

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

PAWEŁ MALENDOWICZ	
Ruchy społeczne i myśl polityczna – co, jak i po co badać?	5
KRZYSZTOF ŁABĘDŹ	
Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym i jej determinanty (na przykładzie Krakowa)	19
MARCIN SZEWCZYK	
Efektywność polityki wobec Romów w Polsce jako polityki publicznej	36
MAJA BIERNACKA	
Między konfliktem a pojednaniem. Ludy rdzenne Meksyku w ustawie zasadniczej i działalności administracji publicznej	52
MICHAŁ SZCZEGIELNIAK	
Polityka informacyjna urzędów centralnych w Polsce na przykładzie wykorzystania internetowych kanałów przekazu informacji	69
ŁUKASZ WOJCIECHOWSKI	
Bezpieczeństwo informacji i ochrona danych osobowych jako polityka publiczna – analiza wprowadzania mechanizmów i uregulowań prawnych	82
GRZEGORZ PASTUSZKO	
Pozycja prawna spikera Izby Gmin	94
MACIEJ STĘPKA	
Assessing risks. A critical perspective on conflict early warning systems	114
ARKADIUSZ MACHNIAK	
„Państwo Islamskie” i jego wpływ na aktualne bezpieczeństwo międzynarodowe ..	126
ANNA KOBIERECKA	
Uwarunkowania szwedzkiej polityki neutralności	141

RECENZJE

SABINA OLSZYK	
Andrzej Żebrowski, <i>Walka informacyjna w asymetrycznym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Wybrane problemy</i> . „Prace Monograficzne” nr 740, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2016, 560 ss., Bibliogr., ISBN 978-83-7271-952-2	155
JOANNA DZWOŃCZYK	
Piotr Sztompka, <i>Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej</i> , Wydawnictwo Znak, Kraków 2016, 350 ss.	162

SPRAWOZDANIA**KAMIL M. KUŚMIDER**

Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej „Debiut naukowy 2015 – zrównoważony rozwój”, 1 lipca 2016 r., Bielsko-Biała 169

WOJCIECH FURMAN

Polsko-niemiecka szkoła letnia dla młodych dziennikarzy mediów regionalