

# STUDIA POLITOLOGICZNE



Wydział Nauk Politycznych  
i Studiów Międzynarodowych  
Uniwersytet Warszawski



UNIWERSYTET  
WARSZAWSKI

VOL. **53**

---

# POLITICAL SCIENCE STUDIES

---

## DEVELOPMENT AND CHANGE IN POLITICAL SYSTEMS

edited by Stanisław Sulowski and Jacek Zaleśny

WARSAW 2019

VOL. **53**

---

# STUDIA POLITOLOGICZNE

## ROZWÓJ I ZMIANA W SYSTEMACH POLITYCZNYCH

pod redakcją Stanisława Sulowskiego i Jacka Zalesnego

WARSZAWA 2019

VOL. 53

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

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

**Komitet** Stanisław Sulowski (redaktor naczelny)  
**Redakcyjny** Ewa Maria Marciniak (zastępca redaktora naczelnego)  
Daniel Przystek (członek)  
Włodzimierz Ulicki (członek)  
Jacek Zalesny (sekretarz)

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

**Redaktor techniczny:** Marta Grabarczyk

**Redaktor statystyczny:** dr Viera Gafrikova

„Studia Politologiczne” znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez  
Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z przyznaną  
liczbą 13 punktów.

„Studia Politologiczne” są dostępne w bazach danych: CEJSH, Index Copernicus, Erih Plus.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.  
[www.studiapolitologiczne.pl](http://www.studiapolitologiczne.pl)

© Copyright by Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu  
Warszawskiego oraz Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2019

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel. 22 635 03 01  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## Spis treści

Wprowadzenie .....	9
STUDIA I ANALIZY	
<b>Paweł Swianiewicz</b>	
Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku .....	11
<b>Krzysztof Tomaszewski</b>	
Krytyka modelu rządzenia Unii Europejskiej w kontekście kryzysu procesu integracji .....	28
<b>Przemysław Żukiewicz</b>	
Negocjacje koalicyjne w systemie westminsterskim – przypadek Nowej Zelandii .....	46
<b>Piotr Kłodkowski</b>	
Rządy Boga czy system demokracji – ideologiczny spór o kształt Republiki Islamskiej Pakistanu w XX i w XXI wieku .....	64
<b>Eugeniusz Mironowicz</b>	
Azja Centralna – rola regionu w geopolityce rosyjskiej .....	82
<b>Sabina Grabowska</b>	
Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku .....	97
<b>Łukasz Buczkowski</b>	
Jednostka a zbiorowość na przykładzie zasady przedstawicielskiej formy rządów .....	114
<b>Radosław Grabowski</b>	
Ewolucja pozycji ustrojowej Zgromadzenia Narodowego w latach 1989–2019. ....	144
<b>Mateusz Wajzer</b>	
Modele matematyczne w politologii – podstawy teoretyczne i przykłady użycia .....	157
<b>Anna Fligel</b>	
Teoria pluralizmu wartości Isaiaha Berlina jako narzędzie analizy politologicznej. ....	174

<b>Paweł Malendowicz</b>	
The Concept of “the Return to the Past” as an Inspiration for the Anti-Civilization Project of Utopian Primitivist Thought..	200
<b>Виталий Викторович Гончаров</b>	
Условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля (конституционно- правовой анализ) .....	215
RECENZJE	
Andrzej Wierzbicki, „Rosja dla Rosjan”. <i>Nacjonalizm rosyjski i etnopolityka (Tadeusz Bodio)</i> .....	231
Bartłomiej H. Toszek, <i>Reforma dewolucyjna w programach głównych partii politycznych w Walii w latach 1997–2011 (Małgorzata Kaczorowska)</i> .....	236
Autorzy .....	246

## Contents

Introduction .....	9
STUDIES AND ANALYSIS	
<b>Paweł Swianiewicz</b>	
Changes in Local Autonomy Index in Central and Eastern Europe After 1990 .....	11
<b>Krzysztof Tomaszewski</b>	
Critique of the Model of European Union Governance in the Context of the Crisis of the Integration Process .....	28
<b>Przemysław Żukiewicz</b>	
Coalition Bargaining in the Westminster System – The Case of New Zealand .....	46
<b>Piotr Kłodkowski</b>	
God’s Governance or the System of Democracy – an Ideological Dispute on the Shape of the Islamic Republic of Pakistan in the 20 <sup>Th</sup> and the 21 <sup>St</sup> Century .....	64
<b>Eugeniusz Mironowicz</b>	
Central Asia – the Role of the Region in Russian Geopolitics .....	82
<b>Sabina Grabowska</b>	
National Referendum in Poland – Case Study .....	97
<b>Łukasz Buczkowski</b>	
The Individual and the Collectivity on the Example of the Rule of Representative Government .....	114
<b>Radosław Grabowski</b>	
The Evolution of the Political Position of the National Assembly in 1989–2019 .....	144
<b>Mateusz Wajzer</b>	
Mathematical Models in Political Science – Theoretical Foundations and Sample Uses .....	157
<b>Anna Fligel</b>	
Isaiah Berlin’s Pluralism Theory as a Tool for Political Analysis. . .	174

**Paweł Malendowicz**

The Concept of “the Return to the Past” as an Inspiration for the Anti-Civilization Project of Utopian Primitivist Thought. . . . 200

**Vitaly V. Goncharov**

Conditions of Restriction of the Right of Citizens of the Russian Federation to Exercise Public Control (Constitutional and Legal Analysis) . . . . . 215

REVIEWS

Andrzej Wierzbicki, „Rosja dla Rosjan”. *Nacjonalizm rosyjski i etnopolityka* [“Russia for Russians”. *Russian Nationalism and Ethnopolitics*] (**Tadeusz Bodio**) . . . . . 231

Bartłomiej H. Toszek, *Reforma dewolucyjna w programach głównych partii politycznych w Walii w latach 1997–2011* [*Devolution Reform in the Programs of the Main Political Parties in Wales in 1997–2011*] (**Małgorzata Kaczorowska**) . . . . . 236

Authors . . . . . 246



## Wprowadzenie

Motywytem przewodnim prezentowanego tomu «Studiów Politologicznych» są zagadnienia rozwoju i zmian zachodzących w systemach politycznych współczesnych państw. Tematyka ta budzi stałe zainteresowanie tak politologów, jak i dużych grup społecznych, niezależnie od szerokości geograficznej. Dzieje się tak nie bez przyczyny. Są to kwestie wywołujące implikacje dla jakości rządzenia, a w konsekwencji – dla ochrony i realizacji wolności oraz praw jednostki, niezależnie od tego, w jakim zakresie i z jaką intensywnością partycypuje ona w stosunkach politycznych.

Jak pokazują Autorzy prezentowanych tekstów, systemy polityczne, określając stosunki zachodzące między poszczególnymi ich zmiennymi, nie są czymś stałym, raz na zawsze ustalonym w aktach prawnych i następnie jedynie odwzorowywanym w rzeczywistości. W praktyce odnotowujemy przeciwny proces. Systemy polityczne same w sobie są zmienne, niedookreślone. Wśród politologów nie ma zgody nawet co ustalenia ich podstawowych zmiennych i przyporządkowania im określonego współczynnika wpływu. Na podstawie podobnych regulacji prawnych może funkcjonować wiele różnych systemów politycznych i odpowiednio – na wiele różnych sposobów są analizowane systemy polityczne. Można je badać przez pryzmat samych regulacji prawnych i pokazywać, jak wyobrażał je sobie ustrojodawca, jakie wartości polityczne legły u ich podstaw, jaką rzeczywistość prawną zaprojektował, czemu służącą. Do systemów politycznych można też zastosować inne podejście badawcze. Można badać je nie tylko przez pryzmat regulacji prawnych, ale także skupić uwagę na rzeczywistych mechanizmach działania i pokazać, w jakim zakresie rzeczywistość polityczna odpowiada założeniom normatywnym, na ile obowiązujące regulacje prawne faktycznie wyznaczają stosunki zachodzące między uczestnikami systemu politycznego, a na ile są ornamentem ustrojowym, czymś, co formalnie obowiązuje, ale faktycznie w różny sposób jest stosowane. W tym miejscu można nawiązać do stwierdzenia jednego z sądów wyrażonego w czasie ogłaszania wyroku: te przepisy nie przyjęły się u nas i dlatego nie zostały zastosowane. Chodzi zatem nie tylko o naruszanie obowiązujących regulacji prawnych. Możliwe jest także niekorzystanie przez organy władzy publicznej z przypi-

sanych im kompetencji i odbywa się to z bardzo różnych powodów, jak chociażby braku środków finansowych na właściwą realizację zadań prawnie przewidzianych czy ograniczenia decyzyjne wynikające z koalicyjności w rządzeniu na szczeblu rządowym czy municypalnym.

Autorzy przedkładanych tekstów pokazują, że prawnie projektowane systemy polityczne zawsze są modelami abstrakcyjnymi, weryfikowanymi w praktyce ustrojowej, przez uczestników stosunków politycznych. To oni nadają systemom konkretne ramy – granice zmienne w czasie, bo różne są okoliczności stosowania regulacji prawnych. Inaczej funkcjonują systemy polityczne, gdy przywódcami politycznymi są jednostki charyzmatyczne, przywiązane do idei rządów prawa, mające wizję rozwoju wspólnoty, której przewodzą, i umiejące ją realizować, a okoliczności zewnętrzne im sprzyjają, a inaczej, gdy przywództwo polityczne jest chwiejne, demagogiczne i samo w sobie jest przyczyną napięć politycznych. Nie bez znaczenia są również zmienne społeczne, etniczne czy gospodarcze systemów politycznych, charakter oddziaływania na nie innych, zewnętrznych uczestników stosunków politycznych. Innymi słowy, systemy polityczne nie są czymś stałym, niezmiennym. Odwrotnie, ich cechą wiodącą są polimorficzność, zmienność, otwartość na pozanormatywne uwarunkowania.

Wyrażamy nadzieję, że zamieszczone w niniejszym tomie teksty, chociaż dotyczą różnych aspektów systemów politycznych współczesnych państw, chociaż przy ich sporządzaniu zastosowano różne założenia teoretyczno-metodologiczne, dobrze ukazują wielość istotnych zagadnień składających się na systemy polityczne współczesnych państw.

*Stanisław Sulowski, Jacek Zalesny*

Paweł Swianiewicz

ORCID: 0000-0002-1890-6738

## Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd lokalny, decentralizacja, autonomia lokalna,  
Europa Środkowa i Wschodnia

STUDIA I ANALIZY

### Wprowadzenie

W początkowym okresie transformacji ustrojowej decentralizacja była często przywoływana jako jedna z recept na podniesienie efektywności sektora publicznego w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Ze względu na doświadczenia historyczne często można się było spotkać z automatycznym identyfikowaniem centralizacji i autorytaryzmu. W konsekwencji, decentralizacja była niemal utożsamiana z demokratyzacją. Przytoczona tutaj obserwacja została poczyniona przez Jensa Hesse i Jima Sharpe'a<sup>1</sup> i w swoim oryginalnym sformułowaniu odnosiła się do... Grecji, Hiszpanii i Portugalii, które (w momencie powstawania opracowania tych autorów) stosunkowo niedawno pozbyły się autorytarnych reżimów. Ale ich uwaga znakomicie nadaje się też do opisu sytuacji we wschodniej części Europy w początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Kilkanaście lat temu w zbliżony sposób ujmowali to zagad-

<sup>1</sup> J. J. Hesse, L. J. Sharpe, *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, [w:] J. Hesse (red.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Analyses of Twenty Western Industrialized Countries, Baden-Baden 1991, s. 603–621.

nienie Coulson i Campbell<sup>2</sup> pisząc, że: „w większości krajów przechodzących transformację ustrojową wywodzący się z prac de Tocqueville’a mit lokalizmu był kultywowany w kręgach opozycji w latach poprzedzających upadek komunizmu. W miocie tym samorząd lokalny był nieomal inkarnacją społeczeństwa obywatelskiego i wszystkich tych pozytywnych cech, których nie posiadały ówczesne reżimy”. Stanowisko to było wzmacniane, przynajmniej werbalnie deklarowaną, wiarą w spotykane często w literaturze akademickiej stanowisko<sup>3</sup>, że decentralizacja wpływa pozytywnie na rozwój gospodarczy i efektywność wykonywania zadań publicznych.

Ale wiemy też, że w praktyce w wielu krajach to wsparcie dla decentralizacji miało dość płytki i wyłącznie werbalny charakter<sup>4</sup>, a powstałe w efekcie zachodzących wtedy przemian systemy samorządu terytorialnego są bardzo mocno zróżnicowane<sup>5</sup>. Przedmiotem niniejszego artykułu jest bardziej systematyczna analiza tego zróżnicowania oraz zmian zachodzących w tym zakresie.

## Zakres i metoda oraz hipotezy badania

W artykule zostały wykorzystane dane pochodzące z projektu *Local Autonomy Index* (LAI) realizowanego w latach 2014–2015 na zlecenie Komisji Europejskiej<sup>6</sup>. Koordynatorami projektu byli Andreas Ladner (Uniwersytet w Lozannie) i Harald Baldersheim (Uniwersytet w Oslo), a autor niniejszego artykułu był odpowiedzialny za organizację gromadzenia danych pochodzących z 17 krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Wcześniejsze publikacje dla pomiaru poziomu decentralizacji posługiwały się zazwyczaj uproszczonymi miarami pośrednimi, najczęściej

<sup>2</sup> A. Coulson, A. Campbell, *Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2006, nr 5, s. 543–562.

<sup>3</sup> Por. np. L. J. Sharpe, *Theories and Values of Local Government*, „Political Studies” 1973, nr 2; R. Ebel, S. Yilmaz, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, [w:] J. Martinez-Vazques (red.), *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Cheltenham 2003; A. Shah, *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?* Washington 1998.

<sup>4</sup> Por. V. Zentai, G. Peteri, *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002.

<sup>5</sup> P. Swianiewicz, *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, nr 2, s. 292–311.

<sup>6</sup> Por. <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>; także: A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*, „Regional & Federal Studies” 2016, nr 3, s. 321–357.

związanymi z systemem finansowania samorządów. W tym kontekście stosowano albo po prostu udział budżetów samorządowych w PKB lub w całości wydatków publicznych (por. np. Blöchliger i King<sup>7</sup>, a także inne cykliczne raporty OECD. Podobne miary używane były też dla opisu zróżnicowania decentralizacji w krajach Europy Południowo-Wschodniej<sup>8</sup>), albo nieco bardziej złożone wskaźniki opierające się na wielkości i strukturze dochodów i wydatków budżetowych<sup>9</sup>. W niektórych przypadkach analizy te uzupełniane były próbą pomiaru swobody decydowania o organizacji poszczególnych usług<sup>10</sup>. O trzech wymiarach decentralizacji (funkcyjnym, swobodzie decydowania i dostępie do polityk krajowych) mówili Page i Goldsmith<sup>11</sup>, ale ich rozważania nie prowadziły do pomiaru o charakterze ilościowym. Wskaźnik autonomii lokalnej (LAI) odnosi się do szczebla gminnego i jest bardziej złożonym indeksem opartym na eksperckim pomiarze 11 zmiennych (niektóre z nich są agregatami wielu wskaźników szczegółowych) obejmujących:

1. Swobodę instytucjonalną (*institutional depth*) charakteryzującą stopień, do jakiego samorządy mogą podejmować z własnej inicjatywy nowe zadania publiczne.
2. Zakres decentralizacji funkcjonalnej (*policy scope*) – zmienna złożona z szeregu wskaźników opisujących zadania publiczne, które zostały alokowane samorządom gminnym.
3. Swobodę wykonywania zadań (*effective policy discretion*) – mierząca zakres swobody samorządów w zarządzaniu poszczególnymi zadaniami.
4. Autonomię w zakresie lokalnej polityki podatkowej (*tax autonomy*).
5. Niezależność finansową (*financial self-reliance*) – udział dochodów własnych<sup>12</sup> w całości budżetów gminnych.

---

<sup>7</sup> H. Blöchliger, D. King, *Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments*, „OECD Economic Studies” 2006, nr 2, s. 155–188.

<sup>8</sup> A. Levitas, *Fiscal decentralization indicators 2006–2014*, Skopje 2016.

<sup>9</sup> J. Martinez-Vazques, A. Timofeev, *Decentralization Measures Revisited*, referat przygotowany na konferencję *Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization*, Paryż, 10–11.03.2011.

<sup>10</sup> H. Blöchliger, *What is The OECD Fiscal Network Measuring? An Overview of the Fiscal Decentralization Database*, referat przygotowany na konferencję *Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization*, Paryż, 10–11.03.2011.

<sup>11</sup> E. Page, M. Goldsmith, *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London 1987.

<sup>12</sup> W tym przypadku uwzględniano nie klasyfikację dochodów stosowaną w poszczególnych krajach, ale jako dochody własne traktowano tylko te, na których wysokość mogą bezpośrednio wpływać władze samorządowe (np. regulując stawki podatków czy też

6. Strukturę transferów do budżetów samorządowych (*financial transfer system*) – określaną przez rolę subwencji ogólnej i dotacji celowych.
7. Autonomię w zakresie zadłużenia (*borrowing autonomy*).
8. Swobodę organizacyjną (*organizational autonomy*) – w jakim stopniu samorzady mają swobodę samodzielnego organizowania struktury swojej administracji, wynagradzania pracowników i decydowania o szczegółach systemu wyborczego.
9. Ochronę prawną (*legal protection*) – odnoszącą się przede wszystkim do ochrony konstytucyjnej i innych prawnych gwarancji niezależności.
10. Zakres i formy nadzoru nad samorządem (*administrative supervision*).
11. Dostęp do polityk krajowych i regionalnych (*central or regional access*) – stopień, w jakim samorzady są konsultowane i mają możliwość wpływania na polityki odnoszące się do ich działalności.

Pomiar przeprowadzono oddzielnie dla każdego roku pomiędzy 1990 i 2014 rokiem w 39 krajach europejskich. Przedmiotem naszego zainteresowania w niniejszym rozdziale jest przede wszystkim 17 krajów Europy Środkowej i Wschodniej: Albania, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Gruzja, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdawia, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Ukraina i Węgry. Przedmiotem naszych rozważań tylko w minimalnym stopniu będą wskaźniki odnoszące się do poszczególnych krajów, a uwaga będzie skupiona na całym regionie oraz możliwościach do wyróżnienia grupach krajów.

Postawione hipotezy badawcze w swym najbardziej ogólnym wymiarze odnoszą się do trzech zagadnień:

1. Zakresu różnicowań poziomu autonomii lokalnej wewnątrz badanej grupy krajów, a także pomiędzy nimi i krajami Europy Zachodniej. Stawiamy przy tym tezę o stopniowej konwergencji europejskich systemów samorządowych.
2. Związku pomiędzy stopniem decentralizacji (autonomii lokalnej) a procesami integracji europejskiej. W najbardziej popularnym ujęciu przyjmuje się, że to integracja europejska wymuszała szerszą decentralizację. W jakimś stopniu potwierdzeniem tej tezy jest dążenie krajów regionu do członkostwa w Radzie Europy i wpływ ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządów Lokalnych. Ale – jak wskazują m.in. Keating i Hughes<sup>13</sup>

---

udzielając ulg i zwolnień). I tak np. polskie udziały w CIT i PIT w świetle tej definicji nie są dochodami własnymi.

<sup>13</sup> M. Keating, J. Hughes, *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*, Seria: Regionalism and Federalism, nr 1, Presses Interuniversitaires Europeennes – Peter Lang, Brussels–Bern–Berlin–Frankfurt/M–New York–Oxford–Wien 2003.

– wpływ Unii Europejskiej na decentralizację był dużo mniej wyraźny niż to się często przyjmuje. Można postawić tezę, że związek między procesem integracji z Unią Europejską a decentralizacją faktycznie istnieje, ale zależność przyczynowo-skutkowa była raczej odwrotna. To nie UE wywierała presję w tym zakresie, ale kraje wprowadzające bardziej radykalne reformy, w tym także reformy decentralizacyjne, były wcześniej gotowe do członkostwa w instytucjach europejskich.

3. Związku między wielkością jednostek samorządu gminnego oraz reformami podziału terytorialnego a zakresem autonomii lokalnej. W literaturze, a także w poglądach wielu polityków, dominuje pogląd, że konsolidacja terytorialna (łączenie małych gmin w większe jednostki) sprzyja przekazywaniu szerszego zakresu zadań samorządom i większej autonomii lokalnej<sup>14</sup>. W Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku mieliśmy do czynienia z dwoma procesami w tym zakresie: gwałtowną fragmentacją terytorialną zaraz po przełomie politycznym (przymusowo łączone przez władze komunistyczne gminy ponownie dzieliły się na mniejsze jednostki – proces ten widzieliśmy przede wszystkim w Czechosłowacji, na Węgrzech i krajach powstałych po rozpadzie Jugosławii), a potem reformami konsolidacji terytorialnej, jakie pojawiły się na szerszą skalę po 2000 roku (Macedonia – 2002, Gruzja – 2006, Łotwa – 2009, Albania – 2015, Estonia – 2017 i obecnie prowadzone reformy terytorialne w Armenii i na Ukrainie)<sup>15</sup>. Wśród argumentów formułowanych przez zwolenników tych reform często powtarzała się teza, że małe gminy nie są zdolne do wykonywania szerokiego zakresu zadań, a reforma terytorialna umożliwi wzmocnienie samorządów i głębszą decentralizację.

W odniesieniu do tych trzech ogólnych tez sformułowanych zostało 6 hipotez szczegółowych:

---

<sup>14</sup> Pogląd taki wyrażali już Page i Goldmish, *Central and Local Government Relations...*, wśród klasycznych pozycji można tu wymienić także: A. Bours, *Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government*, [w:] R. J. Bennett (red.) *Local Government in the New Europe*, London–New York 1993 czy K. Newton, *Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government*, „Political Studies” 1992.

<sup>15</sup> Obszerne omówienie tych procesów można znaleźć m.in. w: P. Swianiewicz, *If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? East European Perspective*, „Local Government Studies” 2010, nr 2, s. 183–203 oraz P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, A. Zardi, *Does Size Matter? Toolkit of Territorial Amalgamation Reforms in Europe*, Strasbourg 2017.

H1: Wskaźnik autonomii lokalnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej był znacznie niższy niż w „starych krajach Unii Europejskiej” w pierwszych latach transformacji ustrojowej, ale później różnica ta stopniowo się zmniejszała.

Hipoteza ta nawiązuje z jednej strony do centralistycznego dziedzictwa systemu panującego przed rokiem 1990, a z drugiej, do ogólniejszej tezy o konwergencji europejskich systemów samorządowych.

H2: Zmiany wartości indeksu były w krajach Europy Środkowej i Wschodniej znacząco szybsze niż w bardziej stabilnych demokracjach zachodnich. Różnice te były szczególnie wyraźne w latach dziewięćdziesiątych.

H3: Trend stopniowo rosnącej autonomii lokalnej w Europie Środkowej i Wschodniej nie dotyczył w równym stopniu wszystkich analizowanych wskaźników. W szczególności, różnica między wschodnią i zachodnią częścią kontynentu utrzymywała się dłużej w odniesieniu do autonomii finansowej.

H4: Trend wzrostu autonomii lokalnej był odmienny w poszczególnych krajach i wykazywał związek z procesami integracji europejskiej.

H5: Trend wzrostu wskaźnika autonomii lokalnej uległ zahamowaniu, a czasem nawet odwróceniu, w ostatniej dekadzie, co miało związek z globalnym kryzysem gospodarczym po 2008 roku. Tendencja do ściślejszej kontroli nad działalnością samorządów była w wielu krajach odpowiedzią na ten kryzys.

Tezę o związku między kryzysem gospodarczym i recentralizacją formułował m.in. Hlepas<sup>16</sup>. Zwracał przy tym uwagę, że ten zwrot w kierunku zmniejszania autonomii lokalnej pojawiał się przede wszystkim w krajach, które miały długą tradycję centralizacji. W warunkach niepewności, z którą kojarzy się każdy kryzys, następuje zwrot w kierunku utrwalonych historycznie form zachowań. Warto też dodać, że ściślejszej kontroli nad działalnością samorządów domagały się niekiedy międzynarodowe instytucje finansowe, w tym szczególnie Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

H6: Wskaźnik autonomii lokalnej nie wykazuje silnego związku z organizacją terytorialną (wielkością gmin). Także przeprowadzane reformy podziału terytorialnego nie wykazują wyraźnego wpływu na wzrost autonomii lokalnej.

<sup>16</sup> N. Hlepas, *Is it the twilight of decentralization? Testing the limits of functional reforms in the era of austerity*, „International Review of Administrative Sciences” 2016, nr 2, s. 273–290.



Uzasadnienie tej hipotezy nawiązuje do opisywanych już w literaturze przykładów, sugerujących, że decentralizacja jako skutek reform terytorialnych pozostaje często wyłącznie w sferze deklarowanych obietnic, a o poziomie autonomii w większym stopniu decyduje wola polityczna centrum niż obiektywne warunki sprzyjające przekazywaniu zadań<sup>17</sup>.

Dla potrzeb empirycznej weryfikacji postawionych hipotez (a zwłaszcza hipotezy 4) badane kraje zostały podzielone na kilka grup:

- 1) Nowe kraje Unii Europejskiej, które przystąpiły do UE w 2004 roku (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry) – grupa oznaczana dalej jako NMS 2004.
- 2) Kraje, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 2004 roku (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia) – grupa oznaczana dalej jako NMS 2008-12.
- 3) Kraje Europy Środkowej i Wschodniej niebędące członkami Unii Europejskiej (Albania, Gruzja, Macedonia, Mołdawia, Serbia, Ukraina) – grupa oznaczana dalej jako „Inne EŚW”.
- 4) Grupa referencyjna: „stare kraje członkowskie” Unii Europejskiej (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy) oraz Szwajcaria i Norwegia – grupa oznaczana dalej jako EU15+.

Oznacza to, że poza zakresem badania znalazły się Cypr, Islandia, Liechtenstein, Malta, a także nieobjęte analizą kraje Europy Środkowej i Wschodniej (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo i Rosja).

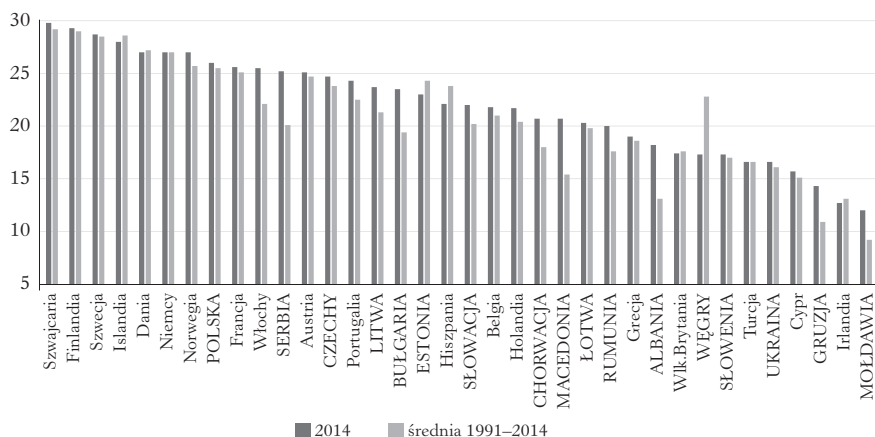
## Wyniki badania – weryfikacja hipotez

Prezentację wyników badania empirycznego warto rozpocząć od ogólnego zróżnicowania wskaźnika LAI w krajach europejskich (por. rys. 1). „Championami decentralizacji” są kraje skandynawskie i Szwajcaria. Jeśli chodzi o pozycję krajów Europy Środkowo-Wschodniej, to jest ona silnie zróżnicowana. Polska znajduje się na 8 miejscu w tym rankingu, odznaczając się na tle innych krajów stosunkowo wysoką autonomią samorządów gminnych. Duża grupa krajów (Serbia, Czechy, Litwa, Bułgaria,

<sup>17</sup> Por. P. Swianiewicz, A. Mielczarek, *Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Borders?*, „Local Government Studies” 2010, nr 2, s. 291–311; P. Swianiewicz, *Territorial consolidation reforms – European experiences of 21<sup>st</sup> century*, [w:] *Conference Proceedings, International Conference Geobalkanica 2015*, Skopje 2015, DOI: dx.doi.org/10.18509/GBP2015.48.

Estonia, Słowacja, Chorwacja, Macedonia, Łotwa, Rumunia) nie wyróżnia się specjalnie na tle średniej dla całej Europy. Natomiast kilka krajów (Albania, Węgry, Słowenia, Ukraina, Gruzja i Mołdawia) znajdują się wśród 10 krajów europejskich o najniższych wartościach wskaźnika LAI.

Rysunek 1. Indeks autonomii lokalnej (LAI) w krajach europejskich



Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

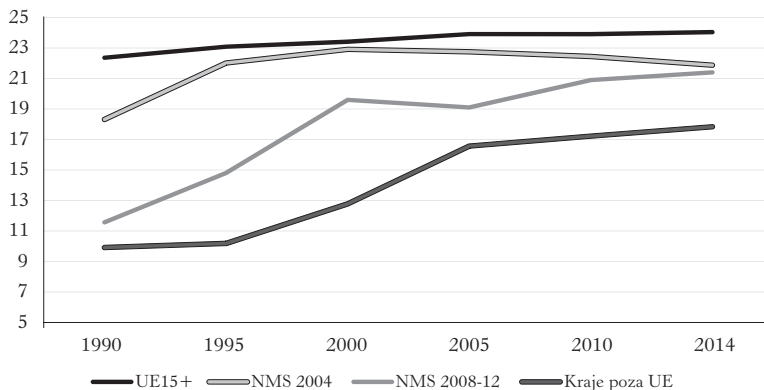
Szczególnego komentarza wymaga sytuacja Węgier, które w świetle wcześniejszych publikacji<sup>18</sup> były zaliczane do najsilniej zdecentralizowanych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Zmianę, jaka zaszła w tym zakresie, dobrze ilustruje widoczna na rys. 1 różnica między wskaźnikiem dla roku 2014 i średnią dla całego okresu 1990–2014. W żadnym innym kraju nie obserwujemy tak dużej różnicy świadczącej o silnym procesie recentralizacji w ostatnich latach. Faktycznie, wprowadzone przez rząd Orbana kilka lat temu reformy odebrały węgierskim samorządom znaczną część wykonywanych zadań i pozbawiły je dużej części autonomii finansowej<sup>19</sup>. Przykład ten jest dobrą ilustracją faktu, że decentralizacja nie jest procesem jednokierunkowym i nie jest dana raz na zawsze. Kierunek zmian na Węgrzech jest jednak raczej wyjątkiem od

<sup>18</sup> P. Swianiewicz, *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, nr 40 (2).

<sup>19</sup> I. Palne-Kovacs, A. Bodor, I. Finta, Z. Grunbut, P. Kacziba, G. Zongor, *Farewell to decentralization: the Hungarian story and its general implications*, „Croatian Comparative Public Administration” 2016, nr 4, s. 789–816; G. Hajnal, M. Rosta, *The illiberal state on the local level The doctrinal foundations of subnational governance reforms in Hungary (2010–2014)*, referat prezentowany na EGPA Annual Conference, 10–12.09.2014, Speyer, Niemcy.

reguły – jak widać na rys. 1, w większości innych krajów regionu (poza Estonią) tendencja była raczej odwrotna – wartość wskaźnika w ostatnim roku badania była wyższa niż średnia dla całego okresu. Zjawisko to widać dokładniej na rys. 2, pokazującym zmiany w wyróżnionych grupach krajów.

Rysunek 2. Indeks autonomii lokalnej w grupach krajów



Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

Przedstawione na rys. 2 dane potwierdzają część postawionych na wstępie hipotez. Po pierwsze, różnica między krajami Europy Zachodniej oraz Europy Środkowej i Wschodniej zmniejszyła się w okresie objętym analizą (H1), a zjawisko to było skutkiem rosnącego poziomu wskaźnika w wyniku przeprowadzanych w kolejnych krajach Europy Środkowej i Wschodniej reform decentralizacyjnych. Ten sam proces zaobserwowali Steyvers i Swianiewicz<sup>20</sup>, przeprowadzając typologię autonomii gminnej krajów europejskich w latach 1990–1992, 2004 i 2014. Ich typologia bierze pod uwagę wartość wskaźnika odnoszącego się do dwóch wymiarów autonomii gminnej: (a) zakresu decentralizacji funkcjonalnej i (b) zakresu autonomii finansowej. W swoim badaniu wyróżnili 9 typów ponumerowanych od I do IX, przy czym typ IX (określany też jako patronaż<sup>21</sup>) odznacza się najniższym poziomem autonomii w obu wymiarach. W latach 1990–1992 zdecydowana większość krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej (10 spośród 16) zaliczonych została wła-

<sup>20</sup> K. Steyvers, P. Swianiewicz, *Configurations of Local Autonomy in Europe. Towards an Empirical Typology of Countries*, referat przygotowany na doroczną konferencję ECPR, Oslo, wrzesień 2017.

<sup>21</sup> W oryginale stosowany jest trudny do przetłumaczenia termin *tutelle*.

śnie do typu IX. W roku 2014 w tej grupie pozostały już tylko dwa (Gruzja i Mołdawia), podczas gdy pozostałe były zaliczone do różnych typów od III do VIII.

Po drugie, tempo zmian było różne w poszczególnych grupach krajów – wzrost indeksu LAI najwcześniej, bo już od początku lat dziewięćdziesiątych, rozpoczął się w krajach, które stały się członkami Unii Europejskiej w 2004 roku (H4). W pozostałych grupach zmiany zaszły nieco później, w krajach niebędących członkami UE poważniejsze reformy decentralizacyjne miały miejsce dopiero na przełomie XX i XXI wieku, a ich poziom autonomii lokalnej jest do dziś nieco niższy niż w pozostałych wyróżnionych grupach.

Natomiast dane na rys. 2 nie potwierdzają hipotezy 5: nie widać, by kryzys 2008 roku prowadził do powszechnego spadku wskaźnika autonomii. Jeśli spojrzelibyśmy na dane odnoszące się do poszczególnych krajów, to zjawisko to dostrzeżemy jedynie w odniesieniu do Węgier, Estonii, Łotwy i Czech (poza Węgrami spadek był jednak stosunkowo niewielki), nie zaś w pozostałych krajach.

Ale związek między głębokością kryzysu ekonomicznego i kontrolą nad samorządami widać wyraźniej, jeśli weźmiemy pod uwagę wskaźnik autonomii w zakresie zadłużania samorządów. W skali wszystkich 39 krajów europejskich spadek wartości tego wskaźnika po 2008 roku można było zaobserwować w 7 krajach (w tym trzech we wschodniej części kontynentu – Gruzji, Słowenii i Węgrzech). Spadek taki nastąpił w więcej niż co trzecim kraju, w którym wartość PKB spadła w okresie 2008–2012. Wśród 22 krajów, które zanotowały wzrost PKB w tym okresie, zmniejszenie zakresu autonomii w odniesieniu do zadłużania samorządów miało miejsce tylko w jednym.

Tabele 1 i 2 przedstawiają tempo zmian wskaźnika autonomii finansowej w poszczególnych grupach krajów. Zawarte w nich dane potwierdzają hipotezę 2. Zmiany w przechodzących transformację ustrojową krajach Europy Środkowej i Wschodniej były znacznie szybsze niż w znacznie bardziej ustabilizowanych krajach Europy Zachodniej. Różnice te – co zrozumiałe – były szczególnie duże w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, ale utrzymują się do czasów współczesnych. Widać też różnice pomiędzy poszczególnymi grupami. W krajach, które przystąpiły do Unii Europejskiej, zasadnicza zmiana dokonywała się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. W „późnych krajach członkowskich” rozciągnięta była na całą dekadę, a w krajach pozostałych reformy zaczęły się dopiero po roku 1995 i trwały niemal do końca pierwszej dekady XXI wieku.

Tabela 1. Przeciętne tempo zmian wskaźnika autonomii lokalnej wg grup państw

	1990–95	1995–2000	2000–05	2005–10	2010–14
Kraje UE15+	0,78	0,45	0,73	0,43	0,35
Kraje NMS 2004	6,66	1,05	0,86	0,49	1,16
Kraje NMS 2008-12	7,43	4,80	1,50	1,80	0,50
Inne kraje EŚW	0,33	2,60	4,55	1,65	0,78

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

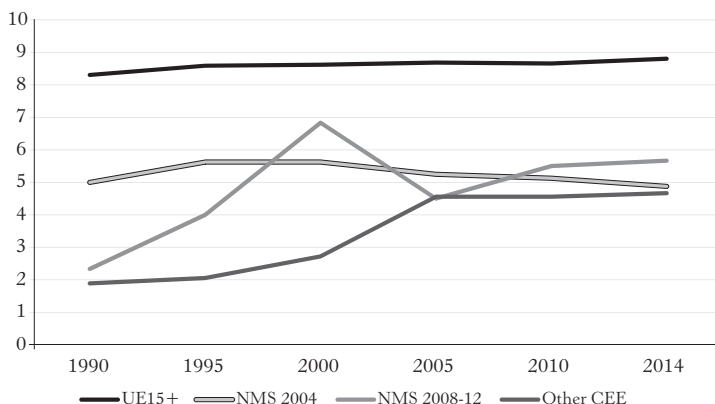
Tabela 2. Odsetek państw w danej grupie, w których wskaźnik LAI nie zmienił się (lub zmienił się o nie więcej niż 0,5 punktu)

	1990–95	1995–2000	2000–05	2005–10	2010–14
Kraje UE15+	69	69	69	81	69
Kraje NMS 2004	25	38	50	50	50
Kraje NMS 2008-12	0	0	0	0	67
Inne kraje EŚW	67	33	0	33	67

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

Dane na rys. 3 są z kolei potwierdzeniem hipotezy 3 – wzrost autonomii w zakresie finansów lokalnych jest znacznie wolniejszy i mniej jednoznaczny niż w przypadku pozostałych wymiarów autonomii lokalnej. Ten niższy niż w większości krajów Europy Zachodniej zakres swobody finansowej utrzymuje się także współcześnie. Zastosowane w projekcie LAI wskaźniki pozwalają na skonstruowanie wskaźnika autonomii finansowej, którego wartość może wahać się od 0 do 13. W roku 2014 wszystkie 12 krajów o wartości poniżej 5 znajdowało się w Europie Środkowej i Wschodniej. Jedyne dwa kraje regionu, w których wartość wskaźnika była wyższa od średniej, to Serbia (wartość 9 i miejsce 7–12 w rankingu 39 krajów europejskich) i Polska (wartość 8). Obraz ten jest z jednej strony odzwierciedleniem tradycji skrajnie scentralizowanego systemu finansowego przed 1990 rokiem, a z drugiej utrzymującej się bardzo długo niechęci do decentralizacji finansowej przeprowadzanej równoległe (albo nawet niewiele później) z trudną transformacją gospodarczą. Generalnie w Europie Środkowej i Wschodniej decentralizacja finansowa (zwłaszcza w zakresie swobody prowadzenia lokalnej polityki dochodowej) często pozostaje w tyle za funkcjonalną i innymi aspektami autonomii lokalnej.

Rysunek 3. Indeks autonomii finansowej wg grup krajów

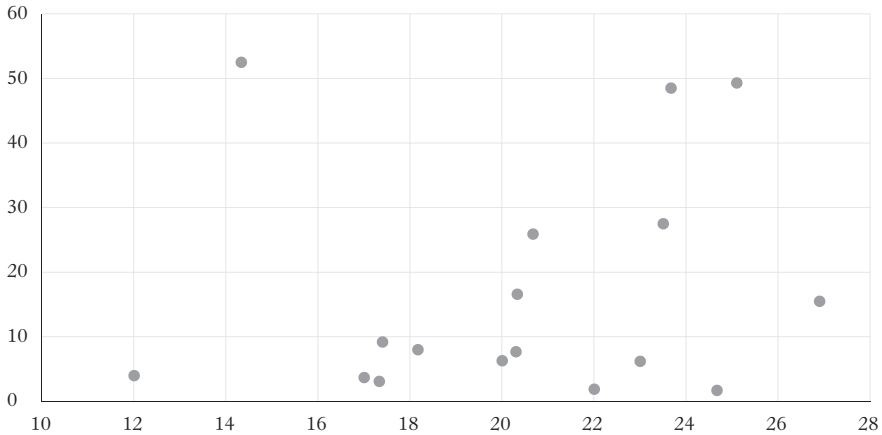


Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

Zebrane dane potwierdzają też hipotezę o braku wyraźnego związku między autonomią lokalną i przeciętną wielkością gmin. Korelacja między oboma wskaźnikami jest bliska 0. Kraje z podziałem terytorialnym zakładającym tworzenie bardzo dużych (liczących przeciętnie kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców) gmin znajdują się zarówno wśród mających stosunkowo wysoki poziom autonomii (np. Serbia – 2 miejsce w badanej grupie krajów, Litwa – 4 miejsce), jak i wśród odznaczających się najwyższym poziomem centralizacji (Gruzja zajmująca w tym rankingu przedostatnie miejsce). Analogicznie kraje z gminami bardzo małymi znajdujemy zarówno wśród mających stosunkowo wysoką autonomię gminną (np. Czechy – 3 miejsce w badanej grupie krajów, a przed reformami rządu Orbana do tej grupy zaliczylibyśmy i Węgry), jak i grupie o najniższej wartości wskaźnika (np. Ukraina i Mołdawia). Też o braku wyraźnego związku potwierdzają też dane na rys. 4. Podobnie, jeśli chodzi o wpływ reform konsolidacji terytorialnej – ani reforma gruzińska w 2006 roku, ani łotewska w roku 2009 nie doprowadziły do znaczącego wzrostu wskaźnika LAI w ciągu następnych kilku lat po zmianie organizacji terytorialnej. Wyjątkiem jest tutaj reforma macedońska, która była częścią szerszego pakietu decentralizacyjnego realizowanego pod naciskiem społeczności międzynarodowej w wyniku porozumienia ochrydzkiego kończącego wojnę domową. Po roku 2002 wskaźnik autonomii finansowej w tym kraju wzrósł w ciągu trzech lat z 11 do prawie 20. Ale na tle pozostałych reform można stwierdzić, że był to raczej wyjątek niż reguła<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Dane projektu LAI sięgają tylko do roku 2014, a zatem nie pozwalają na analizę skutków reform dokonywanych później w Albanii, Armenii, Estonii czy na Ukrainie.

Rysunek 4. Związek między wskaźnikiem autonomii lokalnej i przeciętną wielkością gminy (2014)



Uwaga: na osi poziomej – wartości wskaźnika autonomii lokalnej (LAI), na osi pionowej – przeciętna liczba mieszkańców gminy (w tysiącach) w 2014 r.

## Podsumowanie i wnioski

Analizowane dane w większości potwierdzają postawione na wstępie hipotezy. Systemy samorządowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej są bardzo silnie zróżnicowane i trudno znaleźć wspólną charakterystykę dla całego regionu. Różnice między poziomem autonomii gmin w Polsce i Mołdawii (by użyć dwóch skrajnych przykładów z badanej grupy krajów) są bardzo duże. Niemniej jednak można wskazać na kilka ogólniejszych prawidłowości.

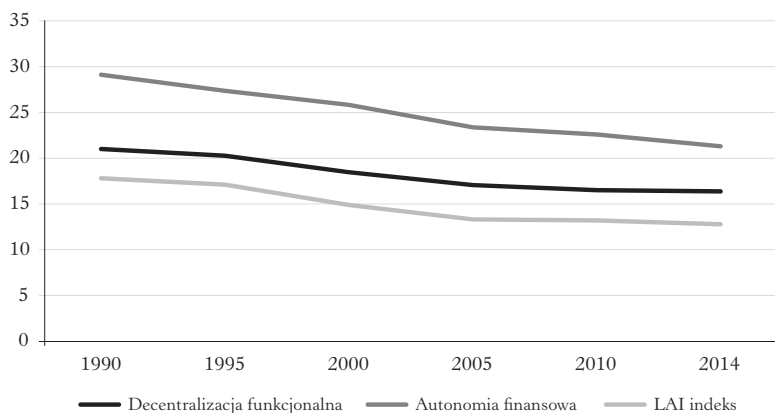
1. Różnica między rosnącym poziomem autonomii lokalnej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w krajach Europy Zachodniej się zmniejsza. Prawidłowość ta dotyczy nie tylko – co byłoby zrozumiałe – wczesnych lat okresu transformacji ustrojowej, ale utrzymuje się też do czasów współczesnych.
2. Zmiany w systemach samorządowych (w tym w zakresie autonomii lokalnej) były, a do pewnego stopnia nadal są, szybsze niż w bardziej ustabilizowanych demokracjach zachodnich.
3. Trend wzrostu wskaźnika autonomii lokalnej najwcześniej zaznaczył się w krajach, które w 2004 roku stały się członkami Unii Europejskiej, a najpóźniej w krajach, które do dziś znajdują się poza Unią. Można to wiązać z ogólnie wyższą determinacją proreformatorską krajów wyszehradzkich i krajów bałtyckich.

4. Wzrost autonomii lokalnej nie odnosi się w jednakowym stopniu do wszystkich jego wymiarów. W szczególności jest znacznie wolniejszy w odniesieniu do swobody finansowej.

Nie udało się natomiast jednoznacznie potwierdzić hipotezy o wpływie kryzysu gospodarczego po 2008 roku na zahamowanie czy nawet odwrócenie reform decentralizacyjnych. Wprawdzie w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem częściej niż w innych wzrosła kontrola centralna nad zadłużaniem się samorządów, ale nawet od tej reguły można znaleźć wyjątki. Odwrócenie tendencji decentralizacyjnych nie pojawiło się także (poza dość wyjątkowym, jak dotąd, przypadkiem Węgier) w innych obszarach systemu samorządowego.

Powyższe uwagi sugerują trend konwergencji europejskich systemów samorządowych. Teza ta znajduje potwierdzenie w danych przedstawionych na rys. 5 – systematycznemu zmniejszeniu ulega odchylenie standardowe wartości wskaźnika autonomii lokalnej (LAI) mierzone dla 39 krajów. Zjawisko, o którym mowa, odnosi się więc nie tylko do różnic między Europą Środkową i Wschodnią a Europą Zachodnią, ale dotyczy całego kontynentu.

Rysunek 5. Zmiany odchylenia standardowego wskaźników autonomii lokalnej w 39 krajach europejskich



Źródło: K. Steyvers, P. Swianiewicz, *Configurations of Local Autonomy in Europe. Towards an Empirical Typology of Countries*, referat przygotowany na doroczną konferencję ECPR, Oslo, wrzesień 2017.

Nie udało się także stwierdzić zależności między wskaźnikiem autonomii i przeciętną wielkością gminy ani związku z przeprowadzanymi reformami terytorialnymi. O stopniu autonomii samorządów gminnych decydują inne czynniki niż obiektywne warunki dla decentralizacji wiążące się z organizacją terytorialną.



Na podkreślenie zasługuje fakt, że w świetle prezentowanych danych samorządy gminne w Polsce należą do stosunkowo najsilniejszych (posiadających największą autonomię) w Europie. Poziom autonomii jest wprawdzie niższy niż w Szwajcarii czy krajach skandynawskich, ale wyższy niż we wszystkich innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz wielu innych krajach Europy Zachodniej i Południowej. Wyniki te stanowią potwierdzenie tezy formułowanej już wcześniej przez badaczy decentralizacji w Europie Środkowej i Wschodniej<sup>23</sup>. Ale równocześnie przykład Węgier wskazuje, że sytuacja taka nie jest nieodwracalna. Zakres badania empirycznego i danych zgromadzonych w projekcie *Local Autonomy Index* sięga do 2014 roku. Niektóre z wprowadzanych później zmian – a także niektóre z zapowiadanych reform – sugerują, że zakres autonomii samorządów w Polsce (przede wszystkim wojewódzkich, ale także gminnych) ulega od tego czasu powolnemu, choć systematycznemu zmniejszaniu. Wśród zmian tych można wymienić:

- wyjęcie spod władztwa urzędów marszałkowskich Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ośrodków Doradztwa Rolnego.

Pozostałe przykłady dotyczą już samorządów gminnych:

- ograniczenie wpływu samorządów gminnych na organizację sieci szkół na swoim terenie;
- zapowiadane ograniczenie roli samorządów w decyzjach odnoszących się do organizacji wyborów lokalnych;
- pozbawienie części uprawnień w zakresie decydowania o nazwach ulic i placów;
- zapowiadane zmiany w planowaniu przestrzennym wiążące się z realizacją programu rządowego Mieszkanie+.

Nie jest więc wcale przesądzone, że pozycję lidera decentralizacji w regionie polskie samorządy zachowają także w niedalekiej przyszłości.

## STRESZCZENIE

Metoda pomiaru autonomii samorządu gminnego została zastosowana dla 39 krajów europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem 18 krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Zmiany wartości wskaźnika we wschodniej części kontynentu są znacznie bardziej dynamiczne niż w ustabilizowanych demokracjach

<sup>23</sup> A. Levitas, *Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About „Decentralization”*, „Studies in Comparative International Development” 2017, nr 1, s. 23–44.

zachodnich. Różnice w poziomie autonomii wykazują silny związek z przebiegiem procesów integracji europejskiej – wartość wskaźnika rosła najwcześniej w krajach przystępujących do Unii Europejskiej w 2004 roku. Poziom autonomii gmin nie wykazuje natomiast związku z organizacją terytorialną – w świetle danych empirycznych podział kraju na duże jednostki samorządowe nie jest warunkiem głębokiej decentralizacji.

*Paweł Swianiewicz*

### CHANGES IN LOCAL AUTONOMY INDEX IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE AFTER 1990

Method of measuring local autonomy has been applied to 39 European countries, with a special focus on 18 countries of Central and Eastern Europe. Changes of the index in the Eastern part of the continent are more dynamic than in more stable Western democracies. Variation of local autonomy index are related to the process of European integration – values of the index were growing earlier in countries which joined the EU in 2004. At the same time, level of an index is not correlated with territorial organization – empirical data suggest that large municipal units are not a condition of deep decentralization.

**KEY WORDS:** *local government, decentralization, local autonomy, Central and Eastern Europe*

### Bibliografia

- Blöchliger H., King D., *Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments*, „OECD Economic Studies” 2006, nr 43 (2).
- Blöchliger H., *What is The OECD Fiscal Network Measuring? An Overview of the Fiscal Decentralization Database*, referat przygotowany na konferencję *Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization*, Paryż, 10–11.03.2011.
- Bours A., *Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government*, [w:] R. J. Bennett (red.) *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London–New York 1993.
- Coulson A., Campbell A., *Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2006, nr 32 (5).
- Ebel R., Yilmaz S., *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, [w:] J. Martinez-Vazques (red.), *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Edward Elgar, Cheltenham 2003.
- Hajnal G., Rosta M., *The illiberal state on the local level The doctrinal foundations of subnational governance reforms in Hungary (2010–2014)*, referat prezentowany na EGPA Annual Conference, 10–12.09.2014, Speyer, Niemcy.

- Hesse J., Sharpe L., *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, [w:] J. Hesse (red.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Analyses of Twenty Western Industrialized Countries, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.
- Hlepas N., *Is it the twilight of decentralization? Testing the limits of functional reforms in the era of austerity*, „International Review of Administrative Sciences” 2016, nr 82 (2).
- Keating M., Hughes J., *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*, Series on Regionalism and Federalism, No. 1, Presses Interuniversitaires Europeennes – Peter Lang, Brussels–Bern–Berlin–Frankfurt/M–New York–Oxford–Wien 2003.
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*, „Regional & Federal Studies” 2016, nr 26 (3).
- Levitas A., *Fiscal decentralization indicators 2006–2014*, NALAS, Skopje 2016.
- Levitas A., *Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About „Decentralization”*, „Studies in Comparative International Development” 2017, nr 52 (1).
- Martinez-Vazques J., Timofeev A., „Decentralization Measures Revisited”, referat przygotowany na konferencję *Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization*, Paryż, 10–11.03.2011.
- Newton K., *Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government*, „Political Studies” 1992, vol. 30.
- Page E. & Goldsmith M., *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, London 1987.
- Palne-Kovacs I., Bodor A., Finta I., Grunbut Z., Kacziba P., Zongor G., *Farewell to decentralization: the Hungarian story and its general implications*, „Croatian Comparative Public Administration” 2016, nr 16 (4).
- Shah A., *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?*, The World Bank 1998.
- Sharpe L. J., *Theories and Values of Local Government*, „Political Studies” 1973, nr 2.
- Swianiewicz P., *If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? East European Perspective*, „Local Government Studies” 2010, nr 36 (2).
- Swianiewicz P., Mielczarek A., *Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Borders?*, „Local Government Studies” 2010, nr 36 (2).
- Swianiewicz P., *Territorial consolidation reforms – European experiences of 21<sup>st</sup> century*, [w:] *Conference Proceedings, International Conference Geobalcanica 2015*, Skopje 5–7 June 2015, s. 379–388, DOI: [dx.doi.org/10.18509/GBP.2015.48](https://doi.org/10.18509/GBP.2015.48).
- Swianiewicz P., Gendźwiłł A. Zardi A., *Does Size Matter? Toolkit of Territorial Amalgamation Reforms in Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2017.
- Swianiewicz P., *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, nr 40 (2).
- Steyvers K., Swianiewicz P., *Configurations of Local Autonomy in Europe. Towards an Empirical Typology of Countries*, referat przygotowany na doroczną konferencję ECPR, Oslo, wrzesień 2017.
- Zentai V., Peteri G., *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, LGI-Open Society Institute, Budapest 2002.

Krzysztof Tomaszewski

ORCID: 0000-0002-6324-1827

## Krytyka modelu rządzenia Unii Europejskiej w kontekście kryzysu procesu integracji

### SŁOWA KLUCZOWE:

*Unia Europejska, proces integracji, zarządzanie wielopoziomowe, kryzys, przyszłość UE*

Na przestrzeni procesu integracji europejskiej wciąż poszukiwano optymalnej metody rządzenia, która pozwoliłaby z jednej strony sprawnie realizować cele określone w traktatach, z drugiej zaś – umożliwiła państwom członkowskim posiadanie realnego wpływu na to, co dzieje się na poziomie ponadnarodowym.

Wybór odpowiedniego *modus operandi* w tym zakresie stanowił zasadniczy element dyskusji między przywódcami państw członkowskich zarówno w przeszłości, jak i stanowi problem współcześnie. Od sposobu rządzenia w Unii Europejskiej zależy bowiem nie tylko sukces procesu integracji, ale także kwestia podmiotowości państw członkowskich.

Niniejszy tekst odnosi się do problematyki zarządzania wielopoziomowego. Zostało ono wybrane jako jeden z mechanizmów zapewniających demokratyczny charakter UE, a jednocześnie umożliwiający efektywne realizowanie celów integracyjnych. Model ten jest sukcesywnie rozwijany i dopracowywany od drugiej połowy lat 90. XX wieku, czyli w okresie względnej koniunktury gospodarczej oraz stabilizacji politycznej Unii Europejskiej. Wydaje się, że z perspektywy kilkunastu lat funkcjonowania tego mechanizmu można wskazać jego słabe punkty i zastanowić się, czy można zastąpić go zupełnie inną wizją sprawowania rządów albo poddać niezbędnym modyfikacjom. Są to podstawowe pytania badawcze, które staną się obiektem rozważań w niniejszym tekście.

Podstawowa hipoteza badawcza brzmi: zarządzanie wielopoziomowe w UE nie sprawdza się w sytuacji osłabienia tempa integracji i pojawienia się kryzysów ideologicznych. Odwoływanie się do wielopoziomowej struktury UE w takich sytuacjach nie tylko pogłębia problemy, ale może stać się przesłanką dezintegracji UE.

Odwołując się do metodologii, w artykule wykorzystana zostanie metoda systemowa. Takie ujęcie pozwoli w kompleksowy sposób przyrzeć się systemowi politycznemu UE i ocenić, w jaki sposób zarządzać nim w nowych warunkach politycznych, ekonomicznych i społecznych (w sytuacji Brexitu oraz kryzysu migracyjnego).

W odniesieniu do literatury przedmiotu należy wskazać, że inspiracją do przygotowania niniejszego tekstu były zarówno klasyczne już opracowania: G. Marksa, L. Hooghe, F. Scharpfa, jak również bardziej współczesne analizy: J. Ruszkowskiego, J. Barcza, T. G. Grosse'a, T. Kownackiego, ale także dokumenty źródłowe UE, zwłaszcza komunikaty Komisji Europejskiej, kierowanej przez J.-C. Junckera. Te ostatnie pozwalają prześledzić najnowsze trendy obecne w europejskiej debacie publicznej w odniesieniu do przyszłości Unii Europejskiej oraz przyszłego modelu integracji.

## Unia Europejska – między rządzeniem a zarządzaniem

Dywagacje na temat *rządzenia* i *zarządzania* należą do kanonu problematyki politologicznej. Pojęcie rządzenia przypisywane jest tradycyjnie państwu oraz jego strukturom, które są odpowiedzialne za administrowanie sprawami wspólnoty politycznej. W tym ujęciu na plan pierwszy wysuwają się takie wartości, jak hierarchia i podporządkowanie. Pojawia się myślenie o porządku wertykalnym, gdzie podmioty niższego poziomu są podległe służbowo podmiotom wyższego poziomu. Muszą wykonywać polecenia założone odgórnie, aby państwo funkcjonowało sprawnie.

W odniesieniu do politologicznej koncepcji zarządzania, jej pochodzenia należy szukać w II połowie XX wieku. Eksperti organizacji międzynarodowych, działający na rzecz państw rozwijających się, a w szczególności analitycy Banku Światowego, zaczęli dość powszechnie stosować to określenie już w latach 90. Było ono używane w kontekście „dobrego zarządzania” (ang. *good governance*) i stawiane jako opozycja wobec zjawiska „złego zarządzania”, które odnosiło się do sposobów administrowania środkami finansowymi przeznaczanymi na potrzeby rozwojowe Afryki Subsaharyjskiej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> D. Georgakakis, *Introduction*, [w:] D. Georgakakis, M. Lassalle (red.), *La "nouvelle gouvernance européenne"*. *Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, 2007, s. 12–13.

Wskazywano, że tylko „dobre zarządzanie” może przynieść pozytywne skutki w postaci poprawy sytuacji mieszkańców tego regionu oraz ograniczenia biedy. Od tamtego okresu, pojęcie zarządzania weszło na dobre do słownika politologicznego i słownika stosunków międzynarodowych oraz znajdowało zastosowanie w opisywaniu sytuacji nie tylko państw rozwijających się, ale również stabilnych i zamożnych demokracji zachodnioeuropejskich.

Użyteczność tego pojęcia stawała się tym większa, im bardziej rola państwa i rządu ulegała przeobrażeniom od lat 80. XX wieku<sup>2</sup>. Nowy neoliberalny styl prowadzenia polityk publicznych, dodatkowo w Europie wzmocniony procesami integracji europejskiej, doprowadził do sytuacji, w której od państwa oczekiwano jedynie funkcji regulatora rynku.

Dodatkowym czynnikiem, który wpływał na zredefiniowanie roli państwa w procesach zarządzania stało się zjawisko globalizacji<sup>3</sup>. Szereg problemów, takich jak: ochrona środowiska naturalnego, bezrobocie, zwalczanie ubóstwa zaczęło przekraczać możliwości pojedynczych państw. Nabierały one znaczenia ponadnarodowego, dlatego o rozwiązaniu tych kwestii można było dyskutować, używając właśnie pojęcia *governance*, dla określenia całości kształtu działań podmiotów publicznych i prywatnych w danej dziedzinie.

Termin *governance* zyskiwał nowe znaczenie dzięki temu, że naukowcy zaczęli odnosić go nie tylko do sposobu sprawowania polityk publicznych, ale również akcentowali zjawisko sieciowości w zakresie realizowania interwencji publicznej<sup>4</sup>. Należy wskazać, że już w latach 70. XX wieku wielu autorów, jak np. F. Scharpf i R. Mayntz w Niemczech<sup>5</sup>, podjęło analizy dotyczące relacji horyzontalnych w sferze działań publicznych. W latach 90. XX wieku kolejne badania, w tym nurcie, prowadzone były przez J. Kooimana<sup>6</sup> i R. Rhodsa<sup>7</sup>.

Ta jakościowa zmiana w sposobie myślenia polegała przede wszystkim na transformacji modelu zarządzania w kierunku od pełnej centralizacji

<sup>2</sup> Por. B. Jobert (red.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, 1994; F.-X. Merrien, *De la gouvernance des États-providence contemporains*, „Revue internationale des sciences sociales” 1998, nr 155, s. 61 i nast.; P. Hassenteufel, *La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, europeinisation et adaptations nationales*, „Politique européenne” 2000, nr 2, s. 29–48.

<sup>3</sup> Zob. L. Kolarska Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

<sup>4</sup> Por. H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012, s. 211–217.

<sup>5</sup> Zob. R. Mayntz, F. Scharpf, *L'institutionnalisme centré sur les acteurs*, „Politics” 2001, nr 14.

<sup>6</sup> Zob. J. Kooiman, *Social-Political Governance: Introduction*, [w:] J. Kooiman (red.), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London 1993, s. 5 i nast.

<sup>7</sup> Zob. R. A. W. Rhodes, *The new governance: Governing without government*, „Political Studies” 1996, nr 44, s. 652–667.

do stopniowej, ale systematycznej decentralizacji. Charakteryzowały ją ponadto: większe otwarcie nie tylko na aktorów publicznych, ale również prywatnych (np. grupy interesu), a także zmiana pozycji państwa, polegająca na odchodzeniu od funkcji redystrybucji na rzecz roli regulacyjnej<sup>8</sup>. Zmienił się również sposób zarządzania sprawami publicznymi w kierunku modelu inspirowanego przez rynek<sup>9</sup>.

Pojęcie *governance* można zatem określić jako złożony mechanizm odnoszący się do sfery administrowania sprawami publicznymi, który przyjmuje zróżnicowane postaci. W literaturze przedmiotu spotkać można – w istocie – bardzo zróżnicowane ujęcia teoretyczne<sup>10</sup>.

Zastanawiając się, w jakim zakresie pojęcie zarządzania może odnosić się do Unii Europejskiej, należałoby zadać pytanie dotyczące zmian instytucjonalnych, które zainspirował proces integracji europejskiej. Doprowadził on mianowicie do poważnych przekształceń w zakresie roli państwa. Z jednej strony pojawiły się nowe instytucje na poziomie wspólnotowym, z drugiej zaś zaistniały nowe problemy, na przykład afiliacja nowych aktorów (m.in. regionów czy grup interesu), którzy wcześniej nie partycypowali w zarządzaniu na taką skalę.

Mówiąc o specyfice pojęcia *governance* w Unii Europejskiej, można skonstatować, że dotyczy ono *de facto* szeroko rozumianych procesów legislacyjnych oraz swego rodzaju przemieszczenia się tradycyjnych wartości związanych z postrzeganiem władzy politycznej przede wszystkim poprzez pryzmat państwa oraz rządu. Pojęcie *governance* tym odróżnia się od „rządzenia”, że nie odnosi się do państwa *sensu stricto*. Unia Europejska stosuje ten termin dla określenia procesów politycznych, jakie zachodzą w tej organizacji. Zarządzanie w UE przybiera postać dość zaawansowanego „rządzenia korporacyjnego”, gdzie są reprezentowane różne interesy, które uzyskują możliwość wielopoziomowej artykulacji.

## Wyzwania dla zarządzania wielopoziomowego w Unii Europejskiej

W opinii G. Petersa oraz J. Pierre’a koncepcja wielopoziomowości powinna być skorelowana z metodą analizy relacji międzyrządowych,

---

<sup>8</sup> T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 35–37.

<sup>9</sup> R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies” 2007, nr 28, s. 1243–1264.

<sup>10</sup> G. Hermet, A. Kazancigil, *Introduction*, [w:] G. Hermet, A. Kazancigil, J.-F. Prud’homme (red.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris 2005, s. 8–11.

wykorzystywaną tradycyjnie w stosunkach międzynarodowych<sup>11</sup>. Odnośząc to do praktyki systemu politycznego Unii Europejskiej, można wskazać kilka sposobów potencjalnego rozumienia wielopoziomowości:

- a) styl rządzenia;
- b) model zarządzania z kilkoma poziomami władzy politycznej;
- c) porządek polityczny, który tworzy się w procesie permanentnych negocjacji;
- d) szczególna forma gry politycznej<sup>12</sup>.

Pierwsze ujęcie zostało scharakteryzowane w akapitach powyżej, gdzie opisano samą naturę wielopoziomowości. Chodzi w istocie o nowy sposób rozumienia zjawiska rządzenia oraz nowy sposób opisywania mechanizmów władzy. Zarządzanie stało się działaniem oderwanym od struktur państwowych, przestało być jedynie domeną rządu i pozostałych instytucji wpisujących się w krajobraz konstytucyjny<sup>13</sup>. Jest ono raczej kojarzone z przedsięwzięciami o charakterze władczym, które podejmowane są w przestrzeni politycznej z udziałem licznych podmiotów zarówno subnarodowych, narodowych, jak i ponadnarodowych<sup>14</sup>. W tak rozumianym ujęciu rząd i państwo są tylko jednymi z wielu uczestników relacji politycznych. Według J. Kooimana, zarządzanie jest pewnym wzorcem, który wyłania się w efekcie działań politycznych, realizowanych przez zróżnicowanych aktorów sceny politycznej, społecznej i administracyjnej<sup>15</sup>. Natomiast, B. Jessop, z perspektywy socjologicznej, jest skłonny określać zarządzanie jako teorię koordynacji społecznej, która ma znacznie szerszy kontekst niż zwyczajowo postrzegana polityka (tzn. działania polityczne realizowane wyłącznie przez instytucje rządowe i aparat administracyjny w oparciu o strukturę hierarchiczną)<sup>16</sup>. W tym ujęciu zarządzanie akcentuje przede wszystkim znaczenie procesu koordynacji, jako kluczowego czynnika.

<sup>11</sup> B. G. Peters, J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi Level Governance*, New York 2005, s. 76.

<sup>12</sup> Tamże, s. 76 i nast.

<sup>13</sup> Zob. J. Pierre (red.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000 oraz D. Richards, M. Smith, *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, Oxford 2002.

<sup>14</sup> G. Stocker, *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal” 1998, nr 155, s. 12–28.

<sup>15</sup> J. Kooiman, *Social-Political Governance: Introduction*, [w:] J. Kooiman (red.), *Modern Governance...*, s. 2 i nast. oraz por. J. Kooiman, *Governing as Governance*, London 2003, s. 14 i nast.

<sup>16</sup> B. Jessop, *The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?*, „Economy and Society” 1995, nr 24 (3), s. 317.



Kolejny sposób rozumienia *multi-level governance* w kategoriach modelu zarządzania, w którym należy wyróżnić kilka poziomów władzy politycznej, przewiduje odniesienie się do partykularnych relacji, zarówno wertykalnych, jak i horyzontalnych, pomiędzy występującymi poziomami władzy<sup>17</sup>. Podstawowym założeniem, jakie należy przyjąć – w tym kontekście – jest to, że poszczególni uczestnicy tych relacji nie są sobie wzajemnie podporządkowani, ale łączą je znacznie bardziej zróżnicowane i uzależnione od kontekstu politycznego relacje<sup>18</sup>. Jest to doskonale widoczne na przykładzie działań podejmowanych przez wspólnoty lokalne i regionalne Unii Europejskiej. Z jednej strony współdziałają one w wymiarze narodowym ze swoimi rządami, z drugiej zaś mogą być uczestnikami relacji ponadnarodowych, poprzez swoją instytucję przedstawicielską, czyli Komitet Regionów Unii Europejskiej. Ponadto, liczne są również przykłady regionów, które otworzyły swoje „biura reprezentacji” przy Unii Europejskiej (a także przy innych organizacjach międzynarodowych), decydując się tym samym na prowadzenie własnej quasi-„polityki zagranicznej” w wymiarze ponadpaństwowym.

Następne ujęcie *multi-level governance* – jako swoistego porządku politycznego o charakterze negocjowanym można wywodzić ze sposobu, w jaki kształtuje się współczesna rzeczywistość polityczna, w dużej mierze zdominowana przez działania o charakterze integracyjnym. Wielopoziomowość – w założeniach – oparta jest raczej na koncepcji negocjacji między różnymi poziomami władzy, aniżeli na tradycyjnie pojmowanej zasadzie hierarchiczności władzy<sup>19</sup>. Zakłada ona, że uczestnicy relacji prowadzą ze sobą permanentne uzgodnienia, negocjacje, przetargi, w wyniku których powstaje nowa jakość i kształtuje się pewien ład polityczny, uwzględniający w pełni złożoność współczesnych społeczeństw. Ponadto, organizacje takie jak Unia Europejska ulegają systematycznemu rozwojowi: rozszerza się zakres kompetencji instytucji unijnych, dochodzi do zmian i nowelizacji traktatów. Działania te są wynikiem międzynarodowych uzgodnień, rozmów. Zanim nastąpi podpisanie oficjalnych aktów, politycy państw europejskich spotykają się na nieformalnych szczytach.

---

<sup>17</sup> Zob. J. Pierre, B. G. Peters, *Governance, Politics and the State*, London 2000.

<sup>18</sup> Por. G. Marks, *Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy*, [w:] L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford 1996, s. 346–347.

<sup>19</sup> Por. B. Kochler-Koch, *Catching-up with Change: The Transformation of Governance in the EU*, „Journal of European Public Policy” 1996, nr 3, s. 359–381 oraz F. Scharpf, *Introduction: The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance*, „Journal of European Public Policy” 1997, nr 4, s. 520–538.

Ponadto *multi-level governance* jako porządek negocjowany odnosi się również do szeroko rozumianej sfery stosunków międzynarodowych, gdzie współistnieją różnorodne podmioty reprezentujące zróżnicowane poziomy władzy, a cała struktura współzależności przypomina globalną sieć powiązań, na które składają się kwestie polityczne, militarne, gospodarcze, jak również społeczne<sup>20</sup>. Jest to spojrzenie, które zakłada istnienie pewnego ładu o charakterze bardziej wertykalnym aniżeli hierarchicznym. Rzeczywistość i reguły, które nią kierują, stają się efektem umowy czy porozumienia. To sprawia jednocześnie, że są elastyczne, mogą być zmienne w czasie i łatwo poddają się kolejnym modyfikacjom stosownie do potrzeb czy oczekiwań uczestników tych relacji.

Czwarty rodzaj konceptualizacji modelu wielopoziomowego zakłada jego analizę w kategoriach szczególnej gry politycznej. Jest to podejście oparte na teorii racjonalnego wyboru, który przewiduje, że uczestnicy relacji politycznych (pojmowanych jako gra, w której podmiotami są przedstawiciele różnych poziomów władzy) będą działali w kierunku optymalizacji swoich interesów. Prowadzone przez nich negocjacje w ramach wielopoziomowej struktury władzy w przestrzeni międzynarodowej mają doprowadzić do uwzględnienia ich postulatów i oczekiwań oraz potwierdzić ich rolę jako wpływowych graczy w systemie, na który oddziałują.

Specyfiką każdej gry jest to, że ma ona swoich uczestników, a dodatkowo w ramach podejścia *multi-level governance*, ta gra może się rozgrywać jednocześnie na różnych płaszczyznach (wewnątrz państwa, jak również w sferze międzynarodowej). G. Peters i J. Pierre wskazują na przykładzie Unii Europejskiej, że stawką w tej grze bywa często ustalenie zakresu władzy poszczególnych uczestników<sup>21</sup>.

Będąc uczestnikiem tej gry, władze regionalne próbują wzmocnić swoją pozycję względem własnego rządu, z kolei rządy narodowe starają się utrzymać swoją dominującą pozycję polityczną; natomiast instytucje unijne, często przy wsparciu regionów, budują koalicję na rzecz wzmocnienia swoich kompetencji (np. poprzez rozszerzanie sfer zarządzanych metodą wspólnotową) kosztem kompetencji rządów narodowych.

Kluczową kwestią pozostaje niewątpliwie określenie, kto może pełnić funkcję uczestnika tej gry i kto o tym może decydować. Rolę kluczowych

<sup>20</sup> Por. J. Czapotowicz, *Globalna strategia UE – koniec Unii Europejskiej jako potęgi normatywnej?*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 4, s. 25–36.

<sup>21</sup> B. G. Peters, J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders, *Multi-level Governance...*, s. 81–82.

graczy mają tutaj przede wszystkim państwa, które określają zarówno reguły gry (obowiązujące w wymiarze polityki wewnętrznej, krajowej, jak i wymiarze międzynarodowym), jak również wskazują uczestników, z którymi te relacje będą prowadzone. Niemniej jednak, G. Peters i J. Pierre są skłonni przypisać ważną rolę – w tym zakresie – również Komisji Europejskiej, pełniącej funkcję quasi-rządu na poziomie ponadnarodowym<sup>22</sup>.

Analizując wnioski, jakie płyną z czterech sposobów operacjonalizacji modelu *multi-level governance* widać, że wielopoziomowość w Unii Europejskiej może mieć różnorodne oblicza. Wykorzystanie tego modelu w praktyce pozwala odnieść się do szerokiego spektrum problemów występujących w przestrzeni ponadnarodowej, narodowej i subnarodowej, z uwzględnieniem zróżnicowanej roli podmiotów publicznych (działających na każdym z tych poziomów) oraz podmiotów prywatnych (np. zorganizowanych grup interesów, wielkich korporacji transnarodowych, stowarzyszeń biznesowych).

## Zarządzanie wielopoziomowe w kontekście specyfiki systemu politycznego UE

Wielopoziomowy charakter Unii Europejskiej, jako swoistego systemu politycznego, wydaje się oczywisty z perspektywy drugiej dekady XXI wieku. Jednak w początkowej fazie integracji europejskiej, kiedy dominującymi aktorami były państwa członkowskie, Wspólnoty Europejskie stanowiły raczej typowy przykład współpracy o charakterze międzyrządowym. Można zatem stwierdzić, że poziomy oddziaływania politycznego w procesie integracji europejskiej nie mają charakteru bezwzględnego, z góry określonego, a ich liczba i charakter zmieniały się w czasie i ewoluowały. Korzystając z teorii *multi-level governance* należałoby dokonać operacjonalizacji samego pojęcia poziomu władzy (poziomu oddziaływania). Analizując literaturę przedmiotu, można wskazać, że mianem tym określana jest najczęściej sfera polityczna, którą charakteryzuje określony sposób zarządzania (autoorganizacja), występowanie specyficznej dla niej legislacji (lub umiejscowienie w określonym typie prawodawstwa), a także istnienie szeregu podmiotów reprezentujących (instytucji bądź organów), które wyposażone są w określone kompetencje do działania lub

---

<sup>22</sup> Tamże, s. 82.

reprezentowania tej sfery (poziomu) wobec innych struktur lub innych poziomów<sup>23</sup>.

Odnosząc się do praktyki samej Unii Europejskiej, wskazanie liczby poziomów władzy pojawia się *expressis verbis* w Białej Księdze Komisji Europejskiej pt. *Zarządzanie w Europie*. W dokumencie mowa jest bowiem o poziomach: światowym, europejskim, regionalnym i lokalnym<sup>24</sup>. Dziwić może fakt, że dokument nie wymienia w tym samym zdaniu poziomu narodowego, jednak liczne odniesienia w tekście do państw członkowskich i ich znaczenia w procesie usprawniania mechanizmów zarządzania w Unii Europejskiej nie pozostawia wątpliwości, że poziom narodowy jest istotny z punktu widzenia celów procesu integracji i Komisja Europejska w pełni dostrzega jego kluczowe znaczenie w tym zakresie. Podobne ujęcie, co do liczby poziomów zarządzania, znajduje się w traktacie lizbońskim. W akcie tym, wskazując na sposoby zastosowania zasady subsydiarności, wymieniono następujące poziomy: wspólnotowy, centralny (czyli narodowy), regionalny i lokalny<sup>25</sup>.

Wydaje się, że definiowanie „poziomów władzy”, jak również wskazywanie określonej ich liczby dokonywane przez naukowców w literaturze przedmiotu jest zbieżne z autodiagnozą samej Unii Europejskiej, co jest widoczne zarówno w dokumentach pozaprawnych, jak również w oficjalnych aktach legislacyjnych. Oczywiście poziomy wskazywane przez polityków europejskich nie są tak zdywersyfikowane, jak w przypadku analiz naukowych (np. brak określenia tzw. poziomów rozmytych). Klasyfikacja europejska jest jednak dość przejrzysta, a przez to bardziej przystępna i zrozumiała dla obywateli, dla których (w dyskursie o wielopoziomowości) ważne jest przede wszystkim akcentowanie demokratycznego sposobu zarządzania Unią Europejską<sup>26</sup>.

Problematyka zarządzania w Unii Europejskiej stanowi przedmiot wielu analiz politologicznych, prawnych oraz ekonomicznych. Motywem przewodnim większości badań jest poszukiwanie sposobów na efektywne administrowanie sprawami publicznymi, przy jednoczesnym poszanowaniu głównych wartości, na bazie których Unia Europejska została

23 Por. G. Marks, L. Hooghe, *Multi-Level Governance and European Integration*, New York–Oxford 2001, s. 69–71 oraz por. J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 262–268.

24 Komisja Europejska, Biała Księga: *Zarządzanie w Europie*, COM (2001) 428.

25 Zob. art. 5, pkt. 3 TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 (2016).

26 Por. T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu...*, s. 245.

zbudowana, czyli: demokracji, praw człowieka oraz gospodarki wolno-rynkowej<sup>27</sup>.

Poszukiwanie optymalnych metod zarządzania w Unii Europejskiej jest przedmiotem dyskusji politycznej na temat kształtu i zakresu funkcjonowania tej organizacji w przyszłości oraz jej „sterowalności”, czyli określenia, w jakim stopniu jest ona podatna na zmiany otaczającej rzeczywistości<sup>28</sup>.

Dla polityków europejskich Unia jest przede wszystkim organizacją, która powinna pomagać państwom członkowskim sprawnie realizować cele strategiczne oraz rozwiązywać problemy, z którymi samodzielnie trudno byłoby poradzić sobie poszczególnym rządóm krajowym. W wymiarze ideologicznym stanowi ona wyraz solidarnej współpracy pomiędzy państwami UE, które łączy poszanowanie podstawowych wartości demokratycznych<sup>29</sup>.

## Zarządzanie UE w czasach kryzysu

Wybór najlepszej formuły zarządzania jest jednym z najważniejszych elementów decydujących o teraźniejszości i przyszłości Unii Europejskiej oraz mających kluczowy wpływ na sposób postrzegania Unii w stolicach poszczególnych państw członkowskich oraz wśród obywateli<sup>30</sup>.

Odpowiedni dobór metod, w tym zakresie, ma także kluczowy wpływ na pozycję Unii jako aktora globalnego, współuczestnika relacji międzynarodowych<sup>31</sup>. Istotne jest przede wszystkim to, aby do minimum ograniczyć ryzyko inercji w zarządzaniu tak rozbudowaną organizacją i wykreować mechanizmy, które umożliwią podejmowanie szybkich i efektywnych działań w sytuacjach, kiedy będzie potrzebne bezzwłoczne reagowanie na nowe bodźce zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

---

<sup>27</sup> Por. B. Kochler-Koch, B. Rittberger, *The „Governance Turn” in EU Studies*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44, s. 27–49.

<sup>28</sup> Zob. np. T. G. Grosse, *Metody zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Tendencje zmian pod wpływem kryzysu (2008–2010)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 4, s. 79–106.

<sup>29</sup> J.-C. Juncker, *Ośędzie o stanie Unii 2016: W kierunku lepszej Europy – Europy, która chroni, wzmacnia i broni*, Strasburg, 14 września 2016 roku, Speech/16/3043, [https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/docs/news/oredzie\\_o\\_stanie\\_unii\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/docs/news/oredzie_o_stanie_unii_2016.pdf) (dostęp: 06.04.2018).

<sup>30</sup> Por. J. Barcz, *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 3–18.

<sup>31</sup> Zob. K. E. Jorgensen, *The European Union and International Organisations*, London 2009, s. 17 i nast.

Na tle powyższych kwestii należy się zastanowić, w jakim stopniu zarządzanie wielopoziomowe stanowi odpowiedź na problemy „efektywności” zarządzania w Unii Europejskiej. Pytanie to jest tym bardziej zasadne, że UE przeżywa od kilku lat (jako datę graniczną można byłoby wskazać początek światowego kryzysu gospodarczego w 2008 roku) poważny kryzys tożsamości, na który składają się m.in.:

- Brexit – wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE wskazało na słabość jedności europejskiej i podział społeczeństwa, które widzi korzystniejszą dla siebie perspektywę raczej poza strukturami wspólnotowymi, aniżeli w ramach współpracy<sup>32</sup>. Wizja, w której państwo narodowe jest najbardziej optymalną płaszczyzną dla ochrony interesów społeczeństwa, okazała się dla Brytyjczyków bardziej przekonująca, aniżeli perspektywa realizowania wspólnych projektów na forum unijnym<sup>33</sup>;
- problemy migracji ludności z Afryki – wojna w Syrii i niepokoje polityczno-społeczne na Bliskim Wschodzie uderzyły niejako rykoszetem w spójność UE. W obliczu wyzwań związanych z falą migracji z Afryki państwa członkowskie nie potrafiły podjąć zdecydowanych działań ani wdrożyć adekwatnych środków dla rozwiązania kryzysu w UE. Unijne instytucje, w tym zwłaszcza Komisja Europejska, okazały się również bezsilne wobec braku jednoznacznego stanowiska członków Rady Europejskiej;
- wzrost znaczenia partii antyeuropejskich – wskazane powyżej zjawiska wzbudziły falę niezadowolenia z polityki UE w wielu państwach członkowskich i wzrost poparcia dla partii eurosceptycznych lub antyeuropejskich. Przyczyny takiej sytuacji są oczywiście zróżnicowane, w zależności od państwa członkowskiego. Reasumując, choć inne są powody niezadowolenia Greków, Niemców, Francuzów, Węgrów czy Polaków, to efekty są podobne. W krajowych dyskursach politycznych wyraźnie dostrzegalne są wątki krytyczne wobec UE (np. Syriza – Grecja; Front Narodowy – Francja; Alternatywa dla Niemiec – Niemcy; Fidesz – Węgry; Prawo i Sprawiedliwość – Polska).

Sygnalizowane problemy, z którymi mierzy się UE, wskazują, że wdrożenie zarządzania wielopoziomowego nie stanowi panaceum, które pozwoliłoby stawić czoła bieżącym wyzwaniom. Wprawdzie perspektywa wielopoziomowa sprawdza się, kiedy UE odnosi się do standardowych

<sup>32</sup> Por. B. Curyło, *Integracja w dezintegracji i dezintegracja w integracji: determinanty mechanizmów integracyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 4, s. 14–15.

<sup>33</sup> M. Musiał-Karg, *Brytyjskie i węgierskie referenda z 2016 r. Uwagi o roli instytucji demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 3, s. 91–93.

spraw, które rozwiązuje w przewidywalny sposób, ale kiedy w grę wchodzi sytuacje kryzysowe, konsultacje wielopoziomowe okazują się nieprzydatne. Kluczową rolę w takich sytuacjach odgrywają spotkania przywódców państw i szefów rządów na forum Rady Europejskiej. Ta instytucja, która w systemie politycznym jest pomyślana jako ciało przedstawicielskie poziomu narodowego, wiezie prym w kreowaniu bieżących decyzji.

Ponadto na uwagę zasługuje również metoda multilateralnych konsultacji międzyrządowych, którą można byłoby określić mianem koncertu państw. W zależności od problematyki dochodzi do spotkań przywódców wybranych państw, dla przykładu: Niemiec, Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii (przed Brexitem) lub Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii (po Brexicie).

Charakterystycznym rysem każdej takiej konfiguracji jest obecność Niemiec oraz Francji. Te dwa kraje starają się – bez wątpienia – nadać ton dyskursowi politycznemu w Unii Europejskiej oraz formułować pomysły do wspólnej realizacji dla państw członkowskich. Zapraszanie do tego grona innych uczestników może być postrzegane jako próba budowania szerszej koalicji interesów, ale też może być uznane za rodzaj gestu, który ma przekonać społeczeństwa europejskie, że nie tylko Niemcy i Francja decydują o UE, ale że pewne rozstrzygnięcia są uzgadniane w szerszym gronie.

W opozycji do tych inicjatyw znajdują się państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Nie uczestnicząc we wspomnianym wyżej koncercie mocarstw, próbują walczyć o swoją podmiotową pozycję, spotykając się w ramach swoich formatów regionalnych, na przykład – Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry). Takie działania mają, w zamierzeniach, budować poczucie jedności interesów w regionie i umożliwić zawiązywanie doraźnych koalicji na forum Unii Europejskiej<sup>34</sup>. Osobną sprawą jest ocena skuteczności tego rodzaju działań, natomiast pozytywnie wypada ocenić samo zaangażowanie przywódców w poszukiwanie pewnych rozwiązań na poziomie regionalnym, co ma przezwyciężyć poczucie peryferyjności.

Reasumując, zarządzanie wielopoziomowe nie działa skutecznie tam, gdzie pojawiają się problemy wymagające doraźnego działania. Najwięcej perturbacji w sprawnym przebiegu procesów integracji generują państwa członkowskie i to – przede wszystkim – w ich gestii znajduje się poszuki-

---

<sup>34</sup> R. Grodzki, *Strategiczne porozumienia ponad podziałami – Grupa Wyszehradzka jako przykład integracji i emancypacji w ramach Unii Europejskiej*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9, s. 384–389.

wanie odpowiednich rozwiązań. Nawet sprawa referendum deakcesyjnego Katalonii w 2017 roku pokazała, że poziom regionalny nie liczy się w Unii Europejskiej<sup>35</sup>. Komisja stanęła na stanowisku, że rozwiązanie problemów separatystycznych Królestwa Hiszpanii należy wyłączenie do rządu Królestwa Hiszpanii, co wyraźnie zaskoczyło Katalończyków, liczących na wsparcie ze strony władz w Brukseli, które pozwoliłoby im zyskać status niezależnego państwa. Sprawa Katalonii może stanowić ostrzeżenie dla innych regionów o skłonnościach separatystycznych (np. Lombardii, Kraju Basków czy Flandrii). Jest to sygnał, że potencjalne rozstrzygnięcia niepodległościowe muszą nastąpić na drodze wewnętrznego dialogu między wspólnotami terytorialnymi a rządem centralnym danego państwa (odpowiednio: Włoch, Hiszpanii, Belgii).

Słabość rozwiązań zarządzania wielopoziomowego w odniesieniu do doraźnych problemów, jakie pojawiają się w Unii Europejskiej, wynika – jak się wydaje przede wszystkim – z tego, że nadzwyczajne okoliczności wymagają szybkiego podejmowania decyzji oraz ich efektywnej implementacji. Tymczasem w mechanizm wielopoziomowy wpisany jest czas. Staje się on niezbędny, aby przeprowadzić odpowiednie konsultacje, poddać sprawę odpowiednim deliberacjom, wypracować rozwiązania, ponownie je skonsultować, a następnie podjąć właściwe kroki. Standardowe sprawy oznaczają możliwość korzystania ze standardowych rozwiązań, jednak w sytuacjach „nadzwyczajnych” potrzeba szybkich rozwiązań, a takie może podejmować Rada Europejska. Jej konkluzje dają mandat dla Komisji Europejskiej, która na tej podstawie podejmuje praktyczne rozwiązania.

## Sterowanie UE w przyszłości – wnioski *de lege ferenda*

Wybór odpowiedniego modelu zarządzania powinien być odzwierciedleniem złożonej natury Unii Europejskiej i umożliwić zaangażowanie społeczne na różnych poziomach władzy, stwarzając jednocześnie sprzyjające warunki do rozwiązywania problemów o charakterze kryzysowym i do stawiania czoła wyzwaniom pojawiającym się w sposób nieprzewidziany. Dlatego istotne wydaje się, aby podjęto takie rozwiązania,

<sup>35</sup> A. Kochanecki, *Dążenia niepodległościowe Katalonii w XX i XXI w. w kontekście referendum niepodległościowego z 1 października 2017 r.*, „Przegląd Geopolityczny” 2018, nr 23, s. 153–154.



które będą umożliwiały wysoką elastyczność i reaktywność w trudnych warunkach.

Kształt integracji w przyszłości jest uzależniony od wyboru nowej wizji politycznej, która będzie stanowiła *modus operandi* dla państw członkowskich<sup>36</sup> oraz dla samej organizacji. Pośród pięciu scenariuszy rozwoju UE do roku 2025, zaproponowanych przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej J.-C. Junckera, znajduje się taki, który przewiduje umocnienie dotychczasowych więzów łączących państwa członkowskie<sup>37</sup> („robić wspólnie znacznie więcej”), ale również taki, który oznaczałby kontynuację rozwiązań przyjętych na mocy traktatu lizbońskiego. Między tymi dwiema opcjami, które można byłoby roboczo określić jako progresywną i zachowawczą, znajdują się pośrednie rozwiązania: „nic poza jednolitym rynkiem”, „robić mniej, ale efektywniej” oraz – najbardziej niebezpieczna dla jedności europejskiej – wizja „ci, którzy chcą więcej, robią więcej”.

Wybór określonej wizji przesądzi z pewnością o kwestii sposobu zarządzania w Unii Europejskiej. Oczywiście jest bowiem, że przyjęcie ambitnego planu wzmocnienia współpracy wymusi wprowadzenie bardziej efektywnych (niż obecnie) mechanizmów podejmowania decyzji, zwłaszcza – jak się wydaje – poprzez zwiększenie kompetencji instytucji ponadnarodowych.

Z drugiej strony, wybór bardziej zachowawczej wizji przyszłości UE może spowodować zwrot w stronę mechanizmów konsultacji międzyrządowych, kosztem roli i znaczenia instytucji ponadnarodowych<sup>38</sup>. Beneficjentem takiej wizji byłaby z pewnością Rada Europejska, która stałaby się podstawowym forum podejmowania decyzji politycznych, realizowanych następnie przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności.

Bez względu na rozstrzygnięcia w tym zakresie, kluczowe będzie dokonanie określonego wyboru systemu administrowania sprawami europejskimi, czyli właściwego modelu zarządzania. Zanegowanie wielopoziomowości i wybór innego modelu, opartego albo na silnej pozycji instytucji europejskich, albo na przewadze państw członkowskich, może owocować albo zarzutami o niedemokratyczność rządzenia, albo brakiem

---

<sup>36</sup> Por. J. Barcz, *W sprawie modelu przyszłej UE: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5, s. 19–35.

<sup>37</sup> Komisja Europejska, *Biała Księga: w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.*, COM 2017 (2025).

<sup>38</sup> Zob. J. Szymańska, *Kierunki debaty nad reformą instytucji UE nowej kadencji*, „Biuletyn PISM” z 26.03.2018, nr 47/1620.

skuteczności działania<sup>39</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że dotychczasowy model działania również jest daleki od ideału, co zostało wykazane w powyższych akapitach. Jedną z możliwości byłoby poddanie go odpowiednim modyfikacjom. Można tutaj wskazać kilka potencjalnych ścieżek działania:

- podjęcie reform w kierunku wdrożenia podejścia *multi-actors governance*. Oznaczałoby to, że w pełni zostałyby uwzględnione nie tylko klasyczne poziomy władzy (ponadnarodowy, narodowy, subnarodowy), ale również występowałyby odniesienie do tzw. poziomów rozmytych<sup>40</sup>. Pozwoliłoby to w większym stopniu uchwycić złożoność relacji zachodzących w Unii Europejskiej oraz bardziej precyzyjnie scharakteryzować wzajemne współzależności między podmiotami uczestniczącymi w procesach politycznych<sup>41</sup>. Ich działania niejednokrotnie wychodzą poza wymiar przeznaczony dla konkretnego poziomu władzy (np. w przypadku grup interesu, wielkich koncernów transnarodowych czy organizacji proekologicznych). Współdziałanie z tego rodzaju podmiotami mogłoby być podejmowane we wczesnej fazie sytuacji kryzysowej, jako swego rodzaju mechanizm konsultacyjny, zanim *res ad triaros venit*.
- wykorzystanie „sieci” policentrycznych. Każda polityka, każde działanie Unii wiąże się z mobilizacją określonych struktur politycznych, ekonomicznych, społecznych<sup>42</sup>. Tworzą się w ten sposób charakterystyczne powiązania między różnorodnymi środowiskami: ekspertów, działaczy, polityków, aktywistów<sup>43</sup>. Wykorzystanie tego rodzaju sieci dla odpowiedniego zarządzania narracją polityczną w sytuacji kryzysowej mogłoby zapewnić Unii Europejskiej bardziej skuteczne oddziaływanie na krajową opinię publiczną w państwach członkowskich i kształtowanie jej poglądów oraz postaw przez pryzmat wyzwań europejskich, a nie jedynie krajowych. Mogłoby to pozytywnie wpłynąć na budowanie poczucia jedności europejskiej wśród

<sup>39</sup> Por. P. Stephenson, *Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?*, „Journal of European Public Policy” 2013, nr 20 (6), s. 817–837.

<sup>40</sup> Por. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, s. 268–277.

<sup>41</sup> Zob. Komitet Regionów, opinia: *W kierunku nowej strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu – zintegrowane podejście* (08.02.2017), CDR 2430/2016.

<sup>42</sup> E. Krahnemann, *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Hampshire–Burlington 2003, s. 21–23.

<sup>43</sup> Por. T. Czapiewski, *Pojęcie analizy sieci politycznych wobec rozwoju Multi-level Governance*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013, s. 111–113.

obywateli i większe zrozumienie wyzwań stojących przed Unią, a jednocześnie ograniczyć myślenie w kategoriach partykularyzmów narodowych;

- usprawnienie mechanizmów koordynacji politycznej<sup>44</sup> w zależności od typu problemów do rozstrzygnięcia. Oznaczałoby to przyjęcie takiego *modus operandi*, w ramach którego problemy strategiczne, wymagające refleksji i debaty (np. wieloletnie ramy finansowe, kluczowe strategie polityczne), rozstrzygane byłyby na drodze rozbudowanych delibracji, natomiast tam, gdzie potrzebne jest szybkie działanie, konsultacje ograniczałyby się do kluczowych graczy – uczestników procesu decyzyjnego, od których bezpośrednio zależy efektywne rozwiązanie danego problemu.

Konkludując powyższe, należy odnieść do hipotezy niniejszego artykułu. Unia Europejska wymaga – jak się wydaje – hybrydowego systemu zarządzania, co oznacza wykorzystanie modelu *multi-level governance*, przy jednoczesnym poszukiwaniu nowych rozwiązań w celu systematycznego udoskonalania tego modelu. Ważne jest, aby w tych poszukiwaniach optymalnej metody zarządzania wykorzystywać w pełni potencjał sił politycznych, społecznych i ekonomicznych, które są zainteresowane uczestnictwem w procesie integracji europejskiej i współkształtowaniem przyszłości tej organizacji.

## STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest problematyka rządzenia w UE. Funkcjonowanie tego typu organizacji o rozbudowanej bazie członkowskiej oraz rozległych kompetencjach wymaga wypracowania odpowiedniego modelu podejmowania decyzji. Przyjęte rozwiązania, oparte na mechanizmie *multi-level governance*, zapewniają wprawdzie efektywne działanie, ale wymagają korekt w odniesieniu do sytuacji kryzysowych. Korekty te powinny uwzględniać nie tylko bieżące potrzeby procesu integracji (np. skuteczne przeprowadzenie Brexitu czy zarządzanie kryzysem migracyjnym ludności z Afryki), ale również stanowić skuteczny *modus operandi* w odniesieniu do nowych wyzwań, jakie UE będzie podejmowała w przyszłości.

---

<sup>44</sup> Por. E. Kirchner, *The Challenge of European Security Governance*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44 (5), s. 947–968.

Krzysztof Tomaszewski

## CRITIQUE OF THE MODEL OF EUROPEAN UNION GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF THE CRISIS OF THE INTEGRATION PROCESS

The subject of the article is the issue of governance in the EU. The functioning of this type of organization with an extensive membership base and extensive competencies requires the development of an appropriate decision-making model. The solutions adopted, based on the multi-level governance mechanism, ensure effective operation, but require adjustments in relation to crisis situations. These adjustments should take into account not only the current needs of the integration process (e.g. effective Brexit or migration crisis management of African people), but also constitute an effective *modus operandi* in relation to the new challenges that the EU will take in the future.

**KEY WORDS:** *European Union, integration process, multi-level governance, crisis, future of the EU*

### Bibliografia

- Barcz J., *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1.
- Barcz J., *W sprawie modelu przyszłej UE: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5.
- Curyło B., *Integracja w dezintegracji i dezintegracja w integracji: determinanty mechanizmów integracyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2017 nr 4.
- Czapiewski T., *Pojęcie analizy sieci politycznych wobec rozwoju Multi-level Governance*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013.
- Czaputowicz J., *Globalna strategia UE – koniec Unii Europejskiej jako potęgi normatywnej?*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 4.
- Dumała H., *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012.
- Grodzki R., *Strategiczne porozumienia ponad podziałami – Grupa Wyszehradzka jako przykład integracji i emancypacji w ramach Unii Europejskiej*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9.
- Grosse T. G., *Metody zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Tendencje zmian pod wpływem kryzysu (2008–2010)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 4.
- Hassenteufel P., *La liberalisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, europeïanisation et adaptations nationales*, „Politique européenne” 2000, nr 2.
- Jessop B., *The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?*, „Economy and Society” 1995, nr 24.
- Jobert B. (red.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris 1994.
- Jørgensen K. E., *The European Union and International Organisations*, London 2009.
- Kirchner E., *The Challenge of European Security Governance*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44 (5).

- Kochler-Koch B., *Catching-up with Change: The Transformation of Governance in the EU*, „Journal of European Public Policy” 1996, nr 3.
- Kochler-Koch B., Rittberger B., *The “Governance Turn“ in EU Studies*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44.
- Kooiman J., *Governing as Governance*, London 2003.
- Kownacki T., *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Krahmann E., *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Hampshire–Burlington 2003.
- Marks G., *Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy*, [w:] L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford 1996.
- Marks G., Hooghe L., *Multi-Level Governance and European Integration*, New York–Oxford 2001.
- Mayntz R., Scharpf F., *L'institutionalisme centré sur les acteurs*, „Politics” 2001, nr 14.
- Merrien F.-X., *De la gouvernance des Etats-providence contemporains*, „Revue internationale des sciences sociales” 1998, nr 155.
- Peters B. G., Pierre J., *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi Level Governance*, New York 2005.
- Pierre J. (red.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000.
- Pierre J., Peters B. G., *Governance, Politics and the State*, London 2000.
- Rhodes R. A. W., *The new governance: Governing without government*, „Political Studies” 1996, nr 44.
- Rhodes R. A. W., *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies” 2007, nr 28.
- Richards D., Smith M., *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, Oxford 2002.
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Stephenson P., *Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?*, „Journal of European Public Policy” 2013, nr 20 (6).
- Stocker G., *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal” 1998, nr 155.
- Szymańska J., *Kierunki debaty nad reformą instytucji UE nowej kadencji*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 47 (1620).

Przemysław Żukiewicz

ORCID: 0000-0001-7579-4341

## Negocjacje koalicyjne w systemie westminsterskim – przypadek Nowej Zelandii<sup>1</sup>

### SŁOWA KLUCZOWE:

*koalicje, system rządów, system westminsterski, system partyjny, Nowa Zelandia*

### Wprowadzenie

Badania nad tworzeniem i utrzymaniem koalicji gabinetowych stanowiły niegdyś ważny nurt analiz systemowych, zwłaszcza w Europie Zachodniej. Tradycyjne modele, w których zwracano uwagę przede wszystkim na uwarunkowania personalne, historyczne bądź programowe<sup>2</sup>, nie we wszystkich przypadkach wydają się jednak aplikowalne. Dotyczy

<sup>1</sup> Artykuł jest efektem projektu badawczego nr 2015/19/B/HS5/00426 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

<sup>2</sup> T. Blockmans, M.-A. Guerry, *Coalition Formation Procedures: The Impact of Issue Salience and Consensus Estimation*, „Group Decision and Negotiation” 2016, t. 25, nr 3, s. 481–499; S. Bowler i in., *Let’s Just Agree to Disagree: Dispute Resolution Mechanisms in Coalition Agreements*, „The Journal of Politics” 2016, vol. 78, nr 4, s. 1264–1278; D. Cherepankowska i in., *Cohesion and Coalition Formation in the European Parliament: Roll-Call Votes and Twitter Activities*, „PLOS ONE” 2016, vol. 11, nr 11; L. Dodd, *Coalitions in Parliamentary Government*, New Jersey 1976; Z. Greene, *Working through the issues: how issue diversity and ideological disagreement influence coalition duration*, „European Political Science Review” 2017, vol. 9, nr 4, s. 561–585; R. Ibenskas, *Marriages of Convenience: Explaining Party Mergers in Europe*, „The Journal of Politics” 2016, vol. 78, nr 2, s. 343–356; T. Kalandrakis, *Minimum winning coalitions and endogenous status quo*, „International Journal of Game Theory” 2010, vol. 39, nr 4, s. 617–643; M. Laver, *Models of government formation*, „Annual Review of Political Science” 1998, vol. 1, nr 1, s. 1–25.

to nie tylko systemów partyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej, ale także – coraz częściej – systemów westminsterskich, w których koalicje są fenomenem stosunkowo nowym i wynikającym przede wszystkim ze zmian, jakie generują transformacje systemów wyborczych, a co za tym idzie – systemów rządów. Celem analizy jest ukazanie najistotniejszych czynników tych zmian na przykładzie negocjacji koalicyjnych, które prowadzono po wyborach parlamentarnych w 2017 roku pomiędzy Nowozelandzką Partią Narodową (New Zealand National Party), Nowozelandzką Partią Pracy (New Zealand Labour Party), ugrupowaniem Po Pierwsze Nowa Zelandia (New Zealand First) oraz Partią Zielonych Nowej Zelandii (Green Party of Aotearoa New Zealand). Zastosowana metoda badawcza to klasyczne *case study* osadzone w paradygmacie neo-instytucjonalnym. Z tego powodu badanie zachowań relewantnych podmiotów politycznych poprzedzone zostało wprowadzeniem ukazującym kontekst instytucjonalny analizy. W pracy staram się odpowiedzieć na pytanie o rolę liderów politycznych w kreowaniu sieci negocjacyjnych skutkujących zwiększeniem stopnia potencjału szantażu. Weryfikuję hipotezę, zgodnie z którą, im gęstsza jest sieć wariantów koalicji lub innego typu sojuszy z udziałem danego podmiotu politycznego, tym liderowi tego podmiotu łatwiej jest osiągnąć porozumienie na satysfakcjonujących go zasadach. Zakładam też, że pozycję lidera w negocjacjach znacząco wzmacnia przychylne nastawienie mediów oraz wizerunek przywódcy koncyliacyjnego, skłonnego do zawierania porozumień z możliwie wieloma innymi podmiotami.

## Zarys konstytucjonalizmu nowozelandzkiego

Nowa Zelandia nie posiada jednego źródła konstytucjonalizmu, w odróżnieniu od Kanady, Australii czy Stanów Zjednoczonych, natomiast, podobnie jak w Zjednoczonym Królestwie, wywodzi zasady organizacji państwa z kilku dokumentów stanowiących o stabilności systemu politycznego<sup>3</sup>. Podstawowym dokumentem tego rodzaju był w historii Nowej Zelandii *Traktat Waitangi* (ang. *The Treaty of Waitangi*; mao. *Te Tiriti o Waitangi*) z 1840 roku, który określał zasady podporządkowania nowozelandzkich plemion rdzennych brytyjskim kolonizatorom, ale też dawał – przynajmniej w założeniu – legitymację do rządzenia na wyod-

---

<sup>3</sup> J. Hayward, *The Constitution*, [w:] J. Hayward (red.), *New Zealand Government and Politics*, Oxford–New York 2015, s. 131.

rębnionych obszarach wysp. Jako wyraz podporządkowania imperium i niesamodzielności nowozelandzkiego podmiotu państwowego nie mógł jednak dłużej być traktowany jako podstawowy dokument konstytucyjny<sup>4</sup>. Nawet więc jeśli współcześnie konstytucjonaliści lub politycy odwołują się do niego, to czynią to na zasadzie symbolicznej lub wykazując jego związku z później uchwalonymi aktami prawnymi.

Współcześnie reguły konstytucyjne w Nowej Zelandii wywodzi się z trzech podstawowych źródeł: ustaw zasadniczych uchwalanych przez nowozelandzki parlament, prawa zwyczajowego wywodzonego z wykładni dokonywanej przez sądy oraz konstytucyjnych konwencji. Do ustaw zasadniczych należą Akt konstytucyjny z 1986 roku wyznaczający najważniejsze zasady funkcjonowania organów państwa, w tym rządu i parlamentu, oraz ustawa Prawo wyborcze z 1993 roku określające zasady przeprowadzania wyborów oraz skład nowozelandzkiego parlamentu<sup>5</sup>. Od ustaw zwykłych odróżnia je przede wszystkim to, że niektóre zawarte w nich ich przepisy (m.in. dotyczące kadencji parlamentu czy też sposobu głosowania) nie mogą być zmienione bez uzyskania kwalifikowanej większości 3/4 lub bez uzyskania poparcia obywateli wyrażonego w ogólnokrajowym referendum<sup>6</sup>.

Doktryna orzecznicza związana z modelem prawa zwyczajowego wypracowała także kilka istotnych wykładni, które mają charakter fundamentalny dla funkcjonowania organów nowozelandzkiego państwa. Do takich zalicza się między innymi kwestię zakresu wolności słowa, większościowego charakteru parlamentarnej procedury czy też niektórych uprawnień Generalnego Gubernatora, czyli bezpośredniego przedstawiciela Korony Brytyjskiej w Nowej Zelandii. Ostatnie ze wzmiankowanych źródeł – konstytucyjne konwencje – obejmują między innymi takie kwestie, jak wymaganie od Generalnego Gubernatora, by dysponował poparciem rządu większościowego sprawującego aktualnie władzę<sup>7</sup>.

Akt konstytucyjny z 1986 roku zakłada czterodzielną strukturę naczelnych organów państwa<sup>8</sup>. W rozdziale poświęconym monarchii stwier-

<sup>4</sup> M. Belgrave, *Beyond the Treaty of Waitangi: Māori Tribal Aspirations in an Era of Reform, 1984–2014*, „The Journal of Pacific History” 2014, vol. 49, nr 2; C. Jones, *Tawhaki and Te Tiriti: A Principle Approach to the Constitutional Future of the Treaty of Waitangi*, „New Zealand Universities Law Review” 2013, vol. 25; M. Mulholland, *The Treaty of Waitangi*, [w:] J. Hayward (red.), *New Zealand Government and Politics*, Oxford–New York 2015.

<sup>5</sup> R. Mulgan, *Politics in New Zealand*, Auckland 2004, s. 52.

<sup>6</sup> S. Levine, *New Zealand*, [w:] S. Levine (red.), *Pacific Ways. Government and Politics in the Pacific Islands*, Wellington 2016, s. 177.

<sup>7</sup> R. Mulgan, *Politics in New Zealand...*, s. 52.

<sup>8</sup> S. Bożyk, *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Warszawa 2009.



dzono, że funkcję głowy państwa pełni Król lub Królowa Zjednoczonego Królestwa, ale władza monarsza jest sprawowana przez Generalnego Gubernatora jako namiestnika Króla/Królowej. Do władzy monarszej należy powoływanie i odwoływanie ministrów, zwoływanie i rozwiązywanie parlamentu, zatwierdzanie uchwalonego prawa oraz prawo łaski. Generalny Gubernator, jak już wyżej wspomniano, w standardowych warunkach politycznych działa za radą (*on advice of*) ministrów, którzy dysponują zaufaniem większości Izby Reprezentantów. Tylko w sytuacji głębokiego kryzysu konstytucyjnego Generalny Gubernator może być wezwany do działania niezależnego i samodzielnie i to tylko w takim zakresie, w jakim dotyczy to ochrony ładu konstytucyjnego<sup>9</sup>.

Egzekutywę w Nowej Zelandii stanowią ministrowie, którzy muszą być wybierani przez parlament i powołani przez Generalnego Gubernatora, a swoje funkcje pełnią w imieniu (*on behalf*) monarchy<sup>10</sup>. Ministrowie wraz z Generalnym Gubernatorem tworzą Radę Wykonawczą (*Executive Council*). Ministrowie oraz premier tworzą zaś Gabinet (*Cabinet*), chociaż możliwe jest także pełnienie funkcji ministra bez wykonywania mandatu członka Gabinetu<sup>11</sup>. Władzę ustawodawczą sprawuje Parlament, który formalnie tworzą deputowani do Izby Reprezentantów oraz monarcha<sup>12</sup>. W praktyce oznacza to, że każda propozycja uchwalenia nowego bądź zmiany istniejącego prawa musi uzyskać poparcie większości parlamentarnej oraz Generalnego Gubernatora. Ponieważ jednak zakłada się współdziałanie Generalnego Gubernatora i większości parlamentarnej, uprawnienia ustawodawcze monarchy mają charakter formalny, a nie faktyczny<sup>13</sup>. Kadencja Izby Reprezentantów trwa w Nowej Zelandii trzy lata, co jest dość osobliwym rozwiązaniem konstytucyjnym<sup>14</sup>.

Władza sądownicza należy w Nowej Zelandii do sądów, a na czele struktury sądownictwa znajdują się Sąd Apelacyjny i Wysoki Sąd. Prawo do ostatecznej apelacji rozstrzygane jest natomiast w Sądzie Najwyższym. Niezależność sądów od pozostałych segmentów władzy nie tylko chroniona jest konstytucyjnie, ale pozostaje wzmocniona tradycją nie-

---

<sup>9</sup> R. Mulgan, *Politics in New Zealand...*, s. 53.

<sup>10</sup> R. Malone, *The Executive*, [w:] J. Hayward (red.), *New Zealand Government and Politics*, Oxford–New York 2015, s. 153–155.

<sup>11</sup> P. Higbee, *Cabinet and Ministers*, [w:] J. Hayward (red.), *New Zealand Government and Politics*, Oxford–New York 2015, s. 381–382.

<sup>12</sup> J. E. Martin, *Parliament*, [w:] J. Hayward (red.), *New Zealand Government and Politics*, Oxford–New York 2015.

<sup>13</sup> R. Mulgan, *Politics in New Zealand...*, s. 54.

<sup>14</sup> S. Bożyk, *Izba Reprezentantów. Parlament Nowej Zelandii*, Warszawa 2009.

politycznych powołań i bardzo silną gwarancją nieusuwalności przed upływem kadencji<sup>15</sup>. Pomimo że sędziowie Wysokiego Sądu oraz Najwyższego Sądu powoływani są przez Gubernatora Generalnego, mogą być odwołani wyłącznie poprzez przyjęcie rezolucji Izby Reprezentantów o stwierdzeniu naruszenia powagi urzędu lub nieudolności. Aby zapewnić sędziom finansową niezależność, Akt konstytucyjny zakłada zakaz redukcji wysokości wynagrodzeń sędziów<sup>16</sup>.

Najbardziej charakterystyczną cechą nowozelandzkiego konstytucjonalizmu jest jego nieprzystawalność do politycznej praktyki. Formalnie bardzo szeroki zakres uprawnień, jaki posiadają monarcha oraz Gubernator Generalny, nie odpowiada roli, jaką faktycznie odgrywają w nowozelandzkim systemie politycznym osoby pełniące te funkcje. Z kolei kluczowe organy państwa, takie jak Gabinet (wypełniający funkcje rządu) oraz stojący na jego czele premier, nie zostały w żaden sposób ujęte w Akcie konstytucyjnym – ich uprawnienia określają dopiero niższej rangi konwencje oraz ustawy<sup>17</sup>.

## System partyjny Nowej Zelandii – zarys ewolucji

Część badaczy wyznacza jedną cezurę dla analiz nowozelandzkiego systemu partyjnego. Tym istotnym wydarzeniem wpływającym na zmianę jego konfiguracji miałyby być transformacja systemu wyborczego z systemu większości zwykłej (*first-past-the-post*) na system mieszany w 1993 roku (pierwsze wybory według nowych reguł przeprowadzono trzy lata później). Tymczasem uczeni nowozelandzcy<sup>18</sup> wskazują na cztery etapy rozwoju systemu partyjnego w tym państwie, związane nie tyle z wynikami wyborów, co popularnością oraz zmianami postaw zachodzącymi w społeczeństwie:

- lata 1891–1908 – etap partii dominującej;
- lata 1916–1936 – etap trójpartyjności;
- lata 1936–1978 – etap duopolu;
- okres po 1978 roku – etap wielopartyjności<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> P. Mikuli, *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii*, Kraków 2010, s. 142–144.

<sup>16</sup> R. Mulgan, *Politics in New Zealand...*, s. 54.

<sup>17</sup> Tamże, s. 54–55.

<sup>18</sup> R. Miller, *Party Politics in New Zealand*, Melbourne 2005, s. 25.

<sup>19</sup> Tamże.

W latach 1891–1908 nowozelandzki parlament zdominowała Partia Liberalna utworzona rok wcześniej. Przed jej powstaniem funkcjonował oczywiście już parlament, ale deputowani grupowali się w nim w klasyczne koterie odzwierciedlające raczej sieci nieformalnych powiązań aniżeli realne ideologiczne podziały. W 1890 roku pod szyldem Partii Liberalnej udało się natomiast jej założycielom zgromadzić wielu polityków reprezentujących bardzo zróżnicowane grupy społeczne – ugrupowanie cieszyło się poparciem pracowników i pracodawców, osób wykształconych i niewykształconych, mieszkańców miast oraz wsi. Ta szeroka formuła oraz tzw. efekt pierwszeństwa spowodowały, że Partia Liberalna przez kilkanaście lat potrafiła utrzymać swoją dominującą pozycję<sup>20</sup>.

W kolejnych latach coraz większą popularność zyskiwały dwa ugrupowania, które reprezentować miały poglądy lewicowe i prawicowe. Kilka mniejszych partii lewicowych w 1916 roku połączyło się, tworząc Partię Pracy, natomiast politycy konserwatywni zgrupowali się w Partii Reformistycznej. Ponieważ Partię Liberalną również uważano wówczas za orędowniczkę politycznego *status quo* niechętną zmianom o rewolucyjnym charakterze, prawicę w systemie partyjnym reprezentowały wówczas dwa ugrupowania (pierwsze bardziej konserwatywne, drugie – bardziej liberalne), a lewicę – jedno. To ostatnie uzyskało nawet na kilka kolejnych lat wyraźną parlamentarną przewagę i dopiero zawarcie koalicji przez reformatorów i liberałów u progu lat 30. było pierwszym sygnałem zmiany nadchodzącej w systemie partyjnym<sup>21</sup>.

Połączenie w 1936 roku Partii Reformistycznej oraz Partii Liberalnej dało początek trzeciej fazie rozwoju nowozelandzkiego systemu partyjnego – fazie duopolu. Jego ugruntowaniu sprzyjał system wyborczy większości względnej kreujący stabilne jednowiększościowe gabinety. Co ciekawe, R. Miller koniec etapu partyjnego duopolu datuje – wbrew części uczonych<sup>22</sup> – na 1978 rok, wskazując na to, że już wówczas dały się zauważyć symptomy rozproszenia poparcia i spadku popularności dwóch największych ugrupowań. Niewątpliwy wpływ na to miały – podobnie jak w państwach Europy Zachodniej – upowszechnienie mediów oraz zerwanie z dotychczasowym klasowym modelem głosowania, zgodnie z którym głosowanie w rodzinach na określone ugrupowania zależało od pochodzenia społecznego i bardzo często miało charakter kulturowego dziedziczenia postaw<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> R. Miller, *Democracy in New Zealand*, Auckland 2015, s. 161–162.

<sup>21</sup> Tamże, s. 163.

<sup>22</sup> B. Roper, *New Zealand Politics Post – 1984*, [w:] J. Hayward (red.), *New Zealand Government and Politics*, Oxford–New York 2015, s. 25.

<sup>23</sup> R. Miller, *Democracy in New Zealand...*, s. 164–165.

Przykładem dyskryminującego efektu systemu wyborczego większości względnej oraz znaczącego wzrostu popularności ugrupowań spoza duopolu konserwatystów i socjaldemokratów była elekcja parlamentarna z 1981 roku, kiedy to labourzyści uzyskali więcej głosów niż Partia Narodowa (39,0% vs. 38,8%), natomiast zdołali zwyciężyć w mniejszej liczbie okręgów, przez co zdobyli o cztery mandaty mniej od swojego największego rywala. Natomiast nowe ugrupowanie, którego celem było przerwanie trajektorii rozwoju systemu dwupartyjnego i uczynienie rywalizacji politycznej w Nowej Zelandii bardziej pluralistyczną, Social Credit, zdobyło 20,7% głosów, ale jedynie dwa mandaty<sup>24</sup>. Podobne sytuacje w kolejnych latach doprowadziły do wzrostu niezadowolenia elektoratu z braku realnej alternatywy wyborczej i skutkowały przyjęciem w 1993 roku istotnej zmiany w prawie wyborczym – system większościowy został zastąpiony systemem mieszanym<sup>25</sup>.

Od 1996 roku wyborca w Nowej Zelandii dysponuje dwoma głosami, spośród których jeden oddaje na kandydata w jednomandatowym okręgu wyborczym (mandat obsadzany jest zgodnie z zasadą większości względnej), natomiast drugi na partię polityczną prezentującą proponowaną przez siebie listę kandydatów. Oba segmenty – większościowy i proporcjonalny – pozostają na poziomie elekcji od siebie odseparowane, co oznacza, że wyborcy w okręgu mogą oddać głos na kandydata danej partii, ale w głosowaniu proporcjonalnym wcale nie muszą głosować na tę samą listę partyjną. Pozostają natomiast od siebie współzależne na poziomie alokacji mandatów, ponieważ najpierw na mandaty przeliczane są głosy uzyskane w głosowaniu proporcjonalnym, następnie przydziela się te mandaty kandydatom wybranym w wyborach większościowych i dopiero w następnej kolejności (jeśli zostają jeszcze jakieś mandaty do obsadzenia) – kandydatom umieszczonym na listach partyjnych<sup>26</sup>.

Pierwsze wybory według nowych zasad prawa wyborczego przeprowadzono w Nowej Zelandii w 1996 roku i od tamtego czasu zmiana zachowań wyborczych zauważalna jest nie tylko w badaniach opinii publicznej, ale znajduje też odzwierciedlenie w konfiguracji systemu partyjnego. Po 1996 roku partie polityczne nie uzyskują większości pozwalającej im na samodzielne rządy – albo zawierają więc porozumienia koalicyjne,

<sup>24</sup> R. Miller, *Party Politics in New Zealand...*, s. 8.

<sup>25</sup> S. Bożyk, *System wyborczy a układ sił politycznych w parlamencie Nowej Zelandii*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 535–543.

<sup>26</sup> G. A. Wood, C. Rudd, *The Politics and Government of New Zealand: robust, innovative and challenged*, Dunedin 2004, s. 210–214.

które pozwalają sformować większościowy gabinet, albo decydują się na współpracę polegającą na tworzeniu gabinetu mniejszościowego mającego doraźne poparcie mniejszych ugrupowań<sup>27</sup>.

## **Wybory do Izby Reprezentantów w 2017 roku – kontekst i rezultaty**

Wybory parlamentarne 23 września 2017 roku odbyły się w cieniu zmian organizacyjnych w największych nowozelandzkich partiach politycznych – Partii Narodowej i Partii Pracy. Przy tym w obu z nich zmiany wywołane zostały przez różne czynniki. 5 grudnia 2016 roku na konferencji prasowej swoją rezygnację ogłosił – sprawujący urząd od 2008 roku – premier i jednocześnie lider Partii Narodowej, John Key. Było to o tyle niespodziewane, że wszystkie przedwyborcze prognozy wskazywały na to, że partia, której przewodniczył, ma duże szanse na zwycięstwo w kolejnej parlamentarnej elekcji i utrzymanie się u władzy przez czwartą już z rzędu kadencję. Poziom popularności samego premiera w nowozelandzkim społeczeństwie był znaczący, stąd nic nie zapowiadało jego decyzji. Sam John Key tłumaczył ją względami rodzinnymi i koniecznością wzięcia odpowiedzialności za żonę i dzieci, które doświadczały wielu niedogodności związanych z pełnieniem przez niego funkcji premiera<sup>28</sup>. Lider Partii Narodowej jednocześnie wskazał, na kogo odda swój głos w nadchodzących wyborach przewodniczącego – osobą swoicie „namaszczoną” został jego dotychczasowy zastępca, Bill English (właśc. Sir Simon William English). Bez przeszkód w styczniu 2017 roku przejął on funkcję przewodniczącego partii i rządu, pokonując swoich wewnątrzpartyjnych rywali.

Kontekst zmian w Partii Pracy był zupełnie inny. Dotychczasowy lider, w którym pokładano w 2014 roku ogromne nadzieje na wyprowadzenie ugrupowania z wyborczych kryzysów, Andrew Little, nie spełnił oczekiwań członków ugrupowania. Przedwyborcze sondaże nie pozostawiały złudzeń, że partia pod jego przewodnictwem może w elekcji w 2017 roku uzyskać jeszcze gorszy wynik niż trzy lata wcześniej. Stąd – naciskany przez innych polityków – zdecydował się ogłosić 1 sierpnia

---

<sup>27</sup> J. Eska-Mikołajewska, *Parlament w nowozelandzkim ustroju politycznym przed zmianą i po zmianie systemu wyborczego w 1993 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 2, s. 9–34.

<sup>28</sup> E. Hunt, E. A. Roy, *New Zealand prime minister John Key resigns*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/05/john-key-resigns-new-zealand-prime-minister-to-quit> (dostęp: 5.12.2016).

2017 roku swoją rezygnację. Jeszcze tego samego dnia dokonano wyboru jego następczyni, którą została Jacinda Ardern. Zmiana ta – pomimo że innego rodzaju niż w Partii Narodowej – również wywołała ogromną konsternację, ponieważ dokonano jej na niecałe dwa miesiące przed wyborami. Okazała się jednak ona ogromnym sukcesem, ponieważ nowa liderka labourzystów cieszyła się dużym społecznym poparciem, zyskała także ogromną przychylność mediów. W dyskursie medialnym ową popularność zaczęto określać nawet mianem „Jacindamanii”.

Tabela 1. Wyniki wyborów do Izby Reprezentantów w Nowej Zelandii w 2017 roku wraz z odniesieniem do rezultatów z 2014 roku

Partia	Odszetek głosów 2014	Odszetek głosów 2017	Wyniki – wzrost/spadek	Liczba mandatów 2014	Liczba mandatów 2017	Liczba mandatów – wzrost/spadek	Odszetek mandatów 2014	Odszetek mandatów 2017	Odszetek mandatów – wzrost/spadek
Partia Narodowa	47,04	44,45	-2,59	60	56	-4	49,59	46,67	-2,92
Partia Pracy	25,13	36,89	+11,76	32	46	+14	26,45	38,33	+11,88
Partia Zielonych	10,70	6,27	-4,43	14	8	-6	11,57	6,67	-4,90
Po Pierwsze Nowa Zelandia	8,66	7,20	-1,46	11	9	-2	9,09	7,50	-1,59
Partia Maorysów	1,32	1,18	-0,14	2	0	-2	1,65	0,00	-1,65
ACT New Zealand*	0,69	0,50	-0,19	1	1	0	0,82	0,83	+0,01
Wspólna Przyszłość Nowej Zelandii	0,22	0,07	-0,15	1	0	-1	0,82	0,00	-0,82
<b>SUMA</b>				121**	120				

\* Brak tłumaczenia nazwy partii wynika z tego, że jej nazwa nie pochodzi od czasownika „act” („działać”), ale od akronimu ACT używanego przez Stowarzyszenie Konsumentów i Podatników (Association of Consumers and Taxpayers) założone przez twórców partii politycznej.

\*\* W Izbie Reprezentantów zasiada nominalnie 120 deputowanych, ale konstrukcja mieszanego systemu wyborczego powoduje, że możliwe są sytuacje uzyskiwania przez partie mandatów nadwyżkowych, gdy ich kandydaci uzyskują więcej mandatów w jednomandatowych okręgach wyborczych, aniżeli partia uzyskuje tych mandatów w wyniku alokacji dokonanej na poziomie proporcjonalnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Wyborczej Nowej Zelandii<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> [https://www.electionresults.govt.nz/electionresults\\_2017/](https://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2017/) oraz [https://www.electionresults.govt.nz/electionresults\\_2014/](https://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2014/) (dostęp: 12.06.2018).

W wyborach parlamentarnych, które odbyły się we wrześniu, mandaty do Izby Reprezentantów zdobyli ostatecznie przedstawiciele jedynie pięciu ugrupowań: Nowozelandzkiej Partii Narodowej, Nowozelandzkiej Partii Pracy, Partii Zielonych, New Zealand First oraz ACT (zob. tab. 1). Dwie spośród obecnych w parlamencie poprzedniej kadencji partii nie zdołały uzyskać poparcia gwarantującego zachowanie mandatów: Partia Maoryska oraz Wspólna Przyszłość Nowej Zelandii. Dla większości ugrupowań – w sensie liczbowym – były to wybory przegrane, ponieważ partie odnotowały straty w poziomie poparcia przekładające się na straty w liczbie obsadzonych mandatów. Elekcję za sukces mogli uznać wyłącznie laburzyści, dla których poparcie od poprzednich wyborów wzrosło o ponad 11 punktów procentowych, co z kolei spowodowało, że partia uzyskała w parlamencie o 14 mandatów więcej. Ostateczne zwycięstwo Narodowej Partii Nowej Zelandii było więc zwycięstwem pyrrusowym – 56 mandatów w 120-osobowej Izbie Reprezentantów nie gwarantowało utworzenia rządu cieszącego się zaufaniem stabilnej większości parlamentarnej.

## Przebieg i efekt negocjacji koalicyjnych po wyborach do Izby Reprezentantów w 2017 roku

Obie partie obecne dotąd w parlamencie, które nie uzyskały w 2017 roku mandatów (tj. Partia Maoryska oraz Wspólna Przyszłość Nowej Zelandii), stanowiły w latach 2008–2017 parlamentarne zaplecze V rządu Partii Narodowej Nowej Zelandii. Biorąc pod uwagę wyłącznie liczbę mandatów parlamentarnych oraz charakter porozumienia, rząd ten należałoby określić mianem mniejszościowego. Partia Narodowa w tych dziewięciu latach nigdy nie dysponowała bowiem większością parlamentarną (maksymalnie 60 mandatów w 121-osobowym parlamencie), a ugrupowania nie podpisały umowy koalicyjnej, ale wyłącznie porozumienie nazywane w systemach westminsterskich *confidence and supply agreement* (w literaturze polskiej występuje kilka tłumaczeń tego sformułowania, spośród których przyjmuję tłumaczenie niedosłowne, ale najwierniej odzwierciedlające jego istotę, to jest: „porozumienie w sprawie wotum zaufania i budżetu”<sup>30</sup>). Zobowiązywały się zatem popierać gabinet, ale

---

<sup>30</sup> P. Żukiewicz, *Umowa poparcia dla rządu mniejszościowego – zagrożenie dla demokracji westminsterskiej? Przypadek brytyjskiego porozumienia Partii Konserwatywnej i Demokratycznej Partii Unionistycznej z 2017 roku*, „Studia Politologiczne” 2018, t. 47, s. 62.

tylko w kluczowych dla jego przetrwania kwestiach. Nie obsadzały też ministerialnych stanowisk swoimi nominatami.

Utrata dwóch spośród trzech dotychczasowych sojuszników stawiała w 2017 roku liderów Nowozelandzkiej Partii Narodowej w trudnym położeniu, ponieważ spektrum programowe ugrupowań gwarantujące utrzymanie dotychczasowego konserwatywnego profilu rządu nie było szerokie, a rozbieżności ideologiczne pomiędzy partiami pozostawały duże. W Nowej Zelandii właściwie nie istniała tradycja wielkich koalicji – większościowy system wyborczy nie generował rezultatów wyborczych, które by ich wymagały, a ewentualnego wsparcia ponadideologicznego partie udzielały sobie w momentach kryzysowych w latach 1915–1918 oraz 1931–1935<sup>31</sup>. Stąd też za nierealną należało uznawać ewentualność zawarcia jakiegokolwiek porozumienia pomiędzy laburzystami a zwyciężskim ugrupowaniem (zob. tab. 2).

Równie mało prawdopodobne wydawało się porozumienie konserwatywnej Narodowej Partii Nowej Zelandii z progresywną i lewicową Partią Zielonych. Rozbieżność ideologiczna pomiędzy oboma podmiotami oraz brak współpracy pomiędzy nimi w poprzednich latach (Partia Zielonych pozostawała opozycyjna w stosunku do gabinetu Johna Key'a) nie pozwalały przewidywać komentatorom takiego wariantu rozwoju koalicyjnych negocjacji.

Za partię piwotalną w nowozelandzkim systemie partyjnym uznawano natomiast powszechnie New Zealand First. Populistyczny przekaz, który wielokrotnie wypominali liderowi ugrupowania Winstonowi Petersowi jego krytycy, a także wodzowski styl przywództwa partyjnego czynił partię atrakcyjnym partnerem negocjacyjnym, przy tym w nieco lepszej sytuacji negocjacyjnej sytuowała się w tym kontekście Partia Narodowa Nowej Zelandii, ponieważ porozumienie z New Zealand First wystarczało jej do uzyskania większości parlamentarnej zdolnej popierać rząd, natomiast ewentualne porozumienie laburzystów i W. Petersa wymagałoby jeszcze dokooptowania do grupy współrządzących Partii Zielonych. Ostatecznie jednak przed rozpoczęciem rozmów koalicyjnych oba warianty koalicji konserwatywnej lub lewicowej były uznawane przez samych polityków, jak i komentatorów za równie prawdopodobne. Do rozpatrzenia pozostawał jednak nie tylko ideologiczny profil rządu, ale także charakter poparcia, którego mieliby udzielić mu potencjalni sojusznicy: mogła to być albo oficjalna umowa koalicyjna, albo też – znany dobrze w trady-

<sup>31</sup> P.-T. Nikula, *Grand Coalitions: Finland and New Zealand*, „Briefing Papers”, <http://briefingpapers.co.nz/grand-coalitions-finland-and-new-zealand/>, (dostęp: 3.10.2017).



cji nowozelandzkiej – sojusz oparty na porozumieniu w sprawie wotum zaufania i budżetu (*supply and confidence agreement*).

Nierozstrzygnięty ostatecznie na korzyść żadnej z dużych partii rezultat wyborczy spowodował, że liderzy najważniejszych ugrupowań oficjalnie zapowiadali długotrwałe negocjacje. Dodatkowym czynnikiem opóźniającym była niepewność wyników, ponieważ do 7 października Komisja Wyborcza miała prawo zliczać tzw. głosy specjalne w liczbie ok. 300 tysięcy (były to głównie głosy obywateli Nowej Zelandii przebywających za granicą).

Tabela 2. Sieć możliwych wariantów koalicyjnych w Nowej Zelandii po wyborach w 2017 roku (nie uwzględniono nierelevantnej w tym kontekście partii ACT).

Charakter potencjalnego gabinetu	Charakter potencjalnej współpracy	Partie polityczne				Szanse
Rząd większościowy	Wielka koalicja	Partia Narodowa		Partia Pracy		Małe
		Partia Narodowa		Partia Pracy	NZ First	
		Partia Narodowa	Partia Pracy	NZ First	Zieloni	
	Koalicja nadwyżkowa	Partia Narodowa		NZ First	Zieloni	Duże
	Koalicja minimalnie zwycięska	Partia Narodowa		Zieloni		
		Partia Narodowa		NZ First		
Rząd mniejszościowy	<i>Confidence and Supply Agreement</i>	Partia Narodowa	Partia Pracy	NZ First	Zieloni	Małe
		Partia Narodowa		Partia Pracy	NZ First	
		Partia Narodowa		Partia Pracy		
		Partia Narodowa		Zieloni		
		Partia Narodowa		NZ First		
	Partia Pracy		NZ First	Zieloni	Duże	
	Koalicja + <i>Confidence and Supply Agreement</i>	Partia Pracy		NZ First		Zieloni

Źródło: opracowanie własne; pogrubiono nazwy partii potencjalnie odpowiedzialnych za stworzenie gabinetu.

Zarówno Jacinda Ardern, jak i Bill English oficjalnie wyrażali nadzieje na udane rozmowy z pełniącym funkcję „języczka u wagi” Winstonem Petersem, choć obydwójce liderzy w kampanii wyborczej krytykowali przywódcę New Zealand First za populistyczne hasła niepozwalające zidentyfikować jego programu wyborczego (w istocie partia podkreślała konieczność ograniczenia napływu imigrantów, wprowadzenia zakazu sprzedaży ziemi dla obcokrajowców czy przeniesienia większości urzędów poza stolicę – Wellington)<sup>32</sup>.

Dodatkowo Jacinda Ardern musiała jasno określić format rozmów, ponieważ najbardziej prawdopodobne warianty poparcia dla gabinetu tworzonego przez labourzystów zakładały konieczność współpracy zarówno z Winstonem Petersem, jak i z przewodniczącym Partii Zielonych, Jamesem Showem. Ten ostatni już trzy dni po wyborach wyraził oczekiwanie, że ewentualne negocjacje, w których mieliby brać udział przedstawiciele Partii Zielonych, muszą toczyć się w formacie trójstronnym. Tymczasem liderka Partii Pracy wyraźnie przeciwko takiemu rozwiązaniu protestowała, stwierdzając, że negocjacje będzie toczyć z każdym z potencjalnych sojuszników z osobna<sup>33</sup>.

Niepewność wzbudzał sam Winston Peters, który w nielicznych wystąpieniach medialnych albo się irytował, słysząc pytania o termin zawiązania koalicji, albo zmieniał swoje plany negocjacyjne i przedstawiał bardzo różne warianty koalicyjne jako potencjalnie możliwe. 5 października 2017 roku ostatecznie rozpoczęły się negocjacje na temat przyszłej koalicji, które lider New Zealand First prowadził równoległe z Jacindą Ardern oraz Billem Englishem. W relacjach medialnych podkreślano, że z obu rund negocjacyjnych wszyscy ich uczestnicy wychodzili zadowoleni i wyrażali nadzieję na pozytywny efekt końcowy rozmów.

Kolejne dni nie przynosiły rozstrzygnięcia, choć negocjacje wyraźnie przyspieszyły po ogłoszeniu ostatecznych wyników wyborów (7 października 2017 roku). Podczas oficjalnych krótkich konferencji prasowych podkreślano pozytywną atmosferę rozmów. Ich tematyka, choć w większości pozostawała tajemnicą negocjatorów, dotyczyła przede wszystkim kwestii, o które w kampanii wyborczej upominał się Winston Peters: ograniczenia napływu imigrantów, ograniczenia możliwości zakupu ziemi

<sup>32</sup> E. A. Roy, *New Zealand party leaders woo Winston Peters' support after election stalemate*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/25/new-zealand-party-leaders-woo-winston-peters-support-after-election-stalemate> (dostęp: 25.09.2017.)

<sup>33</sup> C. Trevett, *Three-way talks with NZ First and the Greens not on cards, says Labour leader Jacinda Ardern*, „New Zealand Herald”, [https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c\\_id=1&objectid=11926398](https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11926398) (dostęp: 26.09.2017).

przez obcokrajowców oraz podatków. W stosunkowo słabej pozycji negocjacyjnej znalazł się lider Partii Zielonych, którego – na wyraźne żądanie przewodniczącego New Zealand First – nie dopuszczono jako trzeciego partnera do rozmów koalicyjnych z labourzystami. James Shaw ograniczył się zatem do publicznego wyrażania poparcia dla Jacindy Ardern, której – jak stwierdzał – programowo ufał<sup>34</sup>.

Ostateczne porozumienie koalicyjne Jacinda Ardern i Winston Peters zawarli dopiero 24 października 2017 roku, czyli po prawie trzech tygodniach negocjacji. W aspekcie programowym podkreślano zgodę na daleko idącą regionalizację usług publicznych oraz skierowanie dodatkowych środków finansowych na rozwój poszczególnych regionów. Osiągnięto porozumienie w sprawie redukcji liczby przyjmowanych imigrantów do 30 tysięcy rocznie, a także w sprawie zakazu zakupu przez obcokrajowców wybudowanych już w Nowej Zelandii domów. W aspekcie personalnym zdecydowano o powierzeniu Winstonowi Petersowi funkcji zastępcy premiera oraz o przypisaniu New Zealand First czterech ministerstw (nie określono, których konkretnie – wskazano jedynie potencjalne obszary tematyczne)<sup>35</sup>.

Porozumienie w sprawie wotum zaufania i budżetu zawarte pomiędzy Jacindą Ardern a Jamesem Shawem tego samego dnia nie odbiegało istotnie swoją konstrukcją od porozumienia koalicyjnego pomiędzy New Zealand First a Partią Pracy. Różnica dotyczyła kwestii programowych. Rząd zobowiązywał się bowiem do realizacji ważnych dla Partii Zielonych, ale już nie równie istotnych dla New Zealand First, zamierzeń związanych z ekologią i poprawą jakości życia (ograniczenie emisji dwutlenku węgla, prowadzenie aktywnej polityki proekologicznej, wspieranie zrównoważonego rozwoju i dbałość o równość i sprawiedliwość społeczną – *fair society*). W aspekcie personalnym ugrupowanie Jamesa Shawa uzyskało cztery ministerialne teki (ponownie do wyboru spośród większej liczby obszarów tematycznych), ale jednocześnie miały to być teki ministrów niewchodzących formalnie w skład Gabinetu, mogących jednocześnie brać udział w jego obradach<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> *Coalition talks: NZ First, National „making huge progress”*, „New Zealand Herald”, [https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c\\_id=1&objectid=11931725](https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11931725) (dostęp: 11.10.2017).

<sup>35</sup> *Coalition Agreement: New Zealand Labour Party & New Zealand First*, <https://www.nzdoctor.co.nz/sites/default/files/2017-10/Labour%20and%20New%20Zealand%20First%20%20Coalition%20Agreement.pdf> (dostęp: 24.10.2017).

<sup>36</sup> *Confidence and Supply Agreement: New Zealand Labour Party & Green Party of Aotearoa New Zealand*, <https://www.greens.org.nz/sites/default/files/NZLP%20%26%20GP%20C%26S%20Agreement%20FINAL.PDF> (dostęp: 24.10.2017).

## Podsumowanie

Powyższa analiza każe przede wszystkim zakwestionować wstępne założenie, które tkwiło u podstaw doboru przypadku – gabinety koalicyjne nie są obecnie w modelu westminsterskim niczym niestandardowym. Warto przy tym postawić kolejny problem badawczy, który może być inspiracją do dalszych badań: czy to w istocie efekt zmiany samego modelu westminsterskiego czy też być może odejścia wielu państw od jego podstawowych założeń i – w konsekwencji – rezygnacji w nich z tej formy demokracji przedstawicielskiej? Neoinstytucjonalna analiza trajektorii rozwoju nowozelandzkiego systemu partyjnego wyraźnie sugeruje, że bardziej zasadny może być drugi trop. Od 1996 roku, to jest od przyjęcia nowego mieszanego systemu wyborczego, właściwie żadna partia nie jest w stanie sformować samodzielnego rządu, co więcej – najbardziej relewantne podmioty preferują zawieranie porozumień w sprawie wotum zaufania i budżetu (*confidence and supply agreement*) niż klasycznych – znanych chociażby ze skonsolidowanych demokracji kontynentalnej Europy – koalicji gabinetowych. W efekcie częściej powoływane w Nowej Zelandii są gabinety mniejszościowe.

Od klasycznych modeli zawiązywania koalicji gabinetowych odróżnia przypadek nowozelandzki także poziom ich instytucjonalizacji. Być może to, że prowadzono je równolegle na trzech poziomach: a) Partia Narodowa – New Zealand First, b) Partia Pracy – New Zealand First, c) Partia Pracy – Partia Zielonych, oraz to, że rozważano więcej niż pięć wariantów potencjalnych umów sojuszniczych, powodowało, iż politycy niechętnie dyskutowali o negocjacjach w mediach. Same negocjacje trwały także długi czas – od momentu wyborów do podpisania dokumentów gwarantujących powołanie nowego rządu minął miesiąc.

Ogromną rolę odegrali w negocjacjach liderzy partyjni, ale podczas rozmów liczyły się nie tylko umiejętności komunikacyjne wykorzystywane podczas rozmów z potencjalnymi sojusznikami politycznymi, ale także kontekst medialny, który jednoznacznie sprzyjał Jacindzie Ardern. Nie tylko nowozelandzkie, ale i ogólnoswiatowe media podkreślały jej wiek, energię i zaangażowanie. Trudno było także nie uznać, że wynik wyborczy labourzystów, którym jeszcze dwa miesiące przed wyborami (pod innym przywództwem) wieszczono klęskę, był osobistym sukcesem nowej liderki. Na tym tle nominalne zwycięstwo Partii Narodowej Billa Englisha nie prezentowało się tak spektakularnie. Centralną postacią negocjacji okazał się jednak Winston Peters, który wielokrotnie dawał wyraz temu, że ma świadomość roli, jaką w trakcie rozmów odgrywa.

Zaprezentowane studium przypadku może stać się wstępem do analiz porównawczych, a także intensywniejszych poszukiwań nowych rozwiązań metodologicznych służących badaniu formowania się porozumień sojuszniczych i koalicyjnych. Najważniejszym problemem do rozwiązania w kontekście metodologii pozostaje wciąż brak potwierdzonych danych, na bazie których można rekonstruować przebieg rozmów negocjacyjnych. Uczeni wykorzystują w tym celu doniesienia prasowe (nie zawsze rzetelne) lub oficjalne dokumenty (nie zawsze liczne i nie zawsze w pełni dostępne). Coraz częściej wykorzystywane analizy narracyjne czy analizy sieciowe mogłyby stać się swoistym katalizatorem dynamiki badań nad koalicjami.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przeanalizowanie kontekstu i sposobu formowania koalicji gabinetowej w sytuacji podwójnie niestandardowej: a) w modelu westminsterskim, w którym do 1996 roku dominowały gabinety jednopartyjne i negocjacje koalicyjne prowadzono bardzo rzadko, a który to model następnie w znaczącym stopniu w Nowej Zelandii ewoluował; b) w sytuacji negocjacji prowadzonych równolegle przez podmiot piwotalny dysponujący dużym potencjałem szantażu politycznego wobec dwóch konkurencyjnych potencjalnych koalicjantów. Głównym pytaniem badawczym jest pytanie o podobieństwa i różnice względem klasycznych modeli formowania większościowych koalicji gabinetowych, podczas którego to procesu podmiot inicjujący (*formateur*) negocjuje z podmiotem lub podmiotami dopełniającymi przedmiot umowy koalicyjnej. Główną metodą badawczą wykorzystaną w analizie jest studium przypadku (*case study*). Pracę poszerzono o nakreślenie kontekstu instytucjonalnego oraz elementy analizy historycznej (w tych miejscach, w których miało to wpływ na analizowaną koalicję).

*Przemysław Żukiewicz*

## COALITION BARGAINING IN THE WESTMINSTER SYSTEM – THE CASE OF NEW ZEALAND

The aim of the article is to analyze the process of a cabinet coalition formation in a double non-standard situation: a) in the Westminster-model state (New Zealand), in which until 1996 single-party cabinets dominated and coalition bargaining was arranged very rarely; b) in a context of negotiations conducted simultaneously

by a pivotal party with a high potential for political blackmail towards two main potential coalition partners. The main research question is about similarities and differences between Westminster and classical processes of government coalition formation, during which the formateur negotiates with another party or parties the coalition agreement. The main research method used in the analysis is a case study. The article was extended to sketch the institutional context and some elements of historical analysis (in those points where the historical background had an impact on the analysed coalition).

**KEY WORDS:** *coalitions, system of government, Westminster system, party system, New Zealand*

## Bibliografia

- Belgrave M., *Beyond the Treaty of Waitangi: Māori Tribal Aspirations in an Era of Reform, 1984–2014*, „The Journal of Pacific History” 2014, vol. 49, nr 2.
- Blockmans T., Guerry M.-A., *Coalition Formation Procedures: The Impact of Issue Salience and Consensus Estimation*, „Group Decision and Negotiation” 2016, vol. 25, nr 3.
- Bowler S., Bräuninger T., Debus M., Indridason I. H., *Let’s Just Agree to Disagree: Dispute Resolution Mechanisms in Coalition Agreements*, „The Journal of Politics” 2016, vol. 78, nr 4.
- Bożyk S., *System wyborczy a układ sił politycznych w parlamencie Nowej Zelandii*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.
- Cherepnalkoski D., Karpf A., Mozetič I., Grčar M., *Cohesion and Coalition Formation in the European Parliament: Roll-Call Votes and Twitter Activities*, „PLOS ONE” 2016, vol. 11, nr 11.
- Dodd L., *Coalitions in Parliamentary Government*, New Jersey 1976.
- Eska-Mikołajewska J., *Parlament w nowozelandzkim ustroju politycznym przed zmianą i po zmianie systemu wyborczego w 1993 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 2.
- Greene Z., *Working through the issues: how issue diversity and ideological disagreement influence coalition duration*, „European Political Science Review” 2017, vol. 9, nr 4.
- Hayward J. (red.), *New Zealand Government and Politics*, Oxford–New York 2015.
- Ibenskas R., *Marriages of Convenience: Explaining Party Mergers in Europe*, „The Journal of Politics” 2016, vol. 78, nr 2.
- Jones C., *Tawhaki and Te Tiriti: A Principle Approach to the Constitutional Future of the Treaty of Waitangi*, „New Zealand Universities Law Review” 2013, vol. 25.
- Kalandrakis T., *Minimum winning coalitions and endogenous status quo*, „International Journal of Game Theory” 2010, vol. 39, nr 4.
- Laver M., *Models of government formation*, „Annual Review of Political Science” 1998, vol. 1, nr 1.
- Levine S. (red.), *Pacific Ways. Government and Politics in the Pacific Islands*, Wellington 2016.
- Mikuli P., *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii*, Kraków 2010.
- Miller R., *Democracy in New Zealand*, Auckland 2015.
- Miller R., *Party Politics in New Zealand*, Melbourne 2005.

Mulgan R., *Politics in New Zealand*, Auckland 2004.

Nikula P.-T., *Grand Coalitions: Finland and New Zealand*, „Briefing Papers”, <http://briefing-papers.co.nz/grand-coalitions-finland-and-new-zealand/> (dostęp: 3.10.2017).

Wood G. A., Rudd C., *The Politics and Government of New Zealand: robust, innovative and challenged*, Dunedin 2004.

Żukiewicz P., *Umowa poparcia dla rządu mniejszościowego – zagrożenie dla demokracji westminsterskiej? Przypadek brytyjskiego porozumienia Partii Konserwatywnej i Demokratycznej Partii Unionistycznej z 2017 roku*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47.

*Piotr Kłodkowski*

ORCID: 0000-0001-9273-8560

## Rządy Boga czy system demokracji – ideologiczny spór o kształt Republiki Islamskiej Pakistanu w XX i w XXI wieku

SŁOWA KLUCZOWE:

*deradykalizacja, islam, Iqbal, Maududi, Pakistan*

### Wprowadzenie

W czerwcu 2014 roku armia pakistańska zainicjowała operację militarną „Zarb-e-Azb” („ostry cios mieczem”) skierowaną przeciw radykalnym ugrupowaniom zbrojnym, które kontrolowały niektóre części kraju i stały za licznymi zamachami terrorystycznymi. Operacja militarna powstrzymała stopniową „talibanizację” Pakistanu, a tym samym przyczyniła się do zwiększenia bezpieczeństwa państwa i jego stabilności. Kolejny sukces sił zbrojnych nie oznaczał bynajmniej zakończenia sporu ideologicznego o obecny i przyszły kształt państwa, ponieważ ten toczył się jeszcze przed powstaniem Pakistanu, a współcześnie kolejny jego rozdział nawiązuje do historii sprzed niemal stu lat. Tematyka sporu nie jest wyłącznie typowa dla samego Pakistanu, cechuje również wiele innych krajów muzułmańskich, niemniej jednak jego lokalne uwarunkowania mają ogromny wpływ na interpretację i funkcjonowanie religii islamu w Azji Południowej. Niewykluczone, że konsekwencje owego sporu, czy raczej całej serii ideologicznych konfliktów, będą rezonować w różnym stopniu w całej cywilizacji muzułmańskiej w ciągu najbliższej dekady<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> W polskiej literaturze naukowej cenne pozycje (w językach polskim i angielskim) na temat Pakistanu to m.in. A. Kuszewska, *Zrozumieć Pakistan. Radykalizacja, terroryzm*



## Ideologiczne przyczyny radykalizmu. Casus Pakistanu

Analiza zjawiska ideologicznego radykalizmu w państwach muzułmańskich opiera się zwykle na wybranych, wspólnych założeniach badawczych, które odnoszą się do całości świata islamu. W wielu przypadkach tego typu podejście badawcze może być uzasadnione, ponieważ niemało muzułmańskich organizacji uznawanych za radykalne, odwołuje się do podobnego przekazu ideowego. Niemniej jednak odrębność narodowa, odmienna specyfika historyczna i kulturowa poszczególnych państw Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej czy Azji Południowej czy też całkowicie inne ich struktury polityczne i społeczne sprawiają, że przyczyny radykalizmu i jego poszczególne fazy rozwojowe będą się zdecydowanie różnić w poszczególnych rejonach świata. Wspólne odwołanie się do tych samych fragmentów świętej księgi bądź pism uznanych interpretatorów tradycji (jak Ibn Tajmijja, Muhammad ibn Abd al-Wahhab, Hassan al-Banna czy Abul A'la Maududi) niekoniecznie jeszcze oznacza, że strategia działania wybranych grup czy organizacji politycznych będzie identyczna czy nawet zbliżona w ogólnym zarysie. Innymi słowy: Bracia Muzułmanie w Egipcie, Hezbollah w Libanie czy grupa Haqqanija w Pakistanie będą się zdecydowanie różnić w strategii działania, taktycznych sposobach realizacji własnej polityki czy budowania systemu sojuszy mimo odwoływania się do podobnych lub identycznych interpretacji islamu. W takiej sytuacji sam wewnętrzny proces zwalczania ideologicznego radykalizmu w wybranych państwach musi mieć zdecydowanie odmienny scenariusz, aczkolwiek każdy z owych scenariuszy będzie opierał się na tym samym kulturowo-religijnym fundamencie. Postawmy zatem zasadniczą tezę: ideologiczne działania deradykalizacyjne powinny być solidnie zakorzenione w kulturze islamu i czerpać ze znanych już interpretacji ulemów bądź filozofów muzułmańskich obdarzonych obecnie lub w przeszłości mocnym autorytetem, w przeciwnym razie ich skuteczność będzie minimalna lub nawet przyczyni się do jeszcze większego wzrostu radykalizmu. Wyjaśnijmy w tym miejscu, że owa przeszłość nie jest bytem zamkniętym, interesującym głównie historyka, ale podlega nieustannej reinterpretacji, po to, aby można było dzięki niej

---

*i inne wyzwania*, Warszawa 2015, *Indie i Pakistan w stosunkach międzynarodowych. Konflikty, strategie, bezpieczeństwo*, Warszawa 2013, K. Junik-Łuniewska, *From Malala to Burka Avenger: A Few Remarks on Changing Female Role Models in Contemporary Pakistan*, „Politeja” 2016, nr 40; K. Dębnicki, *The Pakistani Identity Constructed in Reaction to the Outside World. Perceptions of the West Created by Pakistan's Militant Media at the Time of Internal Strife*, „Politeja” 2016, nr 40 (całość numeru poświęcona tematyce Azji Południowej).

usprawiedliwić całkowicie współczesne rozwiązania polityczne, religijne i społeczne. Nie jest to zjawisko typowe wyłącznie dla państw muzułmańskich, ale prawdopodobnie właśnie w nich intensywność aplikacji zasad z przeszłości (najczęściej rozumianej jako „przeszłość uświęcona”) lub chociażby intensywność debat na ten temat jest największa.

Taka teza ma szczególne zastosowanie w przypadku Pakistanu, drugiego największego państwa muzułmańskiego (z populacją przekraczającą 200 milionów mieszkańców), które zostało ufundowane wyłącznie na podstawie kryterium wyznaniowego, jako „kraj dla muzułmanów”. Współczesne spory o ostateczny kształt państwa zanurzone są mocno w historii, chociaż poprawniej należałoby to sformułować tak, że ich uczestnicy czerpią z wybranych historycznych narracji, aby uzasadnić własne koncepcje i własne przekonania<sup>2</sup>. Tego typu zabiegi są dość powszechne i dobrze znane poza kręgiem muzułmańskim, niemniej jednak w państwie, którego *raison d'être* stanowił formalnie islam, argumenty pozawyznaniowe nie będą mieć większej mocy. To nie etniczność, nie język ani kwestie gospodarcze decydowały o odrębności Pakistanu, ale specyficznie interpretowana religia, która – bodajże po raz pierwszy w historii islamu – okazała się głównym czynnikiem narodotwórczym na taką skalę. Nietrudno cytować przykłady historyczne z takich krajów jak Egipt, Turcja czy nawet Iran, gdzie wyznawana religia pełni lub pełniła niezwykle ważną rolę, ale kwestie używanego języka, miejscowej kultury i podziałów etniczno-plemiennych miały nie mniejszą wagę w budowaniu tożsamości ich mieszkańców. Czysto hipotetycznie można też założyć, że nawet jeżeli religia zostałaby relegowana do obszarów czysto prywatnych w wymienionych krajach, a sferę polityczną zdominowałaby narracja świecka (co przecież bywało w przeszłości), to i tak – trawestując Jaswanta Singha – Egipt pozostałby Egiptem, Turcja Turcją, a Iran Iranem. Casus Pakistanu jest jednak odmienny<sup>3</sup>. Tutaj przesunięcie kwestii religijnych poza główny obszar działania państwa jako takiego (prawo, edukacja, sądownictwo, media etc.) sprawiłoby, że pod znakiem zapytania stanęłaby sama idea powołania go do życia i jego dalszego funkcjonowania w przyszłości. Nic zatem dziwnego, że niemal każda miejscowa debata polityczna musi z zasady mieć przede wszystkim charakter ideologiczny i czerpać z dostępnego zbioru egzegez

<sup>2</sup> Por. V. Kukreja, *Contemporary Pakistan. Political Processes, Conflicts and Crises*, New Delhi–London 2003 czy A. Rashid, *Pakistan on the Brink. The Future of Pakistan, Afghanistan and the West*, London 2012.

<sup>3</sup> Por. J. Singh *Jinnah. India-Partition, Independence*, New Delhi 2009, zwłaszcza rozdział *Politics of Identity*, s. 46–51.

islam. Dotyczy to zarówno samych fundamentów ustrojowych państwa, jak również rozwiązań cząstkowych dotyczących systemu politycznego, roli mniejszości religijnych, pozycji kobiet w społeczeństwie czy kwestii współczesnej edukacji. Nawet w dziedzinie zbrojeń sukces podczas testów jądrowych opisywano nie w kategoriach wyłącznie narodowych, lecz jako zdobycie „islamskiej broni atomowej”, co naturalnie nie miało swojego wyznaniowego odpowiednika w żadnym innym państwie. Ten ideologiczny dylemat nadal stanowi specyficzne „zadanie do rozwiązania” dla wszystkich współczesnych i przyszłych rządzących, i to niezależnie od ich partyjnej afiliacji. John L. Esposito tak pisał o sytuacji w państwie jeszcze przed końcem dekady generała Zia ul-Haqa: „Islamizacja w Pakistanie toczyła się po niezwykle wyboistej drodze. Powitana bardzo sceptycznie przez jednych, z entuzjazmem przez innych, jak do tej pory okazała się procesem, który doprowadził do frustracji, rozczarowania i rosnącej opozycji. Pakistańczycy uznali, że dużo łatwiej jest gromadzić się pod sztandarem islamu w imię protestu – czy to Brytyjczykom, czy to Hindusom, a ostatnio przeciw rządowi Bhutto – aniżeli ostatecznie rozstrzygnąć, czym jest dla nich sam islam i czym wobec tego powinno być samo państwo islamu...”<sup>4</sup>.

Ideologiczne spory nie anulowały jednakże pewnej pierwotnej narracji na temat Pakistanu, której autorzy są do dziś uznawani za ojców-założycieli państwa. Muhammad Ali Jinnah, faktyczny lider niepodległego kraju, który zmarł tuż po jego powstaniu w 1948 roku, oraz Muhammad Allama Iqbal – ideowy twórca Pakistanu (zmarł w 1938 r.) nie są bynajmniej spiszowymi postaciami obecnymi wyłącznie w państwowotwórczej celebrze, ale nadal stanowią źródło ideologicznej inspiracji. Ich pisma, wybrane przemówienia czy nawet mniej oficjalne listy używane są jako argumenty na rzecz takiej lub innej opcji politycznej w publicznej debacie, dając przy tym gwarancję wyznaniowej i państwowej prawowierności. Rzecz w tym, że jakkolwiek postulowany projekt zasadniczej reformy politycznej, nawet pozornie odległy od oficjalnej ideologii państwa (niechby i tymczasowej, jak bywało w przypadku dyktatur wojskowych, usprawiedliwiających swoje istnienie „tymczasowością do momentu przywrócenia stabilności”) powinien odwoływać się do owej pierwotnej narracji, a przynajmniej formalnie ją akceptować.

---

<sup>4</sup> J. L. Esposito, *Islam: Ideology and Politics in Pakistan*, [w:] A. Banuazizi, M. Weiner (red.), *The State, Religion and Ethnic Politics: Pakistan, Iran and Afghanistan*, Lahore 1987, s. 360–361.

## Między prawem objawionym a systemem demokratycznym – koncepcja Iqbala

Szeroki wachlarz ideowych propozycji łączy się zwłaszcza z Iqbalem, uznawanym za jednego z najwybitniejszych filozofów i poetów świata muzułmańskiego XX wieku. Szczególnie interesujące są jego koncepcje przyszłego wówczas państwa, które – przy odpowiedniej interpretacji – mogą mieć całkiem współczesne zastosowanie. Ich struktura polityczna nawiązuje do całości cywilizacji muzułmańskiej (m.in. przez brak ścisłego podziału na sferę świecką i religijną), ale ma również związek z rozwiązaniami identyfikowanymi ze światem euroatlantyckim. Iqbal uzasadniał na różne sposoby wprowadzenie systemu demokratycznego, chociaż w tym przypadku bezpieczniej byłoby określić taki system jako elekcję przedstawicielską, ponieważ z wyjątkiem samego aktu wyborczego ma on niewiele wspólnego z systemem demokratycznym Europy Zachodniej czy Stanów Zjednoczonych. W swoim dziele *Islam as an Ethical Ideal* powiada: „najlepszą formą rządu dla takiej wspólnoty [muzułmanów, P.K.] byłaby demokracja, a więc ideał pozwalający człowiekowi rozwijać wszystkie możliwości jego własnej natury, obdarzając go tak wielką wolnością, jak to tylko realne w praktyce”<sup>5</sup>. Praktyczność owego systemu jest jednakże dość mocno ograniczona, jako że muzułmański „demos” opiera się na religijnym fundamencie „nomos”. Iqbal w rozdziale *Polityczna konstytucja naszego społeczeństwa* tak to wyjaśnia: „Prawo Boga ma pozycję absolutną. [Jakikolwiek, P. K.] autorytet, z wyjątkiem interpretatora takiego prawa, nie ma miejsca w społecznej strukturze islamu. Islam całkowicie odrzuca [koncepcję, P. K.] osobistego autorytetu”<sup>6</sup>. Suwerenem, by tak to określić, jest w takiej sytuacji prawo objawione, szariat, a nie elektorat, który przykładowo mógłby w referendum zaakceptować całkowicie świecką konstytucję bez odwołania się do idei Bożej opatrności. Wybór własnych przedstawicieli miałby charakter demokratyczny, z tym Iqbal się zgadza i to gorąco popiera, tyle że ich *modus operandi* musiałby się ściśle mieścić w ramach określonych przez prawo objawione. W takiej sytuacji mielibyśmy do czynienia z politycznym bytem, który za Josephem van Essem nazwalibyśmy „teokratyczną nomokracją z systemem

<sup>5</sup> M. Allama Iqbal, *Islam as an Ethical and Political Ideal*, Lahore 1977, s. 103. Por. również T. Ahmed Parry, *Allama Iqbal on Islam-Democracy Discourse: An Analysis of his Views on Compatibility and Incompatibility*, „Islam and Muslim Societies – A Social Science Journal”, [http://www.muslimsocieties.org/Vol4-2/Iqbal\\_on\\_democracy.pdf](http://www.muslimsocieties.org/Vol4-2/Iqbal_on_democracy.pdf) (dostęp: 17.03.2018).

<sup>6</sup> M. A. Iqbal, *Islam as an Ethical...*, s. 106–107.

elekcji przedstawicielskiej”, aczkolwiek w wersji oficjalnej takie państwo określane byłoby jako „republika islamska”<sup>7</sup>.

Problem samego kształtu i genezy systemu demokratycznego w przyszłym państwie muzułmańskim był przedmiotem gwałtownych dyskusji ideowych z przedstawicielami tradycyjnego islamu czy też reprezentantami nurtu określanego dużo później jako fundamentalistyczny (salafici). Z dzisiejszej perspektywy może to wydawać się trudne do uwierzenia, ale zwolennicy Abul A’la Maududiego, jednego z symboli globalnego ruchu salafitów, wcale nie optowali początkowo za Pakistanem. Cała *umma*, czyli wspólnota muzułmańska – głosili przecież – nie powinna być dzielona granicami państwowymi, a tworzący się nacjonalizm, w przypadku nowego państwa będący z konieczności istotną częścią narracji ideologicznej jego pomysłodawców, stanowiłby przeszkodę w tworzeniu uniwersalnej jedności muzułmanów. Zakładanie kolejnych państw przez muzułmanów w żaden sposób nie cementuje *ummy*, ale ją dzieli – rozumowali logicznie – ponieważ każde z nich będzie miało swoje własne, partykularne interesy, które mogą być w sprzeczności z interesem wspólnoty jako całości<sup>8</sup>. Z kolei termin „demokracja” i jej materialne funkcjonowanie w świecie, kojarzone było najpierw przez Maududiego, a później przez Sayyida Qutba w Egipcie, ze światem Zachodu, szczególnie demokracja w wersji liberalnej obecna przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych. Fundamentalne dla systemu demokratycznego podkreślenie roli suwerena w konstytucyjnej formule „My naród... stanowimy prawa” było absolutnie nie do przyjęcia przez tradycjonalistów, ponieważ – jak twierdzili (a co Iqbal akceptował) – źródłem rzeczywistego prawa nie jest człowiek, ale wyłącznie Bóg. Pozostawała niemniej jednak kwestia egzegezy i praktycznej implementacji takiego prawa w państwie, co jednak stanowiłoby już domenę czysto ludzką, i tutaj pewien ideowy kompromis wydawał się całkiem możliwy.

Maududi ostatecznie podjął współpracę z Iqbalem, pod warunkiem, że nowe, wykoncypowane państwo nie będzie tylko „państwem dla muzułmanów”, ale „państwem islamskim”, co naturalnie oznaczało formalną akceptację szariatu, nawet jeżeli jego rozumienie byłoby przedmiotem

<sup>7</sup> Por. jego koncepcję opisywaną w: J. van Ess, *Islam*, [w:] *Pięć wielkich religii świata*, tłum. J. Doktor, Warszawa 1987.

<sup>8</sup> Por. A. A’la Maududi, *Risālah-e-Dīniyat (Traktat o religii)*, Lahore 1932. Pozycja została przetłumaczona z języka urdu na kilkanaście języków, przy czym posiłkowano się najczęściej wersją angielską *Towards Understanding Islam*, Lahore 1974; w języku polskim publikacja ukazała się dość późno: *Zrozumieć islam*, tłum. H. Szabanowicz i H. Sawafta, Gdańsk 1990.

dalszych, uściślających debat. W rzeczywistości owe późniejsze debaty nie zakończyły się przez długi czas niczym konkluzywnym, dlatego też Maududi (już po powstaniu Pakistanu) wyraził publicznie swoją dezaprobatę: „Jeżeli miałyby zostać wprowadzona świecka i bezbożna konstytucja zamiast prawdziwie islamskiej, to jaki był w ogóle sens walczyć o odrębne państwo dla muzułmanów?”<sup>9</sup>.

To sformułowanie w pewien sposób nawiązywało do jego wcześniejszych słów potępiających system demokracji w wydaniu liberalnym, który uznawał za całkowicie niekompatybilny z projektem państwa islamu. Maududi mówił bardzo otwarcie, że: „Nie ma żadnej zgody między islamem a demokracją, nawet w najbardziej drobnych kwestiach, jako że i w nich pojawiają się sprzeczności nie do pogodzenia. Gdzie panuje system [demokracji liberalnej, P. K.], tam nie ma miejsca dla islamu. Kiedy zaś islam dochodzi do władzy, tam nie ma miejsca dla demokracji”<sup>10</sup>.

Iqbal oczywiście zdawał sobie sprawę z możliwych głosów sprzeciwu wielu alimów czy salafitów, stąd też w swoim projekcie przyszłego Pakistanu nawiązuje do szariatu jako ideologicznego fundamentu, aczkolwiek nie podaje szczegółowej koncepcji jego zastosowania podczas procesu tworzenia struktur państwa. Ta niedookreśloność na poziomie praktyki była ze wszech miar usprawiedliwiona, gdyż zostawiała początkowo duże pole interpretacji dla wielu rozmaitych ugrupowań politycznych, które zaangażowane były w lobbings na rzecz przyszłego państwa. Innymi słowy: koncepcja szariatu w tym przypadku była bardziej ideowym hasłem, a nie skonkretyzowaną szczegółowo propozycją ustrojową, gotową do uchwalenia niemal natychmiast po powstaniu państwa.

## Idea demokracji jako element przesłania islamu

Kwestia implementacji systemu demokratycznego była jeszcze bardziej złożona. Zastrzeżenia Maududiego co do fundamentów samej idei demokracji, rzekomo z gruntu obcej kulturze muzułmańskiej, mogły wyglądać na uzasadnione, zwłaszcza że sam Iqbal nigdy nie ukrywał swojej intelektualnej afiliacji z filozofią i kulturą europejską. Najpierw studia na University of Cambridge, a potem obroniony doktorat na

<sup>9</sup> Cyt. za A. S. Ahmed, *Pakistan Society: Islam, Ethnicity and Leadership in South Asia*, Delhi 1988, s. 17.

<sup>10</sup> A. Maududi, *Islam and Modern Civilization*, reprint Cairo (wersja w języku arabskim i tłumaczenie angielskie), b.d., s. 98–99.

uniwersytecie w Monachium, pozwoliły mu dobrze poznać dziedzictwo kulturowe Zachodu, a nawet zaakceptować imperialną politykę Wielkiej Brytanii w Azji Południowej. Jego komentarz na temat brytyjskiej zwierzchności może obecnie budzić zdumienie, a nawet zażenowanie wśród muzułmanów, niemniej jednak istotny był sam kontekst historyczny deklaracji Iqbal. Przed I wojną światową dominacja Londynu była niepodważalna, stąd ówczesna troska o budowanie pozycji wspólnoty muzułmańskiej w całym imperium wyglądała na całkiem logiczną i uzasadnioną politycznie. Iqbal tak pisał: „Anglia w rzeczywistości spełnia jeden z największych naszych obowiązków, którego ze względu na niesprzyjające okoliczności sami nie byliśmy w stanie spełnić. Nie chodzi tu tylko o liczbę muzułmanów, których ochrania, ale o samego ducha Imperium Brytyjskiego, który sprawia, że jest to największe Imperium Muzułmańskie na świecie”<sup>11</sup>.

Późniejsze relacje Iqbal z Brytyjczykami były bardziej niż poprawne, ich kulminacją było nadanie mu tytułu szlacheckiego przez króla Jerzego V. Nieskrywany podziw dla idei demokracji nie oznaczał jednakże prostego skopiowania politycznych wzorców brytyjskich, co skądinąd uczynili twórcy Republiki Indii. System westminsterski nie mógł oficjalnie stanowić punktu odniesienia dla zdecydowanej większości muzułmanów, mocno zanurzonych w lokalnej tradycji, i Iqbal był tego faktu świadomy. Jeżeli nawet wskazywał na pozytywne jego elementy w praktyce, to w żaden sposób nie chciał świadomie nawiązywać do genezy samego ustroju demokratycznego na Zachodzie. Ta bowiem musiała znajdować się w samej cywilizacji islamu, i tylko pod tym warunkiem możliwym było propagowanie postulatu wprowadzenia systemu demokracji w przyszłym Pakistanie.

Iqbal podkreśla zatem fakt, że niespełna trzydziestoletni okres panowania tzw. kalifów prawowiernych, uznawany przez znakomitą część muzułmanów za „złotą epokę islamu”, może stanowić fundament przyszłego systemu demokratycznego. Pierwszych czterech kalifów objęło swoje stanowiska nie w drodze dziedziczenia, przypomina, lecz dzięki formule elekcyjnej. Szczegóły samej procedury wyborczej nie są znane, ale sam akt elekcji zwierzchnika *ummy* nie podlega dyskusji. Owe zwierzchnictwo, podkreśla Iqbal, nie oznacza w żaden sposób kontroli czy narzucania prawa innym członkom wspólnoty. Szariat nie jest tworem ludzkim, zatem kalif nie ma jakichkolwiek uprawnień, aby samemu dokonywać w nim zmian bądź nawet niewielkich modyfikacji. Iqbal sta-

<sup>11</sup> M. A. Iqbal, *Islam as an Ethical...*, s. 106.

wia sprawę jednoznacznie: „kalif islamu NIE jest istotą nieomylną; jak inni muzułmanie podlega temu samemu prawu; jest wybierany przez lud i przez lud pozbawiany władzy, jeżeli postępuje wbrew prawu”<sup>12</sup>. Tego typu system sprawowania władzy nie jest daleki od systemu demokracji opisywanego chociażby przez Karla Poppera. W najgłębszej swojej istocie demokracja tym różni się od tyranii – sugerował onegdaj Popper – że lud ma możliwość kontroli swoich władców i usuwania ich bez konieczności wywołania rewolucji<sup>13</sup>.

Oczywiście samą ideę kalifa, jak ją opisywał Iqbal, niekoniecznie należy rozumieć dosłownie. Instytucja kalifatu formalnie przestała istnieć w 1924 roku, aczkolwiek wcześniej miała w dużej mierze charakter wyłącznie symboliczny. Muzułmanie zamieszkujący ówczesne imperium brytyjskie nie podlegali politycznie w żaden sposób kalifowi osmańskiemu, niemniej jednak symbolizował on jedność całej wspólnoty wiernych, nawet jeżeli nie miał najmniejszego wpływu na jej funkcjonowanie.

## **Symbolika pozycji kalifa w interpretacji wybranych polityków pakistańskich**

Stanowisko prezydenta czy premiera, proponowane w strukturze przyszłego państwa, nie posiadało w sobie tej siły tradycji, co dawna funkcja kalifa, dlatego elekcja przywódcy w sposób demokratyczny nie budziła większych sporów, nawet wśród zwolenników Maududiego, dla których była zresztą kwestią drugorzędną. Warto jednak przypomnieć, że w niepodległym Pakistanie istniała pokusa odwołania się do statusu kalifa (aczkolwiek w sposób bardzo zawoalowany), co w założeniu miało wzmocnić ideologicznie pozycję urzędującego prezydenta czy premiera, najczęściej kosztem rozmaitych instytucji demokratycznych. Pierwszym przykładem był generał Zia ul-Haq, faktycznie sprawujący władzę dyktatorską w latach 1978–1988. Stopniowa implementacja szariat w państwie, islamizacja armii (dotychczas instytucji mało zideologizowanej), a przede wszystkim rola lidera w dżihadzie antysowieckim we współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, umożliwiała mu przedstawienie siebie jako jednego z najważniejszych przywódców (czy nawet najważniejszego) całego ówczesnego świata muzułmańskiego. Cieszył się szczególnym

<sup>12</sup> Tamże, s. 103.

<sup>13</sup> Por. zwłaszcza klasyczną już dzisiaj jego pozycję wydaną po raz pierwszy przez wydawnictwo Routledge: K. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, London 1945.



wsparciem fundamentalistycznej partii Dżama'at-e-Islami, założonej i długo kierowanej przez samego Maududiego. Autorytarne metody sprawowania władzy sprawiły jednakże, że polityczna opozycja zyskiwała na znaczeniu, a hasła „przywrócenia demokracji” trafiały coraz bardziej do przekonania przeciwników Zia ul-Haqa. Nic dziwnego, że po jego gwałtownej i do dziś nie w pełni wyjaśnionej śmierci, zwyciężczynią wyborów parlamentarnych okazała się Benazir Bhutto, córka obalonego w zamachu stanu i później zamordowanego Zulfikara<sup>14</sup>.

Podobne odwołania do statusu kalifa czynił Nawaz Sharif, w przeciwieństwie do Zia ul-Haqa, premier wybrany w demokratycznych wyborach. Islam stał się po raz kolejny najważniejszą kartą polityczną, szczególnie podczas drugiej kadencji Sharifa. Przykładowo, w 1998 roku dzięki jego usilnym staraniom zaakceptowano 15 poprawkę do konstytucji deklarującą szariat jako oficjalny system „sprawiedliwości społecznej”. Uwieńczeniem jego rządów miała być planowana deklaracja o nadaniu mu tytułu *Amir ul-Mominin*, czyli władca wiernych. Pretensje do zwierzchności nad wspólnotą muzułmańską wynikały chociażby z faktu posiadania przez Pakistan broni atomowej, co gwarantowało Sharifowi niezwykle wysoką pozycję polityczną w świecie islamu. Rok później, zgodnie z ówczesną historyczną logiką naprzemiennych rządów cywilno-wojskowych, został usunięty z urzędu w drodze zamachu stanu przez generała Perveza Musharafa, późniejszego prezydenta<sup>15</sup>. Nawaz Sharif okazał się jednak politykiem wyjątkowo odpornym na przeciwności. W 2013 roku jego partia – Pakistańska Liga Muzułmańska (N) – wygrała wybory, a on sam objął stanowisko premiera. Stracił je cztery lata później, na skutek decyzji Sądu Najwyższego, w rezultacie śledztwa związanego z tzw. aferą *Panama papers*<sup>16</sup>. Akurat ta dymisja w pewien sposób wpisywała się w postulat Iqbal o możliwości usunięcia lidera wspólnoty (bez konieczności rewolucji czy zamachu stanu), jeżeli działałby wbrew obowiązującemu prawu.

Iqbal w swoich rozważaniach o muzułmańskiej demokracji zdecydowanie odrzuca jakąkolwiek formę autorytaryzmu, uznając go wręcz za sprzeczny z samą ideą islamu. Ani Zia ul-Haq, ani Pervez Musharraf

<sup>14</sup> Por. wersję wydarzeń prezentowaną w swojej autobiografii przez przyszłą premier: B. Bhutto, *Daughter of the East. An Autobiography*, London 2007.

<sup>15</sup> Por. interpretację najnowszej historii Pakistanu w ocenie ówczesnego prezydenta kraju: P. Musharraf, *Na linii ognia. Wspomnienia*, tłum. U. Budzich-Szukała, M. Czekański, Warszawa 2007. Warto przypomnieć, że Musharraf promował osobiście polski przekład *Wspomnień* w Warszawie.

<sup>16</sup> Por. BBC News, *Pakistan PM Nawaz Sharif resigns after Panama Papers verdict*, 28 July 2017, <http://www.bbc.com/news/world-asia-40750671> (dostęp: 22.03.2018).

nie znaleźliby prawdopodobnie uznania w jego oczach i zostaliby w myśl jego filozofii zdefiniowani jako uzurpatorzy. Niewykluczone, że terminem „uzurpator” opisałby także Nawaza Sharifa z jego pretensjami do lidera muzułmańskiej *ummy*, niemniej jednak nie mógłby zaprzeczyć, że został on wybrany na stanowisko premiera zgodnie z zasadami demokratycznymi, a nie na skutek krwawego zamachu stanu. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że przez pojęcie autorytaryzmu Iqbal rozumiał także system monarchii dziedzicznej, stąd też jego niewielka lub żadna sympatia dla królewskich despotii, które charakteryzowały niemal całą historię świata islamu. Istniejące wówczas na subkontynencie quasi-państwa, rządzone bądź przez maharadzów bądź nawabów, nie stanowiły jakiegokolwiek alternatywy dla systemu republikańskiego, ostatecznie przyjętego zarówno przez Indie, jak i Pakistan<sup>17</sup>.

Oczywiście Iqbal był świadomy faktu, że cywilizacja muzułmańska w niewielkim stopniu przyczyniła się do rozwoju idei demokracji, zaś jej współczesny ideał wywodzi się z Europy. Wielokrotnie o tym wspomina w artykułach i publicznych wystąpieniach, aczkolwiek w sposób raczej niebezpośredni, bez wyraźnej sugestii o naśladowaniu Zachodu. Nawiązanie do epoki „kalifów sprawiedliwych” pozwoliło mu na sformułowanie konkluzji, że „demokracja jest w takim razie najważniejszym aspektem islamu i stanowi polityczny ideał [do którego należy dążyć, P. K.]”<sup>18</sup>. Tak zdecydowanie ideologiczne *dictum* narzucało formalne rozwiązania systemowe w przyszłym państwie, w którym Iqbal został przecież uznany za duchowego ojca-założyciela.

## Sufizm a szkoła Deobandi – spór o kształt miejscowego islamu

Nie sposób odnaleźć w pracach Iqbala szczegółowych rozwiązań dotyczących demokratycznych instytucji czy samego funkcjonowania państwa. Podobnie jak w przypadku analizy szariatu, Iqbal skupia się przede wszystkim na filozoficznych bądź historycznych aspektach obydwóch pojęć, tj. prawa objawionego i demokracji. Praktyczne rozwiązania instytucjonalne byłyby do opracowania dopiero na późniejszym

<sup>17</sup> Por. J. Singh, *Jinnah...* Warto przypomnieć, że autor ma czynny udział w kształtowaniu polityki Azji Południowej. Należy do książęcego klanu Radżputów, pełnił funkcję szefa dyplomacji Indii, był też ministrem obrony i finansów w rządzie BJP. Wydanie tej książki kosztowało go utratę członkostwa w partii.

<sup>18</sup> M. A. Iqbal, *Islam as an Ethical...*, s. 104.

etapie budowania Pakistanu, aczkolwiek Iqbal prawdopodobnie zakładał, że wiele instytucji państwa, jak na przykład armia, szkolnictwo średnie i wyższe, część sądownictwa czy sama struktura biurokracji centralnej będą w miarę możliwości kopiowane zgodnie ze standardami brytyjskimi, które znał najlepiej. Takie rozwiązania, jeżeli sugerowane wprost, bez odpowiednich ideologicznych obwarowań, mogłyby jednak budzić sprzeciw ówczesnych tradycjonalistów, z Maududim na czele. Koncepcja idealnego państwa, autorstwa jednego z największych ideologów fundamentalizmu, opierała się na całkowicie odmiennej filozofii: naśladowaniu struktury wspólnoty muzułmańskiej z czasów proroka Muhammada, rygorystycznym przestrzeganiu litery prawa objawionego, narzuceniu wzorców religijnych całemu systemowi edukacji, propagowaniu dżihadu w polityce zagranicznej. Maududi, podobnie jak Iqbal, nie prezentował szczegółowych rozwiązań dotyczących struktury państwa, i nie przywiązywał specjalnej wagi do analizy sposobu elekcji jego przywódców. Z późniejszej historii możemy jednakże wnioskować, że najbliższy był mu model wprowadzany przez generała Zia ul-Haqa, co było dość odległe od ideologicznych pomysłów Iqbala.

Nie mniej istotna była jeszcze jedna kwestia: odmienna interpretacja miejscowego islamu, obecnego na subkontynencie od kilkunastu stuleci. Muhammad Allama Iqbal był mocno związany z tradycją sufizmu, który dominował w przestrzeni religijnej islamu w dawnych Indiach. Liczne bractwa sufickie, wysoka pozycja społeczna pirów (mistrzów duchowych) i ich pośmiertny kult ludowy, znaczący ruch pielgrzymkowy w całym państwie do wybranych grobowców sławnych sufich, popularność mistycznej poezji i koncertów muzyki sufickiej – to wszystko kształtowało oblicze indyjskiego islamu w ciągu setek lat i budowało obszar dialogu z wyznawcami innych wyznań. Wsparcie monarsze, jak w przypadku cesarza Akbara z dynastii Wielkich Mogołów (zmarł w 1605 r.), pozwalało skutecznie propagować tę odmianę islamu, która stopniowo stała się dominującą na całym obszarze subkontynentu. Sytuacja powoli ulegała zmianie po powstaniu sipajów w 1857 roku, którego zduszenie przez Brytyjczyków oznaczało formalny koniec panowania dynastii muzułmańskiej. Dziesięć lat później kształtuje się tzw. ruch deobandi, głoszący „powrót do źródeł religii islamu”, którego celem jest odbudowa pozycji społeczności muzułmańskiej, faktycznie traktowanej z dużą nieufnością przez brytyjski establishment. Sama nazwa wywodzi się od miejscowości Deoband, w północnych Indiach, gdzie do dziś znajduje się główna szkoła ruchu – Darul Uloom Deoband. Relatywnie szybko, dzięki szerokim kontaktom międzynarodowym i aktywnej działalności akademicko-

wydawniczej, Darul Uloom Deoband staje się drugim, po Uniwersytecie Al-Azhar w Kairze, szanowanym ośrodkiem teologicznym sunnickiego islamu. Początkowo wielu zwolenników ruchu deobandi utrzymuje bliskie kontakty z sufizmem, przyznając się do tradycji wybranych bractw mistycznych. Dużo później, już w kolejnych dziesięcioleciach XX wieku, ma miejsce proces odrzucenia sufizmu, wręcz uznawania go za szkodliwą narośl na „prawdziwym przesłaniu islamu”. Niektóre elementy nauczania szkoły deobandi zaczynają zbliżać się do religijnej interpretacji wahhabizmu, Arabia Saudyjska zaś staje się jednym ze sponsorów całego ruchu.

Abul A'la Maududi, wszechstronnie wykształcony i zaznajomiony z nauką europejską (był m.in. studentem Darul Uloom w Hajdarabadzie) zaakceptował w pełni filozofię „powrotu do źródeł” i stał się jednym z najważniejszych propagatorów fundamentalizmu islamskiego. Jego książki, pisane oryginalnie w języku urdu, tłumaczone były na angielski, arabski, bengalski czy hindi. Krytykował tradycję sufizmu, która bardziej kojarzyła się mu z pluralistyczną kulturą subkontynentu aniżeli ze ściśle monoteistycznym i umocowanym w prawie objawionym przesłaniem pierwotnego islamu. Według niego przyszły Pakistan powinien być nie tyle „państwem dla muzułmanów”, czyli po prostu krajem zamieszkiwanym przez większość muzułmańską, ale „państwem islamu”, a więc takim, w którym ściśle przestrzega się zaleceń nakreślonych „przez Koran i tradycję (hadisy)”<sup>19</sup>. Jakikolwiek kopiowanie politycznych czy – gorzej jeszcze – kulturowych wzorców z Zachodu uznawał za sprzeczne z islamem. Rzecz jasna, suficka poezja Iqbal, jego filozoficzne rozważania na temat doświadczenia mistycznego czy odwoływanie się do europejskiej klasyki filozoficznej nie mogły budzić zaufania Maududiego. Nie mógł też zaakceptować jego rozwiązań politycznych, i to mimo faktu, że Iqbal wyraźnie podkreślał supremację prawa objawionego w legislaturze przyszłego Pakistanu. Spór o kształt państwa przebiegał zatem na wielu płaszczyznach: politycznej, kulturowej, wreszcie metafizycznej. Formalnie Maududi go przegrał. To Muhammad Allama Iqbal stał się symbolem współczesnego Pakistanu, Maududi zaś, mimo że zmarł ponad czterdzieści lat po śmierci Iqbal, nie odgrywał znaczącej roli w państwie, a jego partia (z wyjątkiem okresu rządów generała Zia ul-Haqa) miała bardzo ograniczony wpływ na miejscowe życie polityczne. Paradoksalnie jednak, ta porażka została stopniowo przekuta w zwycięstwo, jeśli nawet

<sup>19</sup> Por. szczegółową analizę koncepcji Maududiego w: S. Vali Reza Nasr, *Maududi and the Making of Islamic Revivalism*, Oxford 1996.

nie pełne, to przynajmniej częściowe. Maududi, dzięki swoim zaangażowanym publikacjom religijno-politycznym, egzegezie Koranu i własnej charyzmie, stał się jednym z trzech globalnych symboli politycznego islamu, obok wspomnianego już Sayyida Qutba i ajatollaha Chomeiniego. Jego interpretacje religijno-polityczne zaczęły zyskiwać na popularności pod koniec XX wieku, a niewykluczone, że nadal będą stanowić inspirację dla wielu ugrupowań czy partii uznawanych za radykalne, i to nie tylko z perspektywy euroatlantyckiej<sup>20</sup>.

## Zakończenie – proces detalibanizacji państwa

Stopniowa talibanizacja Pakistanu, która została powstrzymana dzięki operacji militarnej Zarb-e-Azb, stała się dla władz kraju wyzwaniem nie tylko *stricte* militarnym i politycznym, ale w nie mniejszym stopniu również ideologicznym. Ruch talibów, gorliwie wspierany przez armię, a zwłaszcza przez działający autonomicznie Inter-Services Intelligence (ISI), czyli wywiad wojskowy, miał w założeniu objąć kontrolą wyłącznie Afganistan. Zgodnie z doktryną „głębi strategicznej” Islamabad oczekiwał w sąsiednim państwie przyjaznego politycznie rządu, który z powodów ideologicznych nie byłby zainteresowany głębszą współpracą z Indiami. Talibowie, kształceni masowo na obszarze Pakistanu, początkowo wywiązywali się z politycznych zadań – jak oceniał to ISI – w zadowalającym stopniu. Późniejsze wydarzenia w pierwszych dekadach XXI wieku – licząc od zamachów 11 września, poprzez interwencję amerykańską w Afganistanie i trwającą tam nadal wojnę domową, aż po zbudowanie silnej sieci zmilitaryzowanych organizacji w samym Pakistanie – całkowicie zmieniły pierwotną ocenę dotyczącą przydatności talibów w polityce międzynarodowej<sup>21</sup>. Syndrom „ucznia czarnoksiężnika” zagroził stabilności jednego i drugiego państwa, czego władze w Islamabadzie nie brały zapewne wcześniej pod uwagę. Ideologia talibów, zwłaszcza pakistańskiej proveniencji, jest bardzo bliska nauczaniu szkoły deobandi, i nawet jeżeli skala stosowanej przez nich przemocy prawdopodobnie nie byłaby w pełni zaakceptowana przez zwolenników Maududiego, to ostateczny cel całego ruchu zbrojnego: zbudowania „prawdziwego pań-

---

<sup>20</sup> Por. historię rozwoju nurtów radykalnych w islamie: E. Sivan, *Radykalny islam*, tłum. A. Kosior, Kraków 2005.

<sup>21</sup> Por. klasyczną już dziś pozycję: A. Rashid, *Talibowie*, tłum. D. Chylińska, A. Lipszyc, J. Piątkowska, Kraków 2002.

stwa islamu” w dużej mierze jest zbieżny z celem czołowego ideologa fundamentalistów.

Zamachy terrorystyczne w ostatnich latach były przyczyną śmierci niemal 40 tysięcy osób i kosztowały gospodarkę kraju, według wyliczeń Międzynarodowego Funduszu Walutowego, niemal 67 miliardów dolarów<sup>22</sup>. Z kolei skuteczne ataki na główną siedzibę Sił Zbrojnych Pakistanu w Rawalpindi czy na międzynarodowe lotnisko w Karaczi, z założenia miejsca podlegające wzmocnionej ochronie, podważyły autorytet samej armii, która niemal od początku istnienia państwa czuła się w pełni odpowiedzialna za jego bezpieczeństwo, w tym także wewnętrzne. Chociaż pewna liczba zamachów była wynikiem sporów etnicznych czy porachunków mafijnych, to za większością z nich stał ruch Tehrik-e-Taliban Pakistan, będący raczej luźną federacją poszczególnych partii i grup zbrojnych aniżeli sformalizowaną strukturą polityczno-wojskową. Kontrofensywa armii i mozolny proces wyzwalania poszczególnych terenów państwa spod kontroli talibów stanowi jeden z etapów procesu deradykalizacji całego państwa. Z jednej strony rozwinięta sieć medres kształcących tysiące uczniów zgodnie z duchem szkoły deobandi i skutecznie funkcjonujące partie fundamentalistyczne proponujące ubogim Pakistańczykom pomoc socjalną czy nawet rozstrzygnięcie drobnych sporów bez odwoływania się do instancji sądowych, z drugiej działająca od dziesiątek lat struktura relatywnie umiarkowanych partii politycznych o zasięgu ogólnokrajowym, jak Pakistan Muslim League, Pakistan People's Party czy Pakistan Tehrik-e-Insaf – posiadających łącznie grubo ponad 50% miejsc w Zgromadzeniu Narodowym, względnie wolne media i sądownictwo, w tym zupełnie niezależny Sąd Najwyższy, wreszcie rosnąca liczba organizacji pozarządowych – to wszystko tworzy krajobraz współczesnego Pakistanu, państwa mocno podzielonego wzdłuż linii etnicznych, klasowych, ideologicznych czy wyznaniowych (uwzględniając podział na sunnitów i szyitów). Należy też wziąć pod uwagę zmienne procesy radykalizacji i deradykalizacji opinii publicznej czy nadal silne wpływy sufizmu i aktywną działalność poszczególnych bractw sufickich, których filozofia jest niezmiennie odległa od przesłania szkoły deobandi<sup>23</sup>. Współczesna debata ideologiczna w państwie jest konsekwencją częściowej talibanizacji (a następnie deradykalizacji) kraju, ale także nawiązuje do stosunkowo

<sup>22</sup> Wszystkie dane za raportami MFW na temat Pakistanu: <http://www.imf.org/en/Countries/PAK> (dostęp: 22.03.2018).

<sup>23</sup> Filozoficzna analiza przesłania islamu oraz rola sufizmu opisane są przez Iqbal w jego najbardziej znanej publikacji: M. Allama Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, Lahore 1989.

krótkiej historii niepodległego Pakistanu. Czy obecny ustrój powinien zachować silne podstawy demokracji, jak postulował Iqbal, z gwarancjami dla praw jednostek, z regularnie organizowanymi wyborami i niezależnym sądownictwem? Czy jest w nim miejsce na duchową wersję islamu, w wydaniu sufickim, która łagodzi surowe przesłanie religijne? A może fala ideologicznego fundamentalizmu nie została powstrzymana, a jedynie zahamowana, a w momencie kryzysu ekonomicznego i politycznego wzrośnie poparcie dla tendencji radykalnych, co doprowadzi do załamania się struktur państwa? Debata, niezwykle istotna w kontekście operacji Zarb-e-Azb, może rozpocząć proces powolnej deradykalizacji miejscowej polityki i samego społeczeństwa, a tym samym przyczynić się do reinterpretacji religii islamu w XXI wieku. To proces rozłożony na lata, aczkolwiek niewykluczone, że to koncepcje Iqbala, a nie Maududiego, po raz kolejny okażą się bardziej atrakcyjne dla klasy politycznej współczesnego Pakistanu.

## STRESZCZENIE

Artykuł traktuje o politycznych sporach związanych ze współczesnymi interpretacjami islamu w kontekście konstruowania samej idei Pakistanu, a następnie ciągłego redefiniowania jego ideologicznych fundamentów. Analizie zostały poddane dwie koncepcje, będące w opozycji: polityczna filozofia współczesnego demokratycznego państwa islamskiego, opracowana przez Muhammada Allamę Iqbala, oficjalnie uznawanego za duchowego Ojca Pakistanu, oraz tradycjonalistyczna (lub fundamentalistyczna) wizja państwa islamskiego propagowana przez Abul A'la Maududiego, twórcę Dżamaat-e-Islami, jednej z najbardziej wpływowych organizacji muzułmańskich w całej Azji. Wybrane elementy obydwóch politycznych wizji bywały realizowane przez rozmaitych graczy sceny politycznej na przestrzeni siedemdziesięciu lat. Implikacje politycznych sporów miały zawsze znaczący wpływ na ostateczny kształt pakistańskiego społeczeństwa, polityki czy stanowionego prawa. Proces deradykalizacji czy detalibanizacji, zbiegający się z wojskową operacją „Zarb-e-Azb”, wydaje się być głęboko zakorzeniony w ideologii, a jego sukces może – do pewnego stopnia – zależeć od skuteczności argumentów ideologicznych przedstawianych przez walczące strony.

*Piotr Kłodkowski*

**GOD'S GOVERNANCE OR THE SYSTEM OF DEMOCRACY –  
AN IDEOLOGICAL DISPUTE ON THE SHAPE OF THE ISLAMIC REPUBLIC  
OF PAKISTAN IN THE 20<sup>TH</sup> AND THE 21<sup>ST</sup> CENTURY**

The article deals with political disputes related to the contemporary interpretations of Islam in the context of constructing the very idea of Pakistan, and then of continuously re-defining its ideological foundations. Two contrasting concepts are analyzed, viz., the political philosophy of a modern, democratic Islamic State as elaborated by Muhammad Allama Iqbal, officially recognized as “the Spiritual Father of Pakistan”, and the traditionalist (fundamentalist) vision of an Islamic State as promoted by Abul A'la Maududi, the founder of Jamaat-e-Islami, one of the most influential Muslim organizations in Asia. The selected elements of both ideological visions have been implemented in Pakistan by various political players over the period of seventy years. The implications of these ideological disputes have always had a serious impact on the final shape of Pakistani society, policies and law. The process of de-radicalization or de-talibanization of the State, coincided with a military operation “Zarb-e-Azb”, appears to be deeply rooted in ideology and its success may, to some extent, depend on the effectiveness of ideological arguments presented by the fighting parties.

**KEY WORDS:** *de-radicalization, Islam, Iqbal, Maududi, Pakistan*

### **Bibliografia**

- Ahmed Akbar S., *Pakistan Society: Islam, Ethnicity and Leadership in South Asia*, Delhi 1988.  
 Bhutto B., *Daughter of the East. An Autobiography*, London 2007.  
 Dębnicki K., *The Pakistani Identity Constructed in Reaction to the Outside World. Perceptions of the West Created by Pakistan's Militant Media at the Time of Internal Strife*, „Politeja” 2016, nr 40.  
 Dziekan M., *Prawo muzułmańskie wczoraj i dziś*, [w:] E. Machut-Mendelka (red.), *Oblicza współczesnego islamu*, Warszawa 2003.  
 Esposito J. L., *Islam: Ideology and Politics in Pakistan*, [w:] A. Banuazizi, M. Weiner (red.), *The State, Religion and Ethnic Politics: Pakistan, Iran and Afghanistan*, Lahore 1987.  
 Ess Joseph van, *Islam*, [w:] *Pięć wielkich religii świata*, tłum. J. Doktor, Warszawa 1987.  
 Hasan Usman and Iftikhar, Ali (red.), *The Muslim Debate*, Islamabad 2015.  
 Iqbal Muhammad Allama, *Islam as an Ethical and Political Ideal*, Lahore 1977.  
 Iqbal Muhammad Allama, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, Lahore 1989.  
 Iqbal Muhammad Allama, *Kulliyat-e-Iqbal: Urdu*, Islamabad 2015.  
 Jaffrelot Ch. *The Pakistan Paradox. Instability and Resilience*, Gurgaon 2015.  
 Junik-Luniewska K., *From Malala to Burka Avenger: A Few Remarks on Changing Female Role Models in Contemporary Pakistan*, „Politeja” 2016, nr 40.  
 Kukreja V., *Contemporary Pakistan. Political Processes, Conflicts and Crises*, New Delhi–London 2003.



- Kuszevska A., *Zrozumieć Pakistan. Radykalizacja, terroryzm i inne wyzwania*, Warszawa 2015.
- Kuszevska A., *Indie i Pakistan w stosunkach międzynarodowych. Konflikty, strategie, bezpieczeństwo*, Warszawa 2013.
- Musharraf P., *Na linii ognia. Wspomnienia*, tłum. U. Budzich-Szukała, M. Czeakański, Warszawa 2007.
- Maududi A. A'la, *Risālah-e-Dīniyat (Traktat o religii, wersja oryginalna w języku urdu)*, Lahore 1932.
- Maududi A. A'la, *Islam and Modern Civilization*, reprint Cairo (wersja w języku arabskim i tłumaczenie angielskie), b.d.
- Nasr Seyyed Vali Reza, *Mawdudi and the Making of Islamic Revivalism*, Oxford 1996.
- Parray Tauseef Ahmed, *Allama Iqbal on Islam-Democracy Discourse: An Analysis of his Views on Compatibility and Incompatibility*, „Islam and Muslim Societies – A Social Science Journal”, [http://www.muslimsocieties.org/Vol4-2/Iqbal\\_on\\_democracy.pdf](http://www.muslimsocieties.org/Vol4-2/Iqbal_on_democracy.pdf) (dostęp: 17.03.2018).
- Rashid A., *Pakistan on the Brink. The Future of Pakistan, Afghanistan and the West*, London 2012.
- Rashid A. *Talibowie*, tłum. D. Chylińska, A. Lipszyc, J. Piątkowska, Kraków 2002.
- Singh J., *Jinnah. India-Partition, Independence*, New Delhi 2009.
- Sivan E., *Radykalny islam*, tłum. A. Kosior, Kraków 2005.
- Waheed-uz-Zaman, *Towards Pakistan*, Lahore 1985.

*Eugeniusz Mironowicz*

ORCID: 0000-0001-5317-8695

## **Azja Centralna – rola regionu w geopolityce rosyjskiej**

### **SŁOWA KLUCZOWE:**

*Rosja, geopolityka, Azja Centralna, Chiny, Stany Zjednoczone*

W wyniku rozpadu Związku Radzieckiego w 1991 roku azjatyckie republiki – Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Tadżykistan i Kirgistan – stały się niepodległymi państwami. Obszar poradziecki Rosja traktowała jako swoją strefę wpływów. Ze względu na powiązania byłych republik z moskiewskim centrum, na Kremlu nie rozważano nawet o potencjalnych możliwościach ewolucji polityki zagranicznej poszczególnych republik i wyboru przez nie innych sojuszników. Dotyczyło to szczególnie państw Azji Centralnej, które zachowując status samodzielnych podmiotów stosunków międzynarodowych, w pierwszych latach niepodległości prowadziły politykę zagraniczną zdecydowanie ukierunkowaną na zachowanie więzi z Federacją Rosyjską.

W państwach regionu władza pozostała w rękach byłych radzieckich dygnitarzy, a ich naturalnym odruchem była orientacja na moskiewskie centrum i oczekiwanie pomocy w rozwiązywaniu piętrzących się problemów gospodarczych i społecznych. Pograżona w chaosie Rosja nie miała jednak ani możliwości finansowych udzielenia im realnego wsparcia, ani nie przejawiała szczególnej woli i zainteresowania w utrzymywaniu bliskich więzi z byłymi azjatyckimi republikami radzieckimi. Na początku lat dziewięćdziesiątych władze Federacji Rosyjskiej podejmowały próby transformacji systemu politycznego i gospodarczego, której ideą przewodnią było dostosowanie struktur państwa do integracji

z Zachodem<sup>1</sup>. Poradzieckie republiki Azji Centralnej z ich ogromnymi problemami ekonomicznymi, finansowymi i społecznymi, w ocenie decydentów z kręgu prezydenta Borysa Jelcyna, stanowiłyby uciążliwy balast w realizacji założonych celów<sup>2</sup>.

Wobec niespełnienia przez Rosję oczekiwań elit politycznych państw tego regionu, były one postawione przed koniecznością budowania własnych systemów organizacji ładu wewnętrznego i relacji ze światem zewnętrznym. Autorytaryzm stał się tam najpowszechniejszą formą sprawowania władzy. Opozycja przeciwko autorytarnym rządom skupia się najczęściej pod hasłami radykalnego islamu, a każdy przejaw niestabilności w regionie sprzyjał upowszechnianiu postaw religijnego ekstremizmu<sup>3</sup>.

Rosja po rozpadzie ZSRR miała możliwości wpływania na politykę wewnętrzną i zagraniczną byłych azjatyckich republik radzieckich, lecz w miarę upływu czasu stawały się one coraz bardziej ograniczone. Turkmenistan pod dyktatorskimi rządami Saparmurata Nijazowa wybrał politykę izolacjonizmu i niezaangażowania, co w praktyce przełożyło się to na ograniczanie wszelkich przejawów obecności rosyjskiej w życiu publicznym w republice. Izolacjonizm stanowił także barierę przed zachodnimi wpływami, stąd turkmeński system był możliwy do zaakceptowania przez Moskwę.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, gdy w Rosji zaczęła opaść fala oczarowania Zachodem, podjęła ona próbę prowadzenia bardziej zbilansowanej polityki zagranicznej. Jednym z jej podstawowych celów stało się przywrócenie obecności politycznej w Azji Centralnej. Wraz z przejściem steru rządów przez Władimira Putina Rosja zaczęła traktować ten region jako strategiczny dla jej interesów geopolitycznych<sup>4</sup>. W Moskwie ugruntowało się przekonanie, że od stabilizacji w tej części świata w dużej mierze zależy bezpieczeństwo Federacji Rosyjskiej<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> М. Маринов, *Цели и интересы России в Центральной Азии: настоящее и будущее*, <http://politobzor.net/show-14486-celi-i-interesy-rossii-v-centralnoy-azii-nastoyaschee-i-buduschee.html> (dostęp: 11.10.2017).

<sup>2</sup> В. Парамонов, А. Строков, *Этапы внешней политики России в Центральной Азии*, „Центральная Евразия”, июнь 2008, Русская серия, 08/21(R), wyd. Defence Academy of the United Kingdom, s. 2, <http://ceasia.ru/biblioteka> (dostęp: 21.10.2017)

<sup>3</sup> А. Илья, *Внешняя политика России: вызовы, стратегия, прогноз*, <http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/326/vneshnyaya-politika-rossii-vyzovy-strategiya-prognoz-6429> (dostęp: 16.12.2017).

<sup>4</sup> N. Ostianová, *Changes in Russia's Approach Towards Central Asia*, Olomouc 2011, s. 40–45, [https://theses.cz/id/8lgiiz/DP\\_KPES\\_ostianova.pdf](https://theses.cz/id/8lgiiz/DP_KPES_ostianova.pdf) (dostęp: 28.12.2017).

<sup>5</sup> М. Маринов, *Цели и интересы России в Центральной Азии...*

Znaczenie regionu dla Kremla wzrosło jeszcze bardziej po gwałtownym pogorszeniu relacji między Rosją i Zachodem w 2014 r. z powodu kryzysu ukraińskiego<sup>6</sup>. Dla izolowanej i obłożonej sankcjami amerykańskimi oraz unijnymi Rosji, najważniejszym alternatywnym kierunkiem polityki stała się Azja. Poradzieckie republiki stanowiły pomost do Chin, Iranu, Indii i Pakistanu<sup>7</sup>.

Od czasu rozpadu ZSRR kraje Azji Centralnej stanowiły przestrzeń tranzytową dla przemytu narkotyków z Afganistanu do Federacji Rosyjskiej<sup>8</sup>. Z Afganistanu także nieustannie ku granicom Rosji następowała ekspansja radykalnego islamu. Region stanowi zatem strefę buforową pozwalającą miejscowym i obecnym tu rosyjskim służbom na rozpoznawanie i częściowe neutralizowanie zagrożeń. W porozumieniu z rządem Tadżykistanu wojsko rosyjskie nawet przez kilkanaście lat chroniło granicę afgańską tego państwa, przez którą przelewała się główna fala przemytu narkotyków i ideologii radykalnego islamu<sup>9</sup>. Stabilizacja natomiast w tej części świata i ład polityczny kontrolowany przez Moskwę ułatwiał budowanie pożądaných relacji z Chinami, Iranem, Pakistanem, Indiami, Turcją<sup>10</sup>. Znaczenie regionu zostało docenione na Kremlu szczególnie w okresie kryzysu w relacjach Rosji ze Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską po 2014 r. Rosjanie wyciągnęli wnioski z wydarzeń na Ukrainie i podjęli wówczas szereg działań na rzecz wyeliminowania amerykańskiej obecności w regionie. Rezultatem była m.in. likwidacja bazy wojsk lotniczych USA w Kirgistanie.

Państwa poradzieckiej Azji Centralnej (zwłaszcza Kazachstan, Turkmenistan i Uzbekistan) dysponują ogromnymi zasobami surowców mineralnych. Dlatego wkrótce po uzyskaniu niepodległości przez te kraje ich bogactwami zaczęły interesować się Chińczycy i Amerykanie oraz kraje z bliskiego sąsiedztwa, mające mocarstwowe aspiracje, jak Iran, Pakistan czy Turcja.

<sup>6</sup> Д. Тренин, *Внешняя политика России в ближайшие пять лет: цели, стимулы, ориентиры*, Московский Центр Карнеги, <http://carnegie.ru/2016/04/28/ru-pub-63462> (dostęp: 20.12.2017).

<sup>7</sup> С. Жибек Сапарбековна, *Геополитические интересы России в Центральной Азии*, <https://cyberleninka.ru/article/n/geopoliticheskie-interesy-rossii-v-tsentralnoy-azii> (dostęp: 27.12.2017).

<sup>8</sup> Z. Cierpiński, *Kotlina Fergańska – rozsądnik „narkoislamizmu”*, <http://www.psz.pl/116-bezpieczenstwo/kotlina-ferganska-rozsadnik-narkoislamizmu> (dostęp: 12.12.2017).

<sup>9</sup> А. Илья, *Внешняя политика России: вызовы, стратегия, прогноз...*

<sup>10</sup> Д. Тренин, *Внешняя политика Российской Федерации*, <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/5275> (dostęp: 23.12.2017).

Po 11 września 2001 r. region ze względu na sąsiedztwo Afganistanu znalazł się w centrum światowej polityki. Jego znaczenie rosło w geopolityce wielu państw, a szczególnie Stanów Zjednoczonych, prowadzących wojnę w Afganistanie, a od 2003 r. także w Iraku. Amerykanie potrzebowali baz i zaplecza logistycznego w sąsiedztwie konfliktów, w które byli zaangażowani. Rosji zabiegającej o międzynarodowe uznanie kluczowej roli w regionie wyrosła potężna konkurencja i wyzwania przerastające jej realne możliwości finansowe do prowadzenia skutecznej polityki w tej części świata.

Państwa Azji Centralnej z gospodarczego punktu widzenia nie mają dla Rosji tak wielkiego znaczenia, jak ze względów politycznych i militarnych<sup>11</sup>. Kilkanaście lat po rozpadzie ZSRR Rosja starała się utrzymać pozycje monopolisty w tranzycie ropy i gazu z Turkmenistanu i Kazachstanu do Europy. Nie dysponowała natomiast odpowiednim potencjałem inwestycyjnym, który mógłby skutecznie wiązać państwa regionu z Moskwą. W tej sytuacji głównym celem polityki rosyjskiej było budowanie strefy własnych interesów przy wykorzystaniu instrumentów kulturowych, politycznych i wojskowych oraz hamowanie lub ograniczanie wpływów chińskich i amerykańskich<sup>12</sup>.

W 2000 r. zdefiniowane zostały interesy rosyjskie w Azji Centralnej. Obowiązują one w ogólnym zarysie do dziś. Za najważniejsze uznano zapewnienie stabilizacji w regionie drogą dwustronnych porozumień i traktatów ze wszystkimi państwami. Kolejnym celem polityki rosyjskiej było wykorzystanie ich geopolitycznych atutów do rozwiązywania problemów, z którymi Rosja boryka się jako regionalne i światowe mocarstwo. Jako priorytetowe zadanie określono zdobycie międzynarodowego uznania kluczowej roli Rosji w regionie<sup>13</sup>.

Zgodnie z tak zdefiniowanymi interesami Rosja od kilkunastu lat usilnie zabiega o niedopuszczenie do sytuacji, aby region ten dostał się wyłącznie pod wpływ innej wielkiego państwa, czyli o zapobieżenie powstaniu geopolitycznego zagrożenia strategicznego z południa<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> S. Blank, *Energy, Economics, and Security in Central Asia: Russia and its Rivals*, [https://www.researchgate.net/publication/235151834\\_Energy\\_Economics\\_and\\_Security\\_in\\_Central\\_Asia\\_Russia\\_and\\_its\\_Rivals](https://www.researchgate.net/publication/235151834_Energy_Economics_and_Security_in_Central_Asia_Russia_and_its_Rivals) (dostęp: 28.12.2017).

<sup>12</sup> O. Лебедева, *Культурная дипломатия как инструмент внешней политики России на современном этапе*, „Международная жизнь”, сентябрь 2016, s. 78–80; А. Малашенко, *Интересы и шансы России в Центральной Азии*, „Pro et Contra”, I–IV 2013, s. 21.

<sup>13</sup> М. Маринов, *Цели и интересы России в Центральной Азии...*

<sup>14</sup> С. Jujsin, *Interesy Chin, Rosji i USA w Azji Środkowej*, <http://www.geopolityka.org/analizy/czzan-jujsin-interesy-chin-rosji-i-usa-w-azji-srodkowej> (dostęp: 17.12.2017).

Wielkość wpływów w Azji Centralnej określała także pozycję Rosji jako mocarstwa euroazjatyckiego.

W sferze interesów politycznych Moskwy leży utrzymanie gospodarek krajów regionu w nurcie rosyjskiego systemu ekonomicznego i ich integracja z Rosją. Moskwa nie rezygnuje z walki o wpływ na gospodarkę regionu, lecz przegrywa w ostatnich latach na tym polu konkurencję z Chinami. Szczególne znaczenie dla Kremla ma kontrola transportu surowców energetycznych, stanowiących główny produkt eksportowy państw regionu. Do 2009 r. ich transport był niemal w pełni kontrolowany przez Rosję. Wybudowany w tym roku gazociąg z Turkmenistanu do Chin przez Uzbekistan i Kazachstan spowodował złamanie monopolu rosyjskiego w tym obszarze<sup>15</sup>.

W Azji Centralnej, jako pozostałość po epoce radzieckiej, żyje około dziesięciu milionów Rosjan, w Rosji zaś kilka milionów gastarbeiters z Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu, którzy przybyli tam po upadku ZSRR w poszukiwaniu pracy i zapewnienia lepszych warunków egzystencji rodzinom pozostającym w swoich republikach. W przypadku najbiedniejszego państwa regionu – Tadżykistanu – praca blisko dwóch milionów jego obywateli w Rosji przyczynia się corocznie do transferu od 2 do 3 miliardów dolarów, co stanowi blisko połowę dochodów budżetowych<sup>16</sup>. Niewiele mniejszy jest udział gastarbeiterów kirgiskich i uzbeckich w tworzeniu PKB swoich państw. Za pieniądze przywiezione z Rosji budowano domy, kupowano mieszkania i samochody. W ślad za tym upowszechniał się wśród części społeczeństw Azji Centralnej „obraz Rosji matki-karmicielki”<sup>17</sup>.

Polityka rosyjska w państwach tego regionu przez długie lata była realizowana za pośrednictwem postsowieckich elit politycznych, których skłonność do współpracy z Moskwą stanowiła formę ubezpieczenia przed islamską opozycją wspieraną przez kraje z Zatoki Perskiej, Turcję, Iran, Pakistan. Rosja udzielając wsparcia miejscowym reżimom, tworzyła w ten sposób własną strefę bezpieczeństwa. W miarę rosnącej stabilizacji rządy niektórych państw próbowały prowadzić bardziej wielowektorową politykę. Na przełomie XX i XXI w. najbardziej ludny kraj w regionie

<sup>15</sup> Э. Касаев, *Актуальные проблемы России на газовых рынках Европы и Азии*, „Международная жизнь”, ноябрь 2015, s. 155.

<sup>16</sup> Е. Садовская, *Несмотря на кризис, Россия по-прежнему привлекательная для трудовых мигрантов*, „Панорама. Казахстанская еженедельная газета”, 24.07.2015, <http://panoramakz.com/index.php/world/item/38289-> (dostęp: 17.12.2017).

<sup>17</sup> *Русская Средняя Азия: фантомная боль империи или реальность?*, <http://politrus-sia.com/world/russkaya-srednyaya-aziya-443> (dostęp: 30.12.2017).

i z ogromnymi aspiracjami politycznymi – Uzbekistan – ewoluował w kierunku amerykańskiej orbity wpływów. Został nawet dokooptowany w 1999 r. do sojuszu tworzonego pod kuratelą USA z udziałem Gruzji, Ukrainy, Azerbejdżanu i Mołdawii – GUAM<sup>18</sup>. Próba wywołania „kolorowej rewolucji” w 2005 r. doprowadziła do wycofania się Uzbekistanu z GUAM i ponownego zbliżenia z Rosją.

Sprzeczności interesów, zadawnione konflikty i spory terytorialne między państwami regionu, szczególnie o Kotlinę Fergańską od ponad ćwierćwiecza stanowią zagrożenie destabilizacji całego regionu, czego Rosja chce uniknąć za wszelką cenę, aby nie dopuścić do wybuchu islamskiego radykalizmu. Spór o zasoby wodne Fergany między Uzbekistanem, Kirgistanem i Tadżykistanem zawsze stawiał Moskwę w trudnej sytuacji i zmuszał do opowiadania się najczęściej po stronie Kirgistanu lub Tadżykistanu, co pogarszało stosunki z Uzbekistanem. Zmiana na stanowisku prezydenta Uzbekistanu we wrześniu 2017 r., po śmierci Islama Karimowa i objęcie rządów przez wspieranego przez Kreml, Szawkata Mirzijojeva, stwarza przesłanki na stabilizację w Kotlinie Fergańskiej, oczekiwaną zarówno przez Rosję, jak Chiny<sup>19</sup>.

Autorytaryzm w poszczególnych państwach regionu nie przesądza o możliwościach zachowania rosyjskich wpływów, ani nie stanowi przeszkody w stanowieniu bliskich relacji z Zachodem. Wraz z upływem czasu odchodzą z najwyższych stanowisk państwowych przywódcy wywodzący się bezpośrednio z aparatu władzy radzieckiej. W Turkmenistanie, Kirgistanie i Uzbekistanie prezydentami zostali ludzie, którzy karierę polityczną zaczęli w niepodległych państwach – Gurbangula Berdimuhamedow, Ałmazbek Atambajew, Sooronbaj Dżeenbekow, Szawkat Mirzijojev. We wszystkich przypadkach wymianie przywódców towarzyszyła delikatna liberalizacja praktyki sprawowania władzy, lecz nienaruszająca podstaw istniejących systemów politycznych.

Rozpad ZSRR i kilkuletnia zdystansowana polityka rosyjska w regionie stanowiły warunki sprzyjające zaangażowaniu Chin, których aktywność w Azji Centralnej rosła proporcjonalnie do rozwoju gospodarczego tego kraju. Surowce będące w dyspozycji państw z bliskiego sąsiedztwa stanowiły naturalną motywację do zainteresowania Pekinu tym regionem. Chińska ekspansja w Azji Centralnej miała i ma głównie charakter

---

<sup>18</sup> N. Ostianová, *Changes in Russia's Approach Towards Central Asia...*, s. 5. Po przyjęciu Uzbekistanu organizacja miała skrót GUAM.

<sup>19</sup> J. Lang, *Uzbekistan: normalizacja relacji z sąsiadami*, Analizy OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-01-04/uzbekistan-normalizacja-relacji-z-sasiadami> (dostęp: 23.12.2017).

ekonomiczny i finansowy, lecz w ostatnich latach region nabiera także z perspektywy Pekinu znaczenia geopolitycznego. Graniczy z chińskim Turkiestanem Wschodnim, gdzie ożywiły się ruchy islamistyczne i separatystyczne. Stabilna Azja Centralna stanowi skuteczną tamę przed przenikaniem międzynarodowego terroryzmu na obszary zamieszkałe przez chińskich muzułmanów<sup>20</sup>.

Chińczycy unikają oddziaływania na procesy wewnątrzpolityczne w poszczególnych państwach regionu, demonstrując gotowość współpracy z każdym reżimem, który umożliwi im prowadzenie działalności gospodarczej. Inwestują przede wszystkim w infrastrukturę transportową i energetyczną, która ułatwia zaopatrzenie w surowce dla chińskiego przemysłu i jednocześnie sprzyja poszerzaniu chińskiej ekspansji w kierunku zachodnim<sup>21</sup>. Najważniejszym składnikiem współpracy gospodarczej Chin z państwami Azji Centralnej jest energetyka. Zapewnienie stałego zaopatrzenia w surowce energetyczne dla potężnej gospodarki chińskiej ma dla Pekinu strategiczne znaczenie.

Chiny inwestują na obszarze, który Rosja traktowała i traktuje jako swoją strefę wpływów. Chcąc utrzymać dominujące znaczenie w regionie i nie mając do dyspozycji takich zasobów finansowych, jak Chińczycy, Rosjanie próbują tworzyć formalne struktury integracyjne z udziałem państw Azji Centralnej, jak Wspólna Przestrzeń Gospodarcza, Unia Celna, Euroazjatycka Unia Gospodarcza czy Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Nie zmienia to faktu wielokrotnie szybciej rosnącej wymiany handlowej Chin z państwami regionu mimo braku formalnych struktur, które teoretycznie powinny ułatwiać ekspansję Rosji. Niektórzy badacze określają nawet region jako kondominium rosyjsko-chińskie, gdzie „Rosja utrzymała dominację w polityce i kwestiach bezpieczeństwa, zaś Chiny wzięły gospodarkę”<sup>22</sup>.

Po upadku ZSRR wymiana handlowa Rosji z byłymi radzieckimi republikami azjatyckimi zmniejszyła się dziesięciokrotnie i w latach 1992–1998 utrzymywała się na poziomie 6–7 mld dolarów rocznie. W tym czasie wielkość obrotów pięciu państw Azji Centralnej z Chinami była bardzo niska i wahała się w granicach 350–700 mln dolarów w skali roku. Kryzys

<sup>20</sup> Cz. Jujsin, *Interesy Chin, Rosji i USA w Azji Środkowej...* (dostęp: 17.12.2017).

<sup>21</sup> В. Парамонов, *Китай и Центральная Азия: Состояние и перспективы экономических отношений*, „Центральная Евразия”, май 2005, Русская серия, 05/25(R), wyd. Defence Academy of the United Kingdom, s. 9–12, <http://ceasia.ru/biblioteka/> (dostęp: 01.11.2017).

<sup>22</sup> *Dwa mocarstwa rzucą wyzwanie USA?*, Michał Lubin w rozmowie z Piotrem Gruszką <http://wiadomosci.onet.pl/autorzy/piotr-gruszka> (dostęp: 23.12.2017).



finansowy w Rosji z 1998 r. spowodował spadek obrotów z państwami regionu o połowę. Chiny w tym czasie odnotowały wzrost o 25 procent. Dopiero w 2003 r. Rosji udało się przywrócić wielkość wymiany sprzed kryzysu. Do tego czasu handel z Chinami zwiększył się trzykrotnie, do wielkości 3,3 mld dolarów. W latach 2004–2006 wartość obrotów handlowych Rosji z państwami regionu wzrosła o 42 procent, do 14,9 mld, Chin natomiast o 150 procent, do 10,8 mld dolarów<sup>23</sup>. Uwzględniając całe piętnastolecie, od 1992 do 2006 r., Rosja zwiększyła wymianę handlową z państwami Azji Centralnej 2,3 razy, Chiny zaś 25,6 razy. Rok 2006 był ostatnim, w którym Rosja miała jeszcze przewagę nad Chinami w zakresie wielkości obrotów handlowych z państwami Azji Centralnej. W ostatniej dekadzie, w związku z ogromnymi inwestycjami w regionie, Chiny stały się niekwestionowanym liderem w relacjach gospodarczych z państwami Azji Centralnej, z tendencją stale rosnącej przewagi nad Rosją. Wzmoczona w ostatnich latach aktywność inwestycyjna Chin w Azji Centralnej jest budowaniem bezpiecznego zaplecza i alternatywnych źródeł zaopatrzenia dla surowców energetycznych importowanych z Zatoki Perskiej<sup>24</sup>.

Strategiczne dla Chin rynki zbytu znajdują się w regionie Dalekiego Wschodu, Oceanu Spokojnego, w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej. Rosja i kraje Azji Centralnej, jako dostawcy surowców dla chińskiego przemysłu, stanowią bardzo ważny komponent w strategii Pekinu zapewnienia dominującej pozycji w gospodarce światowej. Stwarzają gwarancję bezpieczeństwa energetycznego Chin, które określa ich miejsce w gospodarce światowej i w rywalizacji o pozycję lidera ze Stanami Zjednoczonymi. Realizację tej strategii ułatwia polityka zarówno Rosji, jak i państw regionu, ukierunkowana na stały wzrost objętości sprzedawanych surowców, stanowiących główne źródła dochodów budżetowych tych krajów. W istniejących realiach – piszą uzbecki analitycy – Pekin postrzega Rosję i kraje Azji Centralnej nie jako partnerów do realizacji

<sup>23</sup> В. Парамонов, А. Строков, *Экономическое присутствие России и Китая в Центральной Азии*, tabela 1: *Объемы и динамика торгово-экономических отношений России и Китая со странами Центральной Азии*, „Центральная Евразия”, май 2007, Русская серия, 07/12(R), wyd. Defence Academy of the United Kingdom, s. 3, <http://ceasia.ru/biblioteka> (dostęp: 02.11.2017). Autorzy podają, że dane pochodzą z oficjalnych źródeł państw Azji Centralnej.

<sup>24</sup> А. Строков, В. Парамонов, *Россия, Китай и Европа в Центральной Азии: история политики и взаимодействия*, <http://www.easttime.ru/analytics/tsentralnaya-aziya/rossiya-kitai-i-evropa-v-tsentralnoi-azii-istoriya-politiki-i-vzaimodei> (dostęp: 27.12.2017).

wspólnych strategicznych priorytetów, lecz czasowych sojuszników pełniących funkcje dostawców surowców dla chińskiej gospodarki<sup>25</sup>.

Jest to sytuacja niewygodna przede wszystkim dla Federacji Rosyjskiej, która zmuszona jest konkurować z państwami Azji Centralnej w sprawie warunków dostaw surowców energetycznych, a ponadto rosnąca obecność chińska w regionie mocno ogranicza tam aktywność ekonomiczną Rosji. Moskwa jednak od wielu lat traktuje chińską ekspansję w Azji Centralnej jako nieunikniony efekt pozycji Chin w gospodarce światowej. W sferze retorycznej Kremla Azja Centralna stanowi przestrzeń partnerskiej współpracy obu mocarstw<sup>26</sup>. W wymiarze praktycznym partnerstwo to jest realizowane w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy, której członkami oprócz Rosji i Chin są Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan, a od czerwca 2017 r. – Indie i Pakistan.

Przy współdziałaniu Chin i Rosji udało się w 2012 r. powstrzymać realizację planów amerykańskich i tureckich dotyczących zmiany głównego kierunku eksportu turkmeńskiego gazu i skierowania go do Europy przez Kaukaz i Turcję<sup>27</sup>. Turkmenistan nie należał do Szanghajskiej Organizacji Współpracy, co było czynnikiem sprzyjającym realizacji planów. Skoordynowana polityka Pekinu i Moskwy sprawiła, że głównymi odbiorcami tego gazu nadal pozostają Chiny i Rosja<sup>28</sup>.

Wśród analityków rosyjskich często jest jednak wyrażana obawa, czy chińska obecność gospodarcza na taką skalę nie zagrozi procesom integracyjnym zainicjowanym przez Rosję z udziałem Kazachstanu, Kirgistanu i Tadżykistanu, czy rządy tych krajów nie zrezygnują ze współpracy w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym oraz Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej na rzecz układów dwustronnych z Chinami. Podkreślają jednocześnie, że porażka w realizacji obu tych projektów będzie oznaczała ustanowienie wyłącznie chińskiej strefy wpływów w regionie. Komentatorzy są zgodni, że obecnie Szanghajska Organizacja Współpracy umacnia relacje chińsko-rosyjskie, lecz ich spoiwem jest wola

<sup>25</sup> В. Парамонов, А. Строков, Олег Столповский, *Китайское присутствие в Центральной Азии: новая угроза или новая возможность для России?* „Центральная Евразия”, январь 2011, s. 5, <http://ceasia.ru/biblioteka> (dostęp: 04.11.2017).

<sup>26</sup> Д. Тренин, *Внешняя политика Российской Федерации...*; Алексей Малашенко, *Интересы и шансы России в Центральной Азии...*, s. 23.

<sup>27</sup> Э. Касаев, *Актуальные проблемы России на газовых рынках Европы и Азии...*, s. 143–145.

<sup>28</sup> Л. Савин, *Геополитическая роль России в Центральной Азии*, <http://www.evrazia.org/article/2114> (dostęp: 19.12.2017).

obu stron stworzenia mocnej alternatywy dla potencjalnej obecności USA i NATO w regionie<sup>29</sup>.

Drugie z wielkich mocarstw, będące konkurentem Rosji w Azji Centralnej – Stany Zjednoczone – próby zbudowania w regionie własnej strefy wpływów podjęły w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. Amerykanie rozpoczęli wówczas wielkie inwestycje związane z wydobyciem i przesyłaniem ropy naftowej z ominięciem terytorium Federacji Rosyjskiej, z zachodniego wybrzeża Morza Kaspijskiego do tureckiego portu Ceyhan nad Morzem Śródziemnym<sup>30</sup>. W wymiarze globalnym surowce kaspijskie na światowych rynkach miały zredukować znaczenie źródeł znaną z Zatoki Perskiej. Jednocześnie Amerykanie poprzez budowę rurociągów z Azerbejdżanu przez Gruzję do Turcji stawali się głównymi beneficjentami z tytułu handlu kaspijską ropą<sup>31</sup>. Ich celem stało się zbudowanie Południowego Korytarza Gazowego, którym surowiec z Turkmenistanu i Kazachstanu przez Morze Kaspijskie, Azerbejdżan, Gruzję i Turcję miał trafić do odbiorców europejskich<sup>32</sup>. Pozwoliłoby to także wpływać na ceny ropy w skali globalnej.

Zdaniem znawcy geopolityki regionu, Czczana Jujsina, „ustanowienie kontroli nad złożami środkowoazjatyckimi i basenu Morza Kaspijskiego to część ogólnego planu Amerykanów. Dążenie do kontroli spowodowane jest nie tylko chęcią całkowitego zaspokojenia potrzeb rynku wewnętrznego, lecz także – uzyskania środka nacisku w sprawach międzynarodowych”<sup>33</sup>.

W ostatnich latach XX w. Amerykanie w wyniku inwestycji w sektorze surowcowym i energetycznym umocnili swoje znaczenie w regionie Morza Kaspijskiego. Rosja straciła nie tylko pozycję monopolisty w pośrednictwie transportu surowców energetycznych z zachodniego

---

<sup>29</sup> R. Weitz, *Why Russia and China have not formed an anti-American alliance*, [https://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/411/china\\_russia\\_weitz.pdf](https://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/411/china_russia_weitz.pdf) (dostęp: 13.12.2017); Астапенко Илья, *Внешняя политика России: вызовы, стратегия, прогноз...*

<sup>30</sup> О. Барабанов, *Политика США в Центральной Азии и Закавказье*, [w:] М. Наринский, А. Мальгин (red.), *Южный фланг СНГ. Центральная Азия – Каспий – Кавказ. Возможности и вызовы для России*, wyd. Логос, Москва 2003, s. 343–347.

<sup>31</sup> Р. Дзарасов, *Интересы США в Евразии и на Украине*, „Международная жизнь”, сентябрь 2015, s. 99–101.

<sup>32</sup> R. M. Cutler, *Turkmenistan pipeline from east to west to be completed this year*, <http://www.eurasiansecurity.com/energy-geopolitics/turkmenistan-pipeline-completing-east-west/> (dostęp: 05.12.2017); *USA popierają Gazociąg Transkaspijski*, <http://biznesalert.pl/usa-popieraja-gazociag-transkaspijski/> (dostęp: 12.12.2017).

<sup>33</sup> Cz. Jujsin, *Interes Chin, Rosji i USA w Azji Środkowej...* (dostęp: 17.12.2017).

wybrzeża, ale także część wpływów politycznych w tej części świata. Zaistniała realna perspektywa na pojawienie się amerykańskiej konkurencji także na wschodnim wybrzeżu Morza Kaspijskiego<sup>34</sup>.

Po 11 września 2001 r. walka z terroryzmem stała się najważniejszym celem polityki amerykańskiej. Azja Centralna, ze względu na sąsiedztwo z Afganistanem, nabrała znaczenia strategicznego<sup>35</sup>. Za zgodą rządów Kirgistanu i Uzbekistanu powstały na terenie tych państw bazy wojsk lotniczych Stanów Zjednoczonych. Tadżykistan udostępnił przestrzeń powietrzną i wszelką pomoc logistyczną. Amerykańskie wojsko znalazło się w strefie wpływów politycznych Rosji i w pobliżu granicy chińskiej, co stwarzało szerokie możliwości monitorowania w regionie działań obu tych krajów. Dla Rosji bazy amerykańskie w Azji Centralnej ze względów prestiżowych i geopolitycznych były nie do zaakceptowania. Po agresji USA na Irak Rosja podjęła działania na rzecz likwidacji tych baz, wykorzystując przede wszystkim swoje wpływy polityczne w stolicach państw tego regionu<sup>36</sup>. Mimo dochodów płynących ze stacjonowania wojsk USA wszystkie kraje pozbyły się ich ze swojego terytorium. Ostatni żołnierze amerykańscy opuścili bazę w Manas w Kirgistanie w lipcu 2014 r. Wcześniej Rosjanie obiecali Kirgizom pożyczki, inwestycje, pomoc w modernizacji armii i umorzenie długów<sup>37</sup>. Wykazali ogromną determinację w działaniach na rzecz marginalizacji czynnika amerykańskiego w regionie.

Obecność amerykańska była także sprzeczna z interesami Chin. Wywoływała obawy o możliwość ingerencji i powodowanie konfliktów etnicznych w Turkiestanie Wschodnim, a ponadto stwarzała potencjalną konkurencję w imporcie miejscowych surowców<sup>38</sup>. Były to okoliczności sprzyjające budowaniu antyamerykańskiego układu rosyjsko-chińskiego,

<sup>34</sup> A.-C. Carls, *Central Asia: The New Silk Road's Gordian Knot?*, <http://worldhistoryconnected.press.illinois.edu/6.1/carls.html> (dostęp: 22.12.2017).

<sup>35</sup> R. M. Cutler, *US-Russian strategic relations and the structuration of Central Asia*, [w:] *The Greater Middle East in Global Politics*, «International Studies in Sociology and Social Anthropology. Social Sciences» 2007, s. 99–104.

<sup>36</sup> R. Gortat, *Likwidacja amerykańskiej bazy Manas w Kirgistanie – realność czy nowa gra?*, <http://oapuw.pl/likwidacja-amerykanskiej-bazy-manas-w-kirgistanie-realnosc-czy-nowa-gra/> (dostęp: 22.12.2017).

<sup>37</sup> K. Zasztowt, *Rywalizacja Rosji i NATO w Azji Środkowej*, file:///C:/Users/Admin/Downloads/Konrad\_Zasztowt-Rywalizacja\_Rosji\_i\_NATO\_w\_Azji\_Srodkowej.pdf (dostęp: 23.12.2017); J. Lang, *Kirgistan wypowiada USA umowę o bazie Manas*. Analizy OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-07-10/kirgistan-wypowiada-usa-umowe-o-bazie-manas> (dostęp: 16.12.2017).

<sup>38</sup> Cz. Jujsin, *Interesy Chin, Rosji i USA w Azji Środkowej...* (dostęp: 17.12.2017).

mimo potencjalnie sprzecznych interesów między Moskwą i Pekinem w regionie.

Bunty społeczne przeciwko władzy w Kirgistanie i Uzbekistanie w 2005 r. określane mianem „kolorowych rewolucji” były traktowane przez Rosję jako obca ingerencja w procesy polityczne suwerennych państw. W domyśle tymi obcymi byli Amerykanie. „Sprawa w tym – pisze rosyjski analityk – że takie scenariusze, naruszające podstawy politycznej stabilizacji, bezpośrednio tworzą możliwości dojścia do władzy skrajnych islamistów. Jednym słowem, stanowisko Rosji zasadniczo różni się od podejścia Stanów Zjednoczonych, które windują demokrację do rangi globalnego ustroju politycznego i określili swoją rolę w jej rozszerzaniu ważnym czynnikiem w długookresowej perspektywie umocnienia stabilizacji w regionie”<sup>39</sup>.

Amerykanie w okresie wojen prowadzonych w Afganistanie i Iraku z wykorzystaniem baz i zaplecza logistycznego Azji Centralnej oficjalnie deklarowali, że nie rywalizują z Rosją o wpływy w tym regionie. W tym samym czasie doradca Sekretarza Obrony Donalda Rumsfelda, John Arquilla, wyrażał pogląd dość powszechny wśród administracji amerykańskiej, o nieuchronności konfliktu interesów politycznych między USA i Rosją<sup>40</sup>. Azja Centralna była jednym z miejsc, gdzie uzewnętrzniły się sprzeczności geopolityczne obu mocarstw.

Nie było to sprzeczne z rosyjską interpretacją obecności amerykańskiej w regionie. Rosjanie oceniali, że Amerykanie od czasu, gdy pojawili się w Azji Centralnej, podejmowali szereg działań na rzecz usunięcia Rosji z obszaru jej tradycyjnych interesów<sup>41</sup>. W Moskwie przede wszystkim krytycznie przyjmowano politykę Zachodu intensywnej liberalizacji centralno-azjatyckich społeczeństw. W czasie, gdy słabe państwa regionu oczekiwały pomocy dyplomatycznej, humanitarnej i moralnej – pisał rosyjski analityk – Zachód przysyłał agenturę, która, dysponując potężnymi środkami, budowała własne sieci powiązań w postaci organizacji pozarządowych. Działające równolegle organizacje islamistyczne wprawdzie miały różne cele ostateczne od organizacji finansowanych przez Amerykanów, lecz jedne i drugie prowadziły działalność na rzecz osłabienia roli państwa<sup>42</sup>. Rosjanie podkreślają, że swoją pozycję w regionie,

---

<sup>39</sup> М. Маринов, *Цели и интересы России в Центральной Азии...* (dostęp: 22.12.2017).

<sup>40</sup> J. Arquilla, *Yes, Russia Is Our Top Geopolitical Foe*, <http://foreignpolicy.com/2012/09/17/yes-russia-is-our-top-geopolitical-foe/> (dostęp: 23.12.2017).

<sup>41</sup> М. Маринов, *Цели и интересы России в Центральной Азии...* (dostęp: 22.12.2017).

<sup>42</sup> Л. Савин, *Геополитическая роль России в Центральной Азии*, <http://www.evrazia.org/article/2114> (dostęp: 19.12.2017).

w odróżnieniu od Amerykanów, budowali, akceptując istniejące realia polityczne, bez prowokowania rewolucyjnych rebelii, bez finansowania i współpracy z antyreżimową opozycją<sup>43</sup>.

Argumenty rosyjskie okazały się dość przekonujące dla znacznej części elit politycznych i intelektualnych z Azji Centralnej. Pochodząca z Kazachstanu znawczyni uwarunkowań geopolityki regionu Zhibek Syzdykova Saparbekovna ocenia, że w odróżnieniu od Związku Radzieckiego, który prowadził ekspansjonistyczną politykę, współczesna Rosja broni jedynie swoich pozycji w Azji Centralnej przed ekspansją Chin, Stanów Zjednoczonych, Turcji, Iranu, Unii Europejskiej<sup>44</sup>. Obecność Rosji w życiu politycznym i gospodarczym traktuje się tam wciąż jako coś naturalnego, podczas gdy inni próbują usadzić się na terytorium byłego Związku Radzieckiego, kojarzonym przez starsze pokolenia Uzbeków, Tadżyków, Kazachów, Kirgizów czy Turkmenów jako obszar rosyjskiej państwowości<sup>45</sup>.

## STRESZCZENIE

Po rozpadzie Związku Radzieckiego Rosja przez kilka zaniebdywała relacje z republikami w Azji Centralnej. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych Kreml podjął próbę utrzymania dominacji politycznej i ekonomicznej w regionie. Wyzwaniem dla Rosji było pojawienie się w Azji Centralnej konkurencji chińskiej i amerykańskiej. Moskwie nie udało się powstrzymać chińskiej ekspansji gospodarczej. Chińczycy uznali jednak dominującą rolę Rosji w sferze polityki i bezpieczeństwa w regionie. Obecność amerykańska w regionie przez Moskwę jest traktowana jako zagrożenie bezpieczeństwa. Niepokój Kremla budziły zarówno amerykańskie projekty inwestycyjne związane z przesyłaniem ropy i gazu, jak i polityczne, realizowane pod hasłami szerzenia demokracji.

<sup>43</sup> М. Маринов, *Цели и интересы России в Центральной Азии...* (dostęp: 22.12.2017).

<sup>44</sup> С. Жибек Сапарбековна, *Геополитические интересы России в Центральной Азии*, <https://cyberleninka.ru/article/n/geopoliticheskie-interesy-rossii-v-tsentralnoy-azii> (dostęp: 27.12.2017).

<sup>45</sup> С. Чжуанчжи, *Центральной Азии сложно было „оторваться” от СССР*, <http://russian.people.com.cn/95181/7692578.html> (dostęp: 30.12.2017).

Eugeniusz Mironowicz

## CENTRAL ASIA – THE ROLE OF THE REGION IN RUSSIAN GEOPOLITICS

After the collapse of the Soviet Union, Russia neglected relations with the republics in Central Asia for a few. In the second half of the nineties, the Kremlin attempted to maintain political and economic domination in the region. The challenge for Russia was the emergence of Chinese and American competition in Central Asia. Moscow failed to stop China's economic expansion. However, the Chinese recognized Russia's dominant role in the sphere of politics and security in the region. The American presence in the region by Moscow is treated as a threat to security. The Kremlin was alarmed both by American investment projects related to the transmission of oil and gas, and political projects carried out under the slogans of spreading democracy.

**KEY WORDS:** *Russia, geopolitics, Central Asia, China, United States*

### Bibliografia

- Astapenko I., *Russian Foreign Policy: Challenges, Strategy, Forecast*, <http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/326/vneshnyaya-politika-rossii-vyzovy-strategiya-prognoz-6429>.
- Blank S., *Energy, Economics, and Security in Central Asia: Russia and its Rivals*, [https://www.researchgate.net/publication/235151834\\_Energy\\_Economics\\_and\\_Security\\_in\\_Central\\_Asia\\_Russia\\_and\\_its\\_Rivals](https://www.researchgate.net/publication/235151834_Energy_Economics_and_Security_in_Central_Asia_Russia_and_its_Rivals).
- Cierpiński Z., *Kotlina Fergańska – rozsadnik „narkoislamizmu”*, <http://www.psz.pl/116-bezpieczenstwo/kotlina-ferganska-rozsadnik-narkoislamizmu>.
- Cutler R., *The shattering of the sino-russian entente over the shape of Central Asia?*, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/7060-analytical-articles-cacianalyst-2001-11-21-art-7060.html?tmpl=component&print=1>.
- Cutler R., *US-Russian strategic relations and the structuration of Central Asia*, [w:] *The Greater Middle East in Global Politics*, „International Studies in Sociology and Social Anthropology. Social Sciences” 2007.
- Gortat R., *Likwidacja amerykańskiej bazy Manas w Kirgistanie – realność czy nowa gra?*, <http://oapuw.pl/likwidacja-amerykanskiej-bazy-manas-w-kirgistanie-realnosc-czy-nowa-gra>.
- Lang J., *Uzbekistan: normalizacja relacji z sąsiadami*, Analizy OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-01-04/uzbekistan-normalizacja-relacji-z-sasiadami>.
- Ostianová N., *Changes in Russia's Approach Towards Central Asia*, Olomouc 2011, [https://theses.cz/id/8lgiiz/DP\\_KPES\\_ostianova.pdf](https://theses.cz/id/8lgiiz/DP_KPES_ostianova.pdf).
- Paramonov V., *China and Central Asia: Condition and Prospects of Economic Relations*, „Central Eurasia”, May 2005, <http://ceasia.ru/biblioteka>.
- Paramonov V., Stokov A., *Economic Presence of Russia and China in Central Asia*, „Central Eurasia”, May 2007, <http://ceasia.ru/biblioteka>.
- Paramonov V., Stokov A., Stolpovsky O., *Chinese Presence in Central Asia: a New Threat or a New Opportunity for Russia?* „Central Eurasia”, January, <http://ceasia.ru/biblioteka>.

- Savin L., *Geopolitical Role of Russia in Central Asia*, <http://www.evrazia.org/article/2114>.
- Strokov A., Paramonov V., *Russia, China and Europe in Central Asia: the history of politics and interaction*, <http://www.easttime.ru/analytics/tsentralnaya-aziya/rossiya-kitai-i-evropa-v-tsentralnoi-azii-istoriya-politiki-i-vzaimodei>.
- Syzdykova Zh. S., *Geopolitical interests of Russia in Central Asia*, <https://cyberleninka.ru/article/n/geopoliticheskie-interesy-rossii-v-tsentralnoy-azii>.
- Trenin D., *Foreign Policy of the Russian Federation*, <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/5275>.
- Trenin D., *Russia's Foreign Policy in the Next Five Years: Goals, Incentives, Benchmarks*, <http://carnegie.ru/2016/04/28/ru-pub-63462>.
- Weitz R., *Why Russia and China have not formed an anti-American alliance*, [https://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/411/china\\_russia\\_weitz.pdf](https://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/411/china_russia_weitz.pdf).
- Zasztowt K., *Rywalizacja Rosji i NATO w Azji Środkowej*, [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Konrad\\_Zasztowt-Rywalizacja\\_Rosji\\_i\\_NATO\\_w\\_Azji\\_Srodkowej.pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Konrad_Zasztowt-Rywalizacja_Rosji_i_NATO_w_Azji_Srodkowej.pdf).



Sabina Grabowska

ORCID: 0000-0003-0530-708X

## Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku

SŁOWA KLUCZOWE:

*konstytucja, referendum, demokracja bezpośrednia*

### Wprowadzenie

Nazwa referendum sięga XVI w. i pochodzi ze Szwajcarii. Wywodzi się ona z zasady bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli danej społeczności, która obowiązywała w dwóch kantonach Graubünden i Wallis<sup>1</sup>. Przedstawiciele gmin wybierani na zgromadzenia federalne składali swym mandatodawcom sprawozdania i otrzymywali instrukcje. Była to pierwotna forma referendum<sup>2</sup>, do pewnego stopnia podobna do referendum Konfederacji przed wprowadzeniem Konstytucji 1848 r. (polecenie wzięcia *ad audiendum et referendum* – łac. *refero* – odnieść się, zwrócić się)<sup>3</sup>. Obecnie referendum posiada wyraźnie cechy prawodawstwa ludowego i tylko nazwa świadczy o jego pochodzeniu<sup>4</sup>.

Aktualnie przez pojęcie referendum należy rozumieć możliwość wyrażenia swego stanowiska w określonej sprawie w głosowaniu przez ogół

<sup>1</sup> Szerzej: S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 37–47.

<sup>2</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawnoporównawcze*, Rzeszów 2005.

<sup>3</sup> W. Woodrow, *Ustrój państwowy Szwajcarii*, Warszawa 1916, s. 158.

<sup>4</sup> J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 239–243.

uprawnionych do tego osób<sup>5</sup>. Z technicznego punktu widzenia możliwość ustosunkowania się obywateli do przedmiotu referendum jest znacznie ograniczona. Sprowadza się ona do wyboru pomiędzy dwoma lub kilkoma alternatywnymi rozwiązaniami. Najczęściej wybór kończy się na zaznaczeniu odpowiedzi „tak” lub „nie” na zadane pytanie<sup>6</sup>.

Referendum nie jest instytucją często stosowaną w praktyce. Wyjątek w tym względzie stanowi Szwajcaria<sup>7</sup>. Daje się jednak zauważyć coraz częstsze korzystanie z instytucji referendum<sup>8</sup>, związane m.in. z kryzysem demokracji przedstawicielskiej. Przeciwnicy referendum oceniają negatywnie zastępowanie parlamentu przez referenda<sup>9</sup>. Twierdzą, że referenda są kosztowne i czasochłonne, a obywatele przeważnie są słabo poinformowani o sprawach związanych z rozstrzygnięciem problemów państwowych, co powoduje niską frekwencję podczas głosowań ludowych<sup>10</sup>. Z kolei zwolennicy referendum podnoszą, że referendum to „najbardziej demokratyczna forma sprawowania rządów, która w swym założeniu nie ma rozstrzygać konfliktów powstałych między członkami ciał przedstawicielskich, a dać pełny wyraz woli suwerena”<sup>11</sup>.

Dyskusje związane z setną rocznicą odzyskania przez Polskę niepodległości skłoniły mnie do refleksji dotyczącej referendum oraz analizy przypadków przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum w Polsce po 1945 r.

Referendum jest w Polsce instytucją młodą. Żadna z konstytucji okresu międzywojennego nie przewidywała instytucji referendum. Po zakończeniu II wojny światowej, w okresie przed uchwaleniem Konstytucji z 22 lipca 1952 r.<sup>12</sup> przeprowadzono 30 czerwca 1946 r. referendum ogólnokrajowe. Podstawą prawną do jego przeprowadzenia były dwie

<sup>5</sup> A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 25; A. Kulig, *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 159.

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 242.

<sup>7</sup> Szerzej: W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996.

<sup>8</sup> A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski...*, s. 23–40.

<sup>9</sup> *Granice wolności. Rozmowa z sir Ralphem Dahrendorfem*, „Wprost” 1998, nr 10, s. 78.

<sup>10</sup> G. Brunner, F. Höfer, *Organizacja państwa i administracji w Niemczech*, Monachium 1996, s. 21; M. Jabłoński: *Referendum de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXIX, s. 75 i n.; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 243.

<sup>11</sup> M. Jabłoński, *Referendum de lege lata i de lege ferenda...*, s. 78; A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski...*, s. 23, 24; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 243.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 33, poz. 232.

ustawy: z 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym<sup>13</sup> oraz z 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzeniu głosowania ludowego<sup>14</sup>. Jednakże referendum to można określić mianem „epizodu”, który został wymuszony sytuacją i interesem politycznym. Potwierdza to również fakt, że regulacje instytucji referendum nie znalazły się wśród przepisów Konstytucji z 1952 r.

Wprowadzenie tej instytucji do polskiego prawodawstwa miało miejsce dopiero w 1987 r., kiedy władze PRL, pragnąc zapewnić sobie mandat do przeprowadzenia trudnych reform gospodarczych, zdecydowały zapytać o to obywateli<sup>15</sup>. Z uwagi na to, że system prawny nie przewidywał instytucji referendum, Sejm PRL 6 maja 1987 r. uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>16</sup> oraz ustawę o konsultacjach społecznych i referendum<sup>17</sup>. Ustawa ta wprowadziła dwie formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy. Były to konsultacje społeczne i referendum. Zgodnie z ww. przepisami 29 listopada 1987 r. odbyło się referendum.

Nowa sytuacja polityczna po 1989 r. wymagała zmiany obowiązującej konstytucji. Złożono liczne projekty nowej konstytucji<sup>18</sup>, które przewidywały wprowadzenie referendum do polskiego ustroju. 23 kwietnia 1992 r. Sejm przyjął ustawę o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP<sup>19</sup>, według której nowa konstytucja zostanie poddana pod referendum ogólnokrajowe. Przyjęcie konstytucji nastąpi wówczas, gdy opowie się za nią większość biorących udział w referendum.

17 października 1992 r. została uchwalona przez Sejm Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>20</sup>, tzw. Mała Konstytucja. Ustawa ta regulowała korzystanie z instytucji referendum, które może dotyczyć spraw szczególnie istotnych dla państwa. Prawo do jego zarządzania przysługiwało Sejmowi, uchwałą podjętą

---

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 15, poz. 104.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 15, poz. 105.

<sup>15</sup> T. Mołdawa, *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995*, [w:] M. T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie wschodniej*, Warszawa 1996, s. 121–134.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 14, poz. 82. Zmiana dotyczyła uzupełnienia art. 2 Konstytucji przez dodanie ust. 3 o brzmieniu „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażenie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa ustawa”.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 14, poz. 83.

<sup>18</sup> R. Chruściak (opr.), *Projekty Konstytucji 1993–1997*, T. 1, Warszawa 1997.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 336.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 426.

bezwzględną większością głosów lub Prezydentowi za zgodą Senatu podjętą bezwzględną większością głosów. Referendum było wiążące, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania<sup>21</sup>.

Efektom tego była nowa ustawa o referendum z 29 czerwca 1995 r.<sup>22</sup> Ustawa ta przygotowana została z myślą o konieczności przeprowadzenia w przyszłości referendum zatwierdzającego nową konstytucję. Zgodnie z ustawą, referendum miał prawo zarządzić Sejm uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent RP za zgodą Senatu podjętą bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Referendum było wiążące, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, a rozstrzygnięcie następowało, jeżeli za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań opowiedziała się większość z biorących udział w głosowaniu lub za jednym z więcej niż dwóch rozwiązań opowiedziała się największa liczba biorących udział w głosowaniu. Ustawa ta przewidywała także referendum konstytucyjne. Prawo do uczestnictwa w referendum konstytucyjnym mieli nie tylko obywatele polscy zamieszkujący na terenie państwa, ale również obywatele polscy przebywający za granicą. Różnica w stosunku do poprzednich regulacji prawnych odnoszących się do określenia ważności referendum polegała na tym, że przyjęcie w referendum konstytucji następowało wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość biorących udział w głosowaniu. Na podstawie tych przepisów 25 maja 1997 r. odbyło się referendum konstytucyjne.

Konstytucja 2 kwietnia 1997 r.<sup>23</sup> docenia wagę referendum jako instytucji demokracji bezpośredniej. Artykuły 90, 125, 170 oraz 235 zawierają regulacje dotyczące tej instytucji. Artykuł 90 dopuszcza przekazanie na mocy umowy międzynarodowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach. W art. 125 znajdują się przepisy odnoszące się do ogólnokrajowego referendum, a w art. 170 do referendum lokalnego. Artykuł 235 ust. 6 stanowi, że w przypadku uchwalenia przez Sejm zmiany konstytucji dotyczącej rozdziałów I, II lub XII Konstytucji posłowie, senatorowie lub Prezydent RP mogą zażądać przeprowadzenia referendum zatwierdzającego.

<sup>21</sup> M. T. Staszewski, J. B. Falski, *Referendum w praktyce parlamentarnej X, I i II kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie...*, s. 11–78.

<sup>22</sup> Dz.U. Nr 99, poz. 487.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483.

Nowa ustawa o referendum ogólnokrajowym z 14 marca 2003 r. zaczęła funkcjonować w przeddzień przeprowadzenia polskiego referendum akcesyjnego. Ustawa ta określa w sposób szczegółowy zasady i tryb przeprowadzania referendów. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może zostać zarządzone na wniosek Sejmu lub przez Prezydenta za zgodą Senatu. Ustawa dopuszcza również możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego zarządzanego przez Sejm na wniosek obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskają poparcie co najmniej pięćset tysięcy obywateli mających prawo do udziału w referendum. Ponadto ustawa reguluje sposób przeprowadzenia referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej oraz referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższa analiza wskazuje na wzrost znaczenia instytucji referendum ogólnokrajowego w stanowieniu prawa w Polsce. Instytucja ta, nieobecna w konstytucjach okresu międzywojennego oraz w Konstytucji z 1952 r., zaczęła zyskiwać coraz większe znaczenie w okresie przemian lat 80-tych. O dużym znaczeniu tej instytucji świadczy jej uwzględnienie w Konstytucji z 1997 r. Zgodnie z Konstytucją RP rozstrzygnięcia podjęte w referendach ogólnokrajowych mogą mieć wpływ na stanowienie prawa w stosunkach międzynarodowych, krajowych oraz na poziomie samorządu terytorialnego.

Od 1945 r. w Polsce przeprowadzono sześć referendów o zasięgu ogólnokrajowym. Były to: referendum ludowe z 30 czerwca 1946 r., referendum z 29 listopada 1987 r., referendum z 18 lutego 1996 r., referendum z 25 maja 1997 r., referendum z 7 i 8 czerwca 2003 r. oraz referendum z 6 września 2015 r.

## **Praktyka referendalna**

Po zakończeniu wojny i utworzeniu Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (TRJN) sytuacja w kraju była skomplikowana<sup>24</sup>. Oprócz partii działających legalnie, istniały partie nielegalne oraz podziemie zbrojne, które dążyło do obalenia władzy komunistów. Dlatego też partie tworzące TRJN starały się opóźnić przeprowadzenie wolnych wyborów. Pojawiła się także kwestia przeprowadzenia referendum. Wysunął ją Mikołaj-

---

<sup>24</sup> A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, [w:] D. Waniek, M.T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 59–76.

czyk, a następnie podchwycili działacze PPS, traktując referendum jako namiastkę wyborów. W dniach 26–28 kwietnia 1946 r. na sesji Krajowej Rady Narodowej przyjęto ustawy „o głosowaniu ludowym” oraz „o przeprowadzeniu głosowania ludowego”. W ustawie o głosowaniu ludowym zawarto treść pytań oraz określono termin głosowania, natomiast w ustawie o przeprowadzeniu głosowania zawarto rozwiązania techniczne związane z referendami.

Zgodnie z ustawą z 27 kwietnia 1946 r. w referendum miano odpowiedzieć na pytania: 1) Czy jesteś za zniesieniem Senatu? 2) Czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej? 3) Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?

Referendum odbywało się w atmosferze zastraszania obywateli. W części lokali wyborczych wywierano naciski na obywateli, aby głosowali jawnie tj. 3 x TAK<sup>25</sup>. Po zakończeniu głosowania, często już w lokalach obwodowych komisji wyborczych, przystąpiono do ustalenia „właściwych” wyników.

12 lipca 1946 r. w Monitorze Polskim zostały ogłoszone oficjalne wyniki głosowania ludowego. Według opublikowanych danych do udziału w referendum uprawnionych było 13 160 451 osób. Głosowało 11 857 986. Oddano głosów ważnych 11 530 551 i nieważnych 327 435. Na 1) pytanie odpowiedzi ważnych „TAK” udzieliło 7 844 522 osób, a odpowiedzi ważnych „NIE” 3 686 029 osób. Na 2) pytanie odpowiedzi ważnych „TAK” udzieliło 8 896 105 osób, a odpowiedzi ważnych „NIE” 3 686 029 osób. Na 3) pytanie odpowiedzi ważnych „TAK” udzieliło 10 534 697 osób, a odpowiedzi ważnych „NIE” 995 854 osoby<sup>26</sup>. W referendum według oficjalnych danych wzięło udział 90,10 % uprawnionych do głosowania obywateli.

Wyniki głosowania zostały przedstawione jako sukces partii, tzw. bloku demokratycznego: PPR, PPS, SL i SD, jednak w rzeczywistości blok ten poniósł klęskę. Władze sfalszowały wyniki głosowania, o czym świadczą ostatnie badania naukowe. Wg nieoficjalnych danych odpowiedzi „TAK” udzieliło na pierwsze pytanie 26,9%, na drugie 42% i na trzecie 66,9%<sup>27</sup>. Opozycja legalna, jak również podziemie niepodległościowe,

<sup>25</sup> S. Wójcik, *Sfalszowane wybory*, Warszawa 1984.

<sup>26</sup> M.P. Nr 61, poz. 115.

<sup>27</sup> C. Osękowski, *Wybory do Sejmu z 19 stycznia 1947 r. w Polsce*, Poznań 2000.

od początku wyrażały opinie o sfałszowaniu wyników głosowania, zgłaszając protest wyborczy do Generalnego Komisarza Głosowania Ludowego. Doświadczenie zabrane przez komunistów podczas fałszowania wyników referendum czerwcowego zostało wykorzystane w przyszłych wyborach do Sejmu.

Sfałszowane wyniki głosowania, które zostały ogłoszone oficjalnie, zostały wykorzystywane przez partię komunistyczną do legitymizacji swojej władzy. Należy przypuszczać, że „złe” doświadczenia związane z głosowaniem ludowym, w którym społeczeństwo opowiedziało się w sposób odmienny niż propagowała władza ludowa, mogły mieć wpływ, na to, że instytucja referendum nie znalazła się w przepisach konstytucji z 1952 r.

Kryzys społeczno-polityczny w Polsce w latach osiemdziesiątych wymusił na PZPR konieczność poszukiwania nowych sposobów demokratyzacji systemu politycznego. Jednym z przejawów tego była debata na temat wprowadzenia do ustroju PRL instytucji referendum, zarówno lokalnego, jak i ogólnokrajowego, które postrzegano jako „sposób wyrażenia woli przez obywateli”<sup>28</sup>. Pierwsze założenia ustawy regulującej referendum zostały opracowane przez Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego jeszcze w 1983 r. W kolejnych latach PRON prowadził prace nad przygotowaniem ustawy referendalnej, czego owocem było przygotowanie społecznych projektów ustawy w latach 1984 i 1987<sup>29</sup>. Sejm 6 maja 1987 r. uchwalił zmianę konstytucji oraz ustawę o konsultacjach społecznych i referendum, według której miało nastąpić rozszerzenie uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy oraz to, że w referendum można rozstrzygać sprawy mające kluczowe znaczenie dla państwa i obywateli. Pierwsza inicjatywa referendalna pojawiła się 7 października 1987 r. Rada Krajowa PRON zwróciła się do Marszałka Sejmu z propozycją rozważenia możliwości przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum, które miało dotyczyć reformowania gospodarki i demokratyzacji życia społecznego. Inicjatywa ta została poparta przez KC PZPR i Sejm 10 października z inicjatywy poselskiej podjął uchwałę o przeprowadzeniu referendum. 23 października 1987 r. Sejm podjął uchwałę w sprawie szczegółowego określenia przedmiotu referendum, w której określono datę jego przeprowadzania na 29 listopada 1987 r. oraz przedstawiono treść pytań<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.

<sup>29</sup> J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] D. Waniek, M. T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej...*, s. 77–88.

<sup>30</sup> M.P. Nr 32, poz. 245.

Sejm w uchwale z 23 października 1987 r. określił pytania, które stanowiły treść referendum: 1) Czy jesteś za realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki zmierzającego do wyraźnej poprawy życia społeczeństwa, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu-trzyletni okres szybkich zmian? 2) Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?

30 listopada 1987 r. Centralna Komisja do Spraw Referendum podała w obwieszczeniu wyniki referendum. Frekwencja była na poziomie 67,32%<sup>31</sup>. Na 1) pytanie odpowiedzi „TAK” udzieliło 11 601 975 osób, co stanowi 66,04% głosów ważnych. Odpowiedzi „NIE” udzieliło 4 866 207 osób, co stanowi 27,70% głosów ważnych. Nie udzieliło odpowiedzi na postawione pytanie, albo też przekreśliło kartę w obrębie tego pytania 1 100 781 osób, co stanowiło 6,26% głosów ważnych. Na 2) pytanie odpowiedzi „TAK” udzieliło 12 127 621 osób, co stanowiło 69,03% głosów ważnych. Odpowiedzi „NIE” udzieliło 4 317 401 osób, co stanowi 24,57% głosów ważnych. Nie udzieliło odpowiedzi na postawione pytanie albo też przekreśliło kartę w obrębie tego pytania 1 123 941 osób, co stanowi 6,40% głosów ważnych.

W związku z, tym, że za pierwszym pytaniem opowiedziało się 44,28% a za drugim 46,29% osób z ogólnej liczby uprawnionych do głosowania, czyli nie osiągnięto wymaganego progu, Komisja podała, iż dla obu pytań wyniki referendum nie były wiążące<sup>32</sup>.

Wprowadzenie instytucji referendum miało sprawić wrażenie demokratyzacji życia politycznego poprzez dopuszczenie obywateli do udziału w podejmowaniu decyzji. Przeprowadzenie referendum i podjęcie w nim pozytywnej decyzji przez społeczeństwo traktowane byłoby przez PZPR jako legalizacja planowanych bolesnych reform i jednocześnie jako wzmocnienie wizerunku partii. Połączenie niskiej, jak na doświadczenia PRL frekwencji, oraz przyjęcie wymogu bezwzględnej większości sprawiło, że referendum było niewiążące<sup>33</sup>. Niską frekwencję można tłumaczyć nieufnością do rządzącej partii, niejasno sformułowanymi pytaniami oraz lękiem przed pogorszeniem warunków życia.

<sup>31</sup> *Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce.* Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, maj 2013.

<sup>32</sup> Obwieszczenie Centralnej Komisji do Spraw Referendum z 30 listopada 1987 r. o wyniku referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego 29 listopada 1987 r. (M.P. Nr 34, poz. 294).

<sup>33</sup> *Zarys instytucji referendum jako formy...*



Po 1989 r. polska scena polityczna była bardzo niestabilna. W latach 1989–1995 różne środowiska i partie polityczne próbowały podjąć inicjatywę przeprowadzenia referendum ogólnokrajowych<sup>34</sup>. 19 października 1995 r. został złożony do Marszałka Senatu prezydencki projekt zarządzenia ogólnokrajowego referendum w sprawie powszechnego uwłaszczenia. Projekt ten oprócz pytania zasadniczego czy należy w Polsce przeprowadzić uwłaszczenie obywateli?, zawierał dwa warianty rozwiązań. Przedmiotem uwłaszczenia powinny być: – mienie stanowiące własność Skarbu Państwa oraz mienie komunalne. Projekt ten, z uwagi na niejasność został odrzucony. 3 listopada 1995 r. trafił do Senatu zmodyfikowany przez Prezydenta Lecha Wałęsę projekt zawierający pytanie o stosunek do powszechnego uwłaszczenia. Poprawiony projekt zarządzenia referendum, pomimo negatywnej opinii przedstawiciela rządu, został pomyślnie przegłosowany w Senacie. Data referendum została wyznaczona na 18 lutego 1996 r. 2 grudnia w Sejmie został złożony przez posłów SLD projekt uchwały o przeprowadzanie ogólnokrajowego referendum w sprawie rozdysponowania majątku państwowego zawierającego trzy pytania. 21 grudnia Sejm przyjął uchwałę dodając czwarte pytanie autorstwa posłów Unii Wolności. Z prawnego punktu widzenia zarządzono dwa referenda, które miały odbyć się w jednym terminie i dotyczyły zbieżnych spraw.

Po przegranej Lecha Wałęsy w wyborach prezydenckich, referendum utraciło głównego zwolennika. Ugrupowania prawicowe wzywały do udziału w głosowaniach, z kolei lewicowe za jego bojkotem<sup>35</sup>.

Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli zarządzonym na 18 lutego 1996 r., karta do głosowania zawierała tylko jedno pytanie: Czy jesteś za powszechnym uwłaszczeniem obywateli?<sup>36</sup>

Zgodnie z Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 21 grudnia 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego karta do głosowania zawierała cztery pytania: 1) Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokajane z prywatyzowanego majątku

---

<sup>34</sup> A. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 17.

<sup>35</sup> Ugrupowania te to: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy (NSZZ) „Solidarność”, Ruch Odbudowy Polski (ROP), Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN), Ruch Stu i Konfederacja Polski Niepodległej (KPN).

<sup>36</sup> <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D1995138068501.pdf> (dostęp: 12.02.2019).

państwowego? 2) Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechnie fundusze emerytalne? 3) Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsięwzięć? 4) Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?

Referenda zostały przeprowadzone 18 lutego 1996 r. Zgodnie z wcześniej przeprowadzonymi sondażami frekwencja obu referendów była niska. 20 lutego 1996 r. zostało wydane Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej, w którym podano wyniki referendów<sup>37</sup>. Wg opublikowanych danych w referendum uwłaszczeniowym zarządzonym przez Prezydenta RP głosowanie przeprowadzono w 22 459 obwodach głosowania, uprawnionych do głosowania było 28 009 715 osób, natomiast karty ważne oddały 9 076 004 osoby, co stanowiło 32,40 % uprawnionych. Na pytanie odpowiedzi ważnych „TAK” udzieliło 8 923 326 głosujących (94,54%), a odpowiedzi „NIE” udzieliło 343 197 głosujących.

W referendum przeprowadzonym na podstawie uchwały Sejmu z 21 grudnia 1995 r. uprawnionych do głosowania było 28 009 715 osób, a wzięło udział 9 085 145 osób, tj. 32,44% uprawnionych. Na 1) pytanie głosów ważnych oddało 8 876 924 głosujących z czego odpowiedzi „TAK” udzieliło 8 439 458 głosujących, a odpowiedzi „NIE” 437 466 głosujących. Na 2) pytanie głosów ważnych oddało 8 868 294 głosujących, z czego odpowiedzi „TAK” udzieliło 8 512 931 głosujących, a odpowiedzi „NIE” 355 363 głosujących. Na 3) pytanie głosów ważnych oddało 8 574 126 głosujących, z czego odpowiedzi „TAK” udzieliło 1 985 567 głosujących, a odpowiedzi „NIE” 6 588 559 głosujących. Na 4) pytanie głosów ważnych oddało 8 785 258 głosujących, z czego odpowiedzi „TAK” udzieliło 8 022 353 głosujących, a odpowiedzi „NIE” 762 905 głosujących.

Państwowa Komisja wyborcza stwierdziła, że na 1, 2 i 4 pytanie większość głosujących udzieliła pozytywnej odpowiedzi („TAK”), odpowiednio 92,89%, 93,70% i 88,30%, a na pytanie 3 większość głosujących udzieliła negatywnej odpowiedzi („NIE”) 72,52%. Podobnie jak w przypadku referendum prezydenckiego, z uwagi na to, że w głosowaniu wzięła udział mniej niż połowa uprawnionych PKW stwierdziła, że wynik referendum nie jest wiążący.

Przeprowadzone 18 lutego 1996 r. referenda były pierwszymi w III RP. Na ich wyniku zaważyła sytuacja społeczno-polityczna i gospodarcza,

<sup>37</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendów przeprowadzonych 18 lutego 1996 r. (Dz.U. Nr 22, poz. 101).

zawiłości postawionych pytań i brak akcji informacyjnej. „W latach 1989–1995 odbyło się siedem kampanii wyborczych i dziesięć powszechnych głosowań (łącznie z drugimi turami)”<sup>38</sup>. Ponadto zbyt późno przeprowadzana kampania informacyjna nie pozwoliła na przygotowanie społeczeństwa, „edukację” przed aktem głosowania. Wyborcy zmęczeni częstymi udziałami w głosowaniach, nieświadomi prawa, jakie dawała im instytucja referendum, zdecydowali o tym, że w większości nie pójdą do urn.

Kolejne referendum ogólnokrajowe odbyło się po ponad roku od przeprowadzenia referendów uwłaszczeniowych. Przedmiotem referendum było zatwierdzenie uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego karta do głosowania zawierała tylko jedno pytanie: Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.?<sup>39</sup> Datę głosowania wyznaczono na 25 maja 1997 r.

26 maja 1997 r. zostało wydane Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r.<sup>40</sup>, a następnie 8 lipca wydała nowe obwieszczone<sup>41</sup>, w którym znalazły się skorygowane dane przez Sąd Najwyższy w trzech obwodach. Uprawnionych do głosowania było 28 319 650 osób, głosowało 12 137 136 osoby, co stanowiło 42,86% uprawnionych. Na postawione w referendum pytanie odpowiedzi ważnych „TAK” udzieliło 6 396 641 głosujących, a odpowiedzi „NIE” udzieliło 5 570 493 głosujących. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że większość głosujących udzieliła pozytywnej odpowiedzi („TAK”). 5 lipca 1997 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego 25 maja 1997 r., w której stwierdził, że referendum jest ważne<sup>42</sup>. Ponadto było to referendum wiążące, gdyż

<sup>38</sup> A. Piasecki, *Referenda w III RP...*, s. 17.

<sup>39</sup> Zarządzenie Prezydenta RP z 2 kwietnia 1997 r. w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (Dz.U. Nr 31, poz. 174).

<sup>40</sup> Dz.U. Nr 54, poz. 353.

<sup>41</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 8 lipca 1997 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 476).

<sup>42</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 15 lipca 1997 r. w sprawie ważności referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 490).

wg. art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. referendum jest wiążące, gdyż za przyjęciem konstytucji opowiedziała się większość biorących udział w głosowaniu.

Co ciekawe, zwolennicy przyjęcia konstytucji nie uzyskali tak zdecydowanego poparcia, jak można się było tego spodziewać. Można zaryzykować stwierdzenie, że głosy rozłożyły się niemal równomiernie, a biorąc pod uwagę niską frekwencję, przeciwników nowej konstytucji było więcej niż zwolenników. Na wynik referendum, a szczególnie na duży udział odpowiedzi negatywnych miał wpływ, nie tyle stosunek do samej konstytucji, lecz polaryzacja sceny politycznej. Referendum to traktowane było przez licznych obywateli jako możliwość opowiedzenia się przeciwko obozowi sprawującemu władzę.

Przemiany demokratyczne, jakie dokonały się w Polsce po 1989 r., zapoczątkowały przemiany w całej Europie Środkowo-Wschodniej. W tym okresie podjęto starania zmierzające do nawiązania współpracy politycznej, gospodarczej i wojskowej z państwami Europy Zachodniej. z NATO oraz Unii Europejskiej. Równoległe z prowadzonymi negocjacjami, zarówno w mediach, jak i w parlamencie prowadzono dyskusje na temat wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Powstało kilka nieudanych prób zarządzenia referendum ogólnokrajowego, w których obywatele mogliby się wypowiedzieć w sprawach związanych z integracją. Próby takie podejmowali przeciwnicy wstąpienia Polski do Unii. Ich celem było zawieszenie lub zablokowanie procesu integracyjnego.

16 kwietnia 2003 r. w Atenach podpisano traktat akcesyjny. 17 kwietnia Sejm bezwzględną większością głosów przyjął uchwałę o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu i skierował wnioski do Komisji Ustawodawczej w celu przygotowania i przedstawienia projektu uchwały o przeprowadzeniu referendum. Projekt taki przygotowano jeszcze tego samego dnia. Uchwalenie uchwały o referendum akcesyjnym zbiegło się w czasie z wejściem w życie nowej ustawy z 14 marca 2003 o referendum ogólnokrajowym.

Zgodnie z uchwałą Sejmu z 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej karta do głosowania zawierała tylko jedno pytanie: Czy wyraża Pani / Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 66, poz. 613.

Referendum zostały przeprowadzone 7 i 8 czerwca 2003 r.<sup>44</sup> Głosowanie odbyło się bez większych zakłóceń. Ogromnym wyzwaniem organizacyjnym było zabezpieczanie urn wyborczych pomiędzy godzinami 22.00 i 6.00<sup>45</sup>. 9 czerwca 2003 r. zostało wydane Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej<sup>46</sup>, w którym podała ona wyniki przeprowadzonych referendum. Według opublikowanych danych w referendum zarządzonym przez Sejm RP uprawnionych do głosowania były 29 868 474 osoby, a w głosowaniu wzięły udział 17 578 818 osoby. Frekwencja wyniosła 58,85%. Na postawione w referendum pytanie odpowiedzi ważnych „TAK” udzieliło 13 516 612 głosujących, co stanowiło 77,42%, a odpowiedzi „NIE” udzieliło 3 936 012 głosujących, co stanowiło 22,5%.

Państwowa Komisja Wyborcza w obwieszczeniu stwierdziła, że w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, w związku, z czym wynik referendum jest wiążący. Stwierdziła również, że w referendum większość głosów ważnych oddano za odpowiedzią pozytywną, w związku z czym Prezydent RP uzyskał zgodę na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia RP do UE.

W referendum akcesyjnym przekroczony został wymagany próg 50-procentowej frekwencji. Przyczyniła się do tego prowadzona z rozmachem kampania wyborcza, która tak naprawdę rozpoczęła się jeszcze w czasie polskich negocjacji nad przystąpieniem do Unii. W kampanię na rzecz wejścia Polski do Unii, zaangażowany był rząd, prezydent, partie polityczne, stowarzyszenia i osoby publiczne. Niewątpliwie duży wpływ na wynik referendum miało przyjęta formuła referendum dwudniowego, pozwalająca ponadto na opublikowanie częściowych wyników po zakończeniu pierwszego dnia głosowania.

Referendum w 2015 r. było poniekąd efektem kampanii wyborczej na urząd prezydenta. Przed drugą turą głosowania prezydent Bronisław Komorowski, chcąc przejąć elektorat popierający w pierwszej turze Pawła Kukiza, zarządził przeprowadzenie referendum pod hasłem poprawy relacji obywatel – państwo. Jedno z pytań dotyczyć miało przeprowadzania wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych.

---

<sup>44</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, (Dz.U. Nr 103, poz. 953).

<sup>45</sup> <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Komendant-Kowalczyk-o-pierwszym-dniu-referendum-756433.html> (dostęp: 12.02.2019).

<sup>46</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, (Dz.U. Nr 103, poz. 953).

13 maja 2015 r. Prezydent wystąpił do Senatu o zgodę na przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, które miałyby się odbyć 6 czerwca 2015 r. (Druk senacki 889)<sup>47</sup>. Referendum miało dotyczyć spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, a jego celem było „umożliwienie obywatelom wyrażenie swoich preferencji w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa, takich jak kształt systemu wyborczego, funkcjonowanie partii politycznych oraz ochrona interesu jednostki w procesie stanowienia i stosowaniu prawa podatkowego”. 21 maja 2015 r. Senat RP podjął decyzję o wyrażeniu zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum<sup>48</sup>. 19 czerwca 2015 r. ogłoszono postanowienie Prezydenta Bronisław Komorowskiego z 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu na dzień 6 września 2015 r. referendum ogólnokrajowego<sup>49</sup>. Zgodnie z postanowieniem Prezydenta na karcie do głosowania znalazły się trzy pytania: 1) Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej? 2) Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa? 3) Czy jest Pan/Pani za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika? Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami i sondażami referendum cieszyło się małym zainteresowaniem i wzięła w nim niewielka liczba uprawnionych obywateli<sup>50</sup>.

7 września 2015 r. ukazało się obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach głosowania i wynikach referendum przeprowadzonych 6 września 2015 r.<sup>51</sup> Według opublikowanych danych, uprawnionych do głosowania było 30 565 826 osób. Frekwencja wyniosła zaledwie 7,80%, co oczywiście skutkowało tym, że wynik referendum nie był wiążący. Na 1. pytanie odpowiedzi ważnych „TAK” udzieliło 1 829 95 głosujących, co stanowiło 78,75%, a odpowiedzi „NIE” udzieliło 793 935 głosujących. Na 2. pytanie odpowiedzi ważnych „TAK” udzieliło

<sup>47</sup> <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,418,1.html> (dostęp: 12.02.2019).

<sup>48</sup> Uchwała Senatu RP z 21 maja 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum, <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,418,1.html> (dostęp: 20.12.2018).

<sup>49</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, (Dz.U. poz. 852)

<sup>50</sup> Zob. *Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum – opinie prawne*, Biuro Analiz i Dokumentacji Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Kancelaria Senatu Maj 2015 i opinie prawne tam zawarte.

<sup>51</sup> Dz.U. poz. 1375.

404 515 głosujących, a odpowiedzi „NIE” udzieliło 1 923 994 głosujących, co stanowiło 82,63%. Na 3) pytanie odpowiedzi ważnych „TAK” udzieliło 2 194 689 głosujących, co stanowiło 94,51%, a odpowiedzi „NIE” udzieliło 127 395 głosujących<sup>52</sup>.

Sytuacja przed referendami 2015 r. przypominała tę sprzed referendum z 18 lutego 1996 r. (tzw. „referendum uwłaszczeniowe”), zarządzonym przez prezydenta Lecha Wałęsę. Podobnie jak wówczas, odbyło się ono już po przegranych przez prezydenta wyborach prezydenckich. Referendum traktowane było przez prezydenta, który ubiegał się o reelekcję, jako „narzędzie” służące do przejęcia głosów elektoratu innego kandydata, który otrzymał duże poparcie w pierwszej turze wyborów. Kampania referendalna w odróżnieniu do dwóch poprzednich referendów, tj. zatwierdzającemu Konstytucję RP oraz dotyczącemu akcesji Polski do Unii Europejskiej, prowadzona była bez rozmachu. Wydaje się, że partiom politycznym nie zależało na powodzeniu tego referendum, a nawet przeciwnie, były zainteresowane w jego niepowodzeniu. Idee jednomandatowych okręgów wyborczych, zmiany zasad finansowania partii, a także wzmocnienia pozycji obywatela względem aparatu urzędniczego były sprzeczne z interesem partii politycznych sprawujących władzę.

## **Zakończenie**

Z doświadczeń wynika, że politycy starają się wykorzystywać referendum jako narzędzie służące realizacji własnych interesów i poprawie swojej pozycji na scenie politycznej. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku referendów organizowanych w latach 1946, 1987, 1996 i 2015. Można wysunąć wniosek, że jeżeli przeprowadzenie referendum leży w interesie rządzących, wówczas wspierają oni jego przeprowadzenie. Natomiast, jeżeli wniosek referendalny formułuje opozycja lub obywatele, co zwykle oznacza, że jest on sprzeczny z programem lub interesem rządzących, wówczas wniosek taki zostaje odrzucony.

Dotychczasowe kampanie referendalne, jak i same referenda traktowane były przez poszczególne partie jako forma plebiscytu i głosowania przeciw czemuś i komuś, co było bardzo dobrze widoczne na przykładzie referendum konstytucyjnego. Doświadczenia związane z możliwością zgłaszania wniosków obywatelskich o przeprowadzenie referendum

---

<sup>52</sup> Obwieszczenie PKW z 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r.

wskazują, iż inicjatywa taka jest często wykorzystywana przez partie jako użyteczne narzędzie, służące skupianiu wokół określonych problemów (a tak naprawdę wokół partii), grup aktywnych obywateli, którzy mogą stanowić potencjalny elektorat tych partii.

Podsumowując, należy zauważyć, że instytucja referendum ogólnokrajowego zakorzeniła się w polskim systemie demokratycznym, jednak nie jest ona często wykorzystywana. Przyczyn tego stanu może być kilka. Należy do nich zaliczyć obowiązujący system przedstawicielski, który umożliwia rozstrzyganie spraw bez odwoływania się do woli obywateli, którzy wybrali swoich przedstawicieli. Innym powodem jest system partyjny – partie będące u władzy często blokują możliwość przeprowadzania referendum, szczególnie gdy z takim wnioskiem występuje opozycja lub obywatele.

Aby instytucja referendum ogólnokrajowego spełniła swoje zadanie, politycy muszą zachęcić obywateli do wzięcia udziału w głosowaniu. Jest to możliwe tylko wówczas, gdy osobom sprawującym władzę będzie autentycznie zależeć na poznaniu opinii obywateli i uwzględnianiu jej przy podejmowaniu decyzji, bez względu na swoje bieżące interesy. Sprawy poddawane pod referendum muszą być faktycznie istotne, tak aby instytucja ta „nie zdevaluowała się”. Pytania referendalne muszą być jasne i dawać jednoznaczne rozstrzygnięcie. Samo referendum musi być każdorazowo poprzedzone odpowiednią kampanią informacyjną, uświadamiającą obywateli, a także zachęcającą ich do udziału w głosowaniu.

## STRESZCZENIE

Instytucja referendum ogólnokrajowego zakorzeniła się w polskim systemie demokratycznym, jednak nie jest ona często wykorzystywana. Przyczyn tego stanu może być kilka. Należy do nich zaliczyć obowiązujący system przedstawicielski, który umożliwia rozstrzyganie spraw bez odwoływania się do woli obywateli, którzy wybrali swoich przedstawicieli. Innym powodem jest system partyjny – partie będące u władzy często blokują możliwość przeprowadzania referendum, szczególnie gdy z takim wnioskiem występuje opozycja lub obywatele. Tematem artykułu jest analiza przypadków wykorzystania ogólnokrajowego referendum w Polsce po 1945 r.



Sabina Grabowska

## NATIONAL REFERENDUM IN POLAND – CASE STUDY

The institution of a nationwide referendum has taken root in the Polish democratic system, but it is not often used. There may be several reasons for this condition. These include the existing representative system, which makes it possible to settle matters without recourse to the will of citizens who have chosen their representatives. Another reason is the party system – parties in power often block the possibility of holding a referendum, especially when such a proposal is made by the opposition or by citizens. The subject of the article is the analysis of cases of the use of a nationwide referendum in Poland after 1945.

**KEY WORDS:** *constitution, referendum, direct democracy*

### Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Chruściak R. (opr.), *Projekty Konstytucji 1993–1997*, t. 1, Warszawa 1997.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawno-porównawcze*, Rzeszów 2005.
- Jabłoński M., *Referendum de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXIX.
- Kulig A., *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999.
- Kulig A., Naleziński B., *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.
- Linder W., *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996.
- Moldawa T., *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995*, [w:] M. T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie wschodniej*, Warszawa 1996.
- Ośgowski C., *Wybory do Sejmu z 19 stycznia 1947 r. w Polsce*, Poznań 2000.
- Paczkowski A., *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, [w:] D. Waniek, M. T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995.
- Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Steiner J., *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993.
- Woodrow W., *Ustrój państwowy Szwajcarii*, Warszawa 1916.
- Wójcik S., *Sfałszowane wybory*, Warszawa 1984.

Łukasz Buczkowski

ORCID: 0000-0002-0147-4721

## Jednostka a zbiorowość na przykładzie zasady przedstawicielskiej formy rządów

### SŁOWA KLUCZOWE:

*mandat przedstawicielski, zasada rządów przedstawicielskich, zwierzchnictwo narodu, dyscyplina klubowa, niezależność przedstawiciela*

### Wprowadzenie

Wzajemne relacje jednostki i zbiorowości stanowią często przedmiot zainteresowania prac z zakresu nauk o zarządzaniu, poddających analizie rolę człowieka w ramach określonej struktury organizacyjnej, wyposażonej w zespół zadań i środków koniecznych dla ich realizacji, przesądzających o charakterze organizacji. Zwraca się przy tym szczególną uwagę na podmiotowość jednostki, wykluczającą pojmowanie człowieka jedynie jako środka służącego osiągnięciu założonego celu, przy jednoczesnym podkreśleniu wartości jego cech indywidualnych, przekładających się na obustronne stosunki jednostki i zbiorowości: człowiek nie jest bowiem wyłącznie bytem w sensie fizycznym, lecz przede wszystkim myślącą, poznającą i działającą osobą<sup>1</sup>. Znaczenie jednostki eksponują zwłaszcza te definicje organizacji, które odnoszą się do sposobu działań ludzi – stawiają one człowieka w centrum działań organizacyjnych, co przesą-

<sup>1</sup> Por. A. Śmigielska-Kaczmarek, *Rola człowieka w organizacji i istota kompetencji*, [w:] W. Olejniczak (red.), *Zespół – Kultura – Projekt*, Szczecin 2009, s. 20 oraz cytowana przez autorkę literatura, w szczególności M. Przybyła, *Organizacja jako obiekt badań – składniki organizacji*, [w:] M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wrocław 2001, s. 33–34.

dza o traktowaniu organizacji jako efektu działań społecznych<sup>2</sup>. W tym ujęciu, najistotniejszym składnikiem każdej organizacji są ludzie, którzy wraz ze swoimi systemami wartości, celami, motywacją oraz umiejętnościami przyczyniają się do sukcesu całości<sup>3</sup>. Funkcjonowanie jednostki w organizacji cechuje swoisty dualizm: z jednej strony organizacja stawia swemu członkowi określone wymagania, konieczne do spełnienia dla prawidłowego funkcjonowania całości – dlatego tak istotne jest przy ocenie działań jednostki uwzględnianie ograniczeń wynikających z jej roli wobec pozostałych współuczestniczących oraz organizacji jako całości. Po drugie zaś, również jednostka wyraża w stosunku do organizacji oczekiwania, stanowiące konsekwencje ogólnoludzkich i indywidualnych potrzeb. Dopiero połączenie obydwu elementów daje podstawy dla pełnej realizacji założonych celów.

Abstrahując od wątków z zakresu teorii organizacji, zaznaczyć należy, że również w nauce prawa, ze szczególnym podkreśleniem instytucji prawa ustrojowego, nie brak przykładów potwierdzających złożoność wzajemnych relacji jednostki i zbiorowości. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie powyższych zależności na gruncie konstytucyjnej zasady przedstawicielskiej formy rządów, wynikającej z przyjętej koncepcji mandatu przedstawicielskiego.

Formułując tytułem wstępu krótkie uwagi na temat zasady rządów przedstawicielskich, nie sposób pominąć stanowisk prezentowanych przez czołowych przedstawicieli myśli filozoficznej okresu, w którym tworzyły się jej zręby. J.J. Rousseau w sprawie możliwości wyrażania woli zbiorowego podmiotu suwerenności poprzez wyłonionych przezeń reprezentantów wypowiadał się krytycznie, wskazując na niemożność poznania *a priori* stanowiska reprezentowanego we wszystkich możliwych sytuacjach, pociągającą za sobą fikcyjność utożsamiania woli reprezentanta z wolą reprezentowanego<sup>4</sup>. Twórca nowożytnej koncepcji suwerenności twierdził,

---

<sup>2</sup> A. Mazurkiewicz, M. Uryniak, *Podmiotowość człowieka w aspekcie jego działalności w organizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, nr 8, s. 221.

<sup>3</sup> Tamże. Trudności w praktycznej akceptacji kryterium podmiotowego w działalności organizacyjnej wynikają m.in. z faktu swoistej niemierzalności podmiotowości, która jest: nieempiryczna, bo pozostająca poza bezpośrednią obserwacją; niekomunikatywna, z racji ogólności języka, uniemożliwiającej sformułowanie tego, co subiektywne i irracjonalne oraz autonomiczna, ponieważ cele oraz sposoby realizacji działań ludzkich wynikają z indywidualnych dążeń. Zob. K. Jaremczuk, *Podmiotowe i przedmiotowe uwarunkowania procesu przemian strukturalnych w przedsiębiorstwie*, Katowice 1994, s. 6 (pozycję tę cytuję za A. Mazurkiewicz i M. Uryniakiem).

<sup>4</sup> E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 125.

że zwierzchnictwo narodu (ludu) zawiera się w jego „woli powszechnej”, która jest niepodzielna, czyli jednolita i stanowiąca nierozzerwalną całość, oraz niezbywalna, co rozumieć należy jako nakaz sprawowania władzy zwierzchniej bezpośrednio przez suwerena, który nie jest w stanie nikomu przekazać swej woli. Dlatego też reprezentacja – zwłaszcza w zakresie władzy ustawodawczej – jest niedopuszczalna, ponieważ pojawienie się przedstawicieli prowadzi do destrukcji ludu, dodatkowo zaś wola jednostki może być zgodna z wolą zbiorowości jedynie przypadkowo, a zgodność taka będzie miała charakter tymczasowy, gdyż celem woli powszechnej jest równość, podczas gdy jednostka z natury swej dąży do osobistego przywileju. Praktyczne trudności związane z realizacją koncepcji Rousseau w pierwotnym ujęciu (możliwa do przyjęcia jedynie w małych wspólnotach, zamieszkujących niewielki obszar), skłoniły jej autora do przyznania, że bezpośrednio sprawowanie władzy przez suwerena nie jest realne w warunkach współczesnych mu państw. W konsekwencji Rousseau dopuścił reprezentowanie władzy woli powszechnej przez przedstawicieli, lecz pod restrykcyjnymi warunkami: a) przedstawiciel nie może posiadać żadnych uprawnień własnych, pozostając – niczym niewolnik w prawie rzymskim – *instrumentum vocale* – mówiącym narzędziem, wyrażającym wolę zbiorowego podmiotu suwerenności; b) udzielony mandat ma charakter związany, co oznacza możliwość jego natychmiastowego cofnięcia w przypadku niezgodności działań reprezentanta z wolą powszechną; c) przyjęte przez parlament prawo uzyskuje moc obowiązującą dopiero po jego zatwierdzeniu przez suwerena w drodze referendum<sup>5</sup>.

Odmienne niż J. J. Rousseau, dopuszczające przedstawicielstwo jedynie w ostateczności i ze względów natury obiektywnej, problem reprezentacji postrzegali współtwórcy klasycznej teorii reprezentacji na czele z J. Burkiem, J.S. Millem i E. Sieyesem, uznający naród za niezdolny do samoistnego wyrażania swojej woli. Pierwszy z wymienionych filozofów stał na stanowisku, że parlament stanowi zgromadzenie narodu, zainteresowane wyłącznie realizacją interesów zbiorowości. Harmonię pomiędzy wolą powszechną a wolą jednostki zapewnić ma idealna niezależność reprezentanta od wyborców. Wyłączony zatem jest mandat imperatywny, wiążący deputowanego z interesami okręgu wyborczego, z którego pochodzi, a reprezentant staje się rzecznikiem interesu ogólnego<sup>6</sup>. J. S. Mill

<sup>5</sup> M. Granat, *Zasada suwerenności narodu*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 117–118.

<sup>6</sup> M. Granat, *Zasada reprezentacji politycznej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 120.

w dziele *O rządzie reprezentacyjnym* zauważał, że konsekwentne podejmowanie przez naród decyzji poprzez instytucje demokracji bezpośredniej nie jest możliwe, dlatego najlepszą formą rządów jest tzw. rząd reprezentacyjny, przez który należy rozumieć wykonywanie najwyższej władzy przez suverena za pośrednictwem okresowo wybieranych przedstawicieli<sup>7</sup>. E. Sieyes w broszurze *Kim jest stan trzeci*, wskazywał natomiast, że ogół obywateli należących do wspólnego porządku, stanowi pełnoprawną reprezentację całego narodu, zdolną do wypowiedania się i podejmowania decyzji w jego imieniu poprzez wyłonionych przedstawicieli<sup>8</sup>. Według E. Sieyesa „naród nie może mieć innego głosu niż głos swoich reprezentantów, może on mówić i działać tylko przez nich”.

Klasyczna koncepcja przedstawicielstwa wyraża się w założeniu, że zbiorowy podmiot suwerenności w drodze wyborów deleguje swoich reprezentantów, wszystkie zaś decyzje podjęte przez organ przedstawicielski przypisywane są suwerenowi. Istota reprezentacji polega więc w dyskutowanej koncepcji na tym, że rolą ciała przedstawicielskiego nie jest przekazywanie woli narodu, lecz jej formułowanie „za naród”, zamiast niego i w jego imieniu. W ten sposób parlament staje się głosem suverena, uzyskując prawo „wyrażania chęci za naród”, czego konsekwencją jest prawna identyfikacja narodu i jego przedstawicielstwa<sup>9</sup>. Reprezentanci są w wykonywaniu władzy ograniczeni czasowo, a ich działania oparte są na odpowiedzialności i zaufaniu pomiędzy przedstawicielami a wyborcami. Pełnomocnictwa udzielonego do wyrażania woli narodu nie można odwołać, a reprezentantów nie wiążą w trakcie kadencji instrukcje wyborców – możliwość personalnej zmiany piastuna mandatu następuje dopiero podczas następnych wyborów. Klasyczna teoria reprezentacji zakłada również – odmiennie niż w koncepcji Roussofskiej – wspólnotę interesów suverena i działających w jego imieniu reprezentantów<sup>10</sup>. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się również, że twórcy klasycznej koncepcji przedstawicielstwa nie przypisywali należytego znaczenia faktowi, że celem reprezentacji jest nie tylko wytworzenie woli narodu, ale także zagwarantowanie zdolności jego działania. Dlatego też konieczne jest wyłonienie parlamentu zdolnego do rzeczywistego wykonywania swych funkcji. W warunkach współcze-

---

<sup>7</sup> L. Dubel, *John Stuart Mill*, [w:] L. Dubel, J. Małarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 2000, s. 277–278.

<sup>8</sup> J. Małarczyk, *Ideologia Wielkiej Rewolucji Francuskiej – jakobinizm*, [w:] L. Dubel, J. Małarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 2000, s. 227–228.

<sup>9</sup> E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 126.

<sup>10</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 48.

nych legislatyw powyższego celu nie sposób byłoby jednak osiągnąć, gdyby każdy deputowany mógł działać w dowolny sposób, pozostając odpowiedzialnym jedynie przed własnym sumieniem. W takim wypadku proces uzgadniania stanowisk i podejmowania decyzji przez izbę byłby znacząco utrudniony, jeśli nie niemożliwy – tak ukształtowana legislatywa utraciłaby zdolność działania. W zapewnieniu owej zdolności zasadniczą rolę odgrywają partie polityczne, dążące do utworzenia i utrzymania większości<sup>11</sup>. Co istotne, dla klasycznej koncepcji przedstawicielstwa charakterystyczne było pomniejszanie lub wręcz ignorowanie znaczenia partii – w ordynacjach wyborczych przyjmowano fikcyjne założenie niewystępowania żadnej sformalizowanej grupy zgłaszającej kandydatów do parlamentu, wynikające z obawy, że zalegalizowanie frakcji wewnątrz legislatywy zagrozi wolności deputowanych. Współcześnie praktyka taka nie byłaby możliwa ze względu na dominujące znaczenie partii politycznych w życiu publicznym – szanse na wybór do organu przedstawicielskiego mają w zdecydowanej większości kandydaci wysuwani przez partie, wewnątrz parlamentu reprezentanci poddawani są dyscyplinie partyjnej, a jako wniosek ogólny jawi się niemożność oddziaływania przez naród na bieg spraw publicznych inaczej niż za pośrednictwem partii politycznych, co przesądza o dezintegracji klasycznie rozumianego przedstawicielstwa<sup>12</sup>.

Obecnie, konstytucyjną zasadę przedstawicielstwa należy rozumieć jako znajdujące umocowanie prawne wykonywanie władzy państwowej w imieniu narodu przez konstytucyjnie określone organy państwa, przy założeniu istnienia po stronie rządzących obowiązku „stworzenia warunków i zapewnienia środków koniecznych do tego, by następował proces upodabniania się przeważających opinii społecznych z podejmowanymi decyzjami państwowymi”<sup>13</sup>. Znaczenie zasady reprezentacji politycznej wyraża się nie tylko we wpływie zbiorowego podmiotu suwerenności na skład organu przedstawicielskiego, a co za tym idzie, na jego funkcjonowanie, lecz przejawia się także w kształtowaniu wzajemnych relacji pomiędzy naczelnymi organami

<sup>11</sup> Tamże, s. 49.

<sup>12</sup> M. Granat, *Zasada reprezentacji...*, s. 121.

<sup>13</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 49. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, o naruszeniu zasady przedstawicielstwa wyrażonej w art. 4 ust. 2 Konstytucji można by mówić w przypadku, gdyby „całokształt obowiązujących regulacji prowadził do uniemożliwienia kontroli Narodu nad organami władzy publicznej”. Zob. wyrok TK z 31 maja 2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 47.

państwa, znajdujących odzwierciedlenie w budowie systemu organów państwowych<sup>14</sup>.

Konstytucja RP<sup>15</sup> ustanawia zasadę rządów przedstawicielskich w art. 4 ust. 2, zgodnie z którym naród sprawuje władzę<sup>16</sup> przez swych przedstawicieli<sup>17</sup> lub bezpośrednio. Mając na uwadze systematykę przywołanego przepisu, stwierdzić należy, że ustrojodawca nie postawił znaku równości pomiędzy obiema wymienionymi formami sprawowania władzy zwierzchniej przez suwerena: wysunięcie zasady przedstawicielstwa na czoło regulacji konstytucyjnej przesądza o jej primacie w stosunku do instytucji demokracji bezpośredniej, którym przyznać należy charakter uzupełniający<sup>18</sup>.

Przyznanie pierwszeństwa zasadzie demokracji przedstawicielskiej w art. 4 ust. 2 znajduje odzwierciedlenie w dalszych postanowieniach Konstytucji, zwłaszcza zaś w regulacjach odnoszących się do parlamentu – należy mieć tu na uwadze zarówno ich miejsce w systematyce konstytucyjnej, jak również istotę i wagę uprawnień przyznanych organom przedstawicielskim. Brak wymienienia w treści art. 4 ust. 2 konkretnych instytucji demokracji przedstawicielskiej (bezpośredniej również), w których

---

<sup>14</sup> W. Skrzydło, *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 11.

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>16</sup> Przez „władzę” określoną w art. 4 ust. 2 należy rozumieć zwierzchnią władzę narodu, wynikającą z zasady suwerenności ustanowionej w art. 4 ust. 1 Konstytucji.

<sup>17</sup> Sformułowanie to poddawane jest krytyce w nauce prawa konstytucyjnego, ponieważ władza w imieniu narodu w istocie sprawowana jest nie tyle przez przedstawicieli, co dysponujące określonymi kompetencjami władczymi organy, w skład których zostali oni wybrani. Zob. np. Z. Witkowski, *Zasada reprezentacji politycznej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2013, s. 96.

<sup>18</sup> Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: w wyroku z 27 maja 2003 r. (K 11/03, OTK ZU 2003, Nr 5, poz. 43) TK uznał, że teza o uzupełniającym charakterze demokracji bezpośredniej znajduje swe uzasadnienie także w charakterze prawnym referendum z punktu widzenia podmiotu uprawnionego do odwołania się (zainicjowania) do procedury referendalnej. W polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatel (grupa obywateli) nie ma skutecznej prawnie możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzanie referendum, natomiast w orzeczeniu z 3 listopada 2006 r. (K31/06, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 147) stwierdził, iż: „sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, inicjatywa ustawodawcza) – wyjątkiem”.

realizować się ma zwierzchnia władza narodu, przesądza o domyślnym odesłaniu w tym zakresie do dalszych postanowień ustawy zasadniczej, odnoszących się wprost do trybu obsadzania składu obu izb parlamentu, przyznanych im kompetencji oraz ich organizacji i trybu funkcjonowania, które instytucjonalizują konstytucyjną formułę sprawowania władzy suwerennej „przez przedstawicieli”<sup>19</sup>.

Co szczególnie warte podkreślenia, usankcjonowana w art. 4 ust. 2 zasada rządów przedstawicielskich, rozumiana jako wyrażanie woli narodu poprzez jego reprezentantów, stanowi jedynie prawnoustrojowy instrument władzy zwierzchniej, która pozostaje przy suwerenie – innymi słowy przedstawicielstwo nie jest tożsame z władzą suwerenną, która może być wyrażana w rozmaitych formach – nie tylko w postaci zinstytucjonalizowanych prawnie form demokracji przedstawicielskiej (lub bezpośredniej)<sup>20</sup>.

Pomimo niewyrażenia wprost w art. 4 ust. 2 Konstytucji, kogo należy uznać za przedstawicieli narodu, nie budzi wątpliwości, że walor taki przypisać należy wyłonionym w drodze wyborów reprezentantom zasiadającym w obu izbach parlamentu – o przedstawicielskim charakterze posłów i senatorów przesądzają zresztą dalsze postanowienia Ustawy Zasadniczej (kolejno art. 104 ust.1 i art. 108)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> K. Działocha, *Uwagi do art. 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 20–21.

<sup>20</sup> Tamże, s. 22. Autor ten wskazuje ponadto na niemożność przyjęcia koncepcji przedstawicielstwa w rozumieniu konstytucyjnym jako uzasadnienia dla klasycznej – przybliżonej powyżej – formuły reprezentacji opartej na „konstrukcji zachowania”, wyrażającej się w przyjęciu tożsamości narodu jako podmiotu władzy zwierzchniej oraz organu przedstawicielskiego i przypisywaniu aktów podejmowanych przez legislatywę suwerenowi, jako jego własnych. Nie jest również dopuszczalne użycie przyjętej w Konstytucji RP konstrukcji przedstawicielstwa (władzy zwierzchniej należącej do narodu i jedynie sprawowanej przez reprezentantów) jako podstawy Rousseauowskiego mandatu imperatywnego z racji ustalonej w Ustawie Zasadniczej koncepcji mandatu wolnego, przesądzającego o odrzuceniu pełnej kontroli suwerena nad przedstawicielstwem. Zob. szerzej K. Działocha, *Uwagi do art. 4...*, s. 23.

<sup>21</sup> Pomimo że poza zakresem szerszego zainteresowania niniejszego artykułu pozostają – budzące wątpliwości doktryny prawa konstytucyjnego – rozważania o przedstawicielskim charakterze innych organów pochodzących z wyborów powszechnych, m.in. Prezydenta RP, radnych do organów samorządu terytorialnego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czy eurodeputowanych, należy jednak zasygnalizować wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r. (K 17/98, OTK 1998, Nr 4, poz. 48), w którym Trybunał prezentuje pogląd, zgodnie z którym w szerokim ujęciu „przedstawicielami Narodu są również inne [poza posłami i senatorami – przyp. Ł. B.] osoby wchodzące w skład organów władzy publicznej, które nie pochodzą z wyborów, jeżeli organy te zostały powołane



Zasadnicze znaczenie dla niniejszego artykułu ma przedstawienie relacji zachodzących pomiędzy reprezentantem a zbiorowością z punktu widzenia przyjętej koncepcji mandatu przedstawicielskiego. Rozważania prowadzone będą przez pryzmat zależności występujących między mandatariuszem a wyborcami oraz wpływu partii politycznych na działania deputowanego, podejmowane w ramach wykonywania mandatu. Analizie poddane zostaną dwie płaszczyzny: prawna, wynikająca z tradycji przedstawicielstwa oraz obowiązujących przepisów oraz polityczna, ukazująca układ rzeczywistych relacji pomiędzy poddanymi badaniami podmiotami. Celem opracowania jest wykazanie sprzeczności zachodzących pomiędzy konstytucyjnym ujęciem przedstawicielstwa a praktyką jego funkcjonowania.

## **Pozycja reprezentanta wobec zbiorowości w świetle koncepcji mandatu przedstawicielskiego**

Zgodnie z dominującą na gruncie prawa konstytucyjnego definicją, przez pojęcie mandatu rozumie się udzielone na określony czas, przeważnie w drodze wyborów, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji przedstawicielskiej, upoważniające i zobowiązujące do uczestniczenia w kształtowaniu i wyrażaniu przez parlament woli państwowej narodu<sup>22</sup>.

---

przez Konstytucję do realizacji woli Narodu, a ich działalność – poddana w sposób mniej lub bardziej bezpośredni kontroli społeczeństwa. Również samorząd terytorialny uznać można za jedną z form szeroko rozumianej demokracji przedstawicielskiej”. Kontrowersje budzi zwłaszcza teza o przedstawicielskim charakterze obieralnych organów samorządu terytorialnego. Należy mieć tu zwłaszcza na uwadze fakt, że uprawnienie do wyłaniania składu organów stanowiących w gminach (również kandydowania na radnego) oraz prawo decydowania w jednostkach szczebla podstawowego o obsadzie organu wykonawczego, przysługuje także osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego, a co za tym idzie, niemieszczącym się w pojęciu narodu, wynikającym z preambuły konstytucyjnej. Zob. stanowisko w tej sprawie zajęte przez B. Banaszaka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 48. Podobnie, nie stanowi realizacji idei przedstawicielstwa wyłanianie posłów do Parlamentu Europejskiego, ponieważ Konstytucja odnosi się do zasad sprawowania władzy na terytorium RP. Zasad tych, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (zob. cyt. powyżej wyrok K15/04 z 31 maja 2004 r.) „nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem, struktur, za których pośrednictwem Rzeczpospolita realizuje swoje interesy”.

<sup>22</sup> G. Kryszewski, *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3, s. 18. Stosownie do drugiego z występujących ujęć teoretycznych, mandat stanowi całokształt praw i obowiązków przedstawicieli, nabytych w drodze wyborów. O ile pierwsza z przytoczonych definicji kładzie nacisk na relację łączącą reprezen-

Relacje przedstawiciela ze zbiorowością na gruncie zasady przedstawicielskiej formy rządów wynikają zasadniczo z przyjętego modelu mandatu. W teorii reprezentacji występują w omawianym względzie dwie podstawowe koncepcje: mandat związany, zwany również imperatywnym, oraz mandat wolny<sup>23</sup>.

Mandat imperatywny, wykazujący związki z cywilistyczną koncepcją przedstawicielstwa i charakterystyczny dla parlamentów średniowiecznych, opiera się na założeniu, że przedstawiciel jest reprezentantem swoich wyborców<sup>24</sup>. W ten sposób nawiązuje się między jednostką a zbiorowością prawny węzeł bezpośredniej zależności, przesądzający o konieczności bezwzględnego respektowania przez deputowanego woli wyborców, przybierającej formę udzielanych przedstawicielowi instrukcji, obowiązku zdawania przez deputowanego wyborcom sprawy z podejmowanych na forum parlamentu działań oraz wyrażający się w możliwości odwołania reprezentanta nie tylko w razie sprzeniewierzenia się wydanym poleceniom, ale w każdym czasie i z dowolnego powodu. Mandat imperatywny został odrzucony w okresie rewolucji burżuazyjnych na rzecz konstrukcji przedstawicielstwa wolnego, by po raz drugi pojawić się w okresie Komuny Paryskiej (1871 r.) oraz w ideologii innych skrajnych nurtów ustrojowych XIX i XX w. (na przykład ruchu bolszewickiego).

Specyficzne ujęcie mandatu związanego występowało również w państwach socjalistycznych, w których nawiązywano do konstrukcji mandatu imperatywnego, przy nadaniu tej formie reprezentacji odmiennej konstrukcji teoretycznej. Istota mandatu związanego w konstytucjonalizmie socjalistycznym odbiegała od jego historycznych podstaw, wyrażających się w uzależnieniu przedstawiciela od instrukcji jego wyborców, z racji nałożenia przez zdecydowaną większość konstytucji państw realnego socjalizmu na reprezentantów obowiązku uwzględniania w działalności

---

tanta z podmiotem reprezentowanym i dzięki temu bardziej przystaje do rozważań z zakresu przedstawicielskiej formy rządów, o tyle drugie ujęcie – również poprawne – koncentruje się na mandacie jako instytucji prawa parlamentarnego. Zob. M. Granat, *Zasada reprezentacji...*, s. 121–122. Mandat parlamentarny rozumiany jest również jako określenie funkcji członka legislatury. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 213.

<sup>23</sup> Zob. szerzej M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013, s. 13 i nast. Autor uznaje za nie w pełni zasadne określanie mandatu imperatywnego jako pierwotnej formy pełnomocnictwa wyborczego, starszej od koncepcji mandatu wolnego, mającej źródło w skłonności do łącznego rozpatrywania obu form pełnomocnictwa.

<sup>24</sup> L. Garlicki, *Uwagi do art. 104*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 2.

parlamentarnej nie tylko interesów konkretnego okręgu wyborczego czy jednostki terytorialnej, lecz również kierowania się dobrem całego narodu (niektóre z konstytucji przewidywały wprost powinność reprezentowania przez przedstawicieli całego narodu)<sup>25</sup>. Można więc mówić o ukształtowaniu się w warunkach państwa socjalistycznego charakterystycznego ujęcia reprezentacji, łączącego elementy mandatu imperatywnego i wolnego<sup>26</sup>. Tym niemniej, powyższym rozważaniom przyznać należy jedynie walor teoretyczny, z racji formułowania woli narodu i jej egzekwowania nie przez organ przedstawicielski, a przez hegemoniczną (bądź jedyną) partię polityczną, co przemawia za uznaniem konstrukcji bezpośredniej zależności reprezentantów od wyborców za twór iluzoryczny<sup>27</sup>.

Mandat wolny znajduje swe źródło w klasycznej idei reprezentacji, a konkretnie w dwóch kluczowych wyznacznikach tej koncepcji: niepodzielności suwerenności oraz tożsamości woli narodu z wolą wyrażaną przez jego reprezentantów. Ciało przedstawicielskie reprezentuje naród jako całość, od chwili ustalenia w drodze wyboru swego składu podejmuje wszelkie rozstrzygnięcia samodzielnie, a jego niezależność jest koniecznym warunkiem realizacji podstawowej funkcji – formułowania woli narodu<sup>28</sup>. Powyższe założenia odnoszono również do poszczególnych deputowanych, przyjmując, że przedstawiciel reprezentuje zbiorowy podmiot suwerenności, nie zaś wyborców, którzy zdecydowali o personalnej obsadzie mandatu: „przedstawiciel nie reprezentuje ani kolegium elektorskiego, ani obywateli jako takich, ani – mówiąc krótko – żadnej sumy pojedynczych jednostek, ale właśnie naród jako ciało ujednoczone, o charakterze powszechnym i tym właśnie odróżniające się od jednostek i grup odrębnych, które to ciało w sobie sumuje”<sup>29</sup>. Konsekwen-

---

<sup>25</sup> B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego. Studium porównawcze z teorii reprezentacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 341 i nast.

<sup>26</sup> Stanowisko takie wyraża M. Grzybowski, *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 41.

<sup>27</sup> Zob. E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 129.

<sup>28</sup> Tamże, s. 130. Szeroko na temat założeń mandatu przedstawicielskiego pisze M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.

<sup>29</sup> R. Carre de Malberg, *Contribution a la theorie generale de l'Etat*, t. II, Paris 1929, s. 224 (cyt. za: E. Popławską). Autorka dowodzi, że nadmiernie restrykcyjne traktowanie takiego ujęcia reprezentacji mogłoby prowadzić do zanegowania potrzeby przeprowadzania okresowych wyborów w celu odnowienia składu organu przedstawicielskiego: skoro naród raz uznał przedstawicieli wyłonionych do wyrażania jego woli za godnych realizacji tej funkcji, nie występuje potrzeba wyłaniania kolejnych reprezentantów – tym bardziej że cyklicznie odbywane wybory stanowią okazję do dokonywania oceny działań

cją tak pojmowanego mandatu przedstawicielskiego jest niezależność deputowanego od swych wyborców – skoro przedstawiciel reprezentuje cały naród, nie powstaje pomiędzy nim a tymi, którzy go wybrali, żadna relacja podporządkowania<sup>30</sup>. Wyborcy nie mogą zatem formułować – charakterystycznych dla mandatu imperatywnego – prawnie wiążących instrukcji pod adresem deputowanego<sup>31</sup>, a skuteczność podejmowanych przez niego działań nie zależy od akceptacji wyborców<sup>32</sup>. Kwintesencją mandatu wolnego jest zapewnienie przedstawicielowi jak najszerszej określonej swobody wykonywania swych obowiązków, przy założeniu kierowania się interesem ogólnym. Zgodnie z doktrynalnymi pryncypiami klasycznego przedstawicielstwa, działania podejmowane przez deputowanego służyć mają dobru wspólnemu, często rozumianemu odmiennie od partykularnych interesów poszczególnych grup wyborców. Z powyższymi założeniami koresponduje charakterystyczna dla mandatu wolnego niedopuszczalność odwołania przedstawiciela przez wyborców przed końcem kadencji parlamentu – odmiennie ukształtowanie omawianej instytucji uderzałoby w charakterystyczne dla klasycznej koncepcji reprezentacji ujęcie niepodzielnej suwerenności narodu.

W warunkach polskich idea reprezentacji przeszła istotną ewolucję. Rezygnując z szerszego omówienia charakterystycznego dla okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej mandatu imperatywnego<sup>33</sup>, poddanego ograniczeniom dopiero w zapisach Konstytucji 3 maja z 1791 r.<sup>34</sup>, kilka słów uwagi należy poświęcić przekształceniom ujęcia mandatu przedstawicielskiego w polskich warunkach ustrojowych po odzyskaniu niepodległości. Pierwsza z konstytucji okresu XX-lecia międzywojennego<sup>35</sup> oparła się na klasycznej konstrukcji mandatu wolnego, przewidując w art. 20, że „Posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie są krępowani żąd-

---

przedstawicieli, czyli do podważenia istoty mandatu wolnego. Wybory, stanowiące okazję do zmiany reprezentantów prowadzą – przy dopuszczeniu reelekcji – do przynajmniej częściowego ich podporządkowania wyborcom. Takie założenie trudno jednak uznać za możliwe do zrealizowania w warunkach współczesnych systemów demokratycznych.

<sup>30</sup> J. Zalesny, *Posel a wyborcy*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski...*, s. 244.

<sup>31</sup> M. Granat, *O istocie...*, s. 15.

<sup>32</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 40–41.

<sup>33</sup> Zob. M. Pisz, *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 178–179.

<sup>34</sup> Zgodnie z postanowieniami art. VI pierwszej polskiej Konstytucji, posłowie mieli reprezentować cały naród, „będąc składnikami ufności powszechnej”.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267 ze zm.

nymi instrukcjami wyborców”. Konstytucja kwietniowa<sup>36</sup>, z racji odrzucenia zasady suwerenności narodu i przyjęcia w jej miejsce jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta, w ogóle nie normowała zagadnień związanych z mandatem przedstawicielskim. W okresie po zakończeniu II wojny światowej nie powrócono do koncepcji mandatu wolnego, pomimo że niektóre postanowienia Małej konstytucji z 1947 r.<sup>37</sup> mogły stwarzać takie wrażenie: zgodnie z rotą ślubowania poselskiego wynikającą z art. 10, deputowani zobowiązywali się „według najlepszego rozumienia i zgodnie z sumieniem pracować dla dobra narodu polskiego (...)”<sup>38</sup>. Konstytucja PRL<sup>39</sup> wzorem rozwiązań radzieckich przyjęła mandat imperatywny, który jednak – jak już wskazano powyżej – przyjął w warunkach państwa socjalistycznego szczególną formę<sup>40</sup>. W art. 2 ust. 2 Konstytucji wyrażono wprost zasadę odpowiedzialności posłów przed wyborcami oraz możliwość odwołania reprezentanta, natomiast art. 87 przewidywał obowiązek zdawania przez posłów oraz radnych rad narodowych sprawy wyborcom ze swojej pracy i z działalności organu, do którego zostali wybrani. Przyjęte regulacje – z racji pełnienia funkcji centrum decyzyjnego przez partię komunistyczną – rozmijały się jednak z praktyką<sup>41</sup>. Zmianę w konstytucyjnym ujęciu mandatu przedstawicielskiego przyniosło dopiero uchwalenie Małej konstytucji z 1992 r.<sup>42</sup>, której art. 6 wprost opierał się na koncepcji wolnego mandatu przedstawicielskiego, co stało w sprzeczności z dalszym (aż do 1997 r.) obowiązywaniem przepisu nakazującego przedstawicielom relacjonowanie wyborcom działań podejmowanych na forum parlamentu. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie wprowadziła w odniesieniu do konstrukcji mandatu zasadniczych zmian, przewidując w treści art. 104, że posłowie są przedstawicielami narodu<sup>43</sup> i nie wiążą ich instrukcje wyborców. Pomimo że ustrojodawca

---

<sup>36</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227.

<sup>37</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71 ze zm.

<sup>38</sup> Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 3.

<sup>39</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm.

<sup>40</sup> Zob. M. Kruk, *Koncepcja...*, s. 21.

<sup>41</sup> Aż do roku 1976 r. nie zostały na przykład formalnie uregulowane zasady odwoływania posłów przez wyborców.

<sup>42</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426 ze zm.

<sup>43</sup> Zgodnie z art.1 ust.1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 7, poz. 29 ze zm.), reprezentanci kierują się w wykonywaniu

zrezygnował z wprowadzenia do ustawy zasadniczej zakazu odwoływalności przedstawicieli, nie budzi żadnych wątpliwości fakt, iż ten zasadniczy wyznacznik mandatu wolnego nadal obowiązuje w pełnej rozciągłości, a jego niewymienienie w Konstytucji podyktowane jest przekonaniem o oczywistości takiego rozwiązania.

Wynikająca z postanowień Konstytucji RP charakterystyka mandatu przedstawicielskiego nawiązuje do klasycznych koncepcji doktrynalnych, pozwalając na sformułowanie trzech głównych wyróżników relacji łączących reprezentanta z suwerenem.

Po pierwsze, mandat ma charakter generalny (uniwersalny), wyrażający się w powiązaniu każdego przedstawiciela ze zbiorowym podmiotem suwerenności w sposób jednolity, bez względu na system wyborczy obowiązujący do konkretnej izby parlamentu<sup>44</sup>, co potwierdza zasadę jednokowej pozycji prawnej wszystkich deputowanych. Posłowie (senatorowie) reprezentują cały naród, nie zaś konkretne grupy wyborców czy partie polityczne, a ze stosunku przedstawicielstwa wynika – znajdujące umocowanie w konstytucyjnej zasadzie reprezentacji politycznej – uprawnienie do podejmowania decyzji w imieniu suwerena. Pomimo posługiwania się w Konstytucji pojęciem „przedstawiciel” w miejsce dawniej stosowanego terminu „reprezentant”, zależność występującą między suwerenem a deputowanym uznać należy za instytucję właściwą dla prawa publicznego, nieposiadającą bezpośrednich związków z prawem cywilnym, co typowe było w odniesieniu do pierwotnej postaci mandatu imperatywnego. Udzielone w drodze głosowania pełnomocnictwo do wyrażania woli narodu ma charakter zindywidualizowany, stąd obowiązek osobistego wykonywania mandatu przez deputowanego, bez możliwości delegowania uprawnień na inną osobę. Przedstawicielstwo jest ograniczone w czasie, gdyż stosownie do wymogów zasady kadencyjności konieczne jest cykliczne odnawianie pełnomocnictwa przez wyborców, natomiast w ramach kadencji mówić można o jego trwałości, gwarantowanej przez niedopuszczalność przedterminowego odwołania deputowanego. Ponieważ podmiotem wyłącznie reprezentowanym przez deputowanych jest naród, wykluczone jest tworzenie jakichkolwiek dodatkowych – co wymaga podkreślenia – prawnych więzów pomiędzy mandatariuszem a wyborcami lub partiami politycznymi<sup>45</sup>.

---

mandatu dobrem narodu, stosownie zaś do roty ślubowania poselskiego, określonej w art. 104 ust. 2 Konstytucji, przedstawiciele przyrzekają „rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu”.

<sup>44</sup> L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 4–5.

<sup>45</sup> Tamże, s. 5 oraz K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 53.

Po drugie, mandat parlamentarny wyróżnia niezależność przedstawiciela od wyborców, którzy nie mogą w stosunku do niego formułować żadnych nakazów czy instrukcji o prawnie wiążącym charakterze, żądać sprawozdań lub uzgadniania postępowania. Odnosi się to zarówno do działań posła (senatora) na forum izby, wyraża się w niemożności skutecznego żądania od reprezentanta realizacji programu politycznego, przedstawionego podczas kampanii wyborczej<sup>46</sup>, ale w szerszym ujęciu oznacza także zakaz jakiegokolwiek ograniczania *de iure* swobody parlamentarzysty w wyborze drogi działania, którą uzna on za słuszną dla realizacji interesów narodu – w tym także przez partię polityczną, do której należy (w tym ujęciu podkreślić należy wykluczenie uzależniania skuteczności działań deputowanego od akceptacji jego klubu parlamentarnego, wprowadzenie możliwości działania przez klub za deputowanego, ustanawianie prawnie wiążącego zakazu występowania z klubu lub zmiany barw klubowych czy zobowiązanie kandydata do zwrotu kosztów kampanii wyborczej w razie naruszenia dyscypliny)<sup>47</sup>. Niezależności mandatu przedstawicielskiego nie stoi na przeszkodzie wynikająca z art. 1 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora powinność informowania wyborców przez deputowanych o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani, ani też przyjęty w art. 21 ust. 1 ustawy nakaz przyjmowania przez reprezentantów opinii, postulatów i wniosków od wyborcy oraz brania ich pod uwagę w swej działalności parlamentarnej. W pierwszym przypadku, z samego faktu nałożenia obowiązku informacyjnego na parlamentarzystów nie wynika, stanowiąca zaprzeczenie niezależności, konieczność respektowania instrukcji ze strony wyborców, po drugie zaś brak jakiegokolwiek sankcji za zaniedbanie omawianego obowiązku czyni normę art. 1 ust. 2 prawnie nieegzekwowalną. Dodatkowo podkreślić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy, obowiązek informowania dotyczy wszystkich wyborców, to jest całego suwerena – brak tu zawężenia podmiotowego wyłącznie do wyborców z okręgu, z którego parlamentarzysta uzyskał wybór, co tworzyłoby szczególny – stojący w sprzeczności z koncepcją mandatu wolnego – prawny związek pomiędzy deputowanym a częścią wyborców z konkretnego obszaru<sup>48</sup>. W odniesieniu do drugiego z przytoczonych przepisów nasuwa się

---

<sup>46</sup> W. Orłowski, *Status prawny posła i senatora*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, s. 237.

<sup>47</sup> B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 82 oraz L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 13.

<sup>48</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 132.

analogiczna argumentacja: „branie pod uwagę” nie oznacza powinności uwzględnienia postulatów elektoratu<sup>49</sup>, a brak po stronie wyborców prawnie ukształtowanego roszczenia przesądza o niemożliwości wyegzekwowania ustawowego nakazu. Sformułowanie z art. 21 ust. 1 interpretować należy w ten sposób, że przedstawiciel ma prawo w sposób swobodny, zgodny z własnym sumieniem, przede wszystkim zaś bez żadnych zobowiązań prawnych, decydować, które ze zgłoszonych postulatów, opinii i wniosków są przydatne i zasługują na uwzględnienie w podejmowanych działaniach parlamentarnych – odmienna wykładnia prowadziłaby w kierunku obowiązywania – stojących w opozycji do konstrukcji mandatu wolnego – instrukcji wyborczych<sup>50</sup>.

Wśród instytucji gwarantujących niezależność mandatu, utrudniających wywieranie na posłów (senatorów) zewnętrznych nacisków i osłabiających możliwość wystąpienia konfliktu interesów w działaniach przedstawicieli wyróżnić należy przede wszystkim zasadę niepołączalności oraz immunitety parlamentarne<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Por. jednak J. Zalesny, *Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 15, s. 49. Autor dowodzi, że z konstrukcji art. 21 ust. 1 wynika konieczność gruntownej analizy przedłożonych wniosków oraz – w razie uznania ich zasadności – ich odzwierciedlenie w przepisach prawa. Wskazać jednak należy, abstrahując już od niemożności wyegzekwowania tego obowiązku przez wyborców, że przyjęcie lub odrzucenie owej zasadności zawsze pozostawać będzie dyskrecyjnym uprawnieniem posła, niepozostawiającym wyborcom możliwości kontestowania podjętej decyzji.

<sup>50</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 133–134. Należy mieć na uwadze, na co słusznie zwraca uwagę Autor, że nie wszystkie przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oceniać można jednoznacznie pozytywnie w świetle konstytucyjnie określonej koncepcji mandatu wolnego: z treści art. 22 ust. 1 ustawy wynika, że posłowie mają prawo uczestniczenia w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin właściwych dla okręgu wyborczego, z którego zostali wybrani lub właściwych ze względu na siedzibę biura poselskiego (to zaś, co nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia generalności mandatu przedstawicielskiego, utworzyć można zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy w wybranym okręgu lub okręgach wyborczych), natomiast ust. 2 cytowanego przepisu przyznaje tożsame uprawnienia senatorom, jednakże wyłącznie w obrębie okręgu wyborczego, z którego nastąpił wybór. Po pierwsze, mamy na gruncie ustawy do czynienia ze zróżnicowaniem pozycji prawnej przedstawicieli do obu izb parlamentu, po drugie zaś, sam fakt posługiwania się przez ustawodawcę przy formułowaniu katalogu uprawnień parlamentarzysty określeniem okręgu wyborczego, z którego nastąpił wybór, budzi wątpliwości: ustawowe podkreślanie związków konkretnych deputowanych z okręgami wyborczymi, w których uzyskali mandaty, nie wpisuje się w przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję przedstawicielstwa.

<sup>51</sup> Zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 337. Szerzej na temat immunitetów parlamentarnych zob. np.: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*,



Ostatnim wyróżnikiem znajdującej odzwierciedlenie w Konstytucji RP koncepcji mandatu przedstawicielskiego jest zakaz odwoływania przedstawicieli przed końcem kadencji. Pomimo że niewyrażony *expressis verbis* w ustawie zasadniczej, nie budzi żadnych wątpliwości co swego dalszego obowiązywania, stanowiąc naturalny wyznacznik mandatu wolnego. W nauce prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę na konieczność szerszego spojrzenia na instytucję nieodwołalności: jako że stanowi ona gwarancję mandatu przedstawicielskiego w jego współczesnym ujęciu, należy ją odnosić nie tylko do braku możliwości bezpośredniego cofnięcia pełnomocnictwa deputowanemu przez wyborców, lecz również do wszystkich innych form pozbawienia mandatu, stanowiących reakcję na sposób jego sprawowania przez reprezentanta. W szczególności wyraża się ona w zakazie ustanawiania generalnej kompetencji izby do wykluczania posła (senatora) ze swego składu, przesądzającej o podporządkowaniu politycznej działalności przedstawiciela kontroli legislatywy oraz skutkuje prawną nieskutecznością oświadczeń o zrzeczeniu się mandatu *in blanco*, jako warunku wystawienia na listach wyborczych. Rozwiązanie takie stałoby w sprzeczności z istotą mandatu wolnego, dlatego zasadę nieodwołalności odnosić należy nie tylko do aktywności wyborców, lecz również do postępowania wszelkich innych podmiotów, zmierzającego do osiągnięcia analogicznych skutków<sup>52</sup>.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie relacji występujących pomiędzy doktrynalnym ujęciem koncepcji przedstawicielstwa a jej rzeczywistym funkcjonowaniem – dlatego w pierwszym rzędzie należy wskazać, że zaprezentowana powyżej prawna charakterystyka mandatu przedstawicielskiego odbiega znacząco od praktyki polityczno-ustrojowej współczesnych państw, w tym również Polski. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w utrzymaniu na gruncie przepisów obowiązujących konstytucji konstrukcji mandatu wolnego, przy jednoczesnym odejściu reprezentantów od jego pierwotnej postaci: w ten sposób ustrój przedstawicielski oparty konstytucyjnie na klasycznych założeniach teoretycznych, przeobraża się w system funkcjonujący na specyficznych

---

Warszawa 2001; tenże, *Zakres polskiego immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3; J. Mordwilko, *Immunitet parlamentarny (analiza krytyczna instytucji)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6; tenże, *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2007; R. A. Stefański, *Karnoprawne aspekty zgody parlamentarzysty na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 6; M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9.

<sup>52</sup> L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 10–12.

zasadach<sup>53</sup> – „(...) klasyczne przedstawicielstwo utraciwszy swą substancję duchową i znaczenie prawne, przetrwało jako czysto formalny kadry, wewnątrz którego rozwinął się nowy, nienazwany ustroj polityczny”<sup>54</sup>.

Rozbieżności pomiędzy klasycznym ujęciem przedstawicielstwa a jego współczesną formą wynikają głównie z socjologicznych konsekwencji procesu wyborczego. Twórcy klasycznej teorii reprezentacji zakładali możliwość określenia roli wyborcy i przedstawiciela oraz zachodzących między nimi zależności, nie dysponując przy tym żadnym doświadczeniem w przeprowadzaniu wyborów do organów przedstawicielskich. O rozbieżności między teoretycznymi założeniami reprezentacji a praktyką jej funkcjonowania przesądziły realia procesu wyborczego, prowadzące do ukształtowania charakterystycznych relacji między wyborcami a deputowanymi<sup>55</sup>. Na konieczność redefinicji pojęcia mandatu w jego współczesnej postaci wpłynęły cztery główne przyczyny: po pierwsze, wyborcy nie zadowalali się jedynie personalną obsadą organu przedstawicielskiego, dążąc do uzyskania rzeczywistego wpływu na decyzje podejmowane przez legislaturę; posiadając swobodę wyboru deputowanego, formułowali oni konkretne żądania, od spełnienia których uzależniali oddanie głosu. Po drugie, tożsama postawa wykształciła się u przedstawicieli mających nadzieję na powtórny wybór – postawa konformistyczna doprowadziła w ich przypadku do przedłożenia lojalności względem wyborców nad swobodę sprawowania mandatu, wynikającą z idei niezależności (przeszkodą w takim ukształtowaniu stosunków pomiędzy deputowanymi i elektoratem byłby zakaz reelekcji, przewidziany już przez twórców pierwszej francuskiej konstytucji z 1791 r., jednakże takim rozwiązaniem – jak wykazała praktyka – nie byli zainteresowani ani wyborcy, ani reprezentanci, dla których najistotniejsza była realizacja własnych celów). Po trzecie wskazać należy na rolę wyborów w podniesieniu znaczenia partii politycznych, prowadzącą do podporządkowania ugrupowaniu wysuwanego przez nie kandydata, potem zaś tworzeniu zależności pomiędzy deputowanym, zainteresowanym uzyskaniem partyjnej nominacji w kolejnych wyborach a frakcją parlamentarną, do której należy<sup>56</sup>. Po czwarte, odejście od tradycyjnie ujmowanego mandatu parlamentarnego widzieć należy także w terytorialnym charakterze wyborów parlamentarnych, czynią-

<sup>53</sup> E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 131.

<sup>54</sup> G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, wyd. 23, Paris 1993, s. 174 (cyt. za E. Popławską).

<sup>55</sup> G. Burdeau, *Traite de la science politique*, t. V, *Les regimes politiques*, Paris 1985, s. 228–229. (cyt. za E. Popławską).

<sup>56</sup> Tamże.

cym *via facti* z deputowanych rzeczników interesów konkretnego okręgu wyborczego – konsekwentne ignorowanie postulatów zgłaszanych przez elektorat ujęty w określone ramy terytorialne wpłynie bowiem istotnie na wyborcze szanse kandydata kreującego się w poprzedniej kadencji na wyraziciela woli suwerena rozumianego jako całość. W ten sposób rolę przedstawicieli – co pozostaje w wyraźnej sprzeczności z klasyczną koncepcją przedstawicielstwa – można by postrzegać jako prezentację i dążenie do narzucenia zróżnicowanych stanowisk, odpowiadających niejednorodnemu charakterowi organu przedstawicielskiego. Koncepcja taka, odmienna od występujących na gruncie współczesnych konstytucji założeń reprezentacji, w praktyce nie odbiega od rzeczywistego układu wzajemnych relacji pomiędzy deputowanymi, wyborcami i partiami politycznymi<sup>57</sup>. Przyjęcie fikcji reprezentacji w dawnym, klasycznym ujęciu jest spowodowane koniecznością uzasadnienia jedności władzy wobec różnorodności występujących stanowisk oraz uniknięcia rozbicia zbiorowości, uniemożliwiającego prowadzenie spójnej polityki<sup>58</sup>.

W obecnych realiach polityczno-ustrojowych zasadnicze znaczenie dla określenia rzeczywistej postaci przedstawicielstwa mają zatem relacje pomiędzy reprezentantem a wyborcami oraz partią polityczną, z którą powiązany jest poprzez proces wyborczy oraz późniejszą aktywność parlamentarną.

Pomimo wyrażonych konstytucyjnie pryncypiów mandatu wolnego w postaci generalności i niezależności, trudno lekceważyć występującą współcześnie polityczną zależność reprezentanta od wyborców, wyrażającą się w możliwości odmowy udzielenia w kolejnych wyborach poparcia kandydatowi, który nie spełnił oczekiwań elektoratu w poprzedniej kadencji. Faktyczna więź pomiędzy przedstawicielem a wyborcami rysuje się zgoła odmiennie od konstytucyjnych założeń, prowadząc często do wytworzenia relacji szeroko wykraczających poza mandat wolny, a bardziej odpowiadających charakterystyce mandatu imperatywnego, ponieważ zainteresowani ponownym wyborem mandatariusze podejmują działania ukierunkowane na uzyskanie przychylności wyborców, co w połączeniu z występującą współcześnie profesjonalizacją mandatu (powstanie klasy zawodowych polityków), istotnie modyfikuje konstytucyjne ujęcie przedstawicielstwa<sup>59</sup>. Związek ten ulega pogłębieniu poprzez fakt, że także

---

<sup>57</sup> E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 133.

<sup>58</sup> H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 37.

<sup>59</sup> W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym*, [w:] A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 859.

wyborcy, udzielając poparcia konkretnemu kandydatowi, zakładają w sposób naturalny jego aktywność na rzecz okręgu wyborczego, a ewentualne działania reprezentanta stojące w sprzeczności z żądaniami elektoratu, uznawane są za zdradę oraz zachowania nieetyczne<sup>60</sup>. Deputowani – co znajduje potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach – mają przy tym pełną świadomość oczekiwań wyborców, ukierunkowanych na realizację interesów partykularnych, w oderwaniu od podstawowego celu realizowanego przez parlament, tj. współkształtowania porządku prawnego w interesie ogólnym, co implikuje szczególne związki z elektoratem<sup>61</sup>. Z powyższych względów rzeczywiste relacje na linii wyborcy – mandatarisz wyrażają się współcześnie w utrzymywaniu przez przedstawiciela silnych kontaktów z okręgiem wyborczym oraz częstym realizowaniu w działalności parlamentarnej postulatów wyrażanych przez jego elektorat<sup>62</sup>. W ten sposób pomimo braku instrumentów pozwalających na cofnięcie pełnomocnictwa posłowi lub senatorowi, trudno mówić o zupełnej swobodzie wykonywania mandatu przedstawicielskiego, właśnie z punktu widzenia odpowiedzialności ponoszonej przez przedstawicieli podczas kolejnych elekcji. Odpowiedzialność ta ma cechy odpowiedzialności funkcjonalnej, różnej od osobistej zależności mandatarisza od wyborców – wyraża się w ponoszeniu konsekwencji za niesprostanie określonym kryteriom, takim jak zaangażowanie w działalność parlamentarną, skuteczność, linia działania politycznego czy kompetencje<sup>63</sup>. Warto przy tym

<sup>60</sup> J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 132.

<sup>61</sup> J. Zaleśny, *Posel a wyborca...*, s. 312. Autor, analizując wyniki ankiety przeprowadzonej wśród 154 posłów VI kadencji, wskazuje, że świadomość występowania u wyborców z okręgu oczekiwań, ukierunkowanych na podejmowanie przez deputowanych konkretnych spraw, wyraziło 90,9% posłów PSL, 85,7% posłów niezrzeszonych, 83,1% posłów PO, 78,6% posłów SLD oraz 74,5% posłów PiS. Co szczególnie interesujące, z przytoczonych badań wynika, że 72,1% respondentów wskazało na odmienne pojmowanie przez deputowanych i wyborców roli oraz kompetencji posłów: różnice te wyrażały się w przypisywaniu przedstawicielom przez elektorat zdecydowanie szerszego katalogu uprawnień niż rzeczywisty, jak również zakładaniu decydującego wpływu interwencji poselskiej dla pomyślnego załatwienia konkretnej sprawy. Wskazane rozbieżności prowadzą z jednej strony do rozczarowania wyborców ewentualną nieskutecznością działań podejmowanych przez przedstawicieli, z drugiej zaś skutkują frustracją deputowanych, powodowaną przez obiektywną niemożność spełnienia oczekiwań elektoratu. Tamże, s. 312–313.

<sup>62</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 117.

<sup>63</sup> M. Granat, *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 98. Podkreślić przy tym należy, że realizowana przez elektorat podczas kolejnych

zauważyć, że faktyczna realizacja politycznej odpowiedzialności przedstawiciela względem elektoratu wykazuje silne związki z przyjętym systemem wyborczym. Przy obowiązywaniu zasady proporcjonalności, wdronienie odpowiedzialności funkcjonalnej wobec kandydata, który w opinii wyborców nie spełnił pokładanych w nim nadziei w toku poprzedniej kadencji, uzależnione jest od wyniku listy okręgowej kandydatów na posłów. Przy założeniu przekroczenia przez komitet wyborczy klauzuli zaporowej, może bowiem się zdarzyć, że dobry wynik listy w okręgu przesądzi o uzyskaniu mandatów przez kandydatów, którzy zdobyli stosunkowo niewielką liczbę głosów, co w pewnym stopniu ograniczyć może skuteczność odpowiedzialności politycznej: możliwe jest zdobycie mandatu przez kandydata, który mimo znacznego spadku poparcia wyborców w porównaniu z poprzednio przeprowadzoną elekcją, znalazł się na liście, na którą oddano dużą liczbę głosów. Co równie istotne dla prowadzonych rozważań, system proporcjonalny, dla którego charakterystyczna jest instytucja list, powoduje, że kandydaci rywalizują nie tylko z politycznymi oponentami, ale również pomiędzy sobą w ramach tej samej listy okręgowej. W takiej sytuacji bardzo powszechne jest wykazywanie podczas kampanii wyborczej związków z konkretnym okręgiem oraz podkreślanie inicjatyw podjętych na jego rzecz w trakcie poprzedniej kadencji parlamentu<sup>64</sup>. Szersze możliwości wyborcom pozostawia dystrybucja mandatów w oparciu o system większości, gdzie – pomimo typowych dla współczesnych wyborów partyjnych afiliacji zdecydowanej większości kandydatów – głos oddawany jest na konkretną osobę. Konkludując, zauważyć należy, że wizja ewentualnej porażki – wbrew prawnemu charakterowi mandatu – prowadzi do konieczności utrzymywania przez deputowanego silnych związków ze swoim okręgiem wyborczym – w tym świetle, odmiennie od prawnie nieegzekwowalnego charakteru – kształtuje się rzeczywiste znaczenie nakazów wyrażonych choćby w już przy-

---

wyborów odpowiedzialność funkcjonalna nie opiera się na podstawach prawnych – składane podczas kampanii wyborczej oraz w trakcie działalności parlamentarnej obietnice i deklaracje kandydata (przedstawiciela) nie mają charakteru przyrzeczenia publicznego i nie mogą być prawnie egzekwowane. Stąd też – oczywiście jedynie z formalnoprawnego punktu widzenia – przy okazji kolejnych wyborów można mówić o odpowiedzialności reprezentantów za działania, do których podjęcia nie byli prawnie zobowiązani. Czym innym jest jednak – jak już wielokrotnie podkreślono w artykule – aspekt prawny, czym innym zaś walor socjologiczno-polityczny mandatu.

<sup>64</sup> P. Uziębło, *Głos w dyskusji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów, 3–4 marca 2008 r., s. 72.

woływanych przepisach ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 1 ust. 2 oraz art. 21 ust. 1), stosownie do których reprezentanci powinni informować wyborców o swej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani, oraz obowiązani są przyjmować i brać pod uwagę zgłaszane przez wyborców postulaty i opinie. Konsekwentne ignorowanie powyższych powinności może w dużym stopniu przełożyć się na późniejszy wynik wyborczy piastuna mandatu i – przynajmniej czasowo – wyłączyć go ze składu parlamentu.

Jeszcze wyraźniej niż relacje z wyborcami zarysowana jest zależność deputowanego od partii politycznej, z którą związana jest jego działalność<sup>65</sup>. Związki te mają źródło w dominującej roli partii politycznych w kształtowaniu opinii i postaw politycznych obywateli, wyrażaniu woli i łączeniu interesów członków ugrupowania oraz szerokich grup społecznych<sup>66</sup> – przede wszystkim zaś wynikają z faktu, że to partie polityczne, mające za cel „wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” (art. 11 Konstytucji RP), stały się głównymi instrumentami uczestnictwa w życiu publicznym. Praktyka kolejno odbywanych wyborów doprowadziła do sytuacji, w której mandatariusz faktycznie stał się klientem konkretnej siły politycznej, co przekłada się na falsyfikację klasycznego ujęcia przedstawicielstwa, w którym reprezentant wyraża wolę ogółu<sup>67</sup>. W pierwszym rządzie uwzględnić należy, że partie polityczne w zdecydowanej większości współczesnych porządków ustrojowych używały monopol w politycznej organizacji wyborów parlamentarnych<sup>68</sup> – co szczególnie widoczne jest w przypadku proporcjonalnego systemu wyborczego – w ten sposób to od partii zależy stworzenie kandydatowi możliwości uzyskania mandatu oraz późniejszej reelekcji poprzez wystawienie (lub odmowę zgłoszenia) kandydata na swoich listach wyborczych<sup>69</sup>. Dodatkowo, rola partii politycznych w tworzeniu programów wyborczych doprowadziła w procesie organizowania kolejnych elekcji do wytworzenia

<sup>65</sup> W doktrynie prawa konstytucyjnego spotykany jest pogląd, że konstytucyjna koncepcja mandatu wolnego wyklucza wiązanie mandatariusza instrukcjami wyborców z okręgu, natomiast nie stanowi gwarancji przeciwko uzależnianiu przedstawicieli od decyzji kierownictw partyjnych. Zob. S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 94. Ze stanowiskiem tym słusznie polemizuje K. Grajewski zauważając, że wyborcy mogą się organizować, stąd też konstytucyjny zakaz naruszania niezależności mandatu obejmuje także organizacje wyborców, tymi zaś mogą być partie polityczne. K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 139.

<sup>66</sup> W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym...*, s. 855.

<sup>67</sup> J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)...*, s. 127–128.

<sup>68</sup> Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 11.

<sup>69</sup> Tamże.

się przekonania, że za konkretnym kandydatem stoją nie tyle wyborcy, co partia polityczna, a wybrany przedstawiciel dysponuje w istocie dwoma mandatami: w sensie prawnym od zbiorowego podmiotu suwerenności, a w sensie praktycznym i politycznym od partii politycznej, z którą pozostawał w formalnych lub nieformalnych związkach<sup>70</sup>.

Parlamentarna działalność partii politycznych realizuje się za pośrednictwem organów wewnętrznych izby oraz klubów, kół i zespołów<sup>71</sup> poselskich i senatorskich. Mając na uwadze zależności zachodzące pomiędzy mandatariuszami a partiami politycznymi, podkreślić należy rolę odgrywaną przez kluby i koła poselskie (senatorskie) – w opinii doktryny tworzone w oparciu o zasadę polityczną<sup>72</sup> formy organizowania się parlamentarzystów nie wykazują związku z reprezentowaniem woli całego narodu, stanowią natomiast ekspozytury partii politycznych oraz przekaźniki woli i interesów partii, reprezentujących interesy poszczególnych elektoratów w parlamencie<sup>73</sup>. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia wpływu ugrupowania politycznego na działania reprezentanta przypisać należy instrumentom wewnątrzparlamentarnym, ze szczególnym uwzględnieniem dyscypliny klubowej. Instytucja ta, służąca unifikacji działań deputowanych należących do tego samego klubu<sup>74</sup>, wiąże się z możliwością stosowania

---

<sup>70</sup> J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*..., s. 134.

<sup>71</sup> Interesująco z punktu widzenia niezależności mandatu przedstawia się instytucja zespołów poselskich i senatorskich, tworzonych na zasadach innych niż polityczne, zgodnie z art. 8 ust. 6 Regulaminu Sejmu (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.) oraz art. 21 ust. 6 Regulaminu Senatu (Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, tekst jedn. M.P. z 2015 r., poz. 805). Kryterium utworzenia zespołu zostało zakreślone bardzo szeroko, co w praktyce przesądza o funkcjonowaniu zespołów reprezentujących interesy określonego terytorium, grupy społecznej lub zawodowej. W ten sposób, zespoły – wbrew koncepcji mandatu wolnego, wyrażającej się w powinności reprezentowania całego zbiorowego podmiotu suwerenności – stają się wyrazicielami postulatów partykularnych. Zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność*..., s. 153.

<sup>72</sup> Zob. art. 8 Regulaminu Sejmu.

<sup>73</sup> W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym*..., s. 863 oraz wskazana przez Autora pozycja M. Kudeja, *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 272.

<sup>74</sup> Abstrahując od uwag czynionych na temat wpływu dyscypliny partyjnej na sposób wykonywania mandatu przedstawicielskiego, należy mieć świadomość, że instytucja ta ma istotny wpływ na możliwość realizowania polityki rządowej w izbie i zapewnienie stabilności większości parlamentarnej. Por. J. Zalesny, *Posel a partia polityczna*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski*..., s. 291. Warto jednak zauważyć, że w badaniach prze-

dotkliwych konsekwencji w przypadku naruszenia przez przedstawiciela nakazów kierownictwa frakcji, stosowanych na podstawie regulaminów poszczególnych klubów parlamentarnych, które pomimo braku powszechnie obowiązującej mocy prawnej istotnie wpływają na sposób realizacji mandatu przedstawicielskiego<sup>75</sup>. Analiza postanowień regulaminów klubów funkcjonujących w Sejmie VIII kadencji wskazuje na występowanie silnych zależności pomiędzy respektowaniem decyzji kierownictwa frakcji a sytuacją deputowanego. Tytułem przykładu można wskazać postanowienia regulaminów dwóch największych klubów parlamentarnych, Prawa i Sprawiedliwości i Platformy Obywatelskiej. Stosownie do przepisów regulaminu klubu PiS<sup>76</sup>, uchwały władz partii oraz klubu są dla członka wiążące podczas głosowań na posiedzeniach Sejmu, Senatu oraz ich organów, a także podczas podejmowania „innych działań politycznych, związanych z wykonywaniem mandatu” (art. 3 ust. 2 i 3). Doprecyzowanie zakresu obowiązków członka klubu zawiera art. 6, zgodnie z którym członek zobowiązany jest do przestrzegania uchwał, zarządzeń i wytycznych władz frakcji, postępowania zgodnie z podstawowymi interesami klubu, uczestnictwa w głosowaniach na forum parlamentu i jego organów zgodnie z decyzjami kierownictwa klubu, stałego informowania prezydium klubu o przebiegu prac w komisjach oraz – co szczególnie warto podkreślić – do pozostawania w stałym kontakcie telefonicznym z władzami klubu. Członkowie klubu parlamentarnego PiS stanowią w komisji sejmowej tzw. komisijną grupę PiS, na czele której stoi powoływany przez przewodniczącego klubu rzecznik, uprawniony do zarządzania dyscypliny obecności i głosowania na posiedzeniu komisji (art. 7 ust. 1–7). W przypadku naruszenia przez członka klubu uchwał, zarządzeń i wytycznych władz frakcji, może on, zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 7 pkt 4, zostać wykluczony, na mocy uchwały zebrania członków klubu PiS, zapadającej bezwzględłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków klubu. Zgodnie z regulaminem klubu PO<sup>77</sup>, członek klubu ma obowiązek postępować zgodnie z interesem klubu, przestrzegać uchwał kolegium, prezydium i zebrania klubu (art. 3 pkt 1), głosować zgodnie z uchwaloną przez prezydium klubu dyscypliną głosowania (art. 3 pkt 6),

---

prowadzonych wśród posłów VI kadencji, pomimo uznania przez 59,1%, respondentów, że dyscyplina partyjna stanowi niezbędny warunek funkcjonowania Sejmu, aż 51,3% posłów wyrażało przekonanie, że zniekształca ona swobodę działań indywidualnych parlamentarzystów. Tamże, s. 274.

<sup>75</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 157.

<sup>76</sup> [Http://kppis.pl/regulaminkppis.pdf](http://kppis.pl/regulaminkppis.pdf) (dostęp: 2.012016).

<sup>77</sup> Regulamin Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska z dnia 12 listopada 2015 r.



nie może występować bez zgody prezydium z własną inicjatywą legislacyjną ani wspierać bez zgody kolegium klubu projektów ustaw, uchwał lub rezolucji inicjowanych przez inne kluby (art. 4). Dodatkowo członkowie klubu wchodzący w skład określonej komisji poselskiej lub senackiej tworzą grupę komisijną klubu, kierowaną przez pełnomocnika powoływanego przez prezydium frakcji (art. 5 ust. 1–3). Za naruszenie dyscypliny klubowej członkowie – przy założeniu, że każde naruszenie dyscypliny obecności lub głosowania stanowi odrębne przewinienie dyscyplinarne – mogą zostać, obok szerokiego spektrum innych kar, wykluczeni z frakcji uchwałą zebrania klubu, podjętą bezwzględną większością głosów.

Ponownie podkreślając, że wymogi dyscypliny klubowej nie mogą w odniesieniu do konkretnych parlamentarzystów rodzić skutków prawnych<sup>78</sup>, godzących w konstytucyjną istotę mandatu przedstawicielskiego, trudno jednak nie docenić ciężaru ewentualnych sankcji politycznych związanych z naruszeniem subordynacji wobec klubu. Co więcej, prezentowany przez przeważającą część doktryny pogląd, zgodnie z którym dyscyplina klubowa jest dopuszczalna i nie stanowi ograniczenia niezależności przedstawiciela, o ile wywołuje jedynie skutki polityczne, stanowi konsekwencję założenia, że do pogodzenia są aspekty prawne i polityczne mandatu parlamentarnego – koncepcję tę uznać można za przejaw pewnej hipokryzji, gdyż zakłada ona, że w razie braku skutków prawnych naruszenia dyscypliny klubowej nie można mówić o zależności reprezentanta od władz partyjnych<sup>79</sup>. Wątpliwy charakter takiego założenia wynika z istnienia po

<sup>78</sup> Zob. K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] Z. Jarsz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 67.

<sup>79</sup> W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym...*, s. 867. Por. K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 164 i nast. Autor stoi na stanowisku, że pomimo ścisłych związków zachodzących współcześnie pomiędzy reprezentantem a partią polityczną oraz szerokiego wachlarza możliwości wpływania przez frakcje na sposób wykonywania mandatu przedstawicielskiego, nie można mówić o zaburzeniu zasady mandatu wolnego, wyrażonej w art. 104 Konstytucji, ponieważ odnosi się ona wyłącznie do zakazu ustanawiania odpowiedzialności prawnej, skutkującej utratą mandatu przez deputowanego łamiącego ustalenia dyscypliny partyjnej. Według K. Grajewskiego, mandat wolny jest zachowany również i dlatego, że nie występuje na gruncie polskiego prawa ani obowiązek przynależności do partii politycznej, ani do jej parlamentarnej frakcji, a uchwały, zalecenia czy wytyczne kierowane przez partię do jej członków nie mają charakteru prawnie wiążącego – stąd też powiązania mandatariusza z ugrupowaniem politycznym i ewentualne respektowanie jego poleceń ma charakter dobrowolny i opiera się na decyzji sprawującego mandat. Stanowisko to – formalnie zasadne – zakłada jednak dopuszczenie niezależnego od siebie funkcjonowania dwóch aspektów mandatu: prawnego i politycznego, które wzajemnie na siebie nie wpływają. Założenie to wydaje się co najmniej dyskusyjne, gdyż ignorowanie faktycznych konsekwencji naruszenia dyscypliny partyjnej przez piastuna mandatu, wyrażających się

stronie kierownictwa klubu szerokiego wachlarza środków o charakterze represyjnym, wdrażanych w stosunku do niesubordynowanych parlamentarzystów, zaś fakt, że odpowiedzialność nie przybiera formy instrumentu prawnego, nie przekreśla w żaden sposób jej faktycznych skutków, wiążących deputowanego i wprowadzających wewnątrznie sprzeczne zjawisko podwójnej lojalności<sup>80</sup>. Wśród potencjalnych dolegliwości, realizowanych w stosunku do łamiącego dyscyplinę klubową posła lub senatora – obok wspomnianego powyżej wykluczenia z klubu, stanowiącego dla przedstawiciela istotne ograniczenie możliwości skutecznego działania w izbie, jeśli po wykluczeniu pozostaje on niezrzeszony – wymienić można: usunięcie deputowanego z władz lub innych organów klubu, ograniczenie jego wystąpień w imieniu klubu, przesunięcie do mniej prestiżowej komisji parlamentarnej, pomijanie przy inicjatywach podejmowanych w ramach klubu oraz zawieszenie w prawach członka klubu<sup>81</sup>. Naturalnie najbardziej dolegliwą, możliwą do wdrożenia konsekwencją, jest pominięcie osoby, która dopuściła się złamania dyscypliny klubowej, przy ustalaniu list kandydatów na potrzeby kolejnych wyborów. Wskutek występowania powyższych mechanizmów, posłowie i senatorowie traktowani są bardziej jako przedstawiciele własnego ugrupowania, poddani poleceniom kierownictwa partii, niż jako faktyczni przedstawiciele zbiorowego podmiotu suwerenności<sup>82</sup> – trudno nie podzielić prezentowanego w doktrynie poglądu, że partie mają na deputowanych zdecydowanie większy wpływ niż obywatele, a połączenie klasycznego przedstawicielstwa z machiną partii prowadzi w istocie do uczynienia z reprezentanta podwładnego szefa partii<sup>83</sup>.

Przedstawione powyżej uwagi pozwalają stwierdzić, że pomiędzy klasycznym, ukształtowanym na przełomie XVIII i XIX wieku ujęciem wolnego mandatu przedstawicielskiego a odgrywającym obecnie zasadniczą rolę aspektem politycznym przedstawicielstwa występuje istotny rozdźwięk, tworzący układ wykluczających się wzajemnie zależności<sup>84</sup>: aspekt prawny, znajdujący odzwierciedlenie w konstytucyjnych założeniach

---

w znaczącym utrudnieniu, jeśli nie uniemożliwieniu mu ponownego wyboru, zdaje się nie uwzględniać praktycznego wymiaru przedstawicielstwa.

<sup>80</sup> Zob. A. Szmyt, *Na marginesie problematyki dyscypliny partyjnej (klubowej) w parlamencie*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003, s. 264.

<sup>81</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 210.

<sup>82</sup> A. Ławniczak, *Uwagi do art. 104*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 287.

<sup>83</sup> M. Granat, *Zasada reprezentacji...*, s. 21.

<sup>84</sup> W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym...*, s. 854.

mandatu parlamentarnego, zakłada reprezentowanie przez deputowanego zbiorowego podmiotu suwerenności, w sposób niezależny, wolny od nakazów określonego postępowania, a aspekt polityczny wiąże mandatariusza w pierwszym rzędzie nawet nie tyle z wyborcami, co z konkretną partią polityczną<sup>85</sup>. Stan taki utrzymuje się przynajmniej od czasu wykrystalizowania się nowoczesnych partii politycznych oraz zaakceptowania ich roli jako głównych aktorów przeprowadzanych elekcji przez przekształcenia przepisów prawa wyborczego<sup>86</sup>, stąd też jako wewnętrznie sprzeczna jawi się koncepcja mandatu parlamentarnego jako więzi o charakterze prawno-politycznym, zachodzącej między wyborcą a przedstawicielem – ze względu na zasadnicze rozbieżności występujące pomiędzy aspektem politycznym i prawnym mandatu, trudno uznać ją za akceptowalną.

Mając na uwadze powyższe problemy, nauka prawa konstytucyjnego podejmuje próby redefinicji stosunku reprezentacji, przedstawiając propozycje odmiennego spojrzenia na naturę mandatu, wśród których wyróżnia się koncepcja mandatu semiimperatywnego<sup>87</sup>. Przywołane ujęcie doktrynalne zakłada pod względem prawnym utrzymanie generalności mandatu, wyrażające się w abstrakcyjnej reprezentacji woli ogółu, natomiast w sensie politycznym aprobuje pierwszoplanową rolę partii politycznych: innymi słowy mandat pozostaje wolny w tym znaczeniu, że mandatariusza nie wiążą instrukcje udzielone przez mandanta, przy jednoczesnym podkreśleniu coraz bliższych związków deputowanego z partią polityczną, których zewnętrzną formę stanowi dyscyplina partyjna<sup>88</sup>. Zwolennicy prezentowanej koncepcji stoją na stanowisku, że realizowanie przez deputowanego instrukcji partyjnych – przy braku prawnego

---

<sup>85</sup> J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*..., s. 129.

<sup>86</sup> M. Kruk, *Koncepcja*..., s. 15.

<sup>87</sup> Zwrócić należy także uwagę na pojawiającą się w nauce prawa – nieznaną jednak szerszego poparcia – koncepcję mandatu zbiorowego (kolektywnego), w odniesieniu do którego mamy z kolei do czynienia z teoretyczną próbą zmiany reprezentanta, którym staje się nie pojedynczy deputowany, lecz zorganizowane struktury w postaci partii politycznych, przy zastrzeżeniu, że podmiotem reprezentowanym pozostaje zbiorowy podmiot suwerenności. Stanowisko takie opiera się na założeniu, że mandat przestał być indywidualnym zobowiązaniem konkretnego parlamentarzysty, przekształcając się w bezosobowe zobowiązanie zbiorowe, którego treścią stała się realizacja programu politycznego określonej partii. Propozycje kolektywnego ujęcia mandatu parlamentarnego są najczęściej odrzucane jako stojące w jawnej opozycji do klasycznego ujęcia mandatu przedstawicielskiego, dla którego charakterystyczne jest personalne ujęcie przedstawicielstwa – mandat przyznawany jest konkretnej osobie i przez nią indywidualnie sprawowany (zob. J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*..., s. 141–144).

<sup>88</sup> Tamże, s. 131.

obowiązku ich respektowania – nie stoi w sprzeczności z ogólną koncepcją mandatu wolnego. Ujęcie to trudno uznać za spójne, ponieważ dąży do pogodzenia dwóch zasadniczo sprzecznych czynników – prawnego, zakładającego brak ograniczenia przedstawiciela treścią mandatu, oraz politycznego, akcentującego powiązanie deputowanego z partią, bez wprowadzenia istotnych, nowatorskich treści. W ten sposób mandat semiimperatywny utrzymuje fikcję przedstawicielstwa, opierającą się na wolnej relacji pomiędzy mandatariuszem a wyborcą, z drugiej legitymizuje organizację partyjną jako ogniwo pośredniczące w tej relacji, co prowokuje wątpliwości co do tożsamości podmiotu reprezentowanego<sup>89</sup>.

## Zakończenie

Współcześnie o przedstawicielstwie mówić można – uwzględniając poglądy wyrażane przez autorów tzw. koncepcji realistycznych – jako o rzeczywistym stosunku zachodzącym między wyborcami, mającymi konkretne i zróżnicowane interesy, a przedstawicielami, przy jednoczesnym uwzględnieniu kluczowej roli odgrywanej obecnie przez partie polityczne<sup>90</sup>, co pozostaje jednak w sprzeczności z prawną konstrukcją przedstawicielstwa, utrzymywaną przez większość porządków konstytucyjnych. Aktualnym zadaniem doktryny prawa pozostaje zatem poszukiwanie koncepcji mandatu przedstawicielskiego, uwzględniającej występujące w praktyce polityczno-ustrojowej czynniki, wpływające na istotną modyfikację konstrukcji przedstawicielstwa w stosunku do jej obecnego, konstytucyjnego ujęcia. Przyznać należy, że bez przewartościowania normatywnej konstrukcji mandatu przedstawicielskiego, osiągnięcie powyższego celu okazać się może nierealne.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przybliżenie rzeczywistych zależności występujących pomiędzy przedstawicielem a wyborcami i partiami politycznymi, zaprezentowanych na tle konstytucyjnego ujęcia mandatu parlamentarnego. Zestawienie normatywnego wzorca przedstawicielstwa z praktyką wykonywania mandatu prowadzi do wniosku

<sup>89</sup> Tamże, s. 131 i nast.

<sup>90</sup> W. Orłowski, *Refleksje w sprawie charakteru mandatu parlamentarnego*, [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996, s. 219.

o występowaniu istotnego rozżewu pomiędzy prawnym a faktycznym aspektem reprezentacji. Dominująca rola partii politycznych, przejawiająca się w faktycznym zmonopolizowaniu postępowania wyborczego oraz w mechanizmach sprawowania władzy, jak również układ wzajemnych zależności i oczekiwań pomiędzy piastunem mandatu przedstawicielskiego a wyborcami z okręgu wyborczego wpływają na zafalszowanie klasycznego ujęcie przedstawicielstwa.

*Łukasz Buczkowski*

#### THE INDIVIDUAL AND THE COLLECTIVITY ON THE EXAMPLE OF THE RULE OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT

The purpose of the article is to compare the theoretical basis of representation with the real relations between the representative and the collectivity, as practiced in the functioning of the representative government. In the first part, the author focuses on explaining the modern understanding of representative democracy against the background of the classic theory of representation; the second part is devoted to the presentation of the legal aspect of the representative mandate, considering the transformation of the discussed institution in the context of European and Polish constitutional law. The third part is to present the discrepancies between the legal construction of representation and political and systemic practice of its functioning, together with an indication of the reasons for this gap. The relations between the mandate holder and the voters, and the internal system of relations between the representatives and their political groups of origin have been analysed.

**KEY WORDS:** *representative mandate, principle of representative government, sovereignty of the nation, club discipline, independence of the representative*

#### Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., Jabłoński M., *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- Burdeau G., Hamon F., Troper M., *Droit constitutionnel*, Paris 1993.
- Burdeau G., *Traite de la science politique*, t. V, *Les regimes politiques*, Paris 1985.
- Carre de Malberg R., *Contribution a la theorie generale de l'Etat*, t. II, Paris 1929.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Działocha K., *Uwagi do art. 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.

- Garlicki L., *Uwagi do art. 104*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Granat M., *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Granat M., *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993.
- Kelsen H., *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936.
- Kraluk W., *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym*, [w:] A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Kruk M., *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.
- Kryszeń G., *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3.
- Kudej M., *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- Ławniczak A., *Uwagi do art.104*, [w:] M. Haczekowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Malarczyk J., *Ideologia Wielkiej Rewolucji Francuskiej – jakobinizm*, [w:] L. Dubel, J. Malarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 2000.
- Mordwiłko J., *Immunitet parlamentarny (analiza krytyczna instytucji)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6.
- Mordwiłko J., *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2007.
- Orłowski W., *Refleksje w sprawie charakteru mandatu parlamentarnego*, [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996.
- Pisz M., *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3.
- Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Skrzydło W., *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.
- Stefański R. A., *Karnoprawne aspekty zgody parlamentarzysty na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 6.
- Szmyt A., *Immunitet materialny posłów*, [w:] *Status posła, cz. I. Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2007.
- Szymanek J., *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.

- Zaleśny J., *Posel a partia polityczna*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Zaleśny J., *Posel a wyborcy*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Zaleśny J., *Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu*, „*Studia Politologiczne*” 2009, vol. 15.
- Zawadzka B., *Model przedstawicielstwa socjalistycznego. Studium porównawcze z teorii reprezentacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „*Państwo i Prawo*” 1997, z. 9.

*Radostław Grabowski*

ORCID: 0000-0003-3362-7363

## **Ewolucja pozycji ustrojowej Zgromadzenia Narodowego w latach 1989–2019**

**SŁOWA KLUCZOWE:**

*Zgromadzenie Narodowe, kompetencje, pozycja ustrojowa*

### **Wprowadzenie**

Pożądaną cechą systemu politycznego jest elastyczność, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności ustrojowej państwa. Podatność systemu konstytucyjnego na zmiany jest uzależniona od sposobu prawnego uregulowania ustroju, ale też od woli politycznej, skierowanej na zmiany lub je blokującej. Optymalna sytuacja ma miejsce wówczas, gdy proces racjonalizacji systemu politycznego zachodzi nieustannie, prowadząc do wzmacniania jednych organów, przy jednoczesnym osłabianiu innych. Zjawisko to może zachodzić zarówno w płaszczyźnie formalnej, jak też nieformalnej. Polska nie jest pod tym względem wyjątkiem, a interesującym przykładem zmieniającej się instytucji jest Zgromadzenie Narodowe.

Pozycja ustrojowa Zgromadzenia na przestrzeni ostatnich 30 lat, tj. od czasu jego przywrócenia, zmieniła się w sposób znaczący, co było związane z wielokrotną modyfikacją kompetencji tego organu. Status prawny Zgromadzenia Narodowego – jako organu odrębnego od Sejmu i Senatu, a także mającego inny charakter niż wspólne zgromadzenie posłów i senatorów – wydaje się stabilny, choć uznawanie Zgromadzenia za odrębny organ państwa nadal jest przedmiotem dyskusji w ramach doktryny prawa konstytucyjnego.



Niektórzy autorzy kwestionują poprawność przypisywania Zgromadzeniu Narodowemu statusu odrębnego organu państwa. Stanowisko takie zajmuje m.in. W. Skrzydło, który wskazuje, iż „fakt, że ma ono określone kompetencje, własny organ kierowniczy, określony tryb działania, nie przesądza jego charakteru. Wskazuje przy tym, że „W świetle art. Zgromadzenie Narodowe (...) jest to tylko forma wspólnych obrad Sejmu i Senatu pod przewodnictwem Marszałka Sejmu bądź w jego zastępstwie przez Marszałka Senatu”<sup>1</sup>. Podobnie D. Górecki, który skłania się do uznania Zgromadzenia Narodowego – zwłaszcza pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. – za szczególną formę współpracy Sejmu i Senatu. W oparciu o praktykę funkcjonowania, dowodzi, że w swych działaniach jest zbyt silnie uzależnione od organów Sejmu i Senatu, aby móc go uznać za pełnoprawny organ państwa<sup>2</sup>. Odmiennie postrzega ten problem E. Gdulewicz, według której: „Większość autorów uznaje ZN za odrębny konstytucyjny organ państwa, o charakterze przedstawicielskim, przynależny do organów władzy ustawodawczej. Wskazują oni, że ZN składające się z posłów i senatorów obradujących i głosujących wspólnie (których należy traktować jako członków ZN), spełnia kryteria wyodrębnienia organizacyjnego, bowiem nie jest to takie połączenie Sejmu i Senatu, w którym organy te zachowywałyby swoją tożsamość”<sup>3</sup>. Szereg argumentów mających dowodzić, iż Zgromadzenie jest odrębnym naczelnym organem państwowym przedstawia B. Banaszak, jednak użyte argumenty dotyczące składu personalnego Zgromadzenia Narodowego, czy intencjonalności jego zwołania, czy jego odrębności kompetencyjnej, dowodzą samoistności Zgromadzenia Narodowego, ale nie przesądzają o odrębności<sup>4</sup>. Faktem jest, że Zgromadzenie Narodowe pozostaje w ścisłym związku z izbami parlamentu, a zwłaszcza z Sejmem. W okresie 1989–1992 Marszałek Sejmu był jedynym organem uprawnionym do zwołania Zgromadzenia, począwszy od 1992 kwestia ta pozostaje nieuregulowana, ale praktyka taka została utrzymana.

Niewątpliwie Zgromadzenie jest konstytucyjnym organem władzy, wyposażonym w unikalne kompetencje, których nie może wykonać żaden

---

<sup>1</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 145.

<sup>2</sup> Zob. D. Górecki, *Uwagi o charakterze Zgromadzenia Narodowego*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikommentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 487–488.

<sup>3</sup> E. Gdulewicz, *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 748.

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 657.

inny organ, posiada określone (choć nie odrębne) skład i kierownictwo, a także – podobnie jak Sejm i Senat – autonomię regulaminową. Status Zgromadzenia Narodowego jako odrębnego organu państwa zdaje się wywoływać pewne wątpliwości w praktyce parlamentarnej, na co wskazuje zapożyczone z konstytucji zastrzeżenie umieszczone w nagłówku sejmowego wykazu posiedzeń Zgromadzenia Narodowego oraz wspólnych zgromadzeń posłów i senatorów – „nie każde wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu jest Zgromadzeniem Narodowym w rozumieniu Konstytucji RP”<sup>5</sup>.

Przedmiotem niniejszej analizy są zmiany w zakresie kompetencji Zgromadzenia Narodowego, a co za tym idzie jego pozycji ustrojowej. Celem opracowania jest wykazanie, jakie przeobrażenia przechodziło Zgromadzenie oraz jakimi kompetencjami dysponowało w poszczególnych okresach. Przy tej okazji należy sformułować szereg hipotez: czy pozbawienie Zgromadzenie Narodowe kompetencji związanych z wyborem prezydenta przez była racjonalna? czy zasadne było powierzenie Zgromadzeniu funkcji ustrojodawczej, a następnie odstąpienie od tego rozwiązania? czy osłabienie pozycji ustrojowej Zgromadzenia ma charakter trwały, czy też jest to zjawisko przejściowe?

## Kompetencje ZN związane z wyborem prezydenta

Restytucja Zgromadzenia Narodowego do polskiego konstytucyjnego systemu organów państwowych była ściśle związana z kompromisem zawartym w ramach porozumień tzw. Okrągłego Stołu. Instytucja ta pojawiła się „przy okazji” przywrócenia Senatowi, choć trzeba przyznać, że pierwotna koncepcja relacji ustrojowych łączących Sejm i Senat – tworzących Zgromadzenie Narodowe – z Prezydentem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej była dobrze przemyślana. Zgodnie z art. 32a ust. 1 Konstytucji PRL zmienionej na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r.<sup>6</sup>, „Prezydenta wybierają Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe”.

Wybór modelu wyboru prezydenta był przynajmniej po części wypadkową dążeń strony rządowej – pragnącej zachować jak najwięcej władzy w nowych realiach ustrojowych przy jednoczesnym braku społecznego poparcia – i strony opozycyjnej – realnie wspieranej przez społeczeństwo, ale mentalnie nieprzygotowanej do przejęcia władzy. W literaturze można

<sup>5</sup> Zob.: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/zn> (dostęp: 22.03.2019).

<sup>6</sup> Dz.U. z 1989 r., Nr 19, poz. 101.

odnaleźć opinie, iż „wprowadzenie tego rozwiązania nie wynikało z głębszej, przemyślanej wizji ustrojowej państwa, ale podyktowane było względami zaistniałej w owym czasie politycznej koniunktury”<sup>7</sup>, lecz wydaje się, że optyka taka nie uwzględni istotnego na tym etapie zachodzących w Polsce przekształceń ustrojowych zjawiska dążenia do przywrócenia postrzeganych nierzadko całkowicie bezkrytycznie instytucji ustrojowych okresu II Rzeczypospolitej<sup>8</sup>. Warto w tym miejscu przytoczyć brzmienie zdania pierwszego art. 39 Konstytucji marcowej: „Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na siedem lat bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe”<sup>9</sup>. Jak widać treść regulacji z 1921 r. oraz z 1989 r. jest niemal identyczna, a różnica nie dotyczy modelu wyboru prezydenta, ale długości kadencji, którą przepisy art. 32a ust. 2 znowelizowanej Konstytucji PRL określały na lat sześć<sup>10</sup>.

Powierzenie Zgromadzeniu Narodowemu prawa wyboru prezydenta (art. 32a ust. 1, art. 32b ust. 2, 4, 5) – określanego w konstytucji jako najwyższy przedstawiciel Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji, strażnik suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych – zapewniło mu silną pozycję ustrojową. Wprawdzie Zgromadzenie od początku pozostawało w ścisłym związku z Sejmem i Senatem, zwłaszcza w przypadku organów kierowniczych, ale arytmetyka w Zgromadzeniu Narodowym znacząco różniła się od sejmowej i senackiej, czego dowiodły wybory Prezydenta PRL<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> G. Pastuszko, *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 8, s. 19.

<sup>8</sup> Na marginesie, można odnieść wrażenie, że dla postulatorów przywrócenia Senatu, powiatowego samorządu terytorialnego, czy też szkolnictwa na poziomie gimnazjalnym wystarczającym argumentem uzasadniającym przeprowadzenie tych zmian był fakt, iż istniały one w dwudziestoleciu międzywojennym, a zostały zniesione w okresie 1944–1989.

<sup>9</sup> Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).

<sup>10</sup> Więcej na temat kształtowania modelu wyboru Prezydenta RP u zarania II Rzeczypospolitej: S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kalas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990, s. 85.

<sup>11</sup> „(...) przeciw Jaruzelskiemu – jednemu kandydatowi na prezydenta PRL – głosowało 6 członków Klubu Poselskiego Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, 4 członków Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego, a nawet 1 (Marian Czerwiński) Klubu Poselskiego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a kolejnych 13 przedstawicieli KP ZSL i 3 KP SD wstrzymało się od głosu. W tej sytuacji paradoksalnie Wojciech Jaruzelski

Ponadto jedynie Zgromadzenie było właściwe w sprawie: przyjęcia ślubowania nowo wybranego prezydenta (art. 32c ust. 1), uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 32e ust. 1 pkt 3), rozpatrzenia sprawy postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 32d ust. 3, art. 32b ust. 1 pkt 3).

Zgromadzenie Narodowe dysponowało takim zakresem kompetencji jedynie do nowelizacji konstytucji z 27 września 1990 r.<sup>12</sup>, dokonującej zmiany w sposobie wyboru prezydenta. Dynamika procesów społeczno-politycznych, jakie zachodziły w tym okresie w Polsce spowodowała daleko idące przeobrażenia na scenie politycznej, a co za tym idzie zaistniała potrzeba „zaktualizowania” konstytucyjnego opisu nowej rzeczywistości. Odstąpienie od wyboru prezydenta przez Zgromadzenie na rzecz wyborów powszechnych miało liczne zalety, ale także wady. Dla obywateli ustąpienie prezydenta Jaruzelskiego miało wymiar symboliczny, a wybór nowego prezydenta w wyborach powszechnych stanowił pożądaną zmianę. Z punktu widzenia uczestników rywalizacji politycznej, zmiana taka była atrakcyjna, gdyż otwierała nową płaszczyznę zabiegania o poparcie wyborców. Ustrojowo zmiana w zakresie sposobu wyboru prezydenta była neutralna, choć wprowadzenie do systemu instytucji nowocześniejszej należy ocenić pozytywnie. Wad zmian przeprowadzonych nowelizacją konstytucji we wrześniu 1990 r. należy upatrywać w ich wybiórczym charakterze, np. wzmocnieniu mandatu Prezydenta RP bez istotnego zwiększenia zakresu prerogatyw.

Kompetencje Zgromadzenia zostały w 1990 r. uszczuplone poprzez odebranie prawa wyboru prezydenta, jednak związki z urzędem prezydenta nie zostały zerwane. Można odnieść wrażenie, że Sejm i Senat starały się przeciwdziałać dalszemu osłabieniu znaczenia Zgromadzenia Narodowego poprzez przyznanie mu kompetencji stwierdzania ważności wyboru Prezydenta RP (art. 32b ust. 1 pkt 1 znowelizowanej konstytucji), przy równoczesnym pozostawieniu pozostałych uprawnień bez zmian. Powyższe zmiany okazały się nietrwałe, Zgromadzenia miało oka-

---

został uratowany przez parlamentarzystów nie z koalicji, ale opozycji – Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Co prawda tylko jeden przedstawiciel OKP (Stanisław Bernatowicz) głosował za jego kandydaturą, ale za to 7 oddało głosy nieważne (Wiktor Kulerski, Andrzej Miłkowski, Aleksander Paszyński, Andrzej Stelmachowski, Stanisław Stomma, Witold Trzeciakowski i Andrzej Wielowieyski), a kolejnych 7 było nieobecnych lub też odmówiło udziału w głosowaniu”, G. Majchrzak, *Prezydent nie wszystkich Polaków*, <https://dzieje.pl/artykuly-histeryczne/prezydent-nie-wszystkich-polakow> (dostęp: 22.03.2019).

<sup>12</sup> Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r., Nr 67, poz. 397).

zję skorzystać z nowo przyznanej kompetencji zaledwie raz (przy okazji pierwszych powszechnych wyborów na urząd Prezydenta RP w 1990 r.), gdyż przeprowadzone zmiany konstytucji okazały się przejściowe, co było charakterystyczne dla okresu prowizorium ustrojowego trwającego w Polsce od roku 1989 do 1997.

Ostatecznie Zgromadzenie Narodowe utraciło kompetencje związane z wyborem prezydenta w październiku 1992 r., wraz z uchwaleniem tzw. Małej konstytucji 1992<sup>13</sup>, która nie uregulowała zagadnienia stwierdzana ważności wyborów Prezydenta RP. Od momentu wejścia w życie przepisów Małej konstytucji 1992 kompetencje Zgromadzenia Narodowego obejmowały: przyjęcie przysięgi nowo wybranego prezydenta (art. 30 ust. 1 MK), uznanie trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 49 ust. 1 pkt 3 MK), postawienie prezydenta w stan oskarżenia (art. 50 ust. 2 MK).

## **Kompetencje ZN związane z przygotowaniem i uchwaleniem konstytucji**

Pomimo wyżej opisanego uszczuplenia kompetencji Zgromadzenia Narodowego, do jakiego doszło na mocy przepisów tzw. Małej konstytucji z 1992 r., pozycja ustrojowa Zgromadzenia nie została osłabiona. Stało się tak ze względu na fakt, iż dnia 23 kwietnia 1992 r. parlament uchwalił ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup> (dalej: utpiuk). Ustanowiła ona nie mającą odpowiednika we wcześniejszych polskich regulacjach procedurę uchwalenia nowej konstytucji, jako organ kolegialny prowadzący prace z projektami oraz dysponujący prawem uchwalenia aktu prawnego wskazując Zgromadzenie Narodowe, tj. połączone Sejm i Senat, a ostateczne przyjęcie Konstytucji RP powierzając Narodowi w referendum (art. 1 ust. 1 utpiuk). Należy podzielić pogląd, iż „Kompetencja ta z całą pewnością podniosła rangę Zgromadzenia w systemie organów władzy państwowej. Jej szczególną cechą było to, że wyszła poza utrwalony paradygmat Zgromadzenia jako instytucji działającej wyłącznie na płaszczyźnie stosunków z głową państwa”<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym, (Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426).

<sup>14</sup> Dz.U. z 1992 r., Nr 67, poz. 336.

<sup>15</sup> G. Pastuszko, *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego...*, s. 20.

Zgromadzenie stało się w ten sposób jedynym organem ustrojodawczym, dysponującym wyspecjalizowanym organem w postaci Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN), w którego skład wchodziłi zarówno posłowie, jak i senatorowie. W jej skład weszło 46 posłów wybranych przez Sejm i 10 senatorów wybranych przez Senat (art. 4 ust. 1 utpiuk 1992), a także dysponujący prawem składania wniosków przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego (art. 4 ust. 3 utpiuk). Na mocy art. 4 ust. 1 regulaminu KKZN<sup>16</sup> prace były prowadzone nie tylko na forum komisji, ale także w ramach stałych podkomisji, co było uzasadnione rozległością problematyki podlegającej regulacji oraz liczebnością KKZN. Dobry merytoryczny poziom prac nad nową konstytucją został zabezpieczony dzięki udziałowi stałych i doraźnych ekspertów komisji i podkomisji (art. 14 regulaminu) oraz prowadzenie bieżących konsultacji z przedstawicielami związków zawodowych, organizacji pozarządowych, przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych (art. 8 regulaminu), a także organów i instytucji państwowych, organizacji społecznych i instytucji naukowych (art. 15 regulaminu). Działalność KKZN – z uwagi na swą specyfikę – stanowi do dziś przedmiot licznych naukowych analiz, zarówno w ramach nauk o polityce, jak też prawa konstytucyjnego.

Pomimo iż sposób przeprowadzenia prac służących przygotowaniu i uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe należy ocenić bardzo dobrze, ten model sprawowania funkcji ustrojodawczej nie został utrzymany w nowej konstytucji. Okres dysponowania przez Zgromadzenie Narodowe władzą w zakresie kształtowania ustroju Polski trwał do momentu uchwalenia nowej konstytucji, tj. dokładnie 5 lat. Trudno zrozumieć, z jakiej przyczyny art. 235 Konstytucji RP z 1997 r.<sup>17</sup> wprowadził tryb zmiany konstytucji diametralnie odmienny od tego, w którym została przyjęta. W ramach innej analizy<sup>18</sup> dowiodłem, że treść Konstytucji RP z 1997 r. w zakresie procedury jej zmiany nie ma

<sup>16</sup> Uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 18 stycznia 1994 r. Regulamin Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, (M.P. z 1994 r., Nr 8, poz. 62).

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1999 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>18</sup> Zob. R. Grabowski, *Zasady zmiany konstytucji w projektach polskiej ustawy zasadniczej rozpatrywanych przez Zgromadzenie Narodowe oraz w aktach prawnych w latach 1992–1997*, [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskiernii z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017, s. 300–314.

umocowania ani w treści projektów będących przedmiotem prac KKZN w latach 1993–97, ani w przepisach ustawy konstytucyjnej regulującej jej przygotowanie i uchwalenie. Zgromadzenie Narodowe powierzyło kompetencje w zakresie zmiany konstytucji innym organom, ustanowiono odmienny katalog podmiotów inicjatywnych, zredukowano funkcje referendum konstytucyjnego. Ewidentnie członkowie KKZN nie traktowali procedury, która regulowała ich prace jako wzorca dla nowej konstytucji. Paradoksalnie, Zgromadzenie Narodowe – które ukształtowało treść i doprowadziło do uchwalenia nowej konstytucji – zostało pozbawione uprawnień w tym zakresie przez Zgromadzenie Narodowe.

### **Kompetencje ZN związane ze sprawowaniem urzędu prezydenta**

W przeciwieństwie do wyżej omówionych, zakres kompetencji Zgromadzenia Narodowego związanych ze sprawowaniem urzędu Prezydenta RP (początkowo PRL) pozostaje niemal niezmienny od początku istnienia. Jak już wspomniano, w 1989 r. Zgromadzenie posiadało uprawnienia związane z odebraniem ślubowania od prezydenta, uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, a także postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Taki zakres kompetencji podtrzymywały kolejne akty prawne rangi konstytucyjnej, dokonując przy okazji nieznacznych korekt. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup> dokonała zmiany przepisów art. 32c ust. 1, odstępując od formuły ślubowania nowo wybranego prezydenta przez Zgromadzeniem Narodowym i wprowadzając w to miejsce przysięgę.

Kolejna zmiana przepisów kształtujących relacje Zgromadzenia Narodowego i Prezydenta RP nastąpiła w 1997 r. W uchwalonej wówczas konstytucji znalazł się art. 140, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej może zwracać się z orędzim do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego”. W ten sposób została wypełniona istniejąca dotychczas luka prawna, utrudniająca Prezydentowi RP zabieranie głosu na forum parlamentu, zwłaszcza przy okazji wydarzeń o szczególnym znaczeniu. Zdanie drugie art. 140 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że prezydenckiego orędzia nie czyni się przedmiotem debaty, co ma podkreślać jego szczególny charakter, odmienny od bieżącej działalności

---

<sup>19</sup> Dz.U. z 1990 r., Nr 67, poz. 397.

politycznej parlamentu. Jak dowodzi praktyka, przepisy art. 140 konstytucji mają zastosowanie, a wygłaszanie prezydenckiego orędzia na forum Zgromadzenia jest w ostatnich latach normą. Od czasu uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 29 maja 2014 r. regulaminu normującego organizację posiedzenia zwołanego w celu wysłuchania orędzia<sup>20</sup>, Prezydent RP czterokrotnie wygłaszał orędzie na forum Zgromadzenia<sup>21</sup>.

## Kompetencje ZN związane z autonomią regulaminową

Wyżej opisany problem nakazuje zwrócić uwagę na poruszaną w literaturze przedmiotu kwestię braku całościowych i spójnych przepisów regulujących wykonywanie kompetencji przez Zgromadzenie Narodowe. Pomimo posiadania przez Zgromadzenie nielicznych kompetencji, ich realizacja jest często niemożliwa – co widać wyraźnie na przykładzie orędzia – z braku regulaminowych unormowań precyzujących sposób ich przeprowadzenia. Wprawdzie art. 114 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. nałożył na Zgromadzenie Narodowe obowiązek uchwalenia swojego regulaminu, ale do dziś dnia to nie nastąpiło. Zgromadzenie – podobnie jak to czyniło pod rządami przepisów wcześniejszych – uchwała regulaminy cząstkowe, służące umożliwieniu wykonywania wybranej kompetencji. Co charakterystyczne, czyni to zwykle bezpośrednio przed podjęciem aktywności, np. regulamin normujący posiedzenie w sprawie odebrania przysięgi Prezydenta RP został uchwalony dnia 29 kwietnia 2014 r., podczas gdy termin wygłoszenia przez Prezydenta RP orędzia na forum Zgromadzenia został zaplanowany na dzień 4 czerwca 2014 r.<sup>22</sup>

Praktyka taka budzi poważne wątpliwości, jeśli weźmiemy pod uwagę, że przepisy art. 114 Konstytucji RP wyraźnie mówią o uchwaleniu regulaminu, nie zaś szeregu regulaminów. Skutkiem zaniedbań w tym zakresie

<sup>20</sup> Uchwała Zgromadzenia Narodowego z 29 maja 2014 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. z 2014 r., poz. 397).

<sup>21</sup> Po raz pierwszy miało to miejsce dnia 4 czerwca 2014 r., kiedy Prezydent RP Bronisław Komorowski wygłosił orędzie z okazji 25 lat Wolności. Prezydent RP Andrzej Duda dotychczas trzykrotnie wygłosił orędzie przed Zgromadzeniem Narodowym: dnia 15 kwietnia 2016 r. z okazji 1050. rocznicy Chrztu Polski, dnia 5 grudnia 2017 r. z okazji inauguracji jubileuszu 100. rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości, a także dnia 13 lipca 2018 z okazji jubileuszu 550 lat polskiego parlamentaryzmu.

<sup>22</sup> Szczegółowe informacje w wykazie posiedzeń Zgromadzenia Narodowego publikowanego na stronie WWW Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/zn> (dostęp: 22.12.2018).



jest także niepewność podmiotów potencjalnie podlegających przepisom realizowanym przez Zgromadzenie Narodowe, co do ich praw i obowiązków w ramach procedury z art. 131 ust. 2 pkt 4 (uznanie trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia), czy też z art. 145 ust. 2 (postawienie prezydenta w stan oskarżenia za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa). Obecny stan rzeczy – polegający na uchwalaniu regulaminu pod wpływem bieżących wydarzeń – godzi w konstytucyjną zasadę legalizmu oraz narusza zasadę pewności prawa, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

Na kompromitujący polski parlament efekt uboczny regulaminowych zaniedbań Zgromadzenia zwraca uwagę G. Pastuszko: „O panującym bałaganie świadczy również fakt, że w dwóch wielokrotnie wspomnianych regulaminach Zgromadzenia zastosowano odrębne nazewnictwo jednostek redakcyjnych tekstu normatywnego. W przypadku bowiem regulaminu Zgromadzenia Narodowego z 6 grudnia 2000 r. zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jednostkami tymi są paragrafy, natomiast w przypadku regulaminu Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. zwołanego w celu wysłuchania orędzia prezydenta Rzeczypospolitej Polski są nimi artykuły”<sup>23</sup>.

## **Wnioski**

Ocena instytucji ustrojowych wymaga przeprowadzenia analizy ich funkcjonowania w dłuższej perspektywie. Można uznać, iż trzydzieści lat funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego, w tym ponad dwadzieścia pod rządami przepisów Konstytucji RP z 1997 r., stwarza takie właśnie warunki. Zmiany, jakim podlegał zakres kompetencji Zgromadzenia od 1989 r. wskazuje, iż organ ten posiada nieliczne uprawnienia przypisane mu trwale, a w przypadku pozostałych należy mówić o ich epizodycznym wykonywaniu. Trudno jednoznacznie sklasyfikować poszczególne kompetencje jako doniosłe ustrojowo lub takiej doniosłości pozbawione, jednak nie sposób traktować na równi powierzenia Zgromadzeniu uprawnienia w zakresie wyboru prezydenta państwa i uprawnienia do wysłuchania

---

<sup>23</sup> G. Pastuszko, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 20.

orędzia prezydenta. W rezultacie ustrojowa pozycja Zgromadzenia Narodowego nie jest stała, ale podlega zmianom.

Problematyczna jest przy tym nie tyle zmienność rangi Zgromadzenia, lecz niekonsekwencja ustrojodawcy, dokonującego korekt ustrojowych wybiórczo, jak w przypadku odstąpienia w 1990 r. od wyboru Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe przy jednoczesnym utrzymaniu ustrojowych więzi pomiędzy tymi organami. Odrębną kwestią jest ustrojowa logika tej zmiany, gdyż wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta RP stworzyło warunki do rywalizacji pomiędzy dwoma ośrodkami władzy wykonawczej, nasilającej się w warunkach koabitacji. Przykład ten dowodzi, jak daleko idące mogą być skutki nieprzemyślanych modyfikacji ustrojowych – począwszy od istotnego osłabienia organu konstytucyjnego, poprzez destabilizację relacji pomiędzy innymi organami, aż po otwarcie płaszczyzny rywalizacji pomiędzy organami, którym konstytucja nakazuje współdziałanie.

Wątpliwości budzi także pozbawienie Zgromadzenia Narodowego kompetencji związanych z uchwalaniem konstytucji. Wprawdzie ustrojodawcza aktywność Zgromadzenia miała charakter jednorazowy, ale eksperyment ten należy uznać za udany, zarówno w zakresie prac prowadzonych w parlamencie, jak i zaangażowania w przyjęcie konstytucji Narodu głosującego w referendum. Wydaje się zatem, że Zgromadzenie mogło utrzymać uprawnienia w tym zakresie, stając się organem nie tylko przygotowującym i uchwalającym konstytucję, ale też dokonującym jej zmiany. Analizując w większości przypadków nieskuteczne próby zmiany Konstytucji RP z 1997 r. nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wymogi ustanowione w art. 235 ust. 4 konstytucji są trudne do spełnienia, zwłaszcza w Sejmie. Z uwagi na swój charakter i oderwanie od bieżących politycznych sporów Zgromadzenie Narodowe wydaje się być lepszym forum poszukiwania konstytucyjnych kompromisów<sup>24</sup>.

Sformułowaną na wstępie hipotezę, dotyczącą racjonalności zmiany w zakresie sposobu wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, należy w kontekście poczynionych ustaleń zweryfikować negatywnie. Zmiana sposobu wyboru prezydenta dokonana w 1990 r. była rezultatem bieżących interesów politycznych. Nadzieje, jakie wiązali z nią politycy ubiegający się o ten urząd, spełniły się jedynie częściowo, doszło natomiast do zaostrzenia rywalizacji politycznej oraz niekorzystnego

<sup>24</sup> Jak to trafnie ujął K. Skotnicki, Sejm, Senat i Zgromadzenie Narodowe mają „zupełnie inny skład polityczny”. Zob. K. Skotnicki, *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] A. Pułło (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, s. 98.

z punktu widzenia państwa zaangażowania Prezydenta RP w bieżącą politykę. Przeprowadzona analiza nakazuje udzielić pozytywnej odpowiedzi na pytanie dotyczące zasadności powierzenia Zgromadzeniu Narodowemu funkcji ustrojodawczej, natomiast odpowiedzi negatywnej jeśli chodzi o zasadność odstąpienia od tego rozwiązania. Realizacja funkcji ustrojodawczej wymaga zdystansowania od typowej politycznej aktywności zdefiniowanej przynależnością partyjną i przyjęcia propaństwowej optyki, a Zgromadzenie – zwłaszcza w formule zaproponowanej przez ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – tworzyło ku temu dobre warunki. Najtrudniejsza do zweryfikowania jest ostatnia hipoteza, dotycząca osłabienia pozycji ustrojowej Zgromadzenia Narodowego. Od chwili wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. pozycja ustrojowa Zgromadzenia jest słaba, ale uprawnienia jakimi dysponuje mogą się przyczynić do jej wzmocnienia. O ile kiedykolwiek rozważane będzie postawienie Prezydenta RP w stan oskarżenia w trybie art. 145 Konstytucji, ranga Zgromadzenia wzrośnie, choć – z uwagi na epizodyczność prowadzonych działań – będzie to stan przejściowy.

## STRESZCZENIE

Dynamika zachodząca w ramach systemu politycznego powoduje, że zachodzą w nim zmiany. Polski system polityczny nie jest pod tym względem wyjątkiem – w okresie 1989–2019 można wskazać liczne przykłady modyfikacji instytucji ustrojowych. Stosunkowo rzadko mamy jednak do czynienia ze zmianami na tyle gruntownymi, że przyczyniają się do znaczącego wzmocnienia lub osłabienia pozycji ustrojowej organu. Przykładem takich przeobrażeń jest Zgromadzenia Narodowe, które okresowo dysponowało tak istotnymi dla systemu politycznego kompetencjami jak prawo wyboru prezydenta państwa, czy prawo przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie organ ten uaktywnia się tylko przy okazji prac nad własnym regulaminem, przysięgi składanej przez Prezydenta RP, a także gdy obchody jubileuszu zakładają wygłoszenie przez Prezydenta RP orędzia na forum Zgromadzenia. Niniejsze opracowanie stanowi analizę ewolucji Zgromadzenia Narodowego w związku ze zmianami zachodzącymi w zakresie jego kompetencji, ma także pozwolić udzielić odpowiedzi na pytanie o rangę tego organu w przeszłości.

*Radosław Grabowski*

## THE EVOLUTION OF THE POLITICAL POSITION OF THE NATIONAL ASSEMBLY IN 1989–2019

The dynamics taking place within the political system means that changes take place in it. The Polish political system is not an exception in this respect – in the period 1989–2019, it is possible to indicate numerous examples of modifications of political institutions. However, relatively rarely we have to deal with changes that are so thorough that they contribute to a significant strengthening or weakening of the body's political position. An example of such transformations is the National Assembly of Poland, which periodically had such competences as the right to choose the president of the state or the right to prepare and enact the Constitution of the Republic of Poland so important to the political system. Currently, this body is activated only when working on its own regulations, an oath made by the President of the Republic of Poland, and when the celebration of the jubilee presupposes the proclamation of the address by the President of the Republic of Poland. This study is an analysis of the evolution of the National Assembly of Poland in connection with the changes taking place within its competences, it is also to allow answering the question about the rank of this body in the future.

**KEY WORDS:** *The National Assembly of Poland, competences, the position of the political system*

### Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Gdulewicz E., *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Górecki D., *Uwagi o charakterze Zgromadzenia Narodowego*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017.
- Grabowski R., *Zasady zmiany konstytucji w projektach polskiej ustawy zasadniczej rozpatrywanych przez Zgromadzenie Narodowe oraz w aktach prawnych w latach 1992–1997*, [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskiernii z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990.
- Pastuszko G., *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 8.
- Pastuszko G., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4.
- Skotnicki K., *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] A. Pułło (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

*Mateusz Wajzer*

ORCID: 0000-0002-3108-883X

## Modele matematyczne w politologii – podstawy teoretyczne i przykłady użycia

SŁOWA KLUCZOWE:

*modele matematyczne, politologia, analiza regresji, teoria gier*

### Czym są modele naukowe?

Pojęcie modelu zdefiniować możemy, za Dietrichem Dörnerem, jako replikację wycinka rzeczywistości, jego kopię<sup>1</sup>. Zatem między danym w doświadczeniu fragmentem rzeczywistości (systemem empirycznym<sup>2</sup> bądź składającymi się nań obiektami<sup>3</sup>)  $S$  i jego modelem  $M$  (lub jego modelami  $M_i$ ) zachodzi następująca relacja:  $M$  jest modelem  $S$  (lub  $M_i$ ; są modelami  $S$ ). Pierwowzór (badany obiekt) znajduje odbicie w homomorficznym odwzorowaniu (modelu). Tym samym modele stanowią zredukowane i zdeformowane kopie oryginałów. Odznaczają się więc wysokim stopniem podobieństwa, jednak nigdy identycznością, gdyż zupełna zgodność poszczególnych elementów i cech czyniłaby budowę modeli bezcelową<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> D. Dörner, *Modellbildung und Simulation*, [w:] E. Roth (red.), *Sozialwissenschaftliche Methoden*, München 1984, s. 337.

<sup>2</sup> Odwołujemy się tutaj do siatki pojęciowej rozwijanej w ramach teorii systemów.

<sup>3</sup> Z uwagi na podjęte rozważania w zakres terminu „obiekt” włączone zostaną również zjawiska społeczne, ekonomiczne i polityczne, zarówno te powtarzalne w czasie i przestrzeni, jak i te jednostkowe, czyli zdarzenia.

<sup>4</sup> E. Nikitin, *Wyjaśnianie jako funkcja nauki*, przeł. S. Jędrzejewski i Z. Simbierowicz, Warszawa 1975, s. 60–61.

Budując modele naukowe, przyjmujemy ściśle określone zbiory kontrfaktycznych założeń idealizujących. Nie są one jednak dane raz na zawsze. W toku postępów badawczych modele mogą ulegać konkretyzacji przez stopniowe uwzględnianie w nich pominiętych wcześniej parametrów rzeczywistych. Dzieje się tak zwłaszcza wówczas, gdy pojawiają się zbyt duże rozbieżności między wynikami teoretycznymi wyprowadzonymi z modelu a danymi empirycznymi. W znacznie szerszym ujęciu, modelowanie naukowe potraktować należy jako istotną aktywność wiedzotwórczą w procesie tworzenia oraz rozwijania teorii. „Konstrukcja teorii – zgodnie z idealizacyjną koncepcją nauki – polega na budowie podstawowego, czyli najbardziej uproszczonego modelu, który obejmuje grupę wzajemnie w szczególny sposób powiązanych praw idealizacyjnych, ujawniając w czystej postaci to, co uznaje się w danym czasie za system podstawowych związków w obserwowanych zjawiskach. Następnie założenia te są kolejno odrzucane, a wyjściowy model zostaje poszerzany (konkretyzowany), tak aby ujmował on coraz więcej z bogactwa zjawisk i dawał coraz lepsze przybliżenie do zarejestrowanych faktów. Seria takich coraz bardziej skonkretyzowanych modeli wychodzących od modelu podstawowego to teoria idealizacyjna. Zostaje ona zaakceptowana, jeśli wyjaśnia wiele znanych faktów badanej dziedziny zjawisk z dostatecznym przybliżeniem”<sup>5</sup>.

Pewnych wyobrażeń o procedurze uchylania kolejnych założeń idealizujących dostarczają prace Isaaca Newtona nad układem planetarnym. Pierwotnie autor *Philosophiae Naturalis Principia Mathematica* (1687) opracował model zawierający jedynie nieruchome Słońce oraz jedną planetę, traktowane jako punkty materialne. Wprawdzie model ten umożliwił mu wyprowadzenie prawa odwrotnych kwadratów dla przypadku elipsy Keplera, jednak pozostawał w sprzeczności z trzecim prawem dynamiki. Owa teoretyczna trudność wymusiła takie przekształcenie, w którym Słońce i planeta obracały się wokół ich wspólnego ośrodka masy. Następnie Newton zbudował model dla większej liczby planet, zmieniając również ich status ontyczny – z punktów materialnych stały się obdarzonymi masą kulami itd.<sup>6</sup>. Innego przykładu konkretyzacji – tym razem z obszaru nauk społecznych – dostarczają badania Williama

<sup>5</sup> L. Nowak, *O ukrytej jedności nauk społecznych i nauk przyrodniczych*, „Nauka” 1998, nr 1, s. 7–8.

<sup>6</sup> I. Lakatos, *Pisma z filozofii nauk empirycznych*, przeł. W. Sady, Warszawa 1995, s. 77–78.

H. Rikera i Petera C. Ordeshooka<sup>7</sup>. Sformalizowali oni i uszczegółowili model racjonalnego wyboru Anthony'ego Downsa<sup>8</sup>, który pierwotnie nie wyjaśniał przyczyn uczestnictwa w głosowaniu sporych części demokratycznych społeczeństw. Fakt ten stanowił niemały problem dla teorii, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę niewielki wpływ pojedynczego głosu na wynik wyborczy przy jednocześnie względnie wysokich kosztach uczestnictwa (paradoks głosowania). Oto model wyjściowy (1) i jego konkretyzacja (2):

$$R = BP - C, \quad (1)$$

$$R = BP - C + D. \quad (2)$$

Finalnie otrzymano formułę, zgodnie z którą racjonalny wyborca bierze pod uwagę spodziewane korzyści związane z konkretnym wynikiem wyborów ( $B$ ), pomnożone przez prawdopodobieństwo oddania głosu decydującego o tym wyniku ( $P$ ), pomniejszone następnie o poniesione koszty uczestnictwa ( $C$ ) oraz powiększone o przeświadczenie, że głosowanie jest obowiązkiem obywatelskim ( $D$ ).

W powyższych przykładach była mowa o modelach zbudowanych ze znaków wyrażających określone symbole lub pojęcia, a więc o strukturach abstrakcyjnych, zwanych również idealnymi bądź teoretycznymi. Oprócz modeli zdefiniowanych w którymś z języków struktur syntaktycznych, istnieją także modele materialne charakteryzujące się podobieństwem pod względem konkretnych właściwości, np. pod względem parametrów geometrycznych, parametrów statycznych czy parametrów kinematycznych<sup>9</sup>. Ów fundamentalny podział w oparciu o kryterium ontyczne bywa w literaturze z zakresu metodologii nauk uszczegółowiany. I tak, Adam Grobler<sup>10</sup> wyróżnia trzy typy modeli:

- 1) symulacyjne – obiekt modelowany zostaje zastąpiony ze względu na kalkulacje ekonomiczne i (lub) przesłanki etyczne bądź ze względu na bariery fizyczne i technologiczne w badaniu procesów wielkoskalowych. Jako przykłady posłużyć mogą testy zderzeniowe samochodów, w których żywi pasażerowie zastępowani są manekinami, oraz symu-

---

<sup>7</sup> W. H. Riker, P. C. Ordeshook, *A theory of the calculus of voting*, „The American Political Science Review” 1968, nr 1, s. 25–42.

<sup>8</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

<sup>9</sup> S. Pabis, *Metodologia i metody nauk empirycznych*, Warszawa 1985, s. 71–89.

<sup>10</sup> A. Grobler, *Metodologia nauk*, Warszawa 2006, s. 175–178.

lacje komputerowe powstawania i ewolucji gwiazd, planet, układów planetarnych, galaktyk;

- 2) ikoniczne – reprezentacja badanego obiektu ulega redukcji jedynie pod względem wybranych cech, np. skali. Pracownie geograficzne są pełne wzmiankowanych konstruktów, tj. map i globusów naśladujących wyselekcjonowane właściwości pierwowzorów;
- 3) metamatematyczne lub semantyczne – modelowaniu w tym przypadku podlega język, w którym wyrażona jest rozpatrywana teoria<sup>11</sup>.

Rzecz jasna, natura zjawisk politycznych nie wymaga od politologów budowania modeli materialnych. Z tego względu szczególne zainteresowanie, zwłaszcza politologicznej refleksji metanaukowej, powinno być zwrócone w stronę modeli abstrakcyjnych<sup>12</sup>. Stefan Nowak dzieli tego typu konstrukty na: strukturalne i funkcjonalne. Ta dwuelementowa typologia wskazuje na trzy składowe metody naukowej w jej elementarnej postaci: deskrypcję, eksplanację oraz predykcję. Rozpoznanie wewnętrznej struktury danego systemu, jak zauważa polski metodolog, może być celem samym w sobie bądź może stanowić jedynie krok zbliżający do budowy modeli umożliwiających wyjaśnianie, a także przewidywanie interesujących nas procesów czy zdarzeń<sup>13</sup>.

Modele abstrakcyjne tworzone są, o czym wspomniano już wcześniej, ze sformalizowanego układu znaków wyrażających symbole lub pojęcia, a w konsekwencji – związki między nimi. Najczęściej stosowanym, a także najbardziej efektywnym językiem formalnym w procesie ich konstruowania jest język matematyki.

<sup>11</sup> Typologia Groblera, uwzględniająca dodatkowo tak statyczne ujęcie modelu, jak i ujęcie dynamiczne, jest w kilku punktach zbieżna z propozycją Klausa G. Troitzscha. Niemiecki socjolog wyszczególnia następujące typy modeli: realne (np. modele zwierzęce wykorzystywane w medycynie), ikoniczne (np. modele kolejek elektrycznych), werbalne (języki naturalne) i formalne (któryś z języków formalnych bądź jego składowa, np. układ równań różniczkowych). K. G. Troitzsch, *Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften*, Opladen 1990, s. 12–13.

<sup>12</sup> W krajach anglosaskich, w których politologia jest o wiele bliższa wzorcowi epistemologicznemu nauk przyrodniczych, tematyka ta cieszy się pewnym zainteresowaniem. Zob. M. P. Fiorina, *Formal models in political science*, „American Journal of Political Science” 1975, nr 1, s. 133–159; P. E. Johnson, *Formal theories of politics: The scope of mathematical modelling in political science*, „Mathematical and Computer Modelling” 1989, nr 4–5, s. 397–404.

<sup>13</sup> S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2008, s. 446.



## Modele matematyczne

Modelem matematycznym badanego obiektu nazywać będziemy „dowolne relacje matematyczne, jeśli takie istnieją między elementami zbioru zmiennych związanych z [tym – M. W.] obiektem”<sup>14</sup>. Relacje matematyczne przedstawiane są zazwyczaj przy użyciu funkcji, operatorów algebraicznych czy operatorów różniczkowych. Ich identyfikacja jest celem szeregu czynności badawczych podejmowanych w toku analiz. W zależności od przyjętego kryterium modele matematyczne podzielić można na:

- 1) modele liniowe i modele nieliniowe – kluczową rolę w procesie klasyfikacji odgrywa warunek liniowości operatorów na analizowanym zbiorze wartości; jeśli jeden z operatorów go nie spełnia, to model ma charakter nieliniowy;
- 2) modele deterministyczne i modele stochastyczne – przynależność do danej klasy podyktowana jest stopniem wiedzy o elemencie losowym; o modelu deterministycznym mówimy wtedy, gdy dla każdego zbioru wartości wielkości wejściowych istnieje ściśle określona odpowiedź, w przeciwnym wypadku mamy do czynienia z modelem stochastycznym<sup>15</sup>;
- 3) modele statyczne i modele dynamiczne – kryterium umożliwiającym rozróżnienie jest zachodzenie zmian w czasie; modele statyczne opisują procesy w stanach ustalonych, dynamiczne – w stanach nieustalonych;
- 4) modele o parametrach skupionych i modele o parametrach rozłożonych – pod uwagę brany jest zakres zmian zmiennych; w modelach o parametrach skupionych istotne zmienne procesu stanowią tylko funkcję czasu, a w modelach o parametrach rozłożonych podlegają one zmianom tak w czasie, jak i w przestrzeni lub wyłącznie w przestrzeni, ale wielowymiarowej<sup>16</sup>.

Dyskusje na temat zasadności stosowania modeli matematycznych w badaniach politologicznych nasiliły się wraz z rozwojem ilościowych metod gromadzenia i przetwarzania danych. Zainicjowane pod wpływem rewolucji behawioralnej dążenia do budowy dyscypliny nieróżniące się zasadniczo pod względem metodologicznym od nauk przyrodniczych

---

<sup>14</sup> A. Muciek, *Wyznaczanie modeli matematycznych z danych eksperymentalnych*, Wrocław 2012, s. 16.

<sup>15</sup> Modele wyznaczone na podstawie danych obserwacyjnych mają charakter probabilistyczny. O stanie tym decyduje zachodzenie błędów w pomiarach.

<sup>16</sup> A. Muciek, *Wyznaczanie modeli matematycznych...*, s. 17–18.

spotkały się (i nadal spotykają) ze sprzeciwem badaczy akcentujących szczególnie mocno osobliwość ontologiczną przedmiotu badań nauk społecznych. W ich opinii, różnice między obdarzonymi świadomością i wolą ludźmi a mechanistyczno-przyczynową przyrodą skutkują doniosłymi konsekwencjami metodologicznymi. W związku z tym metodami właściwymi w badaniach świata ludzkiego są interpretacja i rozumienie, przyroda zaś podlega wyjaśnianiu i prognozowaniu. Nie wdając się w zbyt długą polemikę z tym – jakże dyskusyjnym – poglądem, zwróćmy uwagę na zbieżność metod poznawczych użytych do tworzenia oraz konkretyzowania modeli Newtona oraz Downsa. W istocie bowiem „metody stosowane w różnych dziedzinach nauki polegają na realizacji tych samych wymogów metodologicznych: myślowego upraszczania przedmiotu badań; ustalania hipotetycznych związków w ramach uproszczonego systemu; stopniowego modyfikowania i komplikowania tych związków, tak by w przybliżeniu imitowały prawidłowości empiryczne. Wymogi te – abstrakcyjnej rekonstrukcji (nie zaś uogólniania obserwacji) świata rzeczywistego – są same związane z tak abstrakcyjnymi własnościami procedur poznawczych, że procedury te pozostają te same niezależnie od tego, czy stosowane są do cząstek elementarnych, populacji biologicznych, gospodarujących ludzi czy ludzi komunikujących się ze sobą”<sup>17</sup>.

W literaturze politologicznej – podobnie zresztą jak w literaturze z zakresu innych nauk społecznych, co sygnalizowano już w poprzednim akapicie – pogląd, jakoby osobliwa ontologia danej dziedziny determinowała równie osobliwą metodologię tworzenia teorii tej dziedziny, objawia się, między innymi, nader częstym podkreśleniem niewystarczalności, a w skrajnych wypadkach – nieodpowiedniości metod matematycznych w badaniach zjawisk politycznych<sup>18</sup>. W rzeczywistości jednak matematyzacja teorii dostarcza wielu niezaprzeczalnych korzyści, oczywiście przy założeniu, że poziom zaawansowania teoretycznego i metodologicznego danej dyscypliny czy subdyscypliny umożliwia badania naukowe postulowanych obiektów<sup>19</sup> oraz że nie mamy do czynienia jedynie z bezproduktywnym poznawczo przejawem fetyszyzacji matematyki bądź, co gorsze, z próbą maskowania własnej niewiedzy i bezradności wobec rozpatry-

<sup>17</sup> L. Nowak, *O ukrytej jedności nauk...*, s. 18.

<sup>18</sup> Zob. na ten temat: B. Krauz-Mozer, *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*, Warszawa 2005, s. 39–46.

<sup>19</sup> Jeszcze do niedawna sfera emocji oraz uczuć stanowiła wyłączną domenę filozofii. Dziś, wraz z rozwojem metod neuroobrazowania, zjawiska te stają się z powodzeniem przedmiotem badań neuronauki.

wanych zagadnień<sup>20</sup>. Wśród tych korzyści należy wymienić: 1) jednoznaczność wypowiedzi – formalizacja usuwa dowolność interpretacyjną; 2) standaryzację terminologii i metod – formalizacja sprzyja komunikacji między dyscyplinami, stając się jednym z kluczowych ogniw tendencji unitarystycznych; 3) ogólność – formalizacja usuwa z teorii elementy nieistotne bądź wynikające z lokalnych uwarunkowań; 4) obiektywność – formalizacja podnosi poziom obiektywności teorii; cecha ta jest istotna zwłaszcza dla dyscyplin, w których toczą się zaciekle spory o znaczenie podstawowych pojęć; 5) selektywność założeń – dzięki formalizacji wyodrębnieniu podlegają założenia o znaczeniu zasadniczym dla teorii (wskazujące na zjawiska i problemy konstytuujące dziedzinę teorii); 6) minimalność założeń – formalizacja pozwala na obiektywną analizę założeń koniecznych do sformułowania teorii<sup>21</sup>.

W dalszej części artykułu zaprezentowano wybrane przykłady użycia modeli matematycznych w badaniach zjawisk politycznych. Z uwagi na ograniczoną objętość publikacji skoncentrowano się na modelach regresyjnych (jednej z klas modeli stochastycznych) oraz na modelach teoriogrowych (rodzaj modelu determinować będzie przyporządkowanie do odpowiedniej klasy).

### Przykład – modele regresyjne

Powszechnie stosowaną metodą w budowie modeli matematycznych jest analiza regresji. Pozwala ona na badanie zależności między zmienną objaśnianą a zmiennymi objaśniającymi, predykcję wartości zmiennej objaśnianej przy zadanych wartościach zmiennych objaśniających oraz wskazanie wartości zmiennych istotnie wpływających na zmienną objaśnianą. Czyniąc kryterium podziału postać funkcji  $f(X, \beta)$ , można wyróżnić regresję liniową oraz regresję nieliniową. Najczęściej używanymi modelami regresyjnymi są modele opisujące zależności liniowe. Jednak nie wszystkie związki między badanymi cechami będą mieć charakter liniowy. W takich sytuacjach do danych empirycznych dopasowuje się krzywą najlepiej opisującą obserwowany rozrzut wartości. Modele nieliniowe buduje się zatem z myślą o konkretnych przypadkach, stosując odpowiednio dobrane funkcje matematyczne. Poniżej przeanalizowano

---

<sup>20</sup> Zob. np.: S. Andreski, *Czarnoksiężstwo w naukach społecznych*, przeł. S. Andreski, J. Sowa, Warszawa 2002, s. 129–150; J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005, s. 84–85.

<sup>21</sup> P. Suppes, *The desirability of formalization in science*, „The Journal of Philosophy” 1968, nr 65, s. 654–656.

nieliniowe modele dynamiki wzrostu światowej populacji oraz dynamiki wzrostu realnego światowego PKB.

W 1960 roku Heinz von Foerster, Patricia M. Mora oraz Lawrence W. Amiot opublikowali w «Science» artykuł<sup>22</sup>, w którym wykazali, że tempo wzrostu światowej populacji w okresie od 1 do 1958 roku może zostać bardzo dobrze opisane równaniem:

$$N_t = \frac{C}{t_0 - t}, \quad (3)$$

gdzie  $N_t$  oznacza wielkość populacji w czasie  $t$ ,  $C$  i  $t_0$  są stałymi, przy czym  $t_0$  odpowiada bezwzględnemu limitowi (ang. 'singularity' point), w którym  $N$  stanie się nieskończona. Wartość współczynnika  $t_0$  została oszacowana na 2026,87, co pozwoliło autorom wyznaczyć dzień, w którym rozwiązanie równania „eksploduje”. Będzie to piątek, 13 listopada 2026 roku<sup>23</sup>.

Chwytny marketingowo tytuł tekstu von Foerstera i współpracowników – *Doomsday: Friday, 13 November, A.D. 2026* – nie wieszczył w żadnym wypadku końca świata, tylko wskazywał, że adekwatny dla stuleci hiperboliczny model wzrostu wielkości światowej populacji będzie musiał ulec transformacji w inny model. Bardzo szybko, bo już w latach 70. XX wieku, konieczność taką zaczęły potwierdzać dane empiryczne. Wystarczy zauważyć, że jeszcze w 1900 roku populacja świata liczyła 1 miliard 625 milionów ludzi. Na podwojenie się tej wielkości trzeba było czekać do połowy lat 60. Jednak od tego czasu dynamika wzrostu liczebności społeczeństw ludzkich znacznie przyspieszyła. W połowie lat 70. na Ziemi zamieszkiwały już ponad 4 miliardy ludzi, w końcowej fazie lat 80. ponad 5 miliardów, na przełomie wieków przybył kolejny miliard. We wrześniu 2018 roku wielkość światowej populacji oscylowała w granicach 7 miliardów 523 milionów ludzi<sup>24</sup>.

Dzięki pracom rosyjskich badaczy skupionych wokół czasopisma «Social Evolution and History» oraz wydawnictwa Uchitel Publishing House dowiadujemy się, że odpowiednio przekształcony model von Foerstera może być stosowany do analiz innych zjawisk, np. dynamiki wzrostu światowego PKB

<sup>22</sup> H. von Foerster, P. M. Mora, L. W. Amiot, *Doomsday: Friday, 13 November, A.D. 2026*, „Science. New Series” 1960, nr 132 (3436), s. 1291–1295.

<sup>23</sup> Ustalenie to wynika z prostego obliczenia:  $365 \cdot 87\% = 317,55$ . Wystarczy teraz sprawdzić kalendarz na rok 2026, aby odczytać datę 317 dnia roku. Będzie nim właśnie piątek, 13 listopada.

<sup>24</sup> C. McEvedy, R. Jones, *Atlas of World Population History*, London 1979, s. 343–351; U.S. Census Bureau, *World Population 1950–2050*, [https://www.census.gov/population/international/data/worldpop/table\\_population.php](https://www.census.gov/population/international/data/worldpop/table_population.php) (dostęp: 06.01.2019).

w okresie od 1 do 1973 roku<sup>25</sup>. Korzystając z danych oszacowanych przez Jamesa Bradforda DeLonga<sup>26</sup>, zbudujemy model kształtowania się poziomu realnego światowego PKB, jednak w znacznie dłuższym szeregu czasowym. Rozpatrzmy okres od 10 000 roku p.n.e. do 2000 roku n.e.

W analizach posłużymy się równaniem (3) w wersji kwadratowo-hiperbolicznej:

$$P_t = \frac{C}{(t_0 - t)^2}, \quad (4)$$

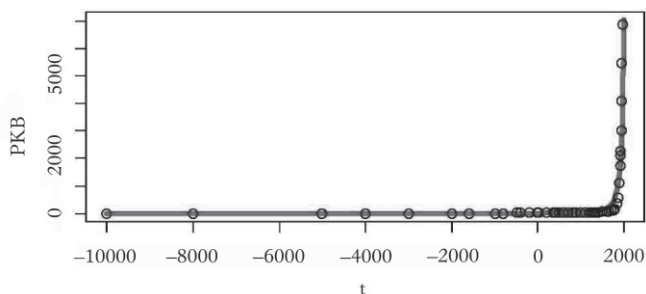
gdzie  $P_t$  oznacza wielkość realnego światowego PKB w czasie  $t$ ,  $C$  i  $t_0$  są stałymi, przy czym  $t_0$  odpowiada bezwzględnemu limitowi, w którym  $P$  będzie dążyć do nieskończoności.

Po sprowadzeniu modelu (4) do postaci liniowej oraz po wstępnym zdefiniowaniu zbioru argumentów, zbioru wartości oraz samego modelu wyznaczono wartości stałych:  $\hat{C} = 44346382,39$  i  $\hat{t}_0 = 2079,48$ . Finalnie, otrzymano model w postaci:

$$\hat{P} = \frac{44346382,39}{(2079,48 - t)^2}. \quad (5)$$

Jego graficzną reprezentację zawiera poniższy rysunek.

Rysunek 1. Dynamika wzrostu realnego światowego PKB, 10 000 rok p.n.e. – 2000 rok n.e. (w miliardach dolarów międzynarodowych po kursie z 1990 roku)



$R^2 = 0,9599$ ;  $p = < 2,2e - 16$ . Wykres wykonano przy użyciu programu R.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>25</sup> L. E. Grinin, A. V. Markov, A. V. Korotayev, *Mathematical modeling of biological and social evolutionary macro trends*, [w:] L. E. Grinin, A. V. Korotayev (red.), *History and Mathematics: Trends and Cycles*, Volgograd 2014, s. 24–25.

<sup>26</sup> J. B. DeLong, *Estimates of World GDP, One Million B.C. – Present*, 1998, [http://delong.typepad.com/print/20061012\\_LRWDGDP.pdf](http://delong.typepad.com/print/20061012_LRWDGDP.pdf) (dostęp: 06.01.2019).

Hiperboliczna i kwadratowo-hyperboliczna natura modeli opisujących dynamikę wzrostu światowej populacji oraz dynamikę wzrostu realnego światowego PKB nie ma w żadnym razie charakteru koincydencyjnego. Antropolodzy kulturowi upatrują jej przyczyn w drugim nieliniowym dodatnim sprzężeniu zwrotnym między wzrostem demograficznym, wzrostem technologicznym a wzrostem ekonomicznym<sup>27</sup>. Politolodzy z kolei, patrząc na omawianą problematykę z perspektywy przedmiotu poznania własnej dyscypliny, mogą uwzględnić dodatkowo czynnik o równie istotnym, jeśli nie istotniejszym, znaczeniu, tj. intensyfikację mobilizacji politycznej, szczególnie odczuwalną w drugiej połowie XX wieku, czyli w czasie konfrontacji ideologicznej mocarstw uwikłanych w zimną wojnę. Charakterystyczne dla tego okresu pozyskiwanie i przetwarzanie zasobów na niespotykaną dotąd skalę, którym wyraz dać może chociażby realizacja programów „Łuna” i „Apollo”, doprowadziły do dalekosiężnych przekształceń środowiska naturalnego<sup>28</sup> oraz do poważnych przeobrażeń społecznych<sup>29</sup>.

### Przykład – modele teoriogrowe

Teoria gier jest jedną z podstawowych metod naukowej analizy zjawisk politycznych. Z grubsza można ją podzielić na klasyczną teorię gier i teorię gier ewolucyjnych. W ramach pierwszego działu najistotniejszym pojęciem jest równowaga Nasha. Opisuje ona sytuację, w której żadnemu z graczy nie kalkuluje się zmiana strategii, jeśli inni uczestnicy gry postanowią pozostać przy swoich wyborach. Zbliżonym pojęciem teorii gier ewolucyjnych jest strategia ewolucyjnie stabilna (ESS). Jeśli ESS „stosuje” cała populacja, to każda niewielka grupa mutantów (osobników urodzonych z nowymi cechami fenotypowymi) bądź migrantów (przybyszów z zewnątrz) zostanie z dużym prawdopodobieństwem z popu-

<sup>27</sup> A. V. Korotayev, L. E. Grinin, *Global urbanization and political development of the world system*, [w:] L. E. Grinin, I. Ilyin, A. V. Korotayev (red.), *Globalistics and Globalization Studies*, Moscow–Volgograd 2012, s. 30–32.

<sup>28</sup> Antropogeniczne pochodzenie milionów ton metali, plastików, betonu, sadzy, środków owadobójczych czy materiałów promieniotwórczych zalegających w osadach lądowych i oceanicznych skłania dzisiaj Międzynarodową Komisję Stratygraficzną do dyskusji na temat zasadności wyznaczenia nowej epoki geologicznej – antropocenu.

<sup>29</sup> Gwałtowne przyśpieszenie rozwoju cywilizacyjnego właściwe dla drugiej połowy XX wieku wpłynęło wydatnie na długość życia naszego gatunku. Jeszcze w 1950 roku oczekiwana długość życia w chwili narodzin, bez podziału na płeć i zamieszkiwany kontynent, wynosiła 50 lat. W 2015 roku było to już 71 lat. Dane Gapminder, 2018, <https://www.gapminder.org> (dostęp: 06.01.2019).

lacji wyeliminowana. Równie istotną koncepcją teorii gier ewolucyjnych jest dynamika replikatorów. Umożliwia ona śledzenie zmian względnych częstości występowania poszczególnych strategii w populacji. Równanie standardowej dynamiki replikatorów<sup>30</sup> przyjmuje następującą postać:

$$\frac{dx(t)}{dt} = x(t)[U_A(t) - \bar{U}(t)], \quad (6)$$

gdzie  $x(t)$  oznacza odsetek populacji grający strategię  $A$  w czasie  $t$ ,  $U_A(t)$  oznacza przystosowanie, jakie daje gra strategią  $A$  w czasie  $t$ , natomiast  $\bar{U}(t)$  to średnie przystosowanie całej populacji w czasie  $t$ .

W analizach zastosujemy konkretyzację standardowej dynamiki replikatorów – dynamikę replikatorów Maynarda Smitha<sup>31</sup> o równaniu:

$$\frac{dx(t)}{dt} = \frac{x(t)[U_A(t) - \bar{U}(t)]}{\bar{U}(t)}. \quad (7)$$

Biorąc pod uwagę procesy zachodzące w pojedynczej populacji, dynamikę (7) odróżniają od dynamiki (6) jedynie zmiany prędkości. W przypadku (7) ruch jest relatywnie szybki, gdy średnie wypłaty są relatywnie niskie. Natomiast w grach wielopopulacyjnych występują znacznie większe różnice w przebiegu procesu ewolucyjnego<sup>32</sup>.

Początkowo dynamikę replikatorów stosowano wyłącznie w badaniach biologicznych. Z licznych badań wiadomo jednak, że może ona również służyć jako narzędzie opisu zjawisk będących w orbicie zainteresowań przedstawicieli nauk społecznych<sup>33</sup>. Należy wtedy przyjąć, że u podstaw zmian ewolucyjnych nie leży zmienność genetyczna, lecz na przykład

---

<sup>30</sup> P. D. Taylor, L. B. Jonker, *Evolutionarily stable strategies and game dynamics*, „Mathematical Biosciences” 1978, nr 1–2, s. 145–156.

<sup>31</sup> Znajduje ona zastosowanie, gdy wypłaty poszczególnych graczy są nieujemne, a średnia wypłata dodatnia. W literaturze można znaleźć również nazwę: skorygowana dynamika replikatorów. J. Maynard Smith, *Evolution and the Theory of Games*, Cambridge 1982.

<sup>32</sup> W. H. Sandholm, *Population Games and Evolutionary Dynamics*, Cambridge 2010, s. 156–158.

<sup>33</sup> Zob. np.: D. G. Arce, T. Sandler, *An evolutionary game approach to fundamentalism and conflict*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2003, nr 1, s. 132–154; H. Li, Ch. Wu, M. Yuan, *An evolutionary game model of financial markets with heterogeneous players*, „Procedia Computer Science” 2013, nr 17, s. 958–964.

imitacja zachowań (norm, postaw) o wyższej użyteczności<sup>34</sup>. W ujęciu tym dynamika replikatorów Maynarda Smitha stanowi jeden z podstawowych przykładów dynamiki imitacyjnej.

Założmy, że przedmiotem analiz będą interakcje zachodzące w obrębie populacji tworzonej przez elitę polityczną hipotetycznego państwa X. Populacja ta jest względnie jednorodna i na tyle liczna, że procesy w niej zachodzące można rozpatrywać w kategoriach statystycznych. Ponadto populacja ta jest nieprzestrzenna, co oznacza, że w każdej chwili każdy gracz może wejść z takim samym prawdopodobieństwem w interakcję z każdym innym graczem<sup>35</sup>. Uczestnicy gry<sup>36</sup> dokonują niezależnie od siebie wyboru jednej z dwóch strategii: *W* – współpraca w próbie zneutralizowania wspólnego wroga lub *OW* – odmowa współpracy w walce przeciwko osobie zagrażającej pozycji obojga graczy. Gracze obserwują, która ze strategii przynosi średnio wyższą użyteczność i ją naśladowują. Poniższa macierz zawiera wypłaty wynikające z gry *W* lub *OW*.

	<i>W</i>	<i>OW</i>
<i>W</i>	9	0
<i>OW</i>	3	3

W grze możliwe są następujące kombinacje strategii:

- (*W*, *W*) – gracze podejmują wspólne działania, w wyniku czego agresor zostaje trwale unieszkodliwiony;
- (*W*, *OW*) – gracz wierszowy współpracuje, gracz kolumnowy działa na własną rękę; w efekcie ten pierwszy niczego nie uzyskuje, ten drugi jedynie oddala zagrożenie w czasie;
- (*OW*, *W*) – gracz wierszowy podejmuje działania samodzielnie, a gracz kolumnowy współpracuje;
- (*OW*, *OW*) – w obawie przed zdradą potencjalnego sojusznika politycy działają samodzielnie; każdy z nich jedynie oddala zagrożenie w czasie.

Gra ma dwie symetryczne równowagi Nasha w strategiach czystych: (*W*, *W*) i (*OW*, *OW*) oraz jedną symetryczną równowagę Nasha w stra-

<sup>34</sup> Różnice w przebiegu procesu ewolucyjnego determinują konieczność odmiennej interpretacji wypłat. W grach biologicznych są one rozpatrywane w kategoriach przystosowania mierzonego liczbą potomstwa dziedziczącego strategię rodziców. W grach społecznych mówić będziemy o użyteczności wynikającej z gry określoną strategią.

<sup>35</sup> Model zakłada zachodzenie interakcji w czasie ciągłym.

<sup>36</sup> Będzie to gra o schemacie interakcji: polowanie na jelenia.



tegiach mieszanych ( $\sigma^*$ ,  $\sigma^*$ ), gdzie  $\sigma^* = \frac{1}{3} W + \frac{2}{3} OW$ . Jedynie równowaga ( $W$ ,  $W$ ) jest paretooptymalna, dlatego stanowi ona pożądane rozwiązanie gry.

Analizowany model ma dwie strategie ewolucyjnie stabilne:  $W$  i  $OW$ . Użyteczność wynikająca z gry strategią  $W$  wynosi:

$$9 \cdot x + 0 \cdot (1-x) = 9x, \quad (8)$$

a strategią  $OW$ :

$$3 \cdot x + 3 \cdot (1-x) = 3. \quad (9)$$

Zatem średnia użyteczność całej populacji to:

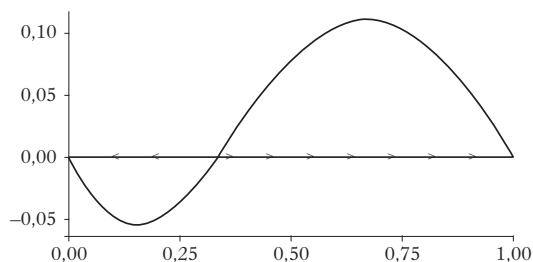
$$x \cdot 9x + (1-x) \cdot 3 = 9x^2 - 3x + 3. \quad (10)$$

Finalnie równanie dynamiki replikatorów Maynarda Smitha przyjmie postać:

$$\frac{dx}{dt} = \frac{x[9x - (9x^2 - 3x + 3)]}{9x^2 - 3x + 3} = \frac{-9x^3 + 12x^2 - 3x}{9x^2 - 3x + 3}. \quad (11)$$

Odzwierciedlenie graficzne dynamiki replikatorów Maynarda Smitha omawianej gry zawiera rysunek 2.

Rysunek 2. Dynamika replikatorów Maynarda Smitha



Na osi odciętych został odłożony udział strategii  $W$  w populacji, a na osi rzędnych –  $\frac{dx}{dt}$ . Wykres wykonano przy użyciu programu R.

Źródło: opracowanie własne.

Na wykresie fazowym znajdują się trzy punkty krytyczne (równowagi), w których populacja przyjmuje postać statyczną:  $x = 0$ ,  $x = \frac{1}{3}$  i  $x = 1$ . Po osiągnięciu pierwszego punktu populacja jest złożona wyłącznie z polityków grających strategią OW, drugi punkt oznacza stan, w którym  $\frac{1}{3}$  uczestników gry wybiera W, a  $\frac{2}{3}$  wybiera OW, natomiast w punkcie trzecim wszyscy politycy grają strategią W. Jedynie równowagi  $x = 0$  i  $x = 1$  są asymptotycznie stabilne, z kolei równowaga  $x = \frac{1}{3}$  odznacza się niewielką odpornością nawet na niewielkie zaburzenia. Stanowi ona wartość graniczną, po przekroczeniu której populacja będzie ewoluować w stronę alternatywnej równowagi asymptotycznie stabilnej.

Analizowany model stanowi daleko idącą idealizację. W związku z tym może być on konkretyzowany przez: dodanie kolejnych strategii, uwzględnienie większej liczby populacji, zastosowanie innych dynamik selekcyjnych, np. przewidujących możliwość popełniania losowych błędów w imitacji bądź przewidujących zachodzenie interakcji w czasie dyskretnym.

## Zakończenie

W artykule omówiono zarówno kluczowe zagadnienia teoretyczne związane z modelowaniem matematycznym zjawisk politycznych, jak i przykładowe sposoby wykorzystania modeli matematycznych w praktyce badawczej. Przy użyciu metody regresji nieliniowej opisano dynamikę wzrostu realnego światowego PKB. Natomiast stosując narzędzia teorii gier ewolucyjnych, prześledzono proces transmisji zachowań kooperacyjnych wśród elit politycznych.

Modele są uproszczonymi reprezentacjami obserwowanych zjawisk. Na wstępnym etapie analiz w każdym modelu zostają pominięte szczegóły oraz cechy uznane przez badaczy za nieistotne. W toku postępów badawczych zredukowany model może ulegać konkretyzacji przez uchylanie kolejnych założeń idealizujących. Wariant skonkretyzowany uzyskuje czasową akceptację, jeśli wyjaśnia obserwowane fakty z lepszym przybliżeniem.

Modelowaniu podlegają struktury zarówno materialne, jak i niematerialne. Do pierwszych możemy zaliczyć np. gwiazdy czy planety, a do drugich – języki naturalne. Modele w początkowych fazach projektowania są jedynie konstruktami myślowymi, a w postaci finalnej mogą być

wyrażone przez obiekty charakteryzujące się określonymi parametrami fizycznymi (modele materialne) lub przez określone symbole i pojęcia (modele abstrakcyjne).

Kluczową grupę modeli abstrakcyjnych tworzą modele matematyczne. Stosowanie ich może być podyktowane względami poznawczymi oraz przesłankami estetycznymi. Oprócz niezwyklej precyzji, spójności, intersubiektywnej komunikowalności i intersubiektywnej weryfikowalności modele matematyczne odznaczają się także elegancją zapisu i prostotą. Dzięki tym cechom znajdują coraz szersze zastosowanie także w tych dziedzinach nauki, w których do tej pory powątpiewano w ich przydatność. Mimo wielu zastosowań w często skrajnie odległych obszarach badawczych oraz ewidentnych korzyści w poznawaniu, projektowaniu i doskonaleniu i systemów empirycznych, i systemów abstrakcyjnych modele matematyczne mają jednak swoich przeciwników. Zgodnie z najczęściej przywoływaną opinią zbyt redukcją złożoną rzeczywistość, wskutek czego tracimy wiele z bogactwa i różnorodności badanych zjawisk.

## **STRESZCZENIE**

Celem artykułu jest zwięzła prezentacja zarówno kluczowych zagadnień teoretycznych związanych z modelowaniem matematycznym w politologii, jak i wybranych przykładów użycia modeli matematycznych w praktyce badawczej. Na początku rozważań omówiono funkcje, jakie pełnią modele naukowe w procesie tworzenia teorii naukowych, oraz wskazano główne typy modeli naukowych. Następnie scharakteryzowano wybrane elementy teorii modeli matematycznych oraz wskazano najczęściej występujące nieporozumienia na temat stosowania języka matematyki w badaniach politologicznych. W części wieńczącej rozważania podano wybrane przykłady wykorzystania modeli matematycznych w badaniach zjawisk politycznych. Zbudowano kwadratowo-hiperboliczny model dynamiki wzrostu realnego światowego PKB oraz teoriogrowy model transmisji zachowań kooperacyjnych wśród elit politycznych. Do ich budowy użyto programu R.

Mateusz Wajzer

## MATHEMATICAL MODELS IN POLITICAL SCIENCE – THEORETICAL FOUNDATIONS AND SAMPLE USES

The purpose of the paper is to present in a concise manner the key theoretical issues related to mathematical modelling in political science, alongside selected examples of using mathematical modelling in research practice. In the process, the function of scientific models in the development of scientific theories is discussed, indicating the main types of scientific models. Then, selected elements of the theory of mathematical models are considered and the most common misunderstandings in using the language of mathematics in political science studies are described. Finally, selected examples of using mathematical models in studies of political phenomena are presented: a quadratic-hyperbolic model of the real global GDP growth dynamics and a game theory model of the transmission of cooperative behaviours among political elites were developed. The R programme was used to build the models.

**KEY WORDS:** *mathematical models, political science, regression analysis, game theory*

### Bibliografia

- Andreski S., *Czarnoksięstwo w naukach społecznych*, Warszawa 2002.
- Arce D. G., Sandler T., *An evolutionary game approach to fundamentalism and conflict*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2003, nr 1.
- DeLong J. B., *Estimates of World GDP, One Million B.C. – Present*, 1998, [http://delong.typepad.com/print/20061012\\_LRWGDP.pdf](http://delong.typepad.com/print/20061012_LRWGDP.pdf) (dostęp: 06.01.2019).
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.
- Dörner D., *Modellbildung und Simulation*, [w:] E. Roth (red.), *Sozialwissenschaftliche Methoden*, München 1984.
- Fiorina M. P., *Formal models in political science*, „American Journal of Political Science” 1975, nr 1.
- Grinin L. E., Markov A. V., Korotayev A. V., *Mathematical modeling of biological and social evolutionary macrotrends*, [w:] L. E. Grinin, A. V. Korotayev (red.), *History and Mathematics: Trends and Cycles*, Volgograd 2014.
- Grobler A., *Metodologia nauk*, Warszawa 2006.
- Korotayev A. V., Grinin L. E., *Global urbanization and political development of the world system*, [w:] L. E. Grinin, I. Ilyin, A. V. Korotayev (red.), *Globalistics and Globalization Studies*, Moscow–Volgograd 2012.
- Krauz-Mozer B., *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*, Warszawa 2005.
- Li H., Wu Ch., Yuan M., *An evolutionary game model of financial markets with heterogeneous players*, „Procedia Computer Science” 2013, nr 17.
- Maynard Smith J., *Evolution and the Theory of Games*, Cambridge 1982.
- McEvedy C., Jones R., *Atlas of World Population History*, London 1979.

- Muciek A., *Wyznaczanie modeli matematycznych z danych eksperymentalnych*, Wrocław 2012, [http://www.dbc.wroc.pl/Content/19612/muciek\\_wyznaczanie\\_modeli.pdf](http://www.dbc.wroc.pl/Content/19612/muciek_wyznaczanie_modeli.pdf) (dostęp: 06.01.2019).
- Newton I., *Philosophiae Naturalis Principia Mathematica*, Londini 1687, <http://www.gutenberg.org/files/28233/28233-pdf> (dostęp: 06.01.2019).
- Nikitin E., *Wyjaśnianie jako funkcja nauki*, Warszawa 1975.
- Nowak L., *O ukrytej jedności nauk społecznych i nauk przyrodniczych*, „Nauka” 1998, 1, <http://www.staff.amu.edu.pl/~epistemo/Nowak/przyrhum.pdf> (dostęp: 06.01.2019).
- Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2008.
- Pabis S., *Metodologia i metody nauk empirycznych*, Warszawa 1985.
- Riker W. H., Ordeshook P.C., *A theory of the calculus of voting*, „The American Political Science Review” 1968, nr 1.
- Sandholm W. H., *Population Games and Evolutionary Dynamics*, Cambridge, MA 2010.
- Suppes P., *The desirability of formalization in science*, „The Journal of Philosophy” 1968, nr 65.
- Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005.
- Taylor P. D., Jonker L. B., *Evolutionarily stable strategies and game dynamics*, „Mathematical Biosciences” 1978, nr 1–2.
- Troitzsch K. G., *Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften*, Opladen 1990.

Anna Fligel

ORCID: 0000-0001-6272-5830

## Teoria pluralizmu wartości Isaiaha Berlina jako narzędzie analizy politologicznej

### SŁOWA KLUCZOWE:

*filozofia polityki Isaiaha Berlina, konflikty społeczno-polityczne, demokracja, polska polityka, pluralizm wartości*

Lektura koncepcji pluralizmu wartości Isaiaha Berlina wzbudziła we mnie myśl o wyjątkowej użyteczności tej teorii względem faktycznie zachodzących i toczących się obecnie w Polsce procesów społeczno-politycznych. Ogólne pytanie o użyteczność filozofii polityki i etyki społeczeństwa względem analiz politologicznych musi pojawiać się filozofom o empirycznym nastawieniu. Filozofia jako taka z natury jest nauką abstrakcyjną, jak matematyka kreśli kontury obrazów, które raczej rzadko dotyczą konkretnych jednostkowych przypadków. Z filozofią polityki jest jednak trochę inaczej, ona bowiem zdaje się być na rozdrożu, które wiąże refleksję nad faktycznie istniejącym „jest” – momentem lub ciągiem historycznym – z próbą odpowiedzi na pytanie, „jak być powinno”.

Isaiah Berlin to autor wyjątkowy: spaja w sobie świetne piarstwo, niebywałą erudycję, zwłaszcza z zakresu historii idei, ze „zmysłem rzeczywistości”, który zdaje się zawsze nakazywał mu twardo stąpać po ziemi. Jego koncepcja pluralizmu wartości jest szczególnym tego przejawem, zresztą być może to właśnie ta teoria sprawi, że na trwałe zapisze się on w dziejach filozofii polityki i społeczeństwa. Co nie znaczy, że jego teoria dwóch koncepcji wolności czy szereg innych spisanych w niezliczonych esejach przemyśleń nie będzie miało wartości ponadczasowej. Jednakże, w mojej ocenie, koncepcja pluralizmu wartości jest wyrazem szczególnie pogłębionych przemyśleń Berlina nad światem ludzkim.

Głównym celem niniejszego artykułu jest zastosowanie przedmiotowej koncepcji jako narzędzia interpretacyjnego do analizy niektórych istotnych wymiarów aktualnej sytuacji polityczno-społecznej w Polsce.

Obecnie wokół nas dzieje się bardzo wiele. Od października 2015 r., czyli po nastąpieniu diametralnej zmiany w polskiej polityce, po ośmiolletniej dominacji jednej partii, nie ustają kontrowersje i spory wokół trudnych i zasadniczych tematów. Temperatura tych sporów jest zazwyczaj bardzo wysoka, co naturalnie nie sprzyja obiektywnej i chłodnej analizie i ocenie. Zewsząd docierają komunikaty, które przepełnione są emocjami. Stąd pojawia się ambicja, którą można zamknąć w pytaniu: czy da się dotrzeć do teoretycznej podstawy tej sytuacji? Ostatecznie chodzi przede wszystkim o jej zrozumienie. Jeśli przy okazji da się sformułować chociaż prowizoryczne *recepty zaradcze*, to bez wątpienia będzie to ważny atut dodatkowy.

Dewizą pluralizmu wartości Berlina jest inspirowany Butlerem epigram: „Wolność jest wolnością, a nie równością, uczciwością, sprawiedliwością, kulturą, szczęściem człowieczym albo spokojnym sumieniem”<sup>1</sup>. Znaczy to, że pluralista pojmuje wartości w liczbie mnogiej i odrzuca założenie, że można je zredukować do jakiegoś jednego wspólnego mianownika, jakiejś jednej zasady czy kategorii, jak np. użyteczność. Tym samym, w opinii pluralistów wartości nie da się powiązać w jedną systematyczną teorię moralności lub polityki, składającą się z formalnych zasad, jak np. te zalecane przez apologetów Kanta. Nawet starożytna etyka cnoty zasadniczo jest dla pluralistów do odrzucenia, ponieważ jej założenie, że cnotliwe działania zawsze przyczyniają się do dobrego samopoczucia, opiera się na błędnej wierze w to, co Arystoteles nazwał „jednością cnót”. Te krytyki pluralistów względem wszelkich unifikacji należy jednak dobrze zrozumieć. Wskazane teorie o tyle są do odrzucenia, że sprowadzają *totum* ludzkiego świata, a konkretnie wielość wartości, do jakiegoś jednego systemu. Jednakże w różnych szczegółowych rozwiązaniach trudno nie widzieć – i Berlin bezwzględnie to dostrzegał – w etyce Kanta czy etyce cnoty, czy etyce miłości bliźniego istotnych, tzn. ważnych i słusznych dla ludzkiego działania, rozwiązań.

Dla Berlina pluralizm wartości oznacza teorię, według której wartości mogą i nierzadko pozostają między sobą w permanentnym konflikcie. Wówczas, w chwili ich *spotkania* muszą ulec nadszarpnięciu, ponieważ nawet jeśli zostaną przystosowane lub zrównoważone jedne przeciw dru-

---

<sup>1</sup> I. Berlin, *Cztery eseje o wolności*, przeł. H. Bartoszewicz, D. Grinberg, D. Lachowska, A. Tanalska-Dulęba, Warszawa 1994, s. 186.

gim, nie ma sposobu na pełny kompromis. Berlin wciela więc pewną wersję koncepcji *brudnych rąk*, zgodnie z którą konflikt wartości pociąga za sobą zawsze rzeczywistą stratę: „[j]esteśmy skazani na dokonywanie wyborów, a każdy wybór może pociągać za sobą szkodę nie do naprawienia”<sup>2</sup>. Swoisty tragizm obecny w wielu pismach Berlina zdradza egzystencjalny wymiar myśli tego liberała, co bez wątpienia było skutkiem jego głębokiego przywiązania do tradycji romantycznej.

Berlin, warto powtórzyć i doprecyzować, przeciwstawia swoją wizję pluralizmu wartości wszelkiemu monizmowi, stanowiącemu główny nurt zachodniej myśli moralnej i politycznej od jej zarania, czyli od klasycznych Greków. Dla monistów sensowne jest dążenie do ideału platońskiego, zgodnie z którym istnieje niezawodna droga odpowiedzi na każde prawdziwe pytanie, a odpowiedzi są z konieczności kompatybilne, tworząc jednolitą całość. Moniści o historyzujących skłonnościach twierdzą dodatkowo, że odpowiedzi te pojawiają się tylko dzięki rozwojowi dialektycznemu w czasie, ale chodzi o to, że prędzej czy później przyjdą. Wokół takiego podejście, Berlin stwierdza – jak sądzę – słusznie, „obracała się myśl etyczna od Greków po średniowiecznych chrześcijańskich wizjonerów, od renesansu po myśl postępową ubiegłego stulecia; w istocie do dziś jeszcze wielu w to wierzy”<sup>3</sup>. Pierwotnym źródłem odrzucenia przez Berlina monizmu było jego spotkanie z pismami Machiavellego, który zauważył, że istnieją takie koncepcje etyczne, które są nie do pogodzenia i dał za przykład klasyczną etykę republikańską i chrześcijańską. Zwłaszcza w *Rozważaniach o Liwiuszu* renesansowy myśliciel drobiazgowo wykazał, że te dwa systemy etyczne hołdują w wielu punktach wartościom, których jakakolwiek całościowa próba połączenia czy pogodzenia jest niemożliwa<sup>4</sup>. W późniejszych swoich badaniach Berlin był w stanie zidentyfikować idee pluralistyczne również w pismach Johanna Gottfrieda Herdera, Aleksandra Herzena, Johna Stuarta Milla, Montesquieu czy Giambattisty Vico<sup>5</sup>. To na barkach zwłaszcza tych filozofów wznosi się jego koncepcja pluralizmu wartości.

Co konkretnie Berlin rozumie przez wielość, pluralność wartości, innymi słowy co chce powiedzieć przez stwierdzenie, że wartości występują w liczbie mnogiej? Przede wszystkim, według niego, każda wartość

<sup>2</sup> I. Berlin, *Pokrzywione drzewo człowieczeństwa*, przeł. M. Pietrzak-Merta, M. Tański, Warszawa 2014, s. 12.

<sup>3</sup> Tamże, s. 6.

<sup>4</sup> Por. N. Machiavelli, *Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza*, przeł. K. Żaboklicki, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> Por. I. Berlin, *Pod prąd. Eseje z historii idei*, red. H. Hard, przeł. T. Bieroń, Poznań 2002.



istnieje w dwóch wymiarach: jej rdzeń jest abstrakcyjny, w sensie atomowym lub dającym się wyizolować oraz (w niektórych przypadkach) uniwersalny, podczas gdy jej peryferie składają się ze znaczeń zależnych od kontekstu, które mogą pokrywać się z innymi wartościami w obrębie danej formy życia. Jeden z esejów Berlina z 1978 r. o równości i wolności należy wprost rozumieć jako ćwiczenie się w określaniu rdzenia tych dwóch przykładowych wartości: „odizolować czystą rudę właściwego egalitaryzmu” w pierwszym przypadku, aby przeciwstawić się „pomieszaniu” lub „pogmatwaniu” wolności z innymi wartościami w drugim<sup>6</sup>. Jest to zgodne z ideą, że „wszystko jest tym, czym jest”, ponieważ – podobnie jak w przypadku Arystotelesowskiej zasady tożsamości ( $A = A$ ), Berlin swoją koncepcją rdzenia wartości przywodzi na myśl rzeczy stałe i abstrakcyjne. Rdzeń, mówiąc najprościej, to najbardziej ogólny wymiar wartości, który – można by dodać – pojmujemy intuicyjnie. Jednakże dla Berlina równie ważne jest tzw. peryferyjny wymiar wartości, czyli, jak mówi, „obszerne” (*thick*) peryferie. Te oznaczają, że wartość jako całość może mieć inne, niewspółmierne znaczenie w różnych kontekstach, co dodatkowo sprawia, że „wartość, która ma większą wagę w jednym zestawie okoliczności, może mieć mniejszą w innym”<sup>7</sup>.

Rozróżnienie dwóch wymiarów wartości: rdzenia i peryferii służy Berlinowi z jednej strony do obrony pewnej elementarnej koncepcji obiektywności wartości, z drugiej zaś realistycznemu podejściu do faktu różnorodności cywilizacji, kultur, ale też różnorodności koncepcji dobrego życia, innymi słowy, różnorodności form życia i wartości w łonie nawet jednej kultury, społeczności czy wręcz rodziny. Weźmy za przykład pojęcie wolności: intuicja intelektualna jasno pokazuje nam, czym jest rdzeń tego pojęcia: wolność jest wolnością, czyli brakiem ograniczeń zewnętrznych i możliwością czynienia rzeczy, które są zgodne z moją indywidualną wolą. Następująca zaś refleksja nad najróżniejszymi kontekstami pokaże nam wnet rozmaitość peryferii, które wiążą się z pojęciem wolności, a dyskusja przy stole ujawni ostatecznie, że moje dookreślenie pojęcia wolności będzie różne od wielu innych. Bo przecież, jak czytamy u Berlina, „wolność absolutna dla wilków oznacza śmierć dla owieczek, wolność absolutna dla silnych i zdolnych jest nie do pogodzenia z prawem do przyzwoitej egzystencji słabych i mniej zdolnych”<sup>8</sup>. Innej

---

<sup>6</sup> I. Berlin, *Concepts and Categories: Philosophical Essays*, Pimlico 1999, s. 102.

<sup>7</sup> I. Berlin, W. Bernard, *Pluralism and Liberalism: A Reply*, „Political Studies” 1994, vol. 41, s. 307.

<sup>8</sup> I. Berlin, *Pokrzywione drzewo...*, s. 11.

natury przykładem będzie kwestia dylematu w aspekcie przeciwstawiania się skrajnej tyranii, który np. możemy zamknąć w pytaniu: czy należy przeciwstawiać się skrajnej tyranii nawet kosztem najbliższych, dzieci, rodziny? Doskonale z historii wiadomo, że na temat ten mogą być dwa różne, przeciwstawne stanowiska o równie mocnym racjonalnym uzasadnieniu.

Ostatecznie prowadzi to Berlina do wniosku, że pluralizm oznacza, że „wiele jest różnych celów, do których ludzie mogą dążyć, pozostając ludźmi w pełni racjonalnymi [...]. Różne są formy życia, a celów i zasad moralnych jest wiele”<sup>9</sup>. Naturalnie, najtrudniejsza sytuacja jest wtedy, kiedy wartości ze sobą kolidują, tzn. pozostają „w sprzeczności” – cele jednych są nie do pogodzenia z celami drugich. Wówczas wyłania się już nie tylko teoretyczny, ale i czysto praktyczny problem obiektywności, lub/i podejrzenie o fałszywość wyznawanych celów i wartości jednej ze stron sporu. Pierwszym lepszym przykładem z aktualnej sytuacji w Polsce jest sprawa potocznego pojmowania wolności i demokracji. Obydwie strony permanentnego już sporu deklarują, że wolność i demokracja są ich zdaniem podstawowymi i najważniejszymi wartościami dla współczesnego świata, współczesnej Polski. Prawdopodobnie rdzeń tych pojęć obydwie strony pojmują tak samo, jednak cały zespół cech peryferyjnych jest już po obydwu stronach zgoła odmienny. Skutek jest taki, że z obydwu stron padają ostre oskarżenia i niewybredne epitety, typu „komuniści i złodzieje” czy „dyktatura o zapędach faszystowskich”. Dalej, wszyscy deklarują, że chcą dobrze i że są jedynymi prawowitymi obrońcami wolności i demokracji w Polsce, a wychodzi fatalnie: permanentny spór, skłócone rodziny, niemoc i niechęć względem jednostronnych i nieobiektywnych po każdej stronie mediów, polityków, którzy zachowują się tak, jakby najchętniej powydrapywali sobie nawzajem oczy. Uważny obserwator polskiej sceny społecznej i politycznej ostatniego ćwierćwiecza raczej przyzna, że takich głębokich podziałów i antagonizmów wcześniej (tzn. po 1989 r.) nie było.

Demokracja z natury jest systemem politycznym implikującym zawsze *jakieś* konflikty, podziały, spory, dyskusje. Wynika to chociażby z jej wewnętrznej zasady wolności: wolności słowa, wolności przekonań, wolności zrzeszania się, a zatem wolności do bycia różnym od innych. Trudno nawet sobie wyobrazić, by współczesne demokracje zachodnie nie były – przynajmniej w aspekcie szeroko pojętym światopoglądowym – demokracjami liberalnymi i pluralistycznymi. Gdy jednak owe

<sup>9</sup> Tamże, s. 10.

konflikty, podziały i spory zostają doprowadzone do sytuacji ocierającej się o nienawiść, niemoc spojrzenia sobie w oczy i prowadzenia normalnej rozmowy czy dyskusji, wówczas w istocie pojawia się zarazem bardzo niebezpieczna sytuacja permanentnego sporu, który w najgorszym wypadku może stanowić zarzewie wojny domowej czy rewolucji. Historia to wielokrotnie potwierdziła i nie ma potrzeby sięgać w bardzo odległe czasy – wystarczy przykład carskiej Rosji przełomu XIX i XX wieku, Włoch lat 20., Niemiec lat 30. czy Hiszpanii, w której *de facto* przetoczyła się w latach 1936–1938 krwawa i tragiczna wojna domowa. Formowania takich analogii nie boi się ani historyk, ani etyk czy filozof polityki; historyk wie bowiem doskonale, że – mówiąc kolokwialnie – historia lubi się powtarzać, etyk i filozof rozumieją zaś, że natura ludzka – parafrazując Arystotelesa – może przeobrazić się tak w mędrca, jak w okrutną bestię.

Sytuacja społeczna i polityczna w Polsce ostatnich dwóch lat jest sytuacją permanentnego sporu, a zatem jest sytuacją bardzo niebezpieczną. Niebezpieczeństw jest wiele – tym może najbardziej podstawowym jest niebezpieczeństwo braku elementarnej jedności społecznej, wyrażającej się w braku zaufania, braku wzajemnego poszanowania, strachu przed innymi, niemocy współpracy. I nie chodzi tutaj o szukanie winnych, lecz o zrozumienie sytuacji i odpowiednie ustosunkowanie się do niej. Sytuacja taka bowiem ma swoją podstawę teoretyczną, tzn. głęboką wewnętrzną strukturę wynikającą z natury ludzkiej. Berlin to opisał – powtórzmy – w taki sposób, że różnorodność świata ludzkiego, różnorodność zapatrywań na dobre życie, wiąże się wszakże z nieskończoną różnorodnością sytuacji, w których nasze rozumienie i postrzeganie jednej wartości może być odmienne w stosunku do innych. Przykłady można mnożyć: kocham wolność, ale zrezygnuje z jakiejś jej części, jeśli przyniesie to ulgę w niedoli jakiejś grupie społecznej; hołduję równości społecznej, ale będę się jej sprzeciwiać, jeśli będzie się ona wiązać z jakimś marnotrawstwem itd. Musimy rozumieć – zdaje się nam mówić Berlin – że na znaczenie wartości składają się rdzeń i peryferie, a te ostatnie mogą w różnych okolicznościach i kontekstach okazać się nawet sprzeczne między sobą<sup>10</sup>.

Nie da się w tym miejscu pominąć problemu relatywizmu wartości, co wiąże się nierozdzielnie z kwestią obiektywizmu ich poznania, tym bardziej że koncepcja pluralizmu wartości Berlina niejednokrotnie była oskarżana o relatywizm. Wydaje się, że Berlina rozróżnienie dwóch wymiarów wartości: rdzenia i peryferii wyraźnie opiera się temu relaty-

---

<sup>10</sup> Por. Ch. Blattberg, *From Pluralist to Patriotic Politics: Putting Practice First*, Oxford University Press 2000, rozdz. 2.

wizmowi. Stwierdzenie, że „wolność jest wolnością i niczym innym niż wolnością” hołduje ewidentnie – jak było już wspomniane – Arystotelesowskiej logicznej zasadzie identyczności bytu (coś jest tym, czym jest:  $A = A$ ). Ów rdzeń przywodzi na myśl stałą, wyizolowaną cechę istotną bytu, w tym przypadku wartości, która sprawia, że każdy człowiek na mocy rodzaju intuicji intelektualnej rozumie, czym jest np. istota wolności. I to sprawia, że „istnieje pewien świat wartości obiektywnych”<sup>11</sup>, a zatem zachodzi też możliwość popełniania błędu w ich pojmowaniu.

Tym niemniej wartość jako całość, czyli łącznie z peryferiami, a więc zależnie od szeregu czynników składających się na tzw. kontekst, sprawia, że pojmujemy ją różnorodnie. Zwróćmy uwagę na przykład dwóch skrajnych podejść do własności prywatnej: skrajny socjalista (poczynając od Platona z jego młodzieńczego etapu twórczości filozoficzno-politycznej, czyli *Państwa*<sup>12</sup>) powiada, że własność prywatna niszczy ludzkie stosunki, niszczy wspólnotowość, doprowadza do nierówności, a w istocie ogranicza ludzką wolność, a skrajny liberał powie coś zgoła przeciwnego: to tylko własność prywatna jest realnym motorem rozwoju, wyzwalczem ludzkiego potencjału, w istocie uwalnia człowieka od ograniczeń i sprawia, że czuje się on wolny. Nawet przy tak powierzchownej prezentacji, trudno odmówić obydwu stronom pewnych racji, jak i trudno im odmówić tego, że chcą dla człowieka wolności. Można by powiedzieć, że rdzeń ich pojmowania wolności jest identyczny, ale peryferie zgoła odmienne. Każda ze stron postrzega owe peryferie inaczej, ale potrafi zarazem przedstawić szereg racji na rzecz tego, że jej postrzeganie wolności jest racjonalne. Na tym też zasadza się argumentacja Berlina na rzecz tezy, że pluralizm wartości nie jest relatywizmem.

Tak rozumiany pluralizm oznacza zapewne nieuniknioną relatywizację wartości, a to ze względu na dopuszczanie możliwości odmiennych interpretacji, uwikłanie w spory i konflikty, jak i kontekst sytuacyjny. Jednakże owa relatywizacja w interakcjach społeczno-politycznych nie jest tym samym, co relatywizm<sup>13</sup>. Można by dodatkowo pokusić się o zastosowanie kategorii relatywizmu zdroworozsądkowego, który – odrzucając skrajny relatywizm, głoszący, że wszystko jest względne – dopuszcza możliwość odmienności w interpretacji wartości, uzasadniając go m.in. kontekstualizmem sytuacyjnym. Tak pojęta relatywizacja wartości i jej

<sup>11</sup> I. Berlin, *Pokrzywione drzewo...*, s. 10.

<sup>12</sup> Por. Platon, *Państwo*, Kęty 2001, zwłaszcza *Księga II*.

<sup>13</sup> Uwaga autorstwa prof. M. Karwata. Załączam podziękowanie profesorowi za wnikliwą analizę mojego tekstu.

skutek, który roboczo nazwałabym właśnie relatywizmem zdroworozsądkowym lub po prostu pluralizmem wartości, oddaje sprawiedliwość również prostej prawdzie na temat natury człowieka – że ludzie są odmienni, tzn. różnią się między sobą. Z drugiej jednak strony tak pojęta koncepcja pluralizmu oddaje sprawiedliwość także innej prawdzie, zgodnie z którą zachodzi między ludźmi istotna część wspólna, tzn. w ich konstytucji psychofizycznej, a tym samym w ich możliwościach poznawczych. Człowiek pozostając człowiekiem, rozpoznaje świat w jego fundamencie (*vide* rdzeniu) podobnie jak inni ludzie. Można by poczynić tu analogię do Kanta koncepcji form zmysłowości. Ludzkie zmysły formują spostrzeżenia zawsze w czasie i przestrzeni. Przestrzenność oznacza, że np. widzimy dany przedmiot w kolorze założmy czarnym (wykluczysz chorobę daltonizmu), a jednak ta czerń ma różną głębię zależnie od innych fizycznych i chemicznych czynników konstytuujących jednostkowy organ wzroku, ale też na równi zależnie od „kontekstu”, w tym przypadku chociażby od pory dnia. Chce się przez to wprost powiedzieć, że czerń jest jedna, a jednak czerni jest wiele.

Berlin na wiele ważnych sposobów *explicite* bronił swojej teorii przed zarzutem relatywizmu. Stwierdzenie, że rdzeń każdej wartości jest niezmienny (więc obiektywny), jest tylko punktem wyjścia tej obrony. Wymiar dysponowania racjonalnym uzasadnieniem na rzecz przyjmowanych wartości jest zaś jednym z kluczowych elementów tej obrony. Słynny jest jego *passus* z artykułu z publikacji *O dążeniu do ideału*, w którym stwierdza, że jeśli jacyś ludzie wierzą w drzewo, bo jest drewnem, wówczas trudno jest w ogóle mówić o racjonalności przekonań tych osób. Berlin mówi wręcz: „Dla mnie oni nie są ludźmi. Nie jestem [bowiem A.F.] w stanie nazwać ich wartości subiektywnymi, skoro nie potrafię sobie wyobrazić, jak może wyglądać takie życie”<sup>14</sup>. Rzecz ma się zgoła inaczej dla Berlina, tzn. uzna on racjonalność tego przekonania, jeśli ktoś argumentuje, że wierzy w drzewa, gdyż są dla nich symbolem płodności lub symbolem życia, są święte, gdyż obdarzone tajemnymi mocami<sup>15</sup>. Takie wyjaśnienie – powiada – mieści się w granicach ludzkiego doświadczenia i ludzkiej racjonalności, znaczy, że jestem w stanie to pojąć, zrozumieć, nawet jeśli zupełnie bym się z tym nie zgadzał czy wręcz chciał takie myślenie zwalczać. Istotnym więc elementem właściwego pojęcia koncepcji peryferii wartości jest kwestia uzasadnienia i racjonalności. Można by sparafrazować słowa Berlina i stwierdzić,

---

<sup>14</sup> I. Berlin, *Pokrzywione drzewo...*, s. 10.

<sup>15</sup> Por. tamże.

że człowiek ma prawo do wyznawania danych wartości o tyle, o ile jest je w stanie racjonalnie uzasadnić<sup>16</sup>. I tym w istocie różni się dla Berlina relatywizm od pluralizmu – relatywizm z zasady głosi, że wszystko jest względne, a tym samym uzasadnienie nie ma żadnego znaczenia. I takie stanowisko filozof ten kategorycznie odrzuca. Pluralizm zaś zakłada, że ludzie rządzą się rozumem, a umiejętność uzasadnienia własnych przekonań, czyli sprawienia, że są zrozumiałe dla innych, jest kluczem lub podstawą życia społecznego<sup>17</sup>. (Można by jeszcze zadać Berlinowi zasadne pytanie, a co z sytuacją, gdy wyznawanie świętości drzew wiązałoby się dodatkowo z przekonaniem, że można zabić drugiego człowieka, jeśli np. ewidentnie naruszyłby prawo świętości tegoż drzewa. I na taką skrajną sytuację Berlin znajduje remedium, ale o tym później).

Otoczająca nas obecnie sytuacja społeczno-polityczna w Polsce ewidentnie przejawia cechy permanentnego konfliktu wartości. Wydaje się, że Berlin swoją koncepcją mówi nam wprost, że w jakimś sensie jest to normalny stan rzeczy, tzn. on wynika z natury świata ludzkiego. W żadnym razie nie znaczy to, że jest on pożądanym. Tym bardziej że wiążą się z tym istotne niebezpieczeństwa, na co zwróciliśmy już uwagę. Zatem, ważne jest to, jak się ustosunkujemy do tak rozpoznanej prawdy. We współczesnym społeczeństwie demokratycznym, złożonym i ludnym (np. 36 mln mieszkańców to ogromna liczba), nowoczesnym, tzn. gdzie wolność przekonań, słowa, wolności polityczne są w zasadzie aksjomatami *sine qua non* współczesnej zachodniej demokracji, trudno sobie nawet wyobrazić, że rozwiązaniem dla sytuacji permanentnego konfliktu w takim kontekście historycznym jest przyjęcie, że tylko jedna ze stron konfliktu ma rację. Innymi słowy, trudno uznać, że ów permanentny konflikt wartości ma tylko jedno rozwiązanie, tzn. trzeba wybrać czarne albo białe, *tertium non datur*. Taka odpowiedź mogłaby oznaczać, że tylko jedna ze stron głosi prawdę, a druga została zwiedziona na manowce fałszywych wartości, a to zarazem przeczyłoby całej teorii Berlina – i rzeczywiście nie o taką odpowiedź temu filozofowi chodziło.

Naturalnie, nie można wykluczać sytuacji, że ktoś się myli, co więcej, pewnikiem jest, że człowiek zawsze w jakimś stopniu, mniejszym lub większym, może się mylić. By zrozumieć w pełni teorię Berlina, trzeba umieć jednak skupić uwagę na różnych jej subtelnych niuansach. Dwoma podstawowymi elementami, które można by nazwać właśnie subtelnymi

<sup>16</sup> Por. tamże, s. 10–13.

<sup>17</sup> Por. także B. Russell, *Czy ludzie mogą rządzić się rozumem*, [w:] tenże, *Szkice sceptyczne*, przeł. A. Kurlandzka, Łódź 1996, s. 37–44.

niuansami tej koncepcji, są: po pierwsze, kwestia racjonalnego uzasadnienia oraz po drugie, ogromne przywiązanie Berlina do Kantowskiej zasady człowieczeństwa. Zagadnienie pierwsze zostało już wyjaśnione, chociaż warto jeszcze dodać, że nie każde racjonalne uzasadnienie ma taką samą siłę. W zasadzie jest odwrotnie, tzn. moc uzasadnienia zależna jest od wielu czynników, stąd zazwyczaj można je postrzegać jako układające się na skali bardziej lub mniej przekonujących. Pojawia się tu więc kwestia hierarchizacji wartości, czyli na powrót wspomniana już kwestia ich relatywizacji. Wynika stąd również fakt, że z uzasadnieniami na ogół można dyskutować, ale by była to twórcza czy konstruktywna dyskusja i ona musi być racjonalna, czyli spełniać różne wymogi wynikające chociażby z logiki ogólnej. Składany racjonalności hołd jest u Berlina równie silny, co ten składany na rzecz zasady człowieczeństwa. Zanim do niej przejdę, warto wspomnieć kilka punktów z biografii Berlina. Warto, ponieważ one wpływają istotnie na kształt jego koncepcji. I – jak sądzę – wiedza o nich ułatwia zrozumienie prac tego autora.

Niekiedy nazywany *filozofem znikąd*, Łotysz, Żyd, Rosjanin, Brytyjczyk, przez wielu uznawany jest za jednego z najciekawszych i najbardziej wartościowych historyków idei i etyków społecznych XX wieku. Stało się tak być może w dużej mierze za sprawą doświadczeń z młodości, kiedy obserwował z bliska największe kataklizmy pierwszej połowy XX wieku. Urodzony w Rydze w r. 1909 przeżył okrutną i bezwzględną rewolucję październikową (mieszkał wówczas w Sankt Petersburgu), której ogrom zła odcisnął się piętnem na całym jego życiu, przeżył pierwszą (mieszkając w Rydze) i drugą wojnę światową (wówczas żył już głównie w Wielkiej Brytanii), przeżył również ucieczkę z własnego kraju przed prześladowaniami. Sam czuł się człowiekiem znikąd, a zarazem mocno związanym z czterema przynajmniej nadmienionymi narodowościami i kulturami. Wszystkie te doświadczenia przekuł w głębokie i nieustające przekonanie, że liczy się zawsze i przede wszystkim szacunek dla godności drugiego człowieka, a także równie głębokie przekonanie, że właściwie pojęta wolność ludzka jest podstawą tej godności. Oto klucze otwierające drzwi do zrozumienia etyki społecznej Berlina, którą należy nazwać nie tylko etyką pluralizmu wartości, ale też etyką pluralizmu i różnorodności świata ludzkiego, a także etyką człowieczeństwa. W tym również wyraża się wspomniane przywiązanie Berlina do Kantowskiej zasady człowieczeństwa.

Immanuel Kant w *Uzasadnieniu metafizyki moralności* wyraził słowa, do których *explicite* lub *implicite* nawiązywało i nawiązuje wielu filozofów polityki, w tym Berlin, i to nie tylko z tradycji *stricte* liberalnej. Kant w tym

klasycznym dziele stwierdził, że „człowieczeństwo jest celem w samym sobie”<sup>18</sup>, tzn. „[...] człowiek jako natura rozumna i autonomiczna posiada wartość wewnętrzną bezwzględna, tzn. godność, która nie ma żadnego związku z *ceną rynkową*”<sup>19</sup>. Berlin w różnych miejscach na różne sposoby parafrazuje ten Kantowski aksjomat. Między innymi uznał, że istnieje pewne minimum wspólne dla wszystkich kultur i czasów, które stanowi o człowieczeństwie i bez którego społeczeństwa by nie przetrwały. Chodzi o minimalny, acz globalny zestaw wartości, obecny we wszystkich kulturach i cywilizacjach świata, częściowo definiujący samą ideę tego, co to znaczy być człowiekiem. Oznacza to, że jeśli forma życia danej kultury lub społeczeństwa jest, hipotetycznie ujmując, złożona ze stu wartości, to powiedzmy, pięć z nich zostanie podzielonych przez wszystkie inne formy ludzkiego życia, tworząc w ten sposób globalną część wspólną. Berlin jednakże tworząc swoją teorię rdzenia i peryferii wartości, poddaje pewnej reinterpretacji teorię Kanta. Dla Berlina bowiem ów globalny wspólny wszystkim ludziom zestaw wartości to w istocie tylko pewien wymiar, pewna część każdej wartości, którą on nazwał rdzeniem. Sprawia on, jak stwierdza Berlin, że „[n]iewielu znalazłoby się dzisiaj obrońców niewolnictwa, mordów rytualnych, nazistowskich komór gazowych, torturowania ludzi dla przyjemności, dla zysku czy nawet dla dobra publicznego, albo zobowiązywania dzieci do denuncjowania rodziców (czego żądały Wielka Rewolucja Francuska i Rosyjska), bądź bezmyślnego zabijania. W tych sprawach nie może być mowy o kompromisie”<sup>20</sup>.

Z tego wynika, że istnieje pewien rdzeń, niczym jądro atomu, w pojmowaniu – w tym przypadku – pojęcia wolności, którego zrozumienie sprawia, że wszystkie wymienione niegodziwości nie mogą znajdować we współczesnym człowieku posłuchu. (Dodatkowo, dwa wymiary: moralny i poznawczo-intelektualny zdają się w tym przypadku nie do rozróżnienia, w sensie, że nie do odseparowania jest jeden od drugiego). Wszędybylskie elektrony, które *krążą* wokół jądra, niekiedy chaotycznie, niekiedy płynnie (nie wdając się w kwestię neutronów i protonów oraz kwarków i antykwarków), dobrze symbolizowałyby to, co Berlin nazwał peryferiami wartości. Te zaś sprawiają, że np. w kulturze silnie liberalnej typu amerykańskiego tworzenie tzw. socjału jest odbieraniem człowiekowi wolności, w liberalizmach europejskich zaś polityka silnie socjalna w istocie rozumiana jest jako tworzenie człowiekowi warunków do wolności. Jakże więc

<sup>18</sup> I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. M. Watenberg, Warszawa 1984, s. 64.

<sup>19</sup> Tamże, s. 71.

<sup>20</sup> I. Berlin, *Pokrzywione drzewo...*, s. 17.



inaczej pojmujemy tę wolność w zależności od kontekstu kulturowego, ale również i bezwzględnie historycznego, w jakim wznosimy i żyjemy.

Kant ze wskazanego aksjomatu wyprowadził słynny drugi imperatyw kategoryczny, zwany często regułą człowieczeństwa, który brzmi: „Postępuj tak, abyś człowieczeństwa w twojej i innej osobie używał zawsze jako celu, nigdy jako środka”. Berlin zaś sparafrazował to stwierdzenie m.in. następująco: „Pierwszym społecznym obowiązkiem jest oszczędzanie skrajnych cierpień”<sup>21</sup>.

Tak dla Kanta, jak dla Berlina równie ważna jest także inna prawda na temat natury człowieka. Nieprzypadkowo Berlin zatytułował jeden ze swoich zbiorów esejów *Pokrzywione drzewo człowieczeństwa*. Tytuł ten bezpośrednio związany jest z innym epigramem często cytowanym przez Berlina, a również zaczerpniętym od Immanuela Kanta: „z pokrzywionego drzewa człowieczeństwa nie da się wyciosać nic prostego”<sup>22</sup>. Wyraża on być może banalną prawdę, o której jednak nierzadko zapominają, zwłaszcza ludzie żądni absolutnego uzdrowienia ludzkości. Prawdę, wedle której świat ludzki jest na tyle niedoskonały, że trzeba pogodzić się z tym, iż nasze dążenie do ideałów musi nosić w sobie ogromną dozę pokory. Nasze dążenia do poprawy świata muszą odrzucić platońskie absolutne, nieskończone, doskonałe idee jako nieosiągalne w świecie ziemskim, realnym, niedoskonałym. Parafrazując inne słowa Berlina, trzeba stwierdzić, że jeżeli chcemy stworzyć świat doskonały, na pewno stworzymy świat totalitarny<sup>23</sup>. I historia wielokrotnie to potwierdziła. Rozpoznanie niedoskonałości natury ludzkiej jest tak ważne, jak zrozumienie dla prawdy wyrażonej w pierwszej części Artykułu 1 *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*: „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw”. Stąd zalecenia, jakie wprost wynikają z przemyśleń Berlina, to umiar, rozważa i pokora, pokora zwłaszcza względem własnych koncepcji dobrego życia, szczególnie w wymiarze społecznym.

Dla tego autora tworzenie etyki polityki oraz etyki społecznej dla społeczeństw liberalnych i demokratycznych było bodaj najważniejsze. Stąd nadmienione wskazówki należy wprost odnosić do tych szczegółowych dziedzin filozofii praktycznej i do wskazanego kontekstu, tzn. społeczeństw liberalnych i demokratycznych. Zrozumienie faktu pluralistycznej struktury świata ludzkiego oraz pluralistycznej i konfliktowej struktury

---

<sup>21</sup> Tamże, s. 16.

<sup>22</sup> I. Berlin, *Idee polityczne XX wieku*, przeł. H. Bartoszewicz, [w]: *Dwie koncepcje wolności*, wybór J. Jedlicki, Warszawa 1991, s. 104.

<sup>23</sup> W tym kontekście ważny jest także tekst I. Kanta, *Idee do ujęcia historii powszechnej w aspekcie światowym*, przeł. I. Krońska, [w]: T. Kroński, *Kant*, Warszawa 1966.

świata wartości, zdaje się wprost wskazywać na to, jakimi podstawowymi zasadami powinno kierować się w życiu społecznym i politycznym społeczeństwo liberalne i demokratyczne. Kompromis, ważenie przeciwstawnych niebezpieczeństw, poszukiwanie Arystotelesowskiego złotego środka, umiar – to wytyczne, które wydają się niezbędne, jeśli chce się zachować w społeczeństwie spokój, wzajemny szacunek, chęć współpracy, a co za tym idzie, postęp i rozwój. Jeżeli ktoś chce rewolucji, zwłaszcza w kontekście społeczeństw rozwiniętych, nie tylko doprowadzi do zniszczenia dorobku, ale też musi pamiętać, że rewolucje zawsze pożerają swoje dzieci. Rewolucje są być może potrzebne, ale, jak to powiadał w *Księciu* Machiavelli, tylko w sytuacjach totalnego kryzysu, tzn. rzeczywistej wojny, czyli braku stabilizacji i pokoju. Recepty Machiavellego z *Księcia* odnoszą się tylko do takich wyjątkowych sytuacji. Dla czasów pokoju i stabilizacji Machiavelli zalecał wręcz *likwidację* niemoralnego Księcia i ustanowienie republiki, w której podstawową wartością jest społeczeństwo obywatelskie, czyli związek wolnych ludzi, którzy na drodze kompromisów, porozumień dążą do rozwoju. A Berlin w tym kontekście dodaje, że jeśli ślepo dąży się do urzeczywistnienia *absolutnych ideałów*, wbrew woli innych, na pewno stworzy się państwo totalitarne lub przynajmniej dyktaturę.

Aktualna sytuacja w Polsce to stan permanentnego konfliktu, ale chodzi zasadniczo o konflikt na płaszczyźnie wartości, idei. Jest on niebezpieczny i już zdaje się małymi krokami prowadzić nas do sytuacji głębokiego podziału społecznego, na skutek którego ulice w niedalekiej przyszłości wypełnią się nie tysiącem, ale setkami tysięcy protestujących. Na razie jednak jest to wciąż tylko (i aż) stan permanentnego konfliktu wartości. Co istotne, obydwie strony tego konfliktu zdają się nie brać pod uwagę faktu, że druga strona ma prawo do wyznawania odmiennych przekonań i ma często bardziej lub mniej, ale racjonalne uzasadnienie na rzecz tychże przekonań. Co gorsza, obydwie strony zdają się nie rozumieć również tego, że taka różnorodność i konfliktualność w świecie wolnych ludzi jest naturalnym stanem rzeczy, a jej jedynym rozwiązaniem jest okazanie dojrzałości intelektualnej, obywatelskiej, emocjonalnej i dążenie do kompromisów. Doskonale wiadomo i jest to prawda z poziomu elementarnej psychologii, że wyrazem dojrzałości pojedynczego człowieka jest to, na ile potrafi wsłuchiwać się w rozumienie świata innych ludzi, na ile potrafi z nimi dyskutować, rozumieć ich stanowisko i starać się przekonać do swojego stanowiska, i w końcu na ile potrafi dla dobra wspólnego wypracować z nimi kompromis. Analogicznie jest z życiem społecznym i politycznym, dojrzałość obywatelska przejawia się przede wszystkim w umiejętności wypracowywania porozumień. Nawet jeśli

w sytuacji ostrego konfliktu wartości nie ma szans na pełny kompromis, tzn. w chwili *spotkania*, wartości każdej ze stron muszą ulec *pewnemu* nadszarpnięciu, jest to jednak wyraz poszanowania właśnie dla odmienności przekonań, dla faktu, że peryferie wartości innych ludzi mogą być i są bardzo różnorodne. Każda dyskusja zatem powinna być otwarta na racjonalne uzasadnienia i argumentacje, mając na względzie wypracowanie jak najlepszego kompromisu.

Jest jeszcze jedna istotna w tym kontekście sprawa, która według mnie musi być przywołana. Chodzi ogólnie o kwestię elementarnej etyki polityki dla demokracji proceduralnej w postaci demokracji przedstawicielskiej, czyli takiej, w której rządy przypadają tym, którzy zdobywają tzw. większość wyborczą. We współczesnych zachodnich demokracjach przedstawicielskich arytmetyka wyborcza jest z reguły taka, nieco upraszczając, że wystarczy, że dana partia zostanie wybrana przez większą część tych, którzy w poczuciu obowiązku obywatelskiego idą do urn wyborczych, by sprawować samodzielne rządy. W praktyce polskiej wygląda to tak, że w chwili obecnej samodzielne rządy sprawuje partia, na którą zagłosowało około 18% dorosłych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Taka sytuacja obecna jest nie tylko w Polsce i jest to efekt przyjęcia określonego typu procedury wyborczej. Istotne jest jednak to, jaka etyka polityki powinna być w takiej sytuacji praktykowana. Prosta kalkulacja arytmetyczna zdaje się sugerować wprost, że niedopuszczalne jest rozwiązanie, w której opinie 82% społeczeństwa nie mają żadnego posłuchu. Innymi słowy parlamentarna większość nie może ignorować rzeczywistej większości obywateli państwa, którym rządzi. Kwestia na płaszczyźnie praktycznej jest zapewne trudna, ale na płaszczyźnie etycznej wydaje się prosta. Przeanalizujemy uproszczony przykład. Skoro przy stole siedzi dziesięć osób, z których dwie stanowią reprezentantów rządzącej partii, mającej realną władzę i prawo ostatecznej decyzji, a osiem pozostałych to osoby o różnorodnych odmiennych przekonaniach, wszyscy zaś razem stanowią jedną wspólnotę państwową, wspólnotę wolnych, czyli autonomicznych i racjonalnych obywateli jednego kraju, za jaką etyką polityki należałoby się opowiedzieć? Dla Berlina sprawa jest prosta, w takiej sytuacji jedyną drogą do przyjęcia jest analiza poszczególnych dziesięciu stanowisk i wypracowanie kompromisu. Dobrze – jak sądzę – uzasadnienie dla osądu Berlina można dodatkowo znaleźć, stosując Rawlowską teorię *zasłony niewiedzy* jako metodykę rozwiązywania tego typu dylematów. Przypomnijmy jeszcze raz, chodzi o pytanie, jaka etyka polityki powinna być praktykowana w sytuacji przywołanego przypadku demokracji proceduralnej.

Załóżmy, że wspomniane dziesięć osób nagle znalazło się za symboliczną zasłoną niewiedzy, co znaczy dla Rawlsa<sup>24</sup>, że pozostają w stanie częściowej amnezji, a konkretnie, że żadne z nich nie wie, czy przynależy do tych, którzy posiadają realną władzę (wskazany dwuosobowy zbiór), czy do tych, którzy są w owej większości pozostałych, a wszyscy razem muszą teraz wybrać etykę polityki dla wspólnoty wolnych i racjonalnych ludzi jednego kraju. Powtórzmy teraz pytanie, nieco zmieniając tylko jego formę: za jaką etyką polityki ów dziesięcioosobowy zespół postanowi się opowiedzieć? Rawls powie, że w takiej sytuacji będą starać się minimalizować ryzyko związane ze znalezieniem się w położeniu najgorszym z możliwych. Innymi słowy, człowiek w sytuacji niewiedzy co do swojego ewentualnego przyszłego położenia będzie zakładał najgorsze i opowie się za takimi regułami, które będą chronić tych, którzy znajdują się właśnie w gorszym położeniu. Stąd we wskazanej sytuacji, opowiedzą się za taką etyką polityki, w której owe dwie osoby znajdujące się w gronie decydentów będą miały pełny obowiązek respektowania przekonań, opinii i wartości pozostałych ośmiu osób na równi ze swoimi. Przypomnijmy, że Rawls skonstruował swoją teorię zasłony niewiedzy w imię obiektywności naszych przekonań, tzn. uznał, że tylko nie wiedząc o naszym jednostkowym ewentualnym położeniu, jesteśmy w stanie obiektywnie wybrać dla wspólnoty dobre zasady postępowania. O to samo chodziło Berlinowi, kiedy bronił swojej koncepcji pluralizmu świata ludzkiego i pluralizmu świata wartości, jak i tezy, że najważniejsze jest zawsze poszanowanie godności i wolności każdego człowieka<sup>25</sup>.

Tak jak było wspomniane, sytuacja na płaszczyźnie praktycznej może być bardzo trudna, lecz na płaszczyźnie logicznej i etycznej wydaje się prosta: władza musi respektować przekonania całej wspólnoty. Jest to na płaszczyźnie praktycznej dlatego trudne, że zawsze trudnym jest wypracowywanie kompromisów, każda strona musi bowiem umieć zrezygnować z części własnych roszczeń i oczekiwań. W takiej sytuacji, trzeba jasno powiedzieć, że nawet *zgnite kompromisy* w społeczeństwie demokratycznym i pluralistycznym z zasady są lepsze niż postawienie wszystkiego na jedną kartę i całkowite nieposzanowanie przekonań jakiejś strony konfliktu<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Por. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości. Wydanie nowe*, przeł. M. Panufniak, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 2009, s. 41–42, 48–54.

<sup>25</sup> Por. tamże.

<sup>26</sup> Przywołajmy konkretny przykład z historii powojennych Włoch, kiedy po referendum konstytucyjnym i wyborach do Zgromadzenia Konstytucyjnego, w roku 1947 ten podzielony, skonfliktowany różnorodny naród musiał ustanowić dla swojego kraju konstytu-

W kontekście celów, jakie zostały postawione na początku niniejszego artykułu, pozostaje zastanowić się nad pytaniem, czy przedstawiona analiza i tezy mogą mieć zastosowanie do polskiej aktualnej społecznej i politycznej rzeczywistości. Innymi słowy, czy jest w ogóle zasadne, tzn. racjonalne, oczekiwać od społeczeństwa polskiego końca drugiej dekady XXI wieku posłuchu dla tak pojętej wizji etyki społecznej i etyki polityki. Biorąc pod uwagę, że polska demokracja jest bardzo młoda, liczy raptem dwadzieścia osiem lat, a wcześniejsza historia Polski jest historią zasadniczo bez demokracji, dodatkowo z bardzo długimi okresami zniewolenia, stąd udzielenie odpowiedzi na postawione pytania na pewno nie jest łatwe.

Wpierw jednak zastanówmy się nad inną ważną kwestią, a mianowicie zastosowaniem koncepcji pluralizmu wartości Berlina do analizy politologicznej, przez co rozumie się tutaj próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieje – zgodnie ze wskazówkami Berlina – jakiś wspólny mianownik w aspekcie wartości we współczesnym, tj. z początku XXI w., społeczeństwie polskim. Innymi słowy, czy istnieje zespół lub zestaw wspólnie podzielanych wartości, z uwzględnieniem oczywiście wyłącznie tego ich wymiaru, który Berlin nazwał rdzeniem. Powtórzmy bowiem, że zdaniem tego filozofa różnorodność w rozumieniu wartości odnosi się zasadniczo do wymiaru, który nazywał peryferiami wartości. Jego teorię należy bowiem zawsze pojmować dwutorowo czy dwuaspektowo. Odnosząc się – zgodnie z wcześniejszą szczegółową prezentacją – do podziału na rdzeń i peryferie.

Historyk, ale i filozof zasugeruje, i jak się zdaje prawdopodobnie słusznie, że podstawowym zestawem takich pojęć-wartości w kontekście współczesnego, aktualnego społeczeństwa polskiego byłby następujący pakiet: rodzina, patriotyzm, naród<sup>27</sup>. Teza ta opiera się zasadniczo na metodologii socjologii jakościowej oraz pogłębionej obserwacji. Na poziomie ogólnym pojęcia te desygnują następujące znaczenia: rodzina to

---

cję. Do stołu usiadło przeszło 75 delegatów, reprezentantów skrajnych opcji politycznych: chrześcijańskich demokratów, komunistów, liberalów, socjalistów, monarchistów. W ciągu przeszło ośmiu miesięcy obradowali na zmianę w różnych salach i w różnych składach. Temperatura dyskusji była bardzo wysoka, niechęć jednych względem drugich po przegranej wojnie, złych wyborach itd. była ogromna. A jednak założenie było wspólne i jedno: nie odejdziemy od stołu dopóty, dopóki nie wypracujemy kompromisu i konstytucji, pod którą podpiszą się wszyscy. I tak też się stało, a Konstytucja Republiki Włoskiej w ubiegłym roku obchodziła swoje siedemdziesięciolecie.

<sup>27</sup> Pomysł pochodzi z recenzji do niniejszego tekstu dr. Marka Wiktorowskiego. Załączam podziękowanie Panu Doktorowi za życzliwą analizę artykułu.

małżonkowie i ich dzieci, ogólniej też osoby związane pokrewieństwem i powinowactwem; naród to ogół mieszkańców pewnego terytorium, mówiących jednym językiem, związanych wspólną przeszłością oraz kulturą; patriotyzm to w znaczeniu ogólnym wszelkie umiłowanie ojczyzny jako miejsca swojego pochodzenia i/lub zamieszkania. Wydaje się, że większość Polaków – przynajmniej na poziomie deklaratywnym – podpisałaby się pod wskazanym zestawem wartości w ich ujęciu dopiero co przedstawionym. Znaczy to, że przedstawione wartości spontanicznie uznałyby za swoje. A jednak od razu należy wprost dodać, że to właśnie te pojęcia-wartości bardzo dzielą dziś Polaków. Wynika to z ich odmiennych definicji tych wartości, ale już w aspekcie ich wymiaru peryferyjnego. Przyjrzyjmy się więc bliżej tym pojęciom, tym razem koncentrując uwagę już nie na rdzeniu, lecz na wynikających z różnych (choć tylko przykładowych) kontekstów, ich znaczeniach peryferyjnych w sensie Berlinowskim.

W przypadku pojęcia-wartości patriotyzmu łatwo zaobserwować, że tzw. skrajny eurosceptyk za prawdziwy patriotyzm uzna tylko taką postawę, w której wszystko, co polskie (cokolwiek to znaczy), będzie z zasady uznawane za – mówiąc nieco kolokwialnie – piękne, dobre czy lepsze. Wydawałoby się, że jego eurosceptycyzm to rodzaj deprymacji wszystkiego, co nie wiąże się z aktualnym terytorium Polski, aktualnym językiem polskim i aktualną – to najtrudniejsze do zdefiniowania – kulturą polską, chyba głównie związaną z bardzo partykularnie pojętym katolicyzmem. Na antypodach tak pojętego patriotyzmu stał będzie euroentuzjasta, który dookreślając swoje rozumienie wartości patriotyzmu, optował będzie za poszerzonym – nazwijmy to geograficznie – jego pojęciem. Tak jak można zawęzić pojęcie patriotyzmu do patriotyzmu lokalnego czy regionalnego, na zasadzie analogii, *prawdziwy euroentuzjasta* będzie chciał mówić o swego rodzaju patriotyzmie europejskim, rozumiejąc go zwłaszcza jako poszanowanie wartości europejskich, w tym przede wszystkim wartości obywatelskich. Przy czym taki euroentuzjasta nadal nie będzie odżegnywał się od patriotyzmu w sensie umiłowania Polski jako Polski, z tym że będzie go traktował niejako na równi z tym *geograficznie rozszerzonym*. Niekiedy wręcz dodawał, że to właśnie umiłowanie Polski silnie skłania go – w aktualnym kontekście geopolitycznym – do wyznania wiary w patriotyzm europejski.

Są mocne przesłanki ku temu, by uznać, że w dzisiejszym społeczeństwie polskim analogicznie sprawa ma się z pojęciem-wartością narodu, wciąż z uwzględnieniem jego peryferyjnego wymiaru. Mówiąc o obywatelstwie europejskim, które w istocie jest rodzajem neologizmu pojęcio-

wego, ma się zasadniczo na myśli poszerzone pojęcie narodu. Takiego pojęcia używają – zasadniczo *implicite*, choć niekiedy również *explicitie* – prounijni, obecnie silni zwolennicy pogłębiania integracji europejskiej, *skrajni euroentuzjaści*. Jednakże, z pojęciem-wartością narodu sprawa jest o wiele bardziej skomplikowana niż z pojęciem patriotyzmu. Wszakże pojęcie to w istocie ma bardzo krótką, choć wielce zawiłą historię, z której wynika – oględnie rzecz ujmując – że nie wiemy, co ono konkretnie desygnuje. Szczegółowa problematyzacja tego zagadnienia domagałaby się przynajmniej odrębnego artykułu, więc na nasze tutejsze potrzeby niech wystarczy przegląd ogólny.

Zadajmy wpieryw parę nieco przekornych pytań: czy naród polski to ten z czasu po 1989 roku, a jeśli tak, to czy tylko w tej jego części, która nie partycypowała wcześniej w oprawczej i zniewalającej władzy sowieckiej, czy też szerzej, wszyscy ci, którzy uderzyli się w pierś i wyrzekli jakichkolwiek powiązań z tąże oprawczą władzą, czy może wszyscy ci, którzy zamieszkują lub zamieszkiwali po upadku żelaznej kurtyny teren Rzeczypospolitej Polskiej? A co z wszystkimi tymi, którzy po 1989 roku zdecydowali się wyemigrować masowo z Polski w celach ekonomicznych, zaczęli posługiwać się innym językiem i integrować się z inną kulturą? Czy oni są wciąż członkami narodu polskiego, czy w zależności od różnych szczegółów, już nie są? Przecież masowa emigracja zwłaszcza do Niemiec Zachodnich wiązała się nierzadko z tym, że osoby emigrujące miały jakieś korzenie niemieckie. A może pojęcie narodu polskiego trzeba jakoś powiązać z wejściem Polski do Unii Europejskiej, bo przecież dopiero wtedy jarzmo sowieckie zostało całkowicie zrzucone, gdyż Polska znalazła się w pełni w Europie, tak jak historycznie czuła się związana, a więc naród polski odzyskał swoją tożsamość? Ale czy w tym przypadku nie oznaczałoby to, że narodowość polska wiąże się mocno z tożsamością europejską? Jakaż to – skądinąd enigmatyczna – a jednak chyba pouczająca wyliczanka pytań. A przecież pod uwagę została wzięta tylko najnowsza historia Polski. Co by było, gdybyśmy zaczęli zadawać te pytania względem historii Polski z okresu po 1945 r., odrębnie z czasów drugiej wojny światowej lub dalej, odrębnie z czasów międzywojnia, czy historię Polski XIX wieku (jeśli o takiej w pełni zasadnie możemy mówić)? Pojęcie narodu jest niezwykle trudne do zdefiniowania, zwłaszcza jeśli chodzi o jego desygnaty, a już tym bardziej, gdy traktujemy je zarazem jako wartość. A jednak w naszym dzisiejszym społeczeństwie polskim funkcjonuje ono tak silnie – jak zaznaczyliśmy wcześniej – jako wspólna wartość. Może wynika to właśnie z głębokiego i dość powszechnego niezrozumienia tego pojęcia, a zwłaszcza jego problematyczności?

Łatwo podpisać się pod ogólnym stwierdzeniem, że naród jest dla mnie wartością, dodając nawet zacytowaną wyżej definicję ze *Słownika języka polskiego*, że naród to ogół mieszkańców pewnego terytorium, mówiących jednym językiem, związanych wspólną przeszłością oraz kulturą. Jednak peryferyjny wymiar jego rozumienia nie wiąże się w dzisiejszym społeczeństwie polskim z pogłębioną refleksją nad tym pojęciem, lecz z bardzo emocjonalną retoryką, którą do tego cechuje ogromna różnorodność. To pojęcie pojmowane jako wartość niezwykle dzieli obecne społeczeństwo polskie. Do powszechnej i potocznej retoryki wdzierają się skrajnie emocjonalne, ale i też bardzo enigmatyczne rozumienia typu: eurosceptyk to prawdziwy patriota, euroentuzjasta to sprzedajny zdrajca, narodowiec to przyjaciel Putina itd. Rozumienia te ostatecznie można chyba sprowadzić do dwóch interpretacji pojęcia narodu: 1) naród to my Polacy, mówiący po polsku i mieszkający w Polsce, 2) naród to my Polacy – Europejczycy, czujący pewną wspólnotę z pozostałymi członkami Unii Europejskiej. Jeśli ten podział jest trafny, przestaje chyba dziwić fakt, dlaczego społeczeństwo polskie jest tak podzielone w aspekcie pojęcia-wartości narodu. Tak odmienne bowiem rozumienia tych pojęć muszą prowadzić do skrajnie różnych postaw, przekonań, zachowań.

Pozostaje jeszcze pojęcie-wartość rodziny. Niezmiennie od lat CBOS podaje w swoich statystykach, że około 80% Polaków rodzinę uznaje za najważniejszą wartość w życiu człowieka<sup>28</sup>. Statystyki wydają się jeszcze ciekawsze, jak wziąć pod uwagę kwestię definicji pojęcia rodziny. Tu paleta desygnatów jest znacznie szersza niż ta wynikająca ze wskazanej wyżej definicji słownikowej, zgodnie z którą, „rodzina to małżonkowie i ich dzieci, ogólniej też osoby związane pokrewieństwem i powinowactwem”. Zgodnie z badaniami CBOS z 2013 r. rodzina to małżonkowie z dziećmi (99% wskazań); rodzina to matka lub ojciec samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko (91%); rodzina to osoby pozostające w związku nieformalnym wychowujący wspólne dzieci (78%); rodzina to bezdzietne małżeństwo (71%); rodzina to matka lub ojciec wychowujący swoje dzieci z konkubentem/konkubiną (67%). Zastanawiające jest pytanie, czy te wszystkie definicje można wspólnie uznać za tradycyjne postrzeganie rodziny. Skłaniam się ku takiej interpretacji, rozumiejąc to w ten sposób, że w pierwszej dekadzie XXI wieku stało się standardem w społeczeństwie polskim tego typu pięć definicji pojęcia-wartości

<sup>28</sup> Por. CBOS nr 33/2013, por. także: R. Boguszewski, *Współczesne znaczenie i rozumienie rodziny w Polsce*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2015, nr 4, s. 127–148, [https://www.kul.pl/files/102/articles/2015\\_4/zn\\_kul\\_2015\\_4\\_a\\_boguszewski.pdf](https://www.kul.pl/files/102/articles/2015_4/zn_kul_2015_4_a_boguszewski.pdf) (dostęp: 08.07.2018).



rodziny. Znaczy to zarazem, że w tym względzie społeczeństwo polskie jest chyba zasadniczo zgodne i niepodzielone, jest to zatem pewien wspólny pięcioczołowy rdzeń (w sensie Berlinowskim) pojęcia rodziny.

Głęboki rozdzwitek i podział społeczny rozpoczyna się dopiero, gdy stawiamy różnorakie pytania dotyczące związku osób jednej płci, chociaż jednocześnie rysują się tu wyraźne tendencje wzrostowe w stronę mniej konserwatywną. Na przestrzeni lat 2006–2013 dwuipółkrotnie wzrosła liczba Polaków, którzy za rodzinę uznają parę gejów lub lesbijek wspólnie wychowujących dziecko lub dzieci (tzn. z 9% do 23%). Jednakże ten temat bardzo dzieli Polaków, a ksenofobiczna retoryka przejawia nierzadko znamiona nienawiści<sup>29</sup>. Kwestia homoseksualizmu nadal wydaje się w Polsce istotnie tematem tabu. Na łamach szeroko czytanej prasy czy w najczęściej oglądanych programach telewizyjnych trudno o publikacje, reportaże i programy, które traktowałyby o kwestii homoseksualizmu w sposób naukowy: z punktu widzenia biologii, psychologii, socjologii itd. Jeśli już, to dominuje retoryka ideologiczna lub nierzadko życzeniowa, lub – jak było zaznaczone – retoryka głęboko ksenofobiczna. A mimo to, aż 23% Polaków w 2013 r. zadeklarowało, że uznaje za rodzinę parę homoseksualną wychowującą dzieci.

Istotnym i znamionym tematem w kontekście zagadnienia wartości rodziny jest również sprawa aborcji. Jak powszechnie wiadomo, na tle Unii Europejskiej polskie prawo antyaborcyjne jest szczególnie restrykcyjne. Od 1993 r. aborcja jest dopuszczalna w Polsce tylko w trzech przypadkach: gdy stanowi zagrożenie dla życia matki, zagrożenie dla zdrowia matki lub jeśli ciąża jest wynikiem gwałtu. Warto dodać od razu, że różne badania statystyczne z 2016 r. pokazały, że ponad 50% społeczeństwa polskiego opowiada się za utrzymaniem obecnego prawa aborcyjnego. W zależności zaś od badań, od 25% do nawet 39% respondentów opowiada się za liberalizacją polskiego prawa antyaborcyjnego. Niezależnie zaś od rodzaju badania, nie więcej niż 9% Polaków opowiada się za zaostrzeniem ustawy o aborcji<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Boguszewski w swoim artykule napisał: „Stosunkowo najmniej liberalne w definiowaniu rodziny są osoby najczęściej praktykujące religijnie, renciści, badani z wykształceniem podstawowym, wdowy i wdowcy, robotnicy wykwalifikowani, respondenci mający co najmniej 65 lat, rolnicy, osoby o miesięcznych dochodach per capita od 501 zł do 750 zł, badani o prawicowych poglądach politycznych, mieszkańcy wsi oraz emeryci”, por. tamże, s. 5.

<sup>30</sup> CEBOS nr 71/2016, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_071\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_071_16.PDF); Millward Brown z maja 2016, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/sondaz-millward-brown-w-sprawie-aborcji-dla-faktow-tvn-i-tvn24,640237.html>; IPSOS dla OKO.press

Zwłaszcza te dwie kwestie: stosunek do środowisk LGBT oraz sprawa aborcji stanowią w społeczeństwie polskim główne zarzewie konfliktów w kontekście peryferyjnych wymiarów szeroko pojętej wartości rodziny. Linia demarkacyjna rozciąga się pomiędzy podejściami: skrajnie konserwatywnym a mocno liberalnym. Społeczeństwo polskie jest tu bardzo podzielone, czego dowodem jest wysoka temperatura dyskusji wokół przedmiotowych tematów. I w tym przypadku obserwuje się niedomiar merytorycznych debat. Zdecydowanie to emocje biorą górę, skoro dochodzi nawet do sytuacji, w których osoby publiczne z wysokiego szczebla władzy nie wahają się mówić o środowiskach LGBT w silnie pejoratywnych kategoriach sodomitów. Innym ważnym dowodem na głęboki podział społeczny są tzw. czarne protesty z 2017 r.<sup>31</sup>, kiedy z jednej strony partia wówczas rządząca demonstracyjnie żądała zaostrożenia prawa antyaborcyjnego, z drugiej zaś strony ponad sto tysięcy kobiet (ale i również mężczyzn) wyszło na ulicę w imię wyrażenia swojej skrajnej niezgody na takie posunięcie<sup>32</sup>.

Mając na względzie peryferyjny wymiar pojęć patriotyzmu, narodu, jak również rodziny, trudno nie widzieć głębokich rozbieżności między wskazanymi powyżej postawami, rozumieniami i podejściami. Zgodnie z koncepcją Isaiaha Berlina jest to w pewnym sensie normalne, a nawet oczywiste. Ludzi kształtują różne konteksty, doświadczenia, wiedza, stąd ich postrzeganie zjawisk dla nich ważnych bywa bardzo rozbieżne. Do tego dochodzą rozbieżne interesy, niekiedy czysty pragmatyzm, który sprawa, że jednostki, a zwłaszcza grupy, do swoich poglądów *dorabiają* ideologie.

Berlin nie widzi na to innej rady, jak przyjęcie etyki pluralizmu i ściśle pojętego humanizmu, w których dominującą rolę ma odgrywać metodologia kompromisu. Z pewnego punktu widzenia jego optyka może wydawać się naiwna i nader optymistyczna. Jeśli jednak dostrzega się

---

z listopada 2016: <https://oko.press/sondaz-oko-press-rosnie-liczba-zwolennikow-liberalizacji-ustawy-antyaborcyjnej> (dostęp: 06.01.2019).

<sup>31</sup> W tym kontekście pozwolę sobie odwołać się do szerokiej analizy tego zagadnienia, jaką przeprowadziłam wraz z E. Pietrzak na łamach artykułu: *“Black Protest”: Abortion Law in Poland in the Context of Division into Private and Public Sphere* (E. Pietrzak, A. Fligel), [w:] S. Bohn, P. Melis, Y. Parmaksiz (red.), *Mothers in Public and Political Life*, Demeter Press 2017.

<sup>32</sup> Warto dodać, że w tych okolicznościach okazało się, że ustawa antyaborcyjna z 1993 r. jest swoistym *zgniłym kompromisem* w mocno podzielonym społeczeństwie, ale jednak kompromisem, respektującym – oczywiście tylko do pewnego stopnia – skrajnie odmienne przekonania. Oto metodologia I. Berlina w praktyce zastosowana.

realizm Berlina z całym jego ciężarem, zarzut taki nie jest słuszny. Po pierwsze bowiem, Berlin zdaje sobie sprawę i daje temu często wyraz, że jego optyka zakłada pełną akceptację nieuniknionej straty: każdy kompromis wewnętrznie implikuje konieczność rezygnacji z części swoich własnych oczekiwań. Jest to podejście głęboko realistyczne. Po drugie, Berlin pokazuje, jak ogromną rolę w jego teorii odgrywa wymiar rdzenia wartości jako ważnej części wspólnej, jednoczącej i zarazem będącej swoistym fundamentem porozumienia i kompromisu. Doskonale pokazuje, jakiej dojrzałości, przede wszystkim obywatelskiej, ale też intelektualnej, potrzeba, by w tej optyce pluralizmu znaleźć właściwe miejsce dla zasady człowieczeństwa, w której – tak jak u Kanta – kluczową rolę odgrywają wolność i racjonalność. To jest ten ściśle pojęty humanizm Berlina, bez którego nie ma etyki Berlina.

W tak zarysowanym kontekście można by powiedzieć, że aktualna sytuacja, w jakiej znajduje się społeczeństwo polskie, a którą wyżej określiłam jako głęboki konflikt, wynika głównie z szeroko pojętej niedojrzałości tego społeczeństwa. Przede wszystkim niedojrzałość idei społeczeństwa demokratycznego i obywatelskiego sprawiają na tym gruncie, że rozbieżności w interpretacjach wartości przyjmują postać permanentnego konfliktu, retorykę wielce emocjonalną i niemożliwość dialogu.

Uważnemu obserwatorowi szczególnie ostatnie lata pokazują, że jako społeczeństwo demokratyczne i obywatelskie jesteśmy bardzo niedojrzali. Chcąc zastosować pewną analogię, warto przywołać osąd Platona z *Państwa*, gdzie autor stwierdza, że człowiek osiąga dojrzałość intelektualną i obywatelską nie wcześniej niż około czterdziestego roku życia, ale tylko pod warunkiem, że do tego czasu przeszedł intensywny trening intelektualny, tzn. osiągnął pewną mądrość na temat świata i ludzi, która sprawia, że potrafi lub przynajmniej stara się obiektywnie myśleć. Potrafi wznieść się ponad swoje chwilowe, jednostkowe, subiektywne potrzeby i oczekiwania i spojrzeć na świat jako całość. Wiadomo nadto, że Platonowi chodziło również, a może przede wszystkim, o spojrzenie z perspektywy dobra wspólnego, innymi słowy, z perspektywy wspólnoty, której każdy członek jest niezbędną częścią. Społeczeństwo polskie zapewne nie miało jeszcze wystarczającej ilości czasu, by osiągnąć tego typu dojrzałość. Ale czy chodzi tylko o czas? Niespełna trzy dekady temu odzyskaliśmy wolność, nieco się nią zachłysnęliśmy. Jak więzień, który opuszcza karcer po niesprawiedliwie odbytym długim wyroku, otumaniony, musieliśmy się swoją wolnością nacieszyć. Problem jednak w tym, że wolność nie istnieje w próżni, tzn. jeśli traktuje się ją absolutystycznie, nie dostrzegając innych wartości, wówczas łatwo o poważne pomyłki w jej pojmowaniu.

Tak stało się na szeroką skalę w Polsce, prawdopodobnie głównie na skutek tego, że w edukacji nie postawiono nacisku na wychowanie obywatelskie i etyczne i zaniedbano całkowicie prostą prawdę, że ów uwolniony mocno pokaleczony więzień powinien być mieć możliwość odbudowania swojej skrzywionej wieloletnią niewolą psychiki. Nie mogliśmy tego wiedzieć dwadzieścia osiem lat temu, wtedy zachłysnęliśmy się wolnością, kapitalizmem, chęcią podróżowania, dorabiania się itd., i mieliśmy do tego prawo, jednak po dziesięciu, piętnastu latach chyba powinniśmy byli się otrząsnąć. Tak się jednak nie stało.

Permanentny konflikt wartości, który szczególnie od dwóch lat spędza nam sen z powiek i który jest poważnym kryzysem polskiej demokracji, ma swoją główną podstawę nie w tym, że jedna strona konfliktu chce dobrze, a druga źle, czyli, że jedna strona konfliktu – mówiąc nieco kolokwialnie – jest dobra, a druga zła. Podstawę tę stanowi głównie niedojrzałość naszego społeczeństwa i elit politycznych, gdy każdy ciągnie w swoją stronę, do siebie. Poszczególne grupy widzą owe jednostkowe, subiektywne potrzeby i oczekiwania. Nikt nie potrafi wznieść się ponad konflikt, ponad własne ego i realnie postawić na dobro wspólne, czyli wspólnotę jako całość. Gdzieś zza rogu dobiegają niekiedy prośby, wręcz błagania o to, by usiąść do jednego stołu i rozmawiać jak dojrzały ludzie, którzy wiedzą, że jedyną drogą w pluralistycznym społeczeństwie demokratycznym jest kompromis. Są to jednak pojedyncze głosy, przez co ledwo słyszalne. Trzeba więc głośno i stanowczo powiedzieć, że niedojrzałe społeczeństwo wiąże się prawdopodobnie zawsze z brakiem prawdziwych elit. I ostatnie lata współczesnej historii Polski mocno to potwierdzają. Po żadnej stronie sceny politycznej nie mamy *prawdziwych* elit. Rola elit, czego dowodził na wielu przykładach w swojej rozbudowanej socjologii historycznej Shmuel N. Eisenstadt, była zawsze kluczowa dla kształtowania się społeczeństw, poczynając od wielkich cywilizacji osiowych, kończąc na współczesnych *multiple modernities*<sup>33</sup>. I trudno się z tym nie zgodzić, że to nie tylko prawo stanowione oraz instytucje, będące swoistą ekspresją władzy, ale również i przede wszystkim to elity poprzez swoje postawy, zachowania, słowa istotnie wpływają zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej na to, jakie jest społeczeństwo.

Wydaje się zadaniem trudnym wskazanie obecnie chociaż jednego polityka na rodzimym gruncie, który byłby prawdziwym mężem stanu, czyli członkiem elity zarazem intelektualnej i politycznej. Człowiekiem, który potrafiłby wznieść się ponad interesy pojedynczej grupy i myśleć

<sup>33</sup> Por. S. N. Eisenstadt, *Utopia i nowoczesność*, tłum. A. Ostolski, Warszawa 2009.

jak dojrzały człowiek, zdający sobie sprawę z tego, że ludzie mają prawo do odmiennych poglądów i wartości, że te poglądy i wartości mogą nawet pozostawać między sobą w konflikcie, i że największą sztuką jest umieć wypracować kompromis. Nie zapominając jednak o tym, że mądry kompromis to taki, który przede wszystkim uwzględnia uzasadnienia i argumenty merytoryczne, czyli w istocie chodzi o to, o czym mówił Platon: umiejętność obiektywnego i racjonalnego myślenia.

W tym kontekście wydaje się słusznym stwierdzenie, że „pojęcia i kryteria Isaiaha Berlina mogą być potraktowane jako wskaźniki dojrzałości zmian kierunkowych postulowanych tylko w pewnym ideale – powiedzmy – humanistyczno-demokratycznym”<sup>34</sup>. Warto jednak zauważyć, że ten ideał wyrasta z głębokiego zrozumienia dla historii idei politycznych i historii filozofii, bowiem Isaiah Berlin był chyba przede wszystkim znakomitym historykiem w tych dwóch obszarach. Na tym solidnym fundamencie zbudował swoją etykę polityki oraz etykę społeczną. Prawdą jest także to, że większość teoretycznych osiągnięć Berlina opiera się na określonej metodologii etycznej. Znaczy to, upraszczając, że perspektywa etyczna, perspektywa powinności, czyli patrzenie z punktu widzenia „jak być powinno”, była dla Berlina kluczowa. I powiedzmy wprost, że nie można być Berlinowskim bez przyjęcia takiej metodologii etycznej. Znaczy to, że wspomniany ideał, nazwany oględnie humanistyczno-demokratycznym, może znaleźć posłuch zasadniczo tylko tam, gdzie przyjmuje się metodologię etyczną. To zaś sprawia, że Isaiah Berlin jawi się – paradoksalnie – jako wielki następca idealizmu politycznego, którego twórcami i apologetami byli Platon i Arystoteles, a zgodnie z którym etyka (zwłaszcza etyka społeczna) jest warunkiem wszelkiego życia wspólnotowego. Czy jednak człowiek współczesny, człowiek XXI wieku, swoisty dziedzic Machiavellego i jego realizmu politycznego, może dokonać takiego zwrotu? Wydaje się to niezwykle trudne, ale dla Berlina nie niemożliwe. Taka interpretacja jest zapewne pełna paradoksów, co także jest znamieniem bycia berlinistą, gdyż to właśnie on był również mistrzem w ujawnianiu paradoksów, z jakimi życie ludzkie jest nierozzerwalnie związane.

---

<sup>34</sup> Wypowiedź prof. M. Karwata.

**STRESZCZENIE**

Cel artykułu jest dwójaki: z jednej strony jest nim próba analitycznej rekonstrukcji jednego z najciekawszych elementów filozofii polityki i etyki społecznej Isaiaha Berlina w postaci teorii pluralizmu wartości, oznaczającej – najogólniej ujmując – koncepcję, zgodnie z którą wartości mogą i nierzadko pozostają między sobą w permanentnym konflikcie.

Nadrzędnym celem artykułu jest zaś zastosowanie przedmiotowej koncepcji jako narzędzia interpretacyjnego do analizy niektórych istotnych wymiarów aktualnej sytuacji polityczno-społecznej w Polsce. Autorka stara się wykazać, że teoretyczne analizy i opisy Berlina, ukazujące świat wartości jako świat pełen niuansów i paradoksów, znajdują wielorakie odzwierciedlenie w świecie realnym, aktualnych głębokich konfliktów społecznych i politycznych.

*Anna Fligel*

**ISAIAH BERLIN'S PLURALISM THEORY AS A TOOL FOR POLITICAL ANALYSIS**

The aim of the article is twofold: on the one hand, it is an attempt to reconstruct one of the most interesting elements of Isaiah Berlin's political philosophy and social ethics in the form of the theory of values' pluralism, meaning – generally speaking – a concept with which values can and often remain among themselves in a permanent conflict.

The main goal of the article is the application of the concept as an interpretative tool for the analysis of some important dimensions of the current political and social situation in Poland. The author tries to show that theoretical analyzes and descriptions of Berlin, showing the world of values as a world full of nuances and paradoxes, find a manifold reflection in the real world of current deep social and political conflicts.

**KEY WORDS:** *Isaiah Berlin's political philosophy, socio-political conflicts, democracy, Polish politics, pluralism of values*

**Bibliografia**

- Berlin I., *Cztery eseje o wolności*, Warszawa 1994.
- Berlin I., *Dwie koncepcje wolności i inne eseje*, Warszawa 1991.
- Berlin I., *Pod prąd. Eseje z historii idei*, Poznań 2002.
- Berlin I., *Pokrzywione drzewo człowieczeństwa*, Warszawa 2014.
- Berlin I., *Zmysł rzeczywistości. Studia z historii idei*, Poznań 1996.

- Blattberg Ch., *From Pluralist to Patriotic Politics: Putting Practice First*, Oxford University Press 2000.
- Eisenstadt S. N., *Utopia i nowoczesność*, Warszawa 2009.
- Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Warszawa 1984.
- Kant I., *Idee do ujęcia historii powszechnej w aspekcie światowym*, [w]: T. Kroński, *Kant*, Warszawa 1966.
- Machiavelli N., *Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza*, Warszawa 2009.
- Platon, *Państwo*, Kęty 2001.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości. Wydanie nowe*, Warszawa 2009
- Russell B., *Czy ludzie mogą rządzić się rozumem*, [w:] *Szkice sceptyczne*, Łódź 1996.

*Paweł Malendowicz*

ORCID: 0000-0003-2325-9966

## The Concept of “the Return to the Past” as an Inspiration for the Anti-Civilization Project of Utopian Primitivist Thought

**KEY WORDS:**

*primitivism, political thought, utopia, John Zerzan, John Moore*

Political thought as reflection on society, its structure and function, power relations, the economic foundations of social existence and resource distribution, or, more broadly, the political sphere of the functioning of society, is the subject of numerous scientific publications. However, these publications usually focus on the possible solutions of contemporary problems connected with the shortage of goods or axiological systems represented by individual thinkers. Political scientists, sociologists and historians often analyze the ideas of thinkers who significantly contributed to the development of societies by conceiving visions the elements of which have been used in modern times. Rarely, however, do political science studies deal with those political thought directions which lie outside the mainstream of sociological thinking and represent peripheral concepts of solving contemporary problems. We must be aware that there are also currents, which – owing to their originality, uniqueness or even utopian nature – contribute to modern research more than the prevailing trends. This is because they focus on problems which are not addressed by scholars, politicians and political philosophers and, what is more, they show us that there are other, alternative ways of thinking about the future. What is one of such political thought currents is primitivism, which sees the criticism of civilization and “the return to the past” as an inspiration for the vision of the future. Researchers into



political thought thus ask questions: What is the subject of criticism of the creators and acolytes of primitivism? What vision of the future do primitivists have? What methods will they use to accomplish it? What is the place of primitivism in the spectrum of political ideas? Is primitivism a utopian idea?

Primitivism, as a marginal field of political studies, focuses on the criticism of modern civilization and its vision of future is an attempt to transfer the idealized elements of the past to the future. It is an idea of a utopian nature, which does not mean, however, that it cannot become an inspiring source for creating the concept of reforming modern civilization in its ecological and axiological aspect. The analysis of texts by modern primitivist thinkers and empathy when it comes to understanding the premises of primitivist thinking about the past and future will verify this hypothesis.

One of the persons that could be deemed the creator of primitivism is John Zerzan (1943). He was born in the United States. He obtained a degree in political science at Stanford University. After graduation, he cooperated with trade unions and he was close to Marxist, and then anarchist circles. He also continued his education and received Master's Degree in history, and later wrote his PhD thesis at the University of Southern California. Later, he was active as a writer and political activist close to anarchism and radical ecological movements. What was an important period of his publication activity was his cooperation with “Fifth Estate” magazine and, after that, with “Anarchy: the Journal of Desire Armed” and “Green Anarchy”. They were not the only journals that Zerzan cooperated with. Since the late 1980s, he published a lot of texts criticizing civilization. John Zerzan's thought, however, was still peripheral to the mainstream political ideas. It changed only after the terrorist activity of Theodore (Ted) Kaczynski (1942), also known as Unabomber, in the years 1978–1995. Zerzan was one of the people suspected of performing terrorist attacks motivated by the criticism of civilization, and Unabomber's case turned public attention to Zerzan's work. Increased interest in Zerzan and his studies was also observed in December 1999, after anti-globalization protests in Seattle<sup>1</sup>. Apart from a large number of scientific and popular science articles, John Zerzan has also been the author of the following books: *Elements of Refusal*, *Questioning Technology* (co-edited with Alice Carnes), *Future Primitive*, *Running On*

---

<sup>1</sup> *John Zerzan Papers, 1946–2000*, <http://archiveswest.orbiscascade.org/ark:/80444/xv81752> (accessed: 20.11.2018).

*Emptiness, Twilight of the Machines, Future Primitive Revisited, Why Hope? The Stand Against Civilization, Time and Time Again, A People's History of Civilization*<sup>2</sup>.

Among a number of the creators of primitivist thought was also a Brit, John Moore (1957–2002). Moore was the author of books and essays on anarchism, power, social problems and civilization: *Anarchy and Ecstasy, A Primitivist Primer, Lovebite, Book of Leveling*. His texts were published in, among others, “Green Anarchist” journal<sup>3</sup>.

Beginning from the 1970s to the second decade of the 21<sup>st</sup> century, primitivism has contributed to the evolution of political thought and to the development of contemporary social movements. It is an element of anti-globalization protests and may be considered to be a current of anarchism. Initially, groups of primitivists worked as editorial offices of printed press, and later they moved to the Internet. Despite a high degree of the activity of the leaders and adherents of primitivism in Europe and North America, this trend did not become dominant as independent political thought nor was it an element of anarchism or, more broadly, of anti-civilization or ecological movements.

One of the reasons for the marginalization of primitivism is the substantial (radical) way in which this current of political thought criticizes civilization. It rejects the technological and industrial civilization achievements and interprets changes in the world in terms of two conflicting visions: the contemporary, self-destructive world and the return to the past as its alternative. In 2006, John Zerzan wrote in “Green Anarchy”: “Productionism or the primitive future, two materialities. One brought on by the extinguishing of spirit, the other by embracing spirit in its earth-based reality. The voluntary abandonment of the industrial mode of existence is not self-renunciation, but a healing return”<sup>4</sup>.

Primitivism is the criticism of civilization defined as the period of human development after the savage era and the time of hunter-gatherer economy. For primitivists, social changes that occurred between the hunting-gathering society to the agricultural era became the cause of social stratification, control and alienation. Before society evolved towards agriculture, people lived in small, nomadic, egalitarian groups. It was agriculture, however, which contributed to the formation of the

<sup>2</sup> *Bibliography*, <http://www.johnzerzan.net/books/> (accessed: 20.11.2018).

<sup>3</sup> J. Filiss, *Interview – John Moore*, <http://www.primitivism.com/moore.htm> (accessed: 20.11.2018).

<sup>4</sup> J. Zerzan, *The Path Ahead*, „Green Anarchy”, Summer/Fall 2006, Issue 23, p. 5.

division of labour, social hierarchy and power. Primitive societies were, as Karl Polanyi and Marshall Sahlins referred to them, “gift economies”, where goods were valued for their usefulness and beauty, commodities were exchanged in order to satisfy needs rather than trade in values, while work was done “without the concept of labour” – not for money or any personal benefits<sup>5</sup>.

Primitivists see the capitalist world as the reality of people alienated from nature and other individuals, as the reality devoid of humanistic values and dominated by the power of technology. John Zerzan believed that people have less and less influence on their own lives in such a world. It is a seemingly diverse world, but in fact it has become standardized. It is marked by the ecological crisis manifested in the extinction of species and the pollution of water, soil and air<sup>6</sup>.

According to primitivists, illnesses, especially mental ones, are a direct effect of civilization<sup>7</sup>. People are engaged in monotonous activity. Civilization makes people numb and alienated, which in turn leads to depression, psychological disorders, suicides and drug addiction. Television, movies, pornography and video games have become substitute ways of existence. Civilization is also a source of authoritarianism, constraint, bondage and social isolation. Widespread representative democracy (rather than direct democracy) does not contribute to the elimination of hierarchy and power. Hierarchical institutions, territorial expansions and mechanization are necessary for administering and mass production<sup>8</sup>. John Moore, referring to the views of another representative of anti-civilization thought, Fredy Perlman (1934–1985), wrote in *A Primitivist Primer* that the turning point in the development of master-slave relations was the establishment of impersonal institutions and abstract relations of power. It was then that civilized social relations started to supplant primeval anarchy. Quoting John Zerzan’s words, he also emphasized that it was the symbolic culture – in the form of numbers, language, time, art, and agriculture, too – that facilitated civilization changes consisting in moving away from the state of freedom. Primitivists, as anarchists, seek to abolish all forms of authority, including those formed in relation to nature. According to John Moore, the recognition of the origin of

---

<sup>5</sup> *Droga do domu czyli jak ugryźć prymitywizm?*, „Inny Świat” 2005, no. 22, p. 33.

<sup>6</sup> *John Zerzan w Polsce*, „Inny Świat” 2007, no. 25, p. 54–55.

<sup>7</sup> *What’s Wrong with Civilisation? Primitivism & Deep Ecology*, “Organise! ...for revolutionary anarchism. The magazine of the Anarchist Federation” (no date of publication), no. 58, p. 15.

<sup>8</sup> *Against Mass Society*, „Green Anarchy”, Summer 2001, no. 6, p. 1, 5.

power makes it possible to find out what can be saved from the ruins of civilization and what should be rejected not to have master-slave relations resumed in the primitivist future, i.e. after the fall of civilization<sup>9</sup>.

Primitivists also sharply criticize technology. In *A Primitivist Primer* John Moore quoted John Zerzan's definition of technology: "the ensemble of division of labor / production / industrialism and its impact on us and nature. Technology is the sum of mediations between us and the natural world and the sum of those separations mediating us from each other. It is all the drudgery and toxicity required to produce and reproduce the stage of hyper-alienation we languish in. It is the texture and the form of domination at any given stage of hierarchy and domination"<sup>10</sup>. He also quoted the words of, presumably, Perlman, who said that "technology is nothing but the Leviathan's armory"<sup>11</sup>.

However, Moore distinguished between tools and technology. Once again, he referred to Perlman's words: "The material objects, the canes and canoes, the digging sticks and walls, were things the individual could make, or they were things, like a wall, that required the cooperation of many on a single occasion.... Most of the implements are ancient, and the [material] surpluses (these implements supposedly made possible) have been ripe since the first dawn, but they did not give rise to impersonal institutions. People, living beings, give rise to both"<sup>12</sup>. Hence, Moore argued that tools had been manufactured on a small scale by individuals or small groups. Such production provided no grounds for the system of control or coercion. By contrast, technology involves large scale products, manufactured by a complex of interrelated systems of mining, manufacturing, distribution and consumption, which require mass structures of control and obedience. Referring to the publication of "Fifth Estate", he pointed out that technology is not just a tool, but a form of social organization. After people began to use it, they also had to accept its authority. Anarcho-primitivism, as Moore emphasized, is not in opposition to technology, but is against the use of tools. However, he did not rule out the possibility that some forms of technology would be retained in the primitivist future – such a technology would have to be justified by people's needs rather than being against the essence of humanity. It was the same case with medicine – primitivists negated

<sup>9</sup> J. Moore, *A Primitivist Primer* (brochure, no place of publication, no date of publication).

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

the activity of pharmaceutical corporations, although they did appreciate medical achievements<sup>13</sup>.

John Zerzan is also critical of technology. He calls it a rather strange phenomenon, since, although it is in the centre of public life, it remains hidden. According to him, a lot of people find technology to be a neutral phenomenon, but it is wrong because technology has never been neutral. One look is enough to see that manufactured goods expressed certain values on each stage of human history. The tools for which the division of labour is not needed, i.e. those that everyone can make, reflect a totally different type of society. Modern technology means becoming subject to experts' control; thus, it leads to the restriction of freedom. It should be pointed out that people who claim that technology is neutral believe that it is a positive phenomenon. However, it is difficult to discern values it reflects. John Zerzan referred to the case of so-called "Internet mourning" described in one of US magazines. One might say that there is no point going to a funeral as it is enough to send an e-mail expressing one's grief after someone's death. Thus, technology is not neutral. Statements that it would provide us with new opportunities are false, because it has actually led to dehumanization. Moreover, according to Zerzan, the more common technology becomes, the less influence people have on their lives. Another popular belief is the conviction that owing to technologies, we can connect with people in new ways. Despite this, however, individuals are becoming more and more isolated in modern society. We have fewer and fewer friends and an increasing number of people live alone. The world seems to be rich and diverse, but, in fact, we live in totally standardized reality. The statement that we will not need paper and we will save forests also turned out to be false. What is more, Zerzan's opinion on globalization processes is negative. He believes that they lead to the dehumanization crisis and to the growing devastation of the natural environment. According to Zerzan, it all began when man decided to rule the earth instead of living in harmony with it<sup>14</sup>.

In an interview from 2015, John Zerzan was asked about him using technological devices. The thing is, if he is against technology, why does he use it? Isn't it hypocrisy? Zerzan responded: "The way I look at it is: Where's the free choice? Sometimes I'm told: 'Well, if you were really

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> *Archiwalna relacja z wizyty Johna Zerzana w Polsce, w 2007 r. oraz wywiad, udzielony Agnieszce Marii Wasieczko i Januszowi Krawczykowi dla „Imnego Świata” (nr 25, 2007), 14 April 2016, <https://zielonaanarchia.wordpress.com/category/john-zerzan/> (accessed: 22.11.2018).*

a primitivist you'd live in a cave. You wouldn't be doing a radio show that streams all over the world'. That's sort of true, but how can you make a contribution if everybody's online. If you don't have email, you're not in communication with people. I don't like it, but I'm not just going to sit in my room and sulk, or go off to a cave and ignore everything. I try to point out that contradiction. Actually, I know people – you know, green anarchist types who I totally respect – who don't do email. They refuse. But as every day or week or month goes along I realize that they – and I'm in contact with them – don't know what's going on. They just don't. I couldn't do my weekly radio show without all these sources that depend on technology. We wouldn't even know about the crisis of the environment. It's a sad situation that we're so removed, that we can't have the direct contact, but at the moment that's the way it is. So it seems a little privileged to just say: 'I refuse'. It doesn't get you anywhere"<sup>15</sup>.

Primitivists hold a view that what is the antithesis of mass society ruled by technology and an alternative for humanity is the "recreation" of the model of existence idealistically inspired by the idyllically interpreted past of the primitive era. The analysis of one of the publications "Green Anarchy" shows that, according to the acolytes of anti-civilization thought, people used to live in small social groups based on egalitarianism, in multi-generational families, and made their livelihood from land. Such groups had a lot of free time and spent no more than four hours daily working. Problems connected with hunger and war were rare. People enjoyed good health and average life expectancy was longer than in agricultural and early industrial communities. Leadership in primitive societies was temporary and was based on persuasion rather than force. This model of existence began to vanish as agriculture developed and goods were produced at a mass scale. When societies started to treat production efficiency as a priority and the supreme value, they also began to subordinate their life to this purpose. This is why force was used and ecosystems were destroyed because arable land was needed to feed cities. Societies were divided into rural residents, who grew crops and raised farm animals, and city dwellers, who were public servants, merchants and soldiers. The need for food surplus to feed non-agricultural social classes forced food manufacturers to intensify production and acquire

---

<sup>15</sup> *Anarcho-Primitivism Is Not Just Another Ideology: An Interview with John Zerzan* (this interview was conducted by M. Pavelka and took place in December 2015, during the Ekofilm festival in the city of Brno, the Czech Republic. The interview was transcribed and edited by R. Capes), 24 April 2016, <http://moretht.blogspot.com/2016/04/anarcho-primitivism-is-not-just-another.html> (accessed: 22.11.2018).

yet more arable land. This led to an increase in taxes. With time, capitalism developed to become the dominant form of the manifestation of civilization. It is marked by the rule of corporations, in which shareholders can make decision without taking any responsibility for them. Capitalism is a technologically advanced form of civilization. It makes use of increasingly large territories, thus reducing people's living space. In capitalism, most people spend from eight to twelve hours at work, dealing with pointless, tedious, rationed, and often physically and mentally harmful jobs in order to satisfy basic needs. Privileged people also have an inclination to intensive work, but they usually do it because they are addicted to goods and services<sup>16</sup>.

In *A Primitivist Primer* John Moore wrote: „Civilization – also referred to as the mega-machine or Leviathan – becomes a huge machine which gains its own momentum and becomes beyond the control of even its supposed rulers. Powered by the routines of daily life which are defined and managed by internalized patterns of obedience, people become slaves to the machine, the system of civilization itself. Only widespread refusal of this system and its various forms of control, revolt against power itself, can abolish civilization, and pose a radical alternative”<sup>17</sup>. Primitivists, including John Moore, did not formulate any detailed projects which would create a vision of future social relations. When asked about the future, they answered like anarchists, i.e. explaining that it was not their goal to take over power and to take control of the state or factories. What they really wanted was to transform the identity of man and change lifestyles and communication forms. They imagined the future as the community of free people, who cooperate with each other and with the spontaneous and wild biosphere based on ecology. It would not be primitive future in the stereotypical sense of this word. Thus, it would not be based on the idea of “the return to the cave” or “the return to the stone age”. Primitive culture includes hints for the future, but this future would be different from the previous forms of anarchy. When examining the issue of changes towards the future that are inspired by the primitive era, Moore even used an anarchist metaphor that “the new world must be created within the shell of the old”. He assumed that civilization will fall as the result of self-destruction or the activity of its opponents, or due to the combination of these two factors. However, a concrete alternative has to be prepared earlier in its place. Otherwise

---

<sup>16</sup> *Against Mass Society...*, p. 1, 5.

<sup>17</sup> J. Moore, *A Primitivist Primer...*

there would appear a void which could be filled by fascism or other totalitarian dictatorships<sup>18</sup>.

Primitivism defined in this way shows similarities to other currents of political thought. The first of them is anarchism. Anarchism is a trend in political thought for which freedom is a superior value<sup>19</sup>. It is freedom both from state coercion and from the constraints of other hierarchical organizations, e.g. corporations, financial institutions, churches and religions, the army and the school. It is also freedom to do things that individual people and social groups cannot do because of their position in the hierarchy of these organizations. Primitivism, also called anarcho-primitivism<sup>20</sup>, calls for the liberation from the coercion of industrial organization and existence patterns established by technologies. While looking at the models of living determined by nature, however, primitivism does not offer any answer to the question about the dependence of people and social groups on nature and its laws. As far as anarchism is concerned, its acolytes still seek to bring forces of nature under control and become independent from it. This ambition is specific to the ideas of the precursors of communism. Anarchism stems from the same ideological core as communism and has the same attitude to nature, although it is significantly different from communism when it comes to the reasons for negating capitalism and to the visions of the future. When primitivism puts the idea of freedom (involving independence from the forces of nature) at the top of the hierarchy of values, it may be considered a current of anarchism. When, however, the values of primitivism are dominated by the ideas specific to anti-civilization and ecological move-

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> For more on anarchism see: P. Marshall, *Demanding the Impossible. A History of Anarchism*, Harper Perennial, London 2008; P. Malendowicz, *Ruch anarzystyczny w Europie wobec przemian globalizacyjnych przełomu XX i XXI wieku*, Warsaw 2013.

<sup>20</sup> In *A Primitivist Primer*, John Moore wrote: „Anarcho-primitivism (a.k.a. radical primitivism, anti-authoritarian primitivism, the anti-civilization movement, or just, primitivism) is a shorthand term for a radical current that critiques the totality of civilization from an anarchist perspective, and seeks to initiate a comprehensive transformation of human life. (...) Individuals associated with this current do not wish to be adherents of an ideology, merely people who seek to become free individuals in free communities in harmony with one another and the biosphere, and may therefore refuse to be limited by the term “anarcho-primitivists” or any other ideological tagging. At best, then, anarcho-primitivism is a convenient label used to characterize diverse individuals with a common project: the abolition of all power relations – e.g., structures of control, coercive authority, domination and exploitation – and the creation of a form of community that excludes all such relations”: J. Moore, *A Primitivist Primer...*



ments, primitivism remains a part of them. Yet, regardless of the fact whether primitivism is closer to anarchism or to ecological movements, it is still an inherent part of the pluralist anti-globalization movement.

Another trend in political thought which is ideologically close to primitivism is tribalism. It was created by another Brit, Richard Hunt (1933–2012), who was an editor of “Green Anarchist”, the journal that primitivist John Moore wrote for. According to Hunt, modern civilization is based on the conviction that labour determines people’s wealth. Meanwhile, it is natural resources that should be the main factor contributing to the quality of life. Labour only causes the transformation of natural resources. The world is divided into rulers and the ruled, which was necessitated by overpopulation. Metropolises (civilization centres) make profit from the exploitation of poor societies living in the peripheries. Hunt believes that such a civilization may be destroyed through disintegration. There are three ways in which the era of civilization can turn into the society of nature: firstly – revolution in the peripheries of the industrialized world, e.g. through wars of independence or suspending the supply of fuels and other raw materials to the civilization centre; secondly – by breaking political entities down into smaller parts (European Union, and then United Kingdom); thirdly – tax cuts and depriving states of their income. The return to tribal life would become possible if the size of population in the world decreased. Families would be the basis for the existence of tribal communities. State authority and the police would become redundant as small tribal communities, having the possibility of solving group problems on their own, would not need them any longer. Families and neighbourhoods would take over the functions of social welfare<sup>21</sup>. However, Hunt did not clearly answer the question whether the concept of the return to the tribal stage of human development is motivated by the need to become liberated from the constraints of the industrial and technological civilization or whether it is necessitated by ecological issues. What is more, tribalism is based on the belief that members of historical tribal communities are all equal, which makes it closer to anarchism and primitivism. This conviction, however, is not supported by facts. Richard Hunt’s ideas are quoted both by anarchists and nationalists, as well as by national anarchists.

---

<sup>21</sup> *An Interview with Richard Hunt*, 18 September 2010 (first appeared in “The Crusader”, Issue 6), [http://www.national-anarchist.net/2010/09/interview-with-richard-hunt\\_18.html](http://www.national-anarchist.net/2010/09/interview-with-richard-hunt_18.html) (accessed: 02.01.2018).

Because of the retrospective character of primitivism, it is also close to Luddism. Primitivism is often referred to as the “extreme mutation” of Neo-Luddism<sup>22</sup>. It is a social thought and movement the members of which destroyed textile machinery as a form of quasi-insurrectionary<sup>23</sup> protest against changes in the manner of work, production and lifestyle at the beginning of the 19<sup>th</sup> century. It was the time when machines began to take jobs from people. Kirkpatrick Sale (1937) is a modern promoter of Neo-Luddism, who organized the Second Congress of Lud-dists in 1996. Just like Luddites protested against industrial machines, Neo-Luddites oppose new technologies. However, since Neo-Luddites are against modern technologies not only because they threaten people’s jobs, but also because of their inhuman character, some elements of their thinking may be deemed as close to primitivism.

Retrospection, understood as looking back, also makes agrarianism close to primitivism. Agrarianism is the apotheosis of rural life. It is an anti-urban, anti-consumerism movement the followers of which propose the return to living in rural communities and small towns. According to agrarians, small, decentralized and diverse systems are conducive to human development and to retaining the richness of nature. They believe that humankind will survive if people maintain community-based inter-personal relations, the mass production of material goods is reduced, our bonds with nature are restored and the expansion of consumer culture is opposed on a global scale<sup>24</sup>. Primitivists, however, reject the idea of living in rural communities. A critical view of a settled way of life in the country was where their criticism of civilization began. Primitivists consider the development of rural forms of existence to be the beginning of civilization, thus, marking the beginning of the process of the hierarchization of societies, limiting people’s freedom and moving away from living in harmony with nature.

John Moore attempted to explain what primitivism (anarcho-primitivism) really is in relation to other ideologies. He said: „Ideologies such as Marxism, socialism, classical anarchism and feminism oppose

<sup>22</sup> J. Tomaszewicz, *Przemoc w ruchu ekologicznym: od obywatelskiego nieposłuszeństwa do terroryzmu (przypadek Earth Liberation Front)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2004, no. 1, p. 192.

<sup>23</sup> E. P. Thompson, *The Making of the English Working Class*, Pantheon Books, New York 1964.

<sup>24</sup> R. Okrasa, *Miasto zabija. Wprowadzenie do ruralizmu – wiejskiej ekologii*, „Dziki Życie” 1998, no. 10/52, <http://dzikiezycie.pl/archiwum/1998/pazdziernik-1998/miasto-zabija-wprowadzenie-do-ruralizmu-wiejskiej-ekologii> (accessed: 22.11.2018).

aspects of civilization; only anarcho-primitivism opposes civilization, the context within which the various forms of oppression proliferate and become pervasive – and, indeed, possible. Anarcho-primitivism incorporates elements from various oppositional currents – ecological consciousness, survivalism, animal liberation, anarchist anti-authoritarianism, feminist critiques, Situationist ideas, zero-work theories, Luddite and technological criticism – but goes beyond opposition to single forms of power to refuse them all and pose a radical alternative”<sup>25</sup>. These words were formulated from the ideological rather than scientific perspective. They reflect the views of one of the founders of primitivists, with whom one can agree only when it comes to the issue of the radical nature of primitivist thought. This radicalism is a way of thinking based on retrospection, i.e. on the myth of perfect past. It is a quality which links primitivism with tribalism, agrarianism and Luddism. They all criticize the present reality, but the content of this criticism is what makes them different. They have different visions and detailed concepts of the future.

It should be added that primitivists, at least some of them, also shared the criticism of civilization that abovementioned Ted Kaczynski expressed. When asked about any similarities between his views with Unabomber’s ideas, John Zerzan answered that, having read his manifesto (*Industrial Society and Its Future* published in “The New York Times” and “The Washington Post” in 1995 – author’s note), he realized that Kaczynski represented the same way of thinking. However, he did not approve of terrorist activity. Zerzan believed that human life is sacred. He added, though, that Unabomber’s targets were people at the top of the system which kills and dehumanizes<sup>26</sup>. Kaczynski himself negated primitivist thought, claiming that all primitive communities fed on some kind of animal food, none of them was vegan, there was no gender equality in most of them, the majority (if not all) of them treated animals in a cruel way, the estimated working time in hunter-gatherer societies resulted from a wrong definition of work (the realistic time is 40 hours a week or more), most communities used violence and there was rivalry, which often assumed violent forms, some communities protected nature, but others devastated it through excessive hunting or careless use of fire<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> J. Moore, *A Primitivist Primer...*

<sup>26</sup> “O lotti o stai zitto. Non pi tempo di lamentele”. *Intervista a John Zerzan ispiratore del nuovo anarchismo*, [http://www.ecn.org/contropotere/primitivismo/intervista\\_a\\_Zerzan.htm](http://www.ecn.org/contropotere/primitivismo/intervista_a_Zerzan.htm) (accessed: 21.11.2018).

<sup>27</sup> *Mity prymitywizmu. Wywiad z Tedem Kaczynskim*, transl. S. Jan (from: “Anarchy: A Journal of Desire Armed”, no. 61), „Inny Świat” 2009, no. 1 (28), p. 47.

Ted Kaczynski's criticism of primitivism makes us ask a question whether it is utopian thought. Utopia is a "good place" and a "place which does not exist"<sup>28</sup>. In colloquial speech, utopia is associated with a chimera and fantasy, but something which was once a chimera may become reality in the future, which the history of social thought shows. Utopia may be associated with perfection, paradise on earth, and utopian thinking is the way of thinking which forms the systematic vision of the future. Utopia may also be analyzed as an experiment or an alternative<sup>29</sup>. That is why it will be more useful to explain what utopian thinking is. According to Konrad Hennig, it is marked by inability to accept reality and the disapproval of the limitations imposed by reality. It involves striving for freedom by liberating oneself from circumstances; it does not ignore facts and does not succumb to stereotypes, but is based on hostility towards social reality and the attempt to recreate social order<sup>30</sup>. This interpretation of utopian thinking is in line with the concept of one of the founders of the sociology of knowledge, Karl Mannheim, who believed that utopian awareness does not coincide with the surrounding reality and which, when it turns to action, will blow up the order of existence prevailing in a given time<sup>31</sup>. Therefore, when we formulate model answers to the problems of reality in our minds, we form abstract beings, and the end of this human way of thinking about the future is where utopia is placed<sup>32</sup>.

If we assume that primitivism is a utopian way of thinking, a dilemma arises: What category of utopia does primitivism belong to? In accordance with the classification of utopias made by Polish sociologist Jerzy Szacki, escapist utopias include those which involve dreaming of a better world and do not entail any imperative to fight for the new world. They harshly condemn the present time, but people do not fight it and escape into dreams. Escapist utopians say what good is, but never explain how to achieve it. They say what evil is, but do not explain how to replace it with good. Heroic utopians, in turn, are dreams combined with a call to action. Action may involve a revolution or escaping from the world to a monastery or a group of friends. In such utopias, people are not just

<sup>28</sup> J. Szacki, *Spotkania z utopią*, Warsaw 2000, p. 11–12.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 16–37.

<sup>30</sup> K. Hennig, *Myslenie utopijne jako nowożytny gnostycyzm*, [in:] T. Sieczkowski, D. Misztal (ed.), *Festiwal filozofii*, part 1: *Utopia – wczoraj i dziś*, Toruń 2010, p. 43–44.

<sup>31</sup> P. Żuk, *O pożytkach z utopii w życiu publicznym i naukach społecznych*, [in:] P. Żuk (ed.), *Spotkania z utopią w XXI wieku*, Warsaw 2008, p. 50–51.

<sup>32</sup> Ł. Zweifel, *Utopia. Idealna odpowiedź na nieidealną rzeczywistość*, Kraków 2008, p. 5.

passive dreamers, but they become physically involved<sup>33</sup>. Thus, what is primitivism like? It explains what the reality should be like, explaining what is good and what is wrong, but does not provide any guidelines as to how to move from the technological reality to the reality based on principles existing in primitive communities. This does not mean, however, that such a utopia or utopians do not act. The very publication of books and press articles about what is wrong today and about what we should aim at is action. The promotion of primitivism in interviews with John Zerzan or John Moore is such action, after all. However, this action is done by only a few people, dissenters fascinated in dissimilarity between primitivist ideas and dominant ways of thinking about the world. Such a utopia is active in itself. With its ideas, it blows up the existing order, slowly changes, reforms and adjusts the dominant narration, and, consequently, may lead to serious changes of the system.

What is a mistake made by the authors of primitivist concepts is a failure to act effectively when it comes to the complete and direct accomplishment of goals at the contemporary stage of civilization development. Primitivism should not be perceived as a ready project and a complete vision. Its opponents criticize it as a finished concept, while it is actually not such. It is only an inspiration which may be seen as a contribution to processes modifying globalization processes. By revealing the mechanisms of technology, defined in terms of dehumanized and external power over man, by disclosing aberrations in the vectors of human development, pointing out the defects of non-ecological economy and detecting mistakes in modern interpretations of democracy, we create a new perspective of the criticism of the present day and form new paths leading to the future.

## RÉSUMÉ

Primitivism is a marginal current of political thought. It is based on the concept of the return to the era of primitive past. However, primitivists view this concept as an inspiration rather than a closed vision of the future. The founders and followers of primitivism address problems which are ignored by scholars and politicians, and show that there are other, alternative ways of thinking about the future. Primitivism is a utopian thought, but this does not mean that it cannot be an inspiring source of new ideas concerning the reform of modern civilization in the ecological and

---

<sup>33</sup> J. Szacki, *Spotkania z utopią...*, p. 56–57.

axiological aspect. The main creators of modern primitivism are John Zerzan from the United States and John Moore from the United Kingdom. Primitivism shows ideological similarities to other trends of political thought which are in the peripheries of the modern sets of political ideas. They include: anarchism, tribalism, Luddism and agrarianism.

## Bibliography

- Filiss J., *Interview – John Moore*, <http://www.primitivism.com/moore.htm> (accessed: 20.11.2018).
- Hennig K., *Myślenie utopijne jako nowożytny gnostycyzm*, [in:] T. Sieczkowski, D. Misztal (eds.), *Festiwal filozofii*, part 1: *Utopia – wczoraj i dziś*, Toruń 2010.
- John Zerzan Papers, 1946–2000*, <http://archiveswest.orbiscascade.org/ark:/80444/xv81752> (accessed: 20.11.2018).
- Malendowicz P., *Ruch anarchistyczny w Europie wobec przemian globalizacyjnych przełomu XX i XXI wieku*, Warsaw 2013.
- Marshall P., *Demanding the Impossible. A History of Anarchism*, Harper Perennial, London 2008.
- Szacki J., *Spotkania z utopią*, Warsaw 2000.
- Thompson E. P., *The Making of the English Working Class*, Pantheon Books, New York 1964.
- Tomasiewicz J., *Przemoc w ruchu ekologicznym: od obywatelskiego nieposłuszeństwa do terroryzmu (przypadek Earth Liberation Front)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2004, no. 1.
- Zerzan J., *The Path Ahead*, „Green Anarchy”, Summer/Fall 2006, Issue 23.
- Żuk P., *O pożytkach z utopii w życiu publicznym i naukach społecznych*, [in:] P. Żuk (ed.), *Spotkania z utopią w XXI wieku*, Warsaw 2008.
- Zweiffel Ł., *Utopia. Idealna odpowiedź na nieidealną rzeczywistość*, Kraków 2008.

*Виталий Викторович Гончаров*

ORCID: 0000-0003-3029-4727

## **Условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля (конституционно-правовой анализ)**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*общественный контроль, условия ограничения права, Российская Федерация, народовластие, участие граждан в управление государством, органы государственной власти, органы местного самоуправления, публичные полномочия, конституционно-правовой анализ*

Процесс реализации права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля индивидуально, либо посредством деятельности органов общественного контроля, как и любого другого права человека и гражданина, предполагает инициирование целой системы общественных отношений, которые затрагивают права, свободы и законные интересы иных физических лиц, а также юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления. При этом, как отмечает ряд авторов: «Конституция России ... одновременно устанавливает деление основных прав человека и гражданина на абсолютные, под которыми в конституционном праве (в отличие от гражданского права) понимают права, не подлежащие ограничению или отмене ни при каких условиях, и относительные, в отношении которых в соответствующих случаях могут устанавливаться некоторые ограничения, критерии и границы которых определены самой Конституцией»<sup>1</sup>. И, если, например, признание права человека на жизнь в качестве абсолютного права в Конституции Российской Федерации 1993 года имело логическим следствием отмену смертной казни в нашей стране, то право граждан на осуществление общественного контроля носит относительный характер.

<sup>1</sup> См.: <http://constrf.ru/razdel-1/glava-2/st-17-krf> (дата обращения: 01.11.2018).

Согласно общепринятой классификации основных прав и свобод человека и гражданина, упомянутых в Конституции России, ряд авторов сводит их к трем основным группам: 1) личным; 2) публично-политическим (политическим); 3) экономическим, социальным и культурным. При этом отдельно выделяются конституционные гарантии прав и свобод<sup>2</sup>.

В свою очередь, С. А. Авакьян совершенно справедливо относит конституционные гарантии прав и свобод к четвертой категории основных прав и свобод, называя их «правами по защите других прав и свобод»<sup>3</sup>.

В рамках данных классификаций право граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля можно отнести, с одной стороны, к категории публично-политических (политических) прав, так как посредством его реализации народ (общество) осуществляет контроль за законностью, целесообразностью и осуществления делегированной народом власти органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, а также органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия, а с другой стороны, к категории права по защите других прав и свобод, ведь именно данное право выступает в качестве одной из основных гарантий и средств защиты права народа на осуществление народовластия и участие в государственном управлении.

В связи с этим, представляется, что реализация права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля, являющегося относительным, публично-политическим правом по защите прав народа на осуществление народовластия и участие в государственном управлении, носит не безусловный характер, и в определённых случаях право на осуществление общественного контроля может быть ограничено.

Данные ограничения несколько не умаляют право граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля, а лишь определяют такие правовые рамки его реализации, при которых данное право не препятствует реализации иных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления. Как справедливо отмечает в связи с этим В. Д. Зорькин: «Конституционные ценности образуют системное единство и находятся в определенной иерархической соподчиненности... при этом

<sup>2</sup> См. подробнее: Е. А. Лукашева (ред.), *Права человека: Учебник*, Москва 2015, с. 140–181; Л. А. Нудненко, *Конституционное право России: Учебник для бакалавров*, Москва 2016, с. 267–269, 326–340; М. В. Баглай, *Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов*, Москва 2007, с. 191–192, 294.

<sup>3</sup> См. подробнее: С. А. Авакьян, *Конституционное право России*, Т. 1, Москва 2010, с. 669–670.



недопустимы подмена одной ценности другой или ее умаление за счет другой ценности»<sup>4</sup>.

Рассмотрим условия ограничения права граждан России на осуществление общественного контроля через призму общих и специальных конституционно-правовых условий ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации, закрепляя в статье 17, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией, выделяет общее условие их реализации: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Ряд авторов справедливо высказывает критику в отношении данного положения Основного закона страны, отмечая, что «в указанной норме используется достаточно мягкая формулировка: «не должно нарушать», вместо «возможной» – «запрещается». При этом в ряде конституционных положений, касающихся прав и свобод человека и гражданина, применяется категоричность в выражениях, т.е. устанавливаются именно запреты. Например, запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19)»<sup>5</sup>.

Таким образом, государство, по сути, регулирует не только пределы своего вмешательства в осуществление человеком своих прав, но и устанавливает границы для индивидов в осуществление ими своих прав в отношениях между собой.

В свою очередь, часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации закрепляет общие условия ограничения прав и свобод человека и гражданина: 1) они могут быть ограничены только федеральным законом; 2) данные ограничения действительны только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Кроме того, статья 13 Конституции России запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направ-

---

<sup>4</sup> См. подробнее: В. Д. Зорькин, *Современный мир, право и Конституция*, Москва 2010, с. 81; В. Д. Зорькин, *Аксиологические аспекты Конституции России*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2008, № 4, с. 8.

<sup>5</sup> См. подробнее: В. А. Винокуров, *О конституционной норме, предусматривающей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц*, <http://отрасли-права.рф/article/20543> (дата обращения: 01.11.2018).

лены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Таким образом, как справедливо отмечает А. С. Гриценко: «Конституционные права и свободы защищены в той мере, пока государство не противопоставляет им какие-либо общественно значимые интересы, требующие вмешательства в сферу их реализации или ограничения»<sup>6</sup>.

Данные нормы Основного закона по сути развивает и дополняет положение Всеобщей декларации прав человека, в которой закреплено положение о том, что ограничения прав и свобод человека и гражданина могут быть установлены «исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»<sup>7</sup>.

При этом, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, закрепляя в статье 4 возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, устанавливает и пределы подобного ограничения: «В отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе»<sup>8</sup>. Таким образом, ограничения прав и свобод человека и гражданина ограничиваются рамками определённых целей, по достижении которых дальнейшее ограничение является неправомерным.

Как справедливо отмечает Д. А. Оспанова: «Особое значение для установления предельности ограничений прав и свобод имеют Сиракузские принципы ... в которых содержатся положения, устанавливающие пределы

<sup>6</sup> См. подробнее: А. С. Гриценко, *Этико-моральная аргументация и ее применение органов конституционного контроля в свете вопроса об основаниях и пределах ограничения конституционных прав и свобод*, «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право» 2016, № 4, с. 124.

<sup>7</sup> См.: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.), <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/10135532> (дата обращения: 01.11.2018).

<sup>8</sup> См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), Сборник международных договоров. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк 1989, с. 90–101.

ограничений как в общем плане, так и с достаточной степенью их конкретизации... в них встречается положение о том, что ограничения не должны быть «произвольными» и «неразумными» (ст. 7, 16, 34 и т.д.), т.е. они должны быть введены по законодательно установленной процедуре и быть необходимыми в обществе»<sup>9</sup>.

Таким образом, международное законодательство создает препятствие для национального законодательства в установлении таких ограничений в реализации прав и свобод граждан, которые обусловлены не интересами общества в целом, а также сохранением и развитием государства, но продиктованы частными интересами отдельных органов власти, их должностных лиц, а также бизнеса, использующего лоббистские технологии для реализации своих коммерческих целей и задач.

Данное обстоятельство подтверждает и международная судебная практика. В частности, как отмечает Н. Варламова, Европейский Суд по правам человека признает ограничения прав и свобод человека и гражданина, преследующие легитимные цели, правомерными, если они необходимы в демократическом обществе<sup>10</sup>. То есть, позиция Европейского Суда по правам человека состоит в том, что любое ограничение прав и свобод человека и гражданина требует не просто наличия неопределенного требования о защите демократии, но проведения проверки того, насколько подобное ограничение являлось необходимым условием поддержания демократии в обществе, а также соразмерным в достижении указанной цели.

Кроме общих условий ограничения прав и свобод человека и гражданина Конституция Российской Федерации закрепляет и специальные условия, обусловленные наступлением определённых обстоятельств.

Так, статья 56 Основного закона страны закрепляет положение о том, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Однако, введение чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях должно быть обосновано обстоятельствами, установленными Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», осуществляться в порядке, им предусмо-

---

<sup>9</sup> См. подробнее: Д. А. Оспанова, *Принцип установления правовых норм ограничения прав и свобод человека и гражданина только законами*, <https://articlekz.com/article/9716> (дата обращения: 01.11.2018).

<sup>10</sup> См. подробнее: Н. В. Варламова, *Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции*, «Правоведение» 2009, № 1, с. 224.

тренном<sup>11</sup>. Кроме того, Конституция России закрепляет в части 3 статьи 56 перечень прав и свобод, которые не подлежат ограничению даже при режиме чрезвычайного положения.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в специальном режиме и на основании Федерального конституционного закона 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении». В частности, статья 7 данного Федерального конституционного закона предусматривает широкий перечень мероприятий, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, например: приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию; запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности<sup>12</sup>.

На ограничение права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля распространяются те же условия, предусмотренные Конституцией России и действующим законодательством, как и на другие относительные, публично-политические права.

Более того, в связи с тем, что право на осуществление общественного контроля выступает в виде гарантии реализации народом (обществом) своих прав на народовластие и участие в управлении государственными делами, Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части 3 статьи 4 закрепляет положение о том, что не допускается принятие нормативных правовых актов в целях воспрепятствования осуществлению общественного контроля.

В силу того, что Конституция Российской Федерации детально не регламентировало право народа на осуществление общественного контроля, а также персональные условия его ограничения, А. С. Гриценко высказывает справедливое мнение о том, что «в целях защиты тех конституционных прав и свобод, которые не до конца заручились поддержкой общественности, возможным представляется исходить из того, что конституционный акт — это не только общественный консенсус, но и сознательно избранная долгосрочная стратегия. С его помощью общество или отдельные его члены

<sup>11</sup> См. подробнее: О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ, СЗ РФ 04.06.2001, № 23, Ст. 2277.

<sup>12</sup> См. подробнее: О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ, СЗ РФ 04.02.2002, № 5, Ст. 375.

стремятся защитить себя от наиболее опасных и спорных политических тенденций»<sup>13</sup>.

Таким образом, ограничение права граждан Российской Федерации на общественный контроль допускается только на условиях и в пределах, предусмотренных Основным законом страны и федеральными законами (федеральными конституционными законами).

Представляется, что необходимость ограничения права граждан Российской Федерации на общественный контроль вызвана рядом причин.

Во-первых, в связи с тем, что общественный контроль тем или иным образом затрагивают деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, представляется необходимым оградить последних от препятствий к осуществлению данной деятельности в законном порядке, вызванных необоснованным вмешательством субъектов общественного контроля. Таким образом, по мнению некоторых учёных, хотя общественный контроль и выступает фактором ограничения власти, его осуществление само нуждается в надёжных правовых рамках во избежание нарушения нормального функционирования государственного аппарата<sup>14</sup>. В тоже время, представляется необходимым определить баланс между обеспечением беспрепятственной работы государственного аппарата и осуществлением полноценного контроля за ним со стороны общества в лице субъектов общественного контроля. В противном случае практическое осуществление мероприятий общественного контроля по отношению к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц, будет саботироваться последними под прикрытием того, что данные мероприятия создают препятствия в организации и деятельности властного аппарата.

Во-вторых, недопустимо необоснованное вмешательство субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Это обстоятельство подчёркивает статья 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Однако, институт правового регулирования органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, сравнительно новый

---

<sup>13</sup> См.: А. С. Гриценко, *Этико-моральная аргументация и ее применение органов конституционного контроля в свете вопроса об основаниях и пределах ограничения конституционных прав и свобод*, «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право» 2016, № 4, с. 123–124.

<sup>14</sup> См. подробнее, например: О. И. Цыбулевская, Т. В. Милушева, *Общественный контроль власти как фактор ограничения власти*, «Право и управление. XXI век» 2008, № 3, с. 28–33.

для российской правовой системы, а контроль их деятельности со стороны органов государственного управления еще недостаточно эффективен. Как справедливо отмечает в этой связи В. В. Гриб: «На федеральном уровне отсутствуют правовые нормы, закрепляющие правовой статус органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также порядок их наделения такими полномочиями. Такое упущение со стороны законодателя в некоторой степени усложняет процесс правоприменения, допуская существование различных подходов к толкованию термина «публичное полномочие» и определению полного перечня органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. В данном случае федеральный законодатель ограничился лишь уточнением, что осуществление органами и организациями отдельных публичных полномочий должно быть предусмотрено соответствующим федеральным законом»<sup>15</sup>. Поэтому, представляется, что роль субъектов общественного контроля в обеспечении постоянного мониторинга органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, трудно переоценить.

В-третьих, в процессе осуществления мероприятий общественного контроля не должна нарушаться хозяйственная деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в части осуществления ими своих имущественных и личных неимущественных прав и свобод. Как справедливо утверждает Р. Дворкин: «Индивидуальные права – это политические козыри в руках людей. Люди пользуются этими правами тогда, когда, в силу тех или иных причин, коллективная цель не является достаточным оправданием для того, чтобы не позволить им иметь или делать то, что они как индивиды хотят иметь или хотят делать, или для того, чтобы их чего-либо лишить или нанести им какой-либо ущерб»<sup>16</sup>. Однако, если хозяйственная деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нарушает права, свободы и законные интересы граждан, противоречит действующему законодательству, то субъекты общественного контроля имеют право осуществлять мероприятия общественного контроля по обеспечению вышеуказанных прав.

В-четвертых, мероприятия общественного контроля не должны нарушать, либо ограничивать права, свободы и законные интересы человека и гражданина, а также создавать препятствия в их реализации. Особенно это касается, по мнению ряда авторов, социальных прав граждан<sup>17</sup>. В про-

<sup>15</sup> См.: В. В. Гриб, *Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля*, «Юридическое образование и наука» 2016, № 3, с. 154.

<sup>16</sup> См. подробнее: Р. С. Дворкин, *О правах всерьез*, Москва 2004, с. 11.

<sup>17</sup> См. подробнее: Т. Цварт, *Основные социальные права: мощный инструмент, нуждающийся в надежных руках*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2007,

тивном случае, деятельность субъектов общественного контроля вступает в противоречие с целями, предусмотренными статьей 5 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в частности, по обеспечению реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций).

В-пятых, осуществление общественного контроля не должно препятствовать осуществлению правосудия и работе правоохранительных органов (путем необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в их деятельность), кроме случаев, когда мероприятия общественного контроля направлены на выявление, пресечение, предупреждение и профилактику преступлений и правонарушений, совершаемых работниками указанных органов государственной власти, в связи с осуществлением своих служебных полномочий.

Однако, представляется обоснованной точка зрения ряда авторов относительно того, что «наличие организационных государственных начал в сфере общественного контроля над деятельностью правоохранительных органов нецелесообразно ... и для обеспечения контролирующего воздействия общества над правоохранительными органами их необходимо поставить «в подчинение» к субъектам общественного контроля, определив механизм ее ответственности перед населением, а также пределы и критерии вмешательства граждан в ее деятельность. Правоохранительная деятельность в результате перестает быть чем-то особенным и специальным. Она имеет специфику... которая требует установления большего системного надзора, мониторинга ее деятельности по сравнению с другими органами государственной власти»<sup>18</sup>.

В связи с этим, мероприятия общественного контроля, с одной стороны, должны более тщательно и всесторонне охватывать деятельность правоохранительных и судебных органов, но, с другой стороны, действовать в рамках полномочий, предоставленных действующим законодательством, не вторгаясь в компетенцию данных органов власти, и не нарушая принципы их организации и деятельности (например, предусмотренный статьей 10 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Россий-

---

№ 1, с. 52; А. Шайо, *Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2007, № 4, с. 45.

<sup>18</sup> См. подробнее: А. С. Полещук, *О некоторых вопросах, связанных с проблемой обеспечения общественного (гражданского) контроля в сфере деятельности правоохранительных органов*, «Вестник Московского университета МВД России» 2010, № 11, с. 146–150.

ской Федерации» принцип недопустимости вмешательства в деятельность судей)<sup>19</sup>.

В-шестых, мероприятия по осуществлению общественного контроля не должны создавать угрозу обороне, безопасности России, а также подрывать ее государственный суверенитет, независимость и территориальную целостность. В тоже время, согласно статье 2 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина закреплено в качестве основного принципа обеспечения безопасности<sup>20</sup>. То есть основу национальной безопасности в России и составляет обеспечение механизма реализации прав и свобод человека и гражданина. Однако, при этом, деятельность субъектов общественного контроля не должна содержать в себе действия, направленные на подрыв основ конституционного строя Российской Федерации.

В-седьмых, в связи с тем, что деятельность политических партий в стране направлена на участие в политической жизни государства, на формирование и функционирование органов государственной власти и местного самоуправления, мероприятия общественного контроля не должны вторгаться в компетенцию политических партий и движений, препятствовать их законной деятельности (например, участию в выборных компаниях, проведении общенациональных, региональных и муниципальных референдумов). В связи с этим, по мнению ряда авторов, возникает необходимость ограничения прав субъектов общественного контроля, а также лиц, осуществляющих общественный контроль при проведении выборов и референдумов<sup>21</sup>.

Представляется, что условия ограничения права граждан Российской Федерации на общественный контроль можно классифицировать по следующим основаниям:

- 1) по уровню нормативно-правового акта, их содержащих;
- 2) по разновидности субъектов, чьи права на осуществление общественного контроля ограничиваются (физические лица, некоммерческие организации, политические партии, организации, создаваемые органами власти для осуществления и координации общественного контроля власти);

<sup>19</sup> См. подробнее: О статусе судей в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1, Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации 30.07.1992, № 30, Ст. 1792.

<sup>20</sup> См. подробнее: О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ, СЗ РФ 03.01.2011, № 1, Ст. 2.

<sup>21</sup> См. подробнее А. П. Рыжаков, *Пределы ограничения деятельности члена общественной наблюдательной комиссии. Комментарий к статье 17 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания»*, Москва 2008, 336 с.



- 3) по видам (формам) общественного контроля;
- 4) по временной продолжительности ограничения;
- 5) по целям и задачам применения;
- 6) по оспоримости в судебном порядке.

Условия ограничения права граждан Российской Федерации на общественный контроль, по уровню нормативно-правового акта, в котором они содержатся, можно классифицировать на: международно-правовые; конституционные; закреплённые в федеральных конституционных законах; закреплённые в федеральных законах. Как уже отмечалось выше, нормативно-правовые акты, нижестоящего уровня, чем федеральные законы, не могут содержать условия ограничения прав граждан на осуществление общественного контроля на основании части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

К числу условий ограничений права граждан Российской Федерации на общественный контроль, содержащихся в международно-правовых актах, можно отнести, например: ограничение деятельности или совершения действия, если они направлены к уничтожению прав и свобод человека и гражданина (согласно статье 30 Всеобщей декларации прав человека)<sup>22</sup>; ограничение прав человека на свободное выражение своего мнения, если это препятствует уважению прав и репутации других лиц, а также охране государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения (часть 3 статьи 19 Международный пакт о гражданских и политических правах)<sup>23</sup>.

В связи с тем, что право граждан Российской Федерации на общественный контроль прямо не закреплено в Конституции Российской Федерации и федеральных конституционных законах, на него распространяются общие условия ограничения прав и свобод граждан, ранее рассмотренные в настоящем исследовании.

К числу условий ограничений права граждан Российской Федерации на общественный контроль, содержащихся в федеральных законах, можно отнести, например: 1) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соот-

---

<sup>22</sup> См. подробнее: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.), <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/10135532> (дата обращения: 01.11.2018).

<sup>23</sup> См. подробнее: Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), Ведомости Верховного Совета СССР 28.04.1976, № 17, Ст. 291.

ветствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации (статья 6 Федерального закона от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»)»<sup>24</sup>; 2) ограничение права быть членом общественной наблюдательной комиссии для лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость или близких родственников, отбывающих наказание в местах лишения свободы, либо признанных решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными (на основании статьи 12 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»)»<sup>25</sup>.

По разновидности субъектов, чьи права на осуществление общественного контроля ограничиваются можно выделить условия ограничения в отношении:

- 1) физических лиц (например, законодатель ограничивает право одно и того же лица на назначение членом общественной наблюдательной комиссии одного субъекта Российской Федерации тремя сроками подряд)<sup>26</sup>;
- 2) некоммерческих организаций (в частности, ограничена возможность осуществления общественного контроля некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента на основании Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>27</sup>; представители некоммерческих организаций не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты на основании статьи 6 Федерального закона от 04.04.2005 № 212-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», если они зарегистрированы менее чем за один год до дня истечения срока полномочий членов Общественной палаты действующего состава<sup>28</sup>);
- 3) политических партий (например, ограничена деятельность политических партий иностранных государств и структурных подразделений указан-

<sup>24</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ, «Российская газета» 23.07.2014, № 6435 (163).

<sup>25</sup> См.: Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ, СЗ РФ 16.06.2008, № 4, Ст. 2789.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> См. подробнее: О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ, СЗ РФ 15.01.1996, № 3, Ст. 145.

<sup>28</sup> См. подробнее: Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 212-ФЗ, СЗ РФ 11.04.2005, № 15, Ст. 1277.

ных партий на основании статьи 9 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>29</sup>; представители политических партий не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты на основании статьи 6 Федерального закона от 04.04.2005 № 212-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>30</sup>;

- 4) организаций, создаваемых органами власти для осуществления и координации общественного контроля власти (в частности, не могут быть в составе Общественной палаты Российской Федерации лица, имеющие двойное гражданство)<sup>31</sup>.

По видам (формам) общественного контроля можно выделить следующие условия ограничения права граждан России на его осуществление: например, Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» ограничивает в части 5 статьи 20 сроки проведения общественной проверке тридцатью днями, а в статье 21 – возможность участия в качестве общественного инспектора при проведении общественной проверки лиц, у которых имеется конфликт интересов с проверяемой организацией, органов власти, или их должностными лицами.

Временная продолжительность ограничения прав граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля может быть обусловлена либо наступлением определенного события (например, после погашения или снятия судимости гражданин вправе стать членом Общественной палаты Российской Федерации); либо истечением определенного срока (в частности, некоммерческая организация вправе будет выдвинуть своих представителей в Общественную палату Российской Федерации по истечении одного года с момента своего создания)<sup>32</sup>.

По целям и задачам применения условия ограничения прав граждан России на осуществление общественного контроля можно классифицировать на следующие группы: по обеспечению нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц; для защиты основ конституционного строя; для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Основная же часть условий ограничений прав граждан России на осуществление общественного контроля носит неоспоримый характер, другая часть, напротив, может быть оспорена в суде. Например, если некоммерческой организации будет отказано в выдвижении своих членов в состав

---

<sup>29</sup> См. подробнее: О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ, СЗ РФ 16.07.2001, № 29, Ст. 2950.

<sup>30</sup> См. подробнее: Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 212-ФЗ, СЗ РФ 11.04.2005, № 15, Ст. 1277.

<sup>31</sup> См. подробнее: Там же.

<sup>32</sup> См. подробнее: Там же.

Общественной палаты Российской Федерации под предлогом того, что ее деятельность приостановлена в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», то после признания судом подобного решения о приостановлении деятельности незаконным, ограничения по выдвижению данной организацией кандидатов в состав Общественной палаты Российской Федерации снимаются.

Таким образом, условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля выступают в роли правовых рамок его реализации в целях недопущения, с одной стороны, произвольного, незаконного и необоснованного воздействия на субъекты общественного контроля, препятствующего их организации и деятельности со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, а также органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а с другой стороны, нарушения самими субъектами общественного контроля прав, свобод и законных интересов других физических и юридических лиц, создания условий для подрыва основ конституционного строя, обороны страны и безопасности государства, нравственности и здоровья его граждан.

## РЕЗЮМЕ

Настоящая статья посвящена конституционно-правовому анализу условий ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля. В работе исследуется право граждан страны на осуществление общественного контроля, являющееся относительным, публично-политическим правом по защите прав народа на народовластие и участие в государственном управлении. Автор проводит анализ общих и специальных конституционно-правовых условий ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. В статье исследуются причины, которыми вызвана необходимость ограничения права граждан России на общественный контроль. В работе дана авторская классификация условий ограничения права граждан Российской Федерации на общественный контроль по ряду оснований: 1) по уровню нормативно-правового акта, их содержащих; 2) по разновидности субъектов, чьи права на осуществление общественного контроля ограничиваются (физические лица, некоммерческие организации, политические партии, организации, создаваемые органами власти для осуществления и координации общественного контроля власти); 3) по видам (формам) общественного контроля; 4) по временной продолжительности ограничения; 5) по целям и задачам применения; 6) по оспоримости в судебном порядке.

В процессе исследования использован ряд научных методов исследования, в частности: оценки; классификации; сравнительно-правовой.

*Vitaly V. Goncharov*

**CONDITIONS OF RESTRICTION OF THE RIGHT OF CITIZENS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION TO EXERCISE PUBLIC CONTROL  
(CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS)**

This article is devoted to the constitutional and legal analysis of the conditions of restriction of the right of citizens of the Russian Federation to exercise public control. The paper investigates the right of citizens to exercise public control, which is a relative, public-political right to protect the rights of the people to democracy and participation in public administration. The author analyzes General and special constitutional and legal conditions of restriction of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation. The article investigates the reasons for the need to limit the right of Russian citizens to public control. The paper presents the author's classification of the conditions of restriction of the right of citizens of the Russian Federation to public control on a number of grounds: 1) on the level of the normative legal act containing them; 2) on the variety of subjects whose rights to exercise public control are limited (individuals, non-profit organizations, political parties, organizations created by the authorities for the implementation and coordination of public control); 3) by types (forms) of public control; 4) by the time limit; 5) by the goals and objectives of the application; 6) by the challenge in court.

In the process of research a number of scientific research methods are used, in particular: evaluation; classification; comparative legal.

**KEY WORDS:** *public control, conditions of restriction of law, Russian Federation, democracy, participation of citizens in the government, public authorities, local authorities, public powers; constitutional and legal analysis*

**Библиография**

- Avakyan S. A., *Constitutional Law of Russia*, Moscow 2010.  
Baglay M. V., *Constitutional Law of the Russian Federation*, Moscow 2007.  
Varlamova N. V., *Efficiency of legal regulation: rethinking of the concept*, «Jurisprudence» 2009, no. 1.  
Dvorkin R. S., *Taking Rights Seriously*, Moscow 2004.

- Grib V. V., *Normative consolidation and scientific vision of the system of objects of public control*, «Legal education and science» 2016, no. 3.
- Nudnenko. L. A., *Constitutional Law of Russia*, Moscow 2016.
- Ospanov D. A., *The principle of establishing legal norms restricting the rights and freedoms of a person and citizen only by laws*, <https://articlekz.com/article/9716> (accessed: 01.11.2018).
- Shayo A., Possibilities of constitutional control in the sphere of social rights, «Comparative constitutional review» 2007, no. 4.
- Tsvart T., *Basic social rights: a powerful tool that needs reliable hands*, «Comparative constitutional review» 2007, no. 1.
- Tsybulevskaya O. I., Milusheva T. V., *Public control of power as a factor of limiting power*, «Law and Administration. XXI Century» 2008, no. 3 (8).
- Zorkin V. D., *Axiological aspects of the Constitution of Russia*, «Comparative constitutional review» 2008, no. 4.
- Zorkin V. D., *The Modern World, Law and the Constitution*, Moscow 2010.

ANDRZEJ WIERZBICKI

„Rosja dla Rosjan”.  
*Nacjonalizm rosyjski i etnopolityka*

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR  
Warszawa 2018, 410 s.

(Tadeusz Bodio)

ORCID: 0000-0001-8873-7434

## SŁOWA KLUCZOWE:

*Rosja, etnopolityka, etniczacja nacjonalizmu, rusocentryzm, rosjocentryzm*

RECENZJE

Dr hab. prof. UW Andrzej Wierzbicki od kilkunastu lat z pasją i konsekwencją bada przemiany etnopolityczne na przestrzeni poradzieckiej. W badaniach Autora dają się wyraźnie wyodrębnić etapy, poczynając od pierwszych prób konceptualizacji modeli polityki, jej siatki pojęciowej, metod badawczych, poprzez studia przypadków do zainicjowania dyskusji wokół wyodrębnienia etnopolityki jako subdyscypliny politologii. Bliższa znajomość tych etapów ujawnia zarówno dotychczasowy wkład Autora w rozwój danej dziedziny wiedzy, jak i motywy wyboru tematu oraz napisania recenzowanej pracy. Tym bardziej, że dotyczy ona „materii wrażliwej i delikatnej”, w praktyce nierzadko nasyconej treściami ideologicznymi i emocjami, półprawdami czy mitami, w końcu „materii”, w której

niekiedy trudno uchwytana jest granica między nauką a publicystyką, faktami historycznymi oraz ich falsyfikacją.

Prezentowane studium należy uznać za znaczące osiągnięcie badawcze<sup>1</sup>. Stanowi ważny krok w rozpoznaniu procesów narodowo- i państwowo-

<sup>1</sup> Prof. A. Wierzbicki jest m.in. autorem lub współautorem następujących monografii podejmujących zagadnienia etnopolityczne: *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Warszawa 2008, 489 s.; *Rosja. Etniczność i polityka* (Warszawa 2011, 339 s.); *Etniczność i narody w Europie i Azji Centralnej* (Warszawa 2014, 332 s.); *Mniejszość rosyjska w etnopolityce państw Europy Wschodniej i Azji Centralnej* (Warszawa 2016, 385 s., współautor A. Karolak-Michalska); *Polish-Belarusian Relations. Between a Common Past and the Future*, University of Warsaw 2018, 204 s.

twórczych występujących we współczesnej Rosji. Przy tym w odróżnieniu od uprzednich opracowań Autora, w których uwaga badawcza skupiona była na polityce rosyjskiej wobec mniejszości narodowych, niniejsze opracowanie ma służyć rzetelnemu wyjaśnieniu statusu Rosjan i ich roli w etnopolityce tego państwa. Docenić więc należy wybór tematu badawczego, bacząc na szczególne znaczenie etnopolityki we współczesnej Rosji, która – jak pisze A. Wierzbicki – jest uwikłana w dwie przeciwstawne tendencje. Jedna z nich wskazuje, że proces narodotwórczy Rosjan znajduje się w dynamicznej fazie, w przeszłości przerwany przez rewolucję październikową i zamrożony w ZSRR, z drugiej – jego przebieg ujawnia brak dostatecznego poziomu upodmiotowienia politycznego Rosjan we własnym państwie. Jest to jedna z ważniejszych przyczyn zyskującej na popularności idei „Rosja dla Rosjan”, która ma pełnić funkcje kompensacyjne i konsolidacyjne.

Recenzowana praca jest obszerna. Na jej bibliografię składa się kilkaset różnego typu opracowań. Dominują prace obcojęzyczne, w tym wydane w języku rosyjskim, angielskim i niemieckim. Warto dodać, że znaczna część materiałów źródłowych została pozyskana w trakcie wyjazdów studyjnych do zagranicznych ośrodków naukowych. Ich analiza wskazuje, że praca ze źródłami okazała się efektywna. Świadczy o tym dobór literatury, sposób jej selekcji i wykorzystania, a także ostateczne rezultaty przeprowadzonych badań.

Zakres problemowy, układ treści i logika wywodu zawartego w roz-

prawie odzwierciedlają przyjętą przez Autora koncepcję badawczą. Konstrukcja narracji ogniskuje się wokół swoistej triady – „Rosja dla Rosjan” – nacjonalizm rosyjski – etnopolityka/polityka narodowościowa”. Innymi słowy, A. Wierzbicki próbuje zbadać, czy rzeczywiście dążono do tego, aby nadać Rosjanom uprzywilejowany, dominujący status prawno-polityczny w państwie, które tworzy niezwykle bogata i złożona mozaika narodowościowo-etniczna.

Strukturę pracy stanowią trzy części, zakończenie, wykaz tabel, indeks osób i bogata bibliografia. Każda z trzech części składa się z dwóch rozdziałów o konstrukcji zbliżonej do „lustrzanej”, co czyni ją spójną i logiczną. Dany zabieg metodologiczny sprzyjał budowie narracji oraz wykorzystaniu metody komparatystycznej w analizie uzyskanych danych. Warto podkreślić, że nie był to łatwy zabieg metodologiczny, bacząc na fakt, że każdy z badanych organizmów państwowych cechuje się niepowtarzalną specyfiką.

Założenia koncepcyjne badań zostały przedstawione we *Wprowadzeniu* do pracy. A. Wierzbicki wskazuje na ich cele, zadania, formułuje pytania badawcze i hipotezę zakładającą, że „etniczacja nacjonalizmu rosyjskiego wzmacnia rusocentryzm w założeniach etnopolityki (polityki narodowościowej), ponieważ podkreśla jednoczącą i pierwszoplanową rolę etnosu rosyjskiego, jego kultury i języka w kształtowaniu wieloetnicznej wspólnoty narodowej” (s. 29–30).

Poszukuje także adekwatnych instrumentów i narzędzi pozwalających



na weryfikację hipotezy. Badania osadza na paradygmatach polityzacji etniczności, historyzmu, kulturowo-tożsamościowym i socjologicznym, które opisuje. Docenić należy także rozważania nad metodami badawczymi oraz ich adaptację na potrzeby rozprawy. Choć tu wydaje się, że Autor mógłby skorzystać także z wielu innych metod, które stosuje z powodzeniem w uprzednio wydanych monografiach. Za cenne i inspirujące należy uznać rozważania poświęcone siatce pojęciowo-terminologicznej (polityka narodowościowa, etnos, nacja, naród, państwo narodowe, nacjonalizm i jego typy, etniczacja nacjonalizmu, rusocentryzm, rosjocentryzm, korenizacja i in.), która jest niestabilizowana znaczeniowo i na ogół budzi kontrowersje w badaniach etnopolitycznych. Zwraca także uwagę interesująca analiza i ocena stanu badań przedmiotowych w literaturze światowej. Rozważania zawarte w tej części pracy ujawniają kompetencje metodologiczne i aspiracje badawcze Autora zmierzające do oryginalnego rozwiązania problemu naukowego.

W pracy została przyjęta strategia badawcza zakładająca chronologiczno-problemową konstrukcję narracji. Jej część pierwsza poświęcona jest roli i pozycji Rosjan w polityce narodowościowej Imperium Rosyjskiego. Badana jest historia etniczna Imperium, potencjał demograficzny, a także polityka narodowościowa, procesy jej konceptualizacji i instytucjonalizacji, w tym koncepcje narodu rosyjskiego i rusyfikacji.

Część druga traktuje o polityce narodowościowej ZSRR. Został w niej

nakreślony komplementarny obraz etnopolityki państwa związkowego ze szczególnym naciskiem na ujawnienie specyfiki procesów rusyfikacji demograficznej, polityki językowej i asymilacyjnej, korenizacji, sowietyzacji i nacjonalizmu rosyjskiego.

Część trzecia zawiera analizę etnopolityki Federacji Rosyjskiej. W części tej analizowana jest rola i status etnicznych Rosjan m.in. na tle uwarunkowań polityki narodowościowej, koncepcji narodu rosyjskiego oraz założeń współczesnych strategii etnopolitycznych. W tej części pracy zwracają uwagę m.in. rozważania nad ewolucją etnopolityki, jej poszczególnymi etapami w kontekście specyfiki federalizmu rosyjskiego i „nowym nacjonalizmem rosyjskim”, który – jak zauważa Autor – w wielu wymiarach zorientowany jest na wartości cywilizacji zachodniej.

O oryginalnym charakterze wywoodu badawczego świadczy m.in. próba zestawienia i porównania trzech epok, a właściwie trzech rosyjskich organizmów państwowych – Imperium Rosyjskiego, Związku Radzieckiego i Federacji Rosyjskiej. Porównanie to – jak podkreśla A. Wierzbicki – ma pomóc zrozumieć, w jakim stopniu hasło „Rosja dla Rosjan” było obecne w doktrynie nacjonalizmu rosyjskiego – począwszy do XIX wieku, poprzez epokę ZSRR, do czasów współczesnych (s. 13).

Bliższa analiza poszczególnych części monografii oraz wnioski zawarte w zakończeniu pozwalają na sformułowanie konkluzji, że Autor z powodzeniem zrealizował zamysł badawczy. Sygnalizowane porównanie trzech

epok ujawnia mechanizmy trwałości, ciągłości i zmiany, a także w końcu zależności i paradoksy w polityce narodowościowej Rosji. Niektóre fragmenty rozprawy podejmują mało znane i nieznanne problemy etnopolityczne związane ze statusem Rosjan w wielonarodowościowym państwie federalnym. Docenić także należy próbę krytycznej oceny dotychczasowych interpretacji statusu Rosjan w etnopolityce państwa oraz wnikliwość analityczną w dążeniu do weryfikacji głównej hipotezy badawczej rozprawy.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że etniczacja nacjonalizmu rosyjskiego wzmacnia rusocentryzm w polityce narodowościowej. W ocenie A. Wierzbickiego etniczacja ta nie musi oznaczać dążenia do budowy rosyjskiego państwa narodowego, uprzywilejowanego statusu narodowości rosyjskiej, a tym bardziej realizacji idei „Rosja dla Rosjan”. Prawdliwość ta odnosi się w równym stopniu do różnych etapów rozwoju państwowości rosyjskiej (Imperium Rosyjskie, ZSRR, Federacja Rosyjska) (s. 407).

Z diagnozy Autora także wynika, że w etnopolityce Federacji Rosyjskiej przeplatają się dwie tendencje – do rusocentryzmu i rosjocentryzmu. Tendencje te zarazem konkurują ze sobą i przenikają się wzajemnie. Przybierając różne maski i kostiumy, są nierzadko wykorzystywane instrumentalnie przez elity polityczne na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym w toczącej się grze politycznej. Wprawdzie w ostatnich latach dają się zauważyć dążenia do łączenia rusocentryzmu z rosjocentryzmem, to jednak wybór między

ruso- i rosjocentryzmem pozostaje największym wyzwaniem etnopolityki rosyjskiej (s. 411). Ujawnia to chociażby trwająca i wzbudzająca emocje w Rosji dyskusja nad nowelizacją strategii polityki narodowościowej zatwierdzonej na lata 2012–2025. Z analizy jej przebiegu w mediach wynika, że strategia ta ma być zmieniona jeszcze w 2018 roku. Mają się w niej po raz pierwszy pojawić się m.in. pojęcia takie jak: „państwo-cywilizacja”, „cywilizacyjny kod kulturowy”, „państwo-wotwórcza rola etnicznych Rosjan” (stanowiących ok. 80% ludności FR) i inne precyzujące status ostatnich. Nie brakuje także postulatów nowelizacji konstytucji, wniesienia do niej zapisu o szczególnej roli Rosjan etnicznych w państwie, ochrony nie tylko małych narodów tytularnych, lecz wszystkich narodów tytularnych.

Wiele wywodów zawartych w pracy ma charakter polemiczny, rodzi wątpliwości, krytyczne uwagi i pytania, prowokuje do dyskusji na tle innych konkurencyjnych ujęć i orientacji badawczych. Świadczy to, że monografia dobrze wpisuje się w sygnalizowaną debatę nad etnopolityką rosyjską.

Debatcie tej nierzadko towarzyszą napięcia i konflikty polityczne występujące w polietnicznych republikach Kaukazu Północnego i innych regionach. Ich bliższa analiza wskazuje m.in., że w ostatnich latach przy nieco słabnących tendencjach etnokratycznych w republikach polietnicznych wzrasta fala ksenofobii i nacjonalizmu wśród etnicznych Rosjan. Warto w tym miejscu odnotować, że z badań Centrum Analitycznego Lewady

wynika, że apogeum poparcia dla hasła „Rosja dla Rosjan” miało miejsce w 2013 roku (2/3 badanych); w latach 2014–2016 utrzymywało się na poziomie ponad 50% (s. 339). Według danych Centrum z 2018 roku wynika kolejny wzrost poparcia dla hasła „Rosja dla Rosjan”, w tym wzrost ksenofobii wobec emigrantów z sąsiednich państw.

Nie budzi istotnych zastrzeżeń strona formalna pracy. Uwidacznia się dbałość o styl narracji. Tym niemniej praca zyskałaby, gdyby w niektórych jej fragmentach zwrócono większą uwagę na kondensację wyводу badawczego.

Konkludując, praca podejmuje problemy fundamentalne dla Rosji, wręcz o znaczeniu egzystencjalnym dla funkcjonowania tego państwa. Jest dziełem oryginalnym, wnoszącym „wartość dodaną” do rozwoju badań etnopolitycznych. Docenić także należy walory dydaktyczne – z powodzeniem może być wykorzystana przez studentów politologii oraz innych kierunków studiów.

#### STRESZCZENIE

Autor recenzowanej książki koncentruje uwagę na określeniu statusu etnicznych Rosjan i ich roli w państwie. Podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu hasło „Rosja dla Rosjan” było

obecne w doktrynie nacjonalizmu rosyjskiego – od XIX wieku do czasów współczesnych. Monografia stanowi znaczący krok ku rozpoznaniu procesów narodowo i państwowotwórczych w Rosji. Ujawnia m.in. mechanizmy trwałości, ciągłości i zmiany, a także zależności i paradoksy w polityce narodowościowej.

*Tadeusz Bodio*

**ANDRZEJ WIERZBICKI,**  
**“RUSSIA FOR RUSSIANS”.**  
**RUSSIAN NATIONALISM**  
**AND ETHNOPOLITICS**

The author focuses on determining the status of ethnic Russians and their role in the state. He attempts to answer the question to what extent the ‘Russia for Russians’ slogan was present in the doctrine of Russian nationalism, from the 11th century to the present day. The monograph is a significant step in the recognition of national and state-building processes in Russia. It reveals, among others mechanisms of durability, continuity, and change, as well as dependencies and paradoxes in national policy.

**KEY WORDS:** *Russia, ethnopolitics, ethnicization of nationalism, Russo-centrism, Russian-centrism*

BARTŁOMIEJ H. TOSZEK

*Reforma dewolucyjna w programach głównych partii politycznych w Walii w latach 1997–2011*Wydawnictwo Adam Marszałek  
Toruń 2016, 303 s.

(Małgorzata Kaczorowska)

ORCID: 0000-0003-2803-9946

## SŁOWA KLUCZOWE:

*dewolucja, Walia, reformy ustrojowe, partie polityczne, Walijskie Zgromadzenie Narodowe, Egzekutywa Walijska, Partia Walii*

Problematyka regionalizacji oraz dewolucji stanowi zagadnienie już stosunkowo dobrze opisane w literaturze przedmiotu. Tematyka nabrała szczególnego znaczenia w obliczu nasilenia się w ostatnich latach dążeń separatystycznych w wielu regionach europejskich. Są to jednak procesy o wysokiej dynamice, często również długiej i skomplikowanej historii. Od wielu lat również badacze w Polsce zajmują się problematyką regionalizacji. Powstało wiele materiałów dotyczących regionalizmów: hiszpańskiego, włoskiego, belgijskiego, jak i brytyjskiego i innych. I choć od wprowadzenia w życie pierwszych reform dewolucyjnych w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, czyli od 1998 r., upłynęło już ponad 20 lat, to zainteresowanie tym tematem nie spada. Tym bardziej że jest to

proces, a nie niezmienny stan rzeczy. Nowe rozstrzygnięcia i decyzje podejmowane w ramach wskazanych spraw, w kolejnych latach, zmieniają – często w istotny sposób – dotychczasowy stan rzeczy. Innymi słowy, możemy przyjąć, że te dynamiczne procesy zachodzące we współczesnych państwach są w centrum zainteresowań naukowych badaczy z Polski i Europy. Badacze ci trzymają niejako rękę na pulsie zachodzących zmian, śledząc, analizując ich przyczyny i skutki. Jednak, jak się wydaje, na polskim rynku nie było dotąd publikacji tak szeroko i głęboko poruszającej problematykę procesów dewolucyjnych w Walii, ich założeń oraz wizji zawartych w programach partii walijskich, jak publikacja Bartłomieja H. Toszka pt. *Reforma dewolucyjna w programach głównych partii politycznych w Walii w latach*

1997–2011. Warto zwrócić uwagę na tę bardzo ciekawą książkę.

Stanowi ona owoc wieloletnich badań Autora, prowadzonych nad dewolucją walijską i wpisuje się w cykl publikacji analizujących zmiany dewolucyjne zachodzące w Wielkiej Brytanii. Praca składa się z trzech części. W pierwszej Autor dogłębnie scharakteryzował istotę oraz znaczenia pojęcia dewolucji – objaśniając zarówno definicję językową, jak i jej rozumienie w kategoriach politologicznych, wskazując przy tym współczesnych polskich badaczy zajmujących się procesami regionalizacji na Wyspach Brytyjskich. Przedstawiono tu genezę, specyfikę oraz założenia reformy dewolucyjnej w Walii na tle tejże reformy w Wielkiej Brytanii oraz w szerszej perspektywie, a mianowicie na tle procesów autonomizacyjnych w innych państwach. Analizie poddano proces i mechanizmy integracji instytucjonalno-prawnej Walii, asymilacji narodowej jej mieszkańców wewnątrz państwa angielskiego i brytyjskiego, które dokonały się do końca XIX w. Następnie pokazano formowanie walijskiej tożsamości narodowej w wymiarze politycznym, a potem istotę i rozwój reformy dewolucyjnej i jej walijską specyfikę w latach 1999–2015. Autor przedstawił z niezwykłą wnikliwością uważnego badacza klasyfikację procesów dewolucyjnych w Walii. Godne uwagi jest wskazanie kilku kryteriów porządkujących walijskie reformy dewolucyjne, czyli: 1) ze względu na poziom rozstrzygnięć formalnych; 2) ze względu na strukturę prawnych i nieformalnych powiązań władz regionalnych i krajo-

wych; 3) ze względu na kierunki aktywności legislatywy i egzekutywy walijskiej; 4) ze względu na charakter przywództwa politycznego sprawowanego przez szefa egzekutywy walijskiej. Warto podkreślić również skutki wpływu reformy dewolucyjnej w Walii na różne dziedziny życia społeczno-politycznego tej części Wielkiej Brytanii. Według Autora należy wymienić tu przede wszystkim: 1) ujawnienie się zmian w procesach politycznych, a przede wszystkim realizację dążeń społeczności walijskiej w praktyce; 2) wytworzenie „regionalnego systemu politycznego o charakterze demokratycznym” oraz specyficznego systemu partyjnego. W końcowym etapie doszło do wzmocnienia znaczenia i roli w regionie walijskiej legislatywy, wykształcenia i umocnienia znaczenia Egzekutywy Walijskiej (tzn. rządu w regionie). Z pewnym przesunięciem w czasie dokonał się tu podobny proces do tego, który miał miejsce wcześniej – już w latach 80. XX w. wg Jamesa G. Kellasa – w Szkocji. Ponadto nastąpiło pogłębienie i rozszerzenie istnienia oraz wpływu swoistej „walijskiej «polityki zagranicznej»” wyrażające się aktywnością polityków i instytucji walijskich na forum europejskim, jak i międzynarodowym. Autor scharakteryzował specyfikę oddziaływania walijskiej dewolucji na społeczeństwo w tym regionie, wskazując, że największe znaczenie miała ona dla procesów rozbudzania, a następnie zwiększania i wzmacniania świadomości odrębności oraz poczucia tożsamości narodowej. Ponadto istotny był też aspekt polityczny. W tym wypadku dotyczyło to przede wszystkim

powstania regionalnego systemu partyjnego, z dominacją Walijskiej Partii Pracy (Welsh Labour Party), silnie identyfikującej się z regionem. Ponadto w analizowanym okresie, w tej części królestwa brytyjskiego nastąpił wzrost poparcia oraz wpływów w regionie Plaid Cymru, będącej ugrupowaniem regionalnym, ograniczonym terytorialnie do granic Walii. Ugrupowanie to uzyskało realny wpływ na decyzje i kierunki polityki władz walijskich i brytyjskich. W Walii doszło do wielu zmian w sferze ekonomicznej, nastąpił szybki wzrost zatrudnienia w sferze usług prywatnych, przy jednoczesnym zmniejszeniu zatrudnienia w przemyśle (co było wynikiem upadku przemysłu ciężkiego po przeprowadzeniu zdecydowanych reform gospodarczych w ostatnich dwudziestu latach XX w.). Obserwowano wzrost płac, przy jednak wciąż utrzymującym się dość wysokim poziomie bezrobocia. W sferze społecznej nastąpił zdecydowany rozwój i wzmocnienie poczucia tożsamości narodowej w ramach kształtującej się wspólnoty politycznej. Walijszczyki przekonali się, że należy i warto uczestniczyć w wyborach i wpływać na decyzje polityczne dotyczące ich regionu, bo ma to znaczenie. Wraz z postępującą dewolucją zaczęły powoli zacierać się różnice między południem a zachodem Walii, m.in. w zakresie poparcia dla partii politycznych. Niestety, z upływem czasu oraz w wyniku upowszechniania uniwersalnych oraz angielskich wzorców kulturowych nastąpiło osłabienie i marginalizacja kultury walijskiej. Znacznie zmniejszył się odsetek osób posługujących się bie-

gle językiem regionu. Choć należy wspomnieć, że kampania kulturalna prowadzona w stacjach telewizyjnych i radiowych, mająca na celu uratowanie i wskrzeszenie języka walijskiego, miała niezwykle istotne znaczenie w procesie kształtowania się walijskiej tożsamości narodowej. W tym kontekście, jak przyznaje sam Autor, język walijski zasługuje na wyjątkową uwagę.

Wprowadzenie w życie, a następnie kolejne etapy rozwoju walijskiego modelu dewolucyjnego „opierały się na stosunkowo najmniej czytelnym przesłankach, stanowiąc nie tyle narzędzia zaspokajania autentycznych potrzeb i oczekiwań społecznych, lecz raczej argumenty w sporach prowadzonych przez partie polityczne, zrzeszające zwolenników i przeciwników rozluźnienia walijskiej zależności politycznej od Anglii” (ze wstępu). Zdaniem Autora, co wydaje się słusznym wnioskiem, znakiem poparcia dla reform ustrojowych i postępów w procesie dewolucji była zmiana poziomu społecznego poparcia dla wprowadzanych zmian. Należy odnotować, że nastąpił spadek liczby przeciwników i tych całkiem niechętnych dewolucji w Walii, aż o 12% w analizowanym okresie. Można to traktować jako swego rodzaju miarę wzrostu dla poczucia walijskości, które ujawnia się na płaszczyźnie politycznej i „stanowi wyraźny dowód dynamicznego rozwoju wspólnej świadomości narodowej ogółu Walijszczyków”. Miało to niezwykle istotne znaczenie z uwagi na fakt, że przecież początkowo idea wprowadzenia dewolucji nie była szczególnie popularna wśród Walijszczyków i nie

miała swoich źródeł w oddolnych ruchach społecznych, lecz była propozycją pochodzącą od elit politycznych.

Innym, bardzo istotnym skutkiem kontynuacji procesu decentralizacji, po jej wprowadzeniu w życie w 1998 r., było zmniejszenie poziomu zróżnicowania w rozwoju politycznym i ustrojowym Walii wraz z innymi częściami państwa brytyjskiego. Przyczyniło się to do „zmniejszenia rozmiarów walijskiego kompleksu peryferyjności”. W tej sekwencji zmian istotne, i rzecz można przełomowe, znaczenie miało pogłębienie kompetencji legislacyjnych Walijskiego Zgromadzenia Narodowego. Zdecydowano o tym w trzecim, walijskim referendum, przeprowadzonym w marcu 2011 r. Zmiany te przyczyniły się do innego postrzegania Walii przez Londyn. Do tego czasu, pozbawiona uprawnień prawodawczych Walia, nie była traktowana na równi ze Szkocją i Irlandią Północną. Od tej chwili Walię zaczęto traktować poważniej.

Rozwiązania ustrojowe zwykle współtworzone są przez polityków i partie polityczne. W rozdziale drugim znajdziemy wnikliwą analizę genezy oraz specyfiki walijskiego systemu partyjnego. Autor bardzo dokładnie przedstawił zmiany poparcia wyborczego dla partii politycznych w tej części Królestwa. Ponadto wskazał, co wpłynęło na genezę systemu partyjnego w Walii, okres dominacji torysów i liberałów, jak również jakością zmianę tego stanu rzeczy. Zanalizował początek dominacji Partii Pracy w Walii w latach 20. XX w. oraz ewolucję systemu, która nastąpiła w ostatnich latach. Podkreślił, że rów-

nież w Walii zaczęła zyskiwać poparcie Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, co szczególnie dało się zauważyć w kolejnych wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 2009 i 2014, w okręgu wyborczym, który Walia stanowi od 1999 r. W tej części pracy Autor scharakteryzował wnikliwie główne ugrupowania polityczne regionu: Walijską Partię Pracy, Walijską Partię Konserwatywną, Partię Walii (Plaid Cymru), Walijskich Liberalnych Demokratów, Partię Niepodległości Zjednoczonego Królestwa działającą w Walii oraz inne partie i koalicje polityczne. Następnie sformułował określone wnioski związane ze specyfiką system partyjnego na terenie Walii. Jest to niewątpliwie system wielopartyjny, sfragmentaryzowany, z dość wysokim indeksem efektywnej liczby partii politycznych świadczącym o czteropartyjnym układzie sił (w wyborach do Walijskiego Zgromadzenia Narodowego indeks ten waha się od 3 do 5,2, podczas gdy w wyborach do Izby Gmin jest zdecydowanie niższy i osiąga wartości od 2,7 do 4,3). W walijskim systemie partyjnym dostrzegalne jest zjawisko nierównowagi systemu, a właściwie dominacji jednego z ugrupowań politycznych. To jest właściwie wg koncepcji Giovanniego Sartori'ego system umiarkowanego pluralizmu, jak słusznie zaznacza Autor, z dominującą pozycją Walijskiej Partii Pracy.

Autor podkreślił, że tym, co utrudnia wskazanie jasnych kierunków ewolucji i wniosków w zakresie zmian w systemie partyjnym Walii, jest fakt, że istnieje tam wiele czynników wpływających na kształtowanie

się relacji między partiami politycznymi. Wśród nich wymienił przede wszystkim trzy podstawowe: po pierwsze, coraz mniejszą identyfikację klasową, ideologiczną wyborców oraz osłabienie ich przywiązania i lojalności wobec dotychczas popieraných ugrupowań politycznych. Jest to typowa dla współczesnych partii politycznych bolączka. Skutkiem tego procesu jest chwiejność elektoratu w Walii. Po drugie, nastąpił renesans dyskusji na temat przyszłości Walii oraz jej tożsamości narodowej, co przyczyniało się do osłabienia tradycyjnego podziału socjo-ekonomicznego i zwiększenia znaczenia problematyki narodowościowej w dyskursie politycznym. I w końcu po trzecie, w wyniku poprzednich dwóch czynników pojawiło się i zakorzeniło na scenie politycznej kilka nowych partii politycznych, a przede wszystkim należy wskazać te o charakterze eurosceptycznym oraz ekologicznym. W swoich programach podkreślają one kwestie dotąd albo pomijane, albo niezbyt eksponowane przez dominujące ugrupowania polityczne w Walii. Skutkiem tego jest poszerzenie problematyki programowej w systemie partii walijskich. W takich warunkach dążenie do maksymalizacji spójności wizji dalszej przyszłości Walii oraz skupienie działań politycznych na rzecz jednego celu, stało się niemal niemożliwe. Nic dziwnego, bowiem zróżnicowanie partyjne nie sprzyja minimalizacji różnic zdań, a wręcz przeciwnie, rozszerza paletę możliwych propozycji i rozwiązań.

W trzeciej części Autor z dociekliwością badawczą przedstawił zało-

żenia reform dewolucyjnych w programach walijskich partii politycznych w latach 1997–2011. Nie stroni od pokazania tła politycznego i historycznego podejmowanych decyzji i dostrzegalnych przemian w stanowiskach ugrupowań politycznych. Zaprezentował tu sposoby podejścia do reformy dewolucyjnej i oceny tego procesu przez główne ugrupowania polityczne na obszarze Walii na przestrzeni blisko 15 lat. Ta część pracy oparta została przede wszystkim na analizie dokumentów programowych, manifestów wyborczych czterech najważniejszych ugrupowań politycznych w Walii: Walijskiej Partii Pracy, Walijskiej Partii Konserwatywnej i Unionistycznej, Plaid Cymru oraz Walijskich Liberalnych Demokratów. Ugrupowania te miały decydujące znaczenie w podejmowaniu decyzji politycznych w zakresie reformy dewolucyjnej dotyczącej tej części Zjednoczonego Królestwa. Swoje rozważania Autor rozpoczął od przedstawienia programu dominującej przez lata na scenie politycznej walijskiej partii laburzystowskiej. Przez lata z uwagi na przewagę Partii Pracy Walię nazwano „labourlandem”. Z analizy programów wynika, że od samego początku ugrupowanie to postrzegało reformę dewolucyjną jako proces, bez wyznaczonego końca, mający na celu raczej utrzymanie unii brytyjskiej niż jej rozpad. A wprowadzenie szerokiej autonomii wewnętrznej dla Walii (wzorem Szkocji) miało wzmocnić państwo brytyjskie. Do 2010 r. proces ten był ściśle związany z dynamiką relacji przedstawicieli Partii Pracy w Londynie i Cardiff. W obu centrach politycznych



Partia Pracy utrzymywała się przez lata u steru rządów. Zdaniem Autora, istotnym elementem wyróżniającym stanowisko Welsh Labour Party było to, że propozycje w sprawie dewolucji w tej części kraju służyły za każdym razem podkreślanie i wzmacnianie pozycji politycznej tego ugrupowania. Niewątpliwie sytuację tę ułatwiało utrzymywanie się laburzystów przy władzy również w Westminsterze. Nie można jednak zapominać o tym, że przez cały czas, co było szczególnie widoczne w czasie przywództwa Rhodriego Morgana, walijscy laburzyści podkreślali swoją odrębność od struktur centralnych. W tym czasie nastąpiło pełne wykorzystanie kompetencji Walijskiego Zgromadzenia Narodowego. Co więcej, politykę regionu zdominowały walijskie instytucje z Rządem Walii i National Assembly for Wales na czele. Aż w końcu, w wyniku działań polityków oraz w odpowiedzi na oczekiwania społeczne, walijskie zgromadzenie przedstawicielskie uzyskało prawo do stanowienia prawa pierwotnego o mocy równej ustawom brytyjskim. Był to ogromny sukces wszystkich tych zwolenników dewolucji, dążących do rozszerzenia uprawnień organów regionu, nie tylko z ramienia walijskich laburzystów. Bez wątpienia to wsparta społecznie aktywność polityków z regionalnej struktury Partii Pracy była inspiracją do działań na rzecz pogłębiania i rozwoju reformy dewolucyjnej w Walii.

Natomiast nie sposób tego powiedzieć o Partii Konserwatywnej. Ugrupowanie to od samego początku pojawienia się inicjatywy wprowadzenia w Walii dewolucji było przeciwnie ja-

kimkolwiek projektom podważania *status quo* brytyjskiego ustroju politycznego, a tym bardziej rozluźniania unijnej struktury Królestwa. Autor bardzo klarownie wskazał etapy ewolucji programowej walijskich konserwatystów. Wyróżnił kilka faz. Pierwszy etap, od 1979 r. i pierwszej, nieudanej próby wprowadzenia reform dewolucyjnej w Wielkiej Brytanii, charakteryzował się wyraźną niechęcią do wszelkich propozycji decentralizacyjnych, a nawet ich zanegowaniem. Kolejny etap zapoczątkowało wprowadzenie w życie decyzji podjętej przez Walijszczyków, a mianowicie pierwsze wybory oraz inauguracja działania Walijskiego Zgromadzenia Narodowego w 1999 r. Rozpoczęty wówczas proces dewolucji, który po wyborach do Izby Gmin w 2010 r. kontynuował koalicyjny rząd konserwatystów i liberalnych demokratów, przyniósł zmianę nastrojów wśród tych pierwszych w kierunku uznania nieodwracalności procesu. Wynikiem tego były starania w celu przygotowania spójnej z założeniami utrzymania jedności państwa koncepcji politycznej, która integrowałaby ideę dewolucyjną. Pewne spowolnienie działań na rzecz zmiany w myśleniu i dalszej ewolucji w stronę prodecentralizacyjną, rozpoczęło się właśnie w 2010 r. Nieco wcześniej, bo jeszcze inicjatywy Partii Pracy, zdecydowano o referendum w sprawie rozszerzenia kompetencji walijskiego zgromadzenia i przyznania mu uprawnień prawodawczych, zrównujących je tym samym w tym zakresie ze zgromadzeniami parlamentarnymi w innych częściach Królestwa, które przeprowadzono w mar-

cu 2011 r. Społeczeństwo wypowiedziało się pozytywnie, popierając wzmocnienie swojego regionalnego organu przedstawicielskiego. Po tym wydarzeniu działania Partii Konserwatywnej w tej sprawie straciły zdecydowanie na sile. Jednak nie porzucano całkowicie kierunku racjonalizacji w pogłębianiu kompetencji władz regionalnych, czego dowodem były zapowiadane propozycje zwiększenia udziału finansowego za podejmowane przez region działania i decyzje. Ponadto, rozważano też przeniesienie uprawnień w zakresie decyzji z poziomu samorządu lokalnego na poziom regionalny. Wydaje się jednak, że nie można jednoznacznie stwierdzić, iż z upływem czasu konserwatyści stali się ugrupowaniem pozytywnie nastawionym do dewolucji. Wielokrotnie w tym okresie można zaobserwować, co Autor skrupulatnie podkreślił, niezdecydowanie kierownictwa tej partii i częste zmiany stanowiska. Prowadziło to często do sprzeczności programowych w wyróżnionych etapach. Przeprowadzona przez Autora solidna analiza porównawcza treści dokumentów programowych partii pozwoliła wyróżnić kilka kwestii charakterystycznych, na które wskazywali konserwatyści w ramach dyskusji o dewolucji w omawianym okresie. Po pierwsze, podkreślano, że jest to proces bez wyraźnych granic czasowych. Po drugie, wskazywano na jego nieodwracalność. Po trzecie, podkreślano jego swoistą otwartość i elastyczność, co oznaczało, że w pewnych narysowanych ramach ustrojowych, politycznych i finansowych dopuszczano pewne zmiany i pogłębianie, rozsze-

zanie, jeśli tego oczekiwalyby społeczeństwa. Po czwarte, wskazywano bardzo wyraźnie, że proces dewolucji stanowi zagrożenie dla spójności oraz więzów ustrojowych i politycznych całego Królestwa. I w końcu ostatni element, Partia Konserwatywna z czasem uświadomiła sobie, że wraz z rozwojem i pogłębianiem się świadomości odrębności wśród Walijszyków, pojawiło się zagrożenie utrwalenia negatywnego wizerunku Partii Konserwatywnej jako tej, którą nie interesują polityczne ambicje regionu lub wręcz je ignoruje. By tego uniknąć, zainicjowano wprowadzenie otwartego stosunku do zmian polityczno-ustrojowych zachodzących w Walii. I to była zasadnicza zmiana programowa w sprawie walijskiej.

W kolejnej części pracy Autor scharakteryzował i wnikliwie zanalizował znaczenie procesów decentralizacyjnych w programach politycznych Plaid Cymru (Partii Walii). Od początku istnienia centralnym punktem jej programu było dążenie do uzyskania niepodległości. Tego postulatu nie usunięto z programu nawet po przegranej pierwszym referendum dewolucyjnym w 1979 r. Partia ta wspierała również ideę dewolucji, łącząc ją z postulatami lewicowego rozwoju dobrobytu społecznego, poprawy jakości życia w regionie, zapewnienia warunków do swobodnego rozwoju społeczności lokalnych. Dewolucję postrzegano nie jako przeszkodę, ale jako szansę oraz istotny krok w wyznaczonym celu, czyli w kierunku całkowitej emancypacji Walii i z czasem ogłoszenia niepodległości. Od chwili wejścia w życie reformy decentralizującej ustroj Kró-

lestwa partia ta postulowała rozszerzenie kompetencji walijskiego zgromadzenia na uprawnienia do stanowienia prawa pierwotnego na wzór Parlamentu Szkockiego oraz swobody w decydowaniu o finansach (wpływach i wydatkach) regionu. Zgodnie z linią polityczną Plaid Cymru dewolucja otwierała nowy, ważny rozdział w historii Walii, w rozwoju aktywności politycznej społeczności regionu, zdecydowanie przecież słabszej niż miało to miejsce np. w Szkocji. Nacjonalści walijscy otrzymali duże poparcie w kolejnych wyborach do Zgromadzenia. Społeczeństwo identyfikowało ich z powstaniem władz regionalnych Walii oraz z postulatami dewolucyjnymi, pozostającymi w ścisłym – ich zdaniem – związku z niepodległością regionu. Partia ta umiejętnie połączyła owe – jak się wydaje sprzeczne postulaty – stając zarówno po stronie laburzystowskiego projektu dewolucyjnego, jak również po stronie dążeń niepodległościowych, ale za każdym razem będąc wyrazicielem interesów walijskich. Ta niezwykle trudna sztuka została opanowana na najwyższym poziomie i sprawiła, że ugrupowanie to stało się drugim, prawdziwie walijskim wyrazicielem postulatów regionu (utrzymującym poparcie na poziomie 20–25% głosów) i tak też ugruntowało swoją pozycję na scenie politycznej. Jednak należy podkreślić, że nacjonalści wypracowywali swoje stanowisko wobec dewolucji, opierając się na wypracowanych i zaproponowanych wcześniej postulatach Partii Pracy, albo je wspierając albo krytykując.

Ostatnią część recenzowanej pracy zajęła analiza dokumentów progra-

mowych Walijskich Liberalnych Demokratów. Również i to ugrupowanie w swoich dokumentach politycznych przyznawało, że dewolucja ma charakter nieodwracalnego, postępującego procesu, który z upływem czasu będzie się pogłębiał, determinowany społecznym wsparciem. Od początku partia ta dopuszczała perspektywę rozwoju autonomii walijskiej w ramach struktury scentralizowanej lub stopniowego przekształcenia Królestwa w państwo federalne. Liberalni demokraci dostrzegali możliwość uzyskania w przyszłości nawet pełnej suwerenności przez Walię w ramach struktury podobnej do Commonwealth. Jednak tym, co najważniejsze, a co podkreślali politycy tego ugrupowania, było wykształcenie się dynamicznego, wolnego społeczeństwa walijskiego, świadomego własnej historii, odrębności i swojego znaczenia na poziomie regionu oraz w kontekście całego kraju.

To właśnie wskazane główne i najsilniejsze ugrupowania polityczne w Walii wytyczyły kierunek zmian. Ale nie sposób nie przyznać, że to swego rodzaju kompromis stał się warunkiem ich znamienego wpływu na proces dewolucji w Walii.

Na zakończenie Autor książki formułuje określone wnioski dotyczące podjętych w analizowanym okresie decyzji związanych z dewolucją na terenie Walii. Kluczowe jest przede wszystkim wskazanie niezwykle ciekawej ewolucji zainteresowania problematyką dewolucji wśród walijskich ugrupowań politycznych. Podkreślić należy fakt, że początkowo dominował niski poziom zainteresowania

oraz poparcia dla reformy dewolucyjnej wśród partii walijskich, poza jedną – Plaid Cymru. Warto zaznaczyć, że w pewnym momencie wszystkie ugrupowania włączyły do swoich programów politycznych postulaty dotyczące dewolucji, niektóre z nich traktowały je bardzo utylitarnie w celu zwiększenia swojej obecności i wpływów na scenie politycznej w Walii. Autor wyodrębnił z programów ugrupowań walijskich kilka następujących elementów, charakteryzujących proces dewolucji w tym regionie: pierwszy i najważniejszy wniosek płynący z analizy to ten, że proces nie miał (i wciąż nie ma) z góry ustalonych ram czasowych; po drugie, należy podkreślić, że ma on charakter nieodwracalny; po trzecie, jego dynamika uzależniona jest od wielu czynników, które mają niejednakową siłę; po czwarte, proces ten nie ma założonego od początku efektu końcowego, jednak wiadomo, że jego istotą jest „rozluźnienie stopnia zależności politycznej Walii od centralnego ośrodka decyzyjnego”; i w końcu piąty element to fakt, że proces dewolucji w tej części Królestwa przyczynił się do wykształcenia rzeczywistej rywalizacji partyjnej na poziomie regionalnym, czego skutkiem był wzrost społecznego poczucia własnej odrębności i zainteresowania się sprawami politycznymi dotyczącymi Walii.

Reasumując dokonaną tu analizę pracy, dostajemy do ręki pozycję bardzo ciekawą, aktualną i wartościową. Jest to pierwsza publikacja tak szeroko i wieloaspektowo omawiająca wizję oraz istotę projektu dewolucyjnego

w jednej z części państwa brytyjskiego oraz dalszy rozwoju tego procesu w perspektywie walijskich partii politycznych. Wpisuje się ona w nurt badań nad regionalizacją dokonywaną się obecnie w państwach europejskich. Przedstawiona całość zagadnień została wsparta rozbudowaną literaturą zawierającą imponujący materiał zarówno źródłowy – dokumenty, programy partyjne – jak również monografie, artykuły naukowe, liczne artykuły prasowe oraz źródła internetowe. Niewątpliwie jest to publikacja godna polecenia i uwagi. Uzupełnia ważną lukę w analizie rozwoju sytuacji politycznej i ustrojowej w Walii w kontekście zmian związanych z procesem dewolucyjnym na Wyspach Brytyjskich. Ogromnym atutem publikacji jest to, że została napisana bardzo zgrabnie, przez co czyta się ją z wielką przyjemnością i zainteresowaniem od początku do końca. Czytelnik z pewnością nie będzie zawiedziony lekturą.

#### STRESZCZENIE

Książka Bartłomieja H. Toszka pt. *Reforma dewolucyjna w programach głównych partii politycznych w Walii w latach 1997–2011* stanowi owoc wieloletnich badań Autora, prowadzonych nad dewolucją walijską i wpisuje się w cykl publikacji analizujących zmiany dewolucyjne zachodzące w Wielkiej Brytanii od drugiej połowy lat 90. XX wieku. W pierwszej części pracy Autor definiuje i charakteryzuje, czym jest dewolucja, jaka była jej geneza, istota oraz ewolucja

w Walii. To politycy i partie polityczne stoją zwykle za wprowadzaniem zmianami ustrojowymi. W rozdziale drugim publikacji znajdziemy wnikliwą analizę specyfiki walijskiego systemu partyjnego. W trzeciej części przedstawiono założenia reform dewolucyjnych w programach walijskich partii politycznych w latach 1997–2011. B. H. Toszek nie stroni od pokazania tła politycznego i historycznego podejmowanych decyzji. Bardzo ciekawie przedstawił nastawienie i propozycje do reformy dewolucyjnej głównych ugrupowań politycznych w Walii na przestrzeni blisko 15 lat. Praca opiera się m.in. na analizie dokumentów programowych, manifestów wyborczych czterech najważniejszych ugrupowań politycznych, mających największy wpływ na podejmowane w Walii decyzje ustrojowe i polityczne: Walijskiej Partii Pracy, Walijskiej Partii Konserwatywnej i Unionistycznej, Plaid Cymru oraz Walijskich Liberalnych Demokratów. To cenna i bardzo ciekawa praca, a Czytelnik z pewnością nie będzie zawiedziony lekturą.

*Małgorzata Kaczorowska*

**DEVOLUTION REFORM  
IN THE PROGRAMS  
OF THE MAIN POLITICAL PARTIES  
IN WALES IN 1997–2011**

The book of Bartłomiej H. Toszek titled: *The devolution reform in the programs of the main political parties in Wales 1997–2011* is the result of the author's long-term research of the Welsh devolution and it

constitutes a contribution to a number of publications analyzing the devolutionary changes taking place in Great Britain since mid 1990's. In the first part of the work, the author defines and characterizes what devolution is, what was its genesis, its nature and evolution in Wales. Usually politicians and political parties are behind the introduced constitutional changes. In the second chapter of the publication we find a thorough analysis of the specificity of the Welsh party system. The third part, it presents the foundations of the devolution reforms in the programs of the Welsh political parties during the period 1997–2011. B. H. Toszek does not avoid showing the political and historical background of the decision making process. He presents in a very interesting manner, the attitude and proposals for the devolution reform of the main political groups in Wales over the space of nearly 15 years. The work is based, among others, on the analysis of the program documents, electoral manifestos of the four, most important political groups, having the largest impact on political and political decisions taken in Wales: the Welsh Labor Party, the Welsh Conservative and Unionist Party, Plaid Cymru and the Welsh Liberal Democrats. This is valuable and very interesting work, and the reader will certainly not be disappointed with this publication.

**KEY WORDS:** *devolution, Wales, constitutional reforms, political parties, National Assembly for Wales, Welsh Executive, Plaid Cymru (Party of Wales)*

## Autorzy

**TADEUSZ BODIO**, prof. dr hab., kierownik Zakładu Badań Wschodnich Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, członek Komitetu Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

**ŁUKASZ BUCZKOWSKI**, doktor nauk prawnych, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży.

**ANNA FLIGEL**, dr, adiunkt w Katedrze Teorii Polityki i Myśli Politycznej na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Główne zainteresowania naukowe: współczesna filozofia polityki i etyka społeczna.

**RADOSŁAW GRABOWSKI**, dr hab., Uniwersytet Rzeszowski.

**SABINA GRABOWSKA**, dr hab., Uniwersytet Rzeszowski.

**MAŁGORZATA KACZOROWSKA**, dr, Uniwersytet Warszawski.

**PIOTR KŁODKOWSKI**, dr hab., profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, były ambasador RP w Indiach (2009–2014). Członek Rady Konsultacyjnej „Muslim Perspectives”, publikacji wydawanej przez Muslim Institute w Islamabadzie.

**PAWEŁ MALENDOWICZ**, professor in the Institute of Political Science at the Kazimierz Wielki University (Bydgoszcz, Poland). The main areas of his research interests: anarchism in Europe, the hard left and the far right in Poland and in the world, the concepts of the vision of future in the policy of political groups, Polish Americans in the United States.

**EUGENIUSZ MIRONOWICZ**, prof. dr hab., Instytut Historii i Nauk Politycznych Uniwersytetu w Białymstoku.

**STANISŁAW SUŁOWSKI**, prof. dr hab., Dziekan Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

**PAWEŁ SWIANIEWICZ**, prof. dr hab., kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

**KRZYSZTOF TOMASZEWSKI**, dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

**MATEUSZ WAJZER**, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania badawcze: teoria gier, ewolucja społeczna, metodologia badań politologicznych.

**ВИТАЛИЙ ВИКТОРОВИЧ ГОНЧАРОВ**, кандидат юридических наук, исполнительный директор Юридическая консалтинговая корпорация «Ассоциация независимых правозащитников», Российская Федерация.

**JACEK ZALEŚNY**, dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

**PRZEMYSŁAW ŻUKIEWICZ**, dr hab., adiunkt w Instytucie Politologii Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego.

STUDIA POLITOLOGICZNE  
(wskazówki dla Autorów)

Forma przekazania tekstu: e-mailem, w edytorze Word (na adres sekretarza redakcji: zalesnyjacek@gmail.com).

Do tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

## Redakcja tekstu

### Układ analizy:

Autor

Numer ORCID

Tytułu analizy w języku polskim

Abstrakt: w języku polskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku polskim

Struktura analizy:

Wprowadzenie: uzasadnienie wyboru tematu i jego nowatorskość, cele analizy, hipotezy i tezy badawcze, zastosowane metody badawcze

– analiza

– konkluzje (wnioski)

Streszczenie w języku polskim

Tytułu analizy w języku angielskim

Abstrakt: w języku angielskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku angielskim.

Bibliografia

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy).

W pracy stosuje się śródtytuły

**Czcionka:** Times New Roman, 13.

**Akapit:** wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

**Przypisy polskie:** na dole strony, numeracja ciągła, czcionka 10, według wzoru:

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995, s. 206.

<sup>1</sup> Tamże, s. 27.

<sup>1</sup> M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

<sup>1</sup> T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 1–2, s. 37.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html> (dostęp: 6.12.2004).

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe.

**Objętość:** 25–35 tys. znaków (wraz ze spacjami).

W celu przeciwdziałania „ghostwriting” i „guest authorship” Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą „ghostwriting”.



„*Ghostwriting*” oraz „*guest authorship*” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („*financial disclosure*”).

Redakcja «Studiów Politologicznych» wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja «Studiów Politologicznych» dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce.

Teksty przekazywane do opublikowania w «Studiach Politologicznych» podlegają postępowaniu recenzyjnemu. W ciągu 2 miesięcy od złożenia tekstu Autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne. Następnie każda praca (po nadaniu jej anonimowości) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów «Studiów Politologicznych». Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji. W przypadku uzyskania recenzji negatywnej informacja o tym fakcie jest podawana Autorowi, a postępowanie publikacyjne ulega zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym. W przypadku recenzji negatywnej Autor otrzymuje recenzję nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzenta) oraz informację, że postępowanie publikacyjne uległo zakończeniu ze skutkiem negatywnym.

Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

STUDIA POLITOLOGICZNE  
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

**Указания для Авторы**

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word (на адрес секретаря «Политологических исследований»: zalesnyjacek@gmail.com).

К тексту прилагается заявление об оригинальности работы и о том, что на данное время она не заявлена в другие издания.

Редактирование текста

**Схема статьи:**

Автор

Номер ORCID

Название статьи на русском языке

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Текст статьи

Структура:

Введение: обоснование выбора темы и ее новизны, цели анализа, гипотезы и тезисы исследований, применяемые методы исследования

– анализ

– выводы

Название статьи на английском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Библиография

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень).

**Шрифт:** Times New Roman «13»

**Сноски:** внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

<sup>1</sup> И. В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006, с. 99.

<sup>1</sup> Там же, с. 27.

<sup>1</sup> См.: Н. Дж. Мельвин, *Узбекистан: переход к авторитаризму на шелковом пути*, [в:] С. И. Кузнецова (ред.), *Страны Центральной Азии на рубеже XX–XXI веков: становление национальных государств*, Москва 2006, с. 78.

<sup>1</sup> А. С. Автономов, *Процесс становления парламентаризма в Казахстане*, «Представительная власть» 1995, № 2, с. 27.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html> (дата обращения: 6.12.2004).

Параметры страницы: стандартные

**Объем:** 25–35 тыс. знаков с пробелами.

С целью противодействия «*ghostwriting*» и «*guest authorship*» редакция «Studiów Politologicznych» ввела процедуры, связанные с преградой «*ghostwriting*».

«*Ghostwriting*» и «*guest authorship*» являются проявлением научной недобросовестности. Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствующих субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С «*ghostwriting*» имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации.

С «*guest authorship*» («*honorary authorship*») имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов («*financial disclosure*»).

Редакция «Studiów Politologicznych» требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации). Автор несет ответственность за заявленную публикацию.

Редакция «Studiów Politologicznych» документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Тексты, направляемые для публикации в «Studiach Politologicznych», подлежат процессу рецензирования. В течение 2 месяцев с момента подачи текста автор уведомляется о том, что он допущен к процессу рецензирования либо не допущен в связи с формальными погрешностями. Далее каждая работа (после ее анонимизации) оценивается одним из редакторов «Studiów Politologicznych». После получения положительной оценки текст передается двум независимым рецензентам, не являющимся членами редакции. В случае отрицательной рецензии, данную информацию сообщают автору, а процесс публикации завершается с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию на отправленный текст (после удаления имени рецензента) и информацию, что процесс публикации завершён с негативным для него результатом.

Редакция не возвращает не заказанных текстов и оставляет за собой право к их редактированию и сокращению.

STUDIA POLITOLOGICZNE  
("POLITICAL SCIENCE STUDIES")

**Instructions for Authors**

Manuscripts should be submitted by email in Word format to the Secretary of "Political Science Studies": zalesnyjacek@gmail.com

A declaration confirming the original character of the paper and that it is not under consideration for publication elsewhere must be included.

**Editing of the text**

**Structure of the paper:**

**A scheme of the analysis:**

Author(s)

ORCID number

Manuscript title

Abstract (up to 600 characters)

Key words: up to 5

Body of the the manuscript

Introduction: justification of the research and its novelty, objectives of the analysis, hypotheses and research theses, applied research methods

– analysis

– conclusions

Bibliography

A short note about the Author(s) is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree).

**Font:** 13-point font size (Times New Roman)

**References:** at the bottom of the page, continuous pagination, 10-point font size, according to the following model:

<sup>1</sup> F. Millard, *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan 2004, p. 135.

<sup>1</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>1</sup> T. Zittel, *Legislators and their representational roles: strategic choices or habits of the heart?*, [in:] M. Blomgren, O. Rozenberg (eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge 2012, p. 107.

<sup>1</sup> F. Millard, *Elections, Parties...*, p. 176.

<sup>1</sup> A. Grant, *The Politics of American Campaign Finance*, "Parliamentary Affairs" 1998, № 2, p. 227.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artyki/45301.html> (access: 6.12.2004).

Page setup: standard

**Length:** 25,000–35,000 characters (spaces included).

To counteract „*ghostwriting*” and „*guest authorship*”, the Editorial Board of «Studia Politologiczne» has procedures to block „*ghostwriting*” and unacknowledged guest authorship. „*Ghostwriting*” and „*guest authorship*” are scientifically unreliable and dishonest. All detected cases will be disclosed, including notifying the proper entities (institutions employing the Authors, scientific societies, associations of scientific editors, etc.).

We are dealing with „*ghostwriting*” when a person who has made a significant contribution to the manuscript does not disclose their participation as one of the Authors or when their role is not mentioned in the Acknowledgements included in the publication.

We are dealing with „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) when the Author’s participation is negligible or none despite the fact they are listed as an Author/co-author of the publication.

The Author(s) is obliged to disclose the sources of financing for the publication, such as research grants from scientific and research institutions, associations and other entities („*financial disclosure*”).

The Editorial Board of “Studia Politologiczne” requires all Authors with reasonable claims to authorship to be named, including their institutional affiliations. The Authors should declare their contribution(s) to the manuscript including the development of the concept(s), assumption(s), method(s), protocols for data analysis, interpretation and conclusions. This information can be provided in a separate note (email) to the Secretary of “Political Science Studies”.

The Editorial Board of “Studia Politologiczne” documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science. Manuscripts submitted for publication in “Studia Politologiczne” are subject to a double-blind review. Within two months from the time of submission, the Author is advised if their paper has been accepted for review or rejected due to formal faults. Next, each manuscript (after being anonymized) is assessed by one of the Editors of “Studia Politologiczne”. After receiving a positive opinion, it is then passed on to two external reviewers, i.e. from outside the Editorial Board. In case of a negative review, that is, the manuscript being rejected for publication, the Author is advised accordingly and the paper, along with the anonymized reviewers’ feedback, is returned to them.

The Editorial Board does not return the manuscripts which have not been requested and reserves the right to edit and abridge them.

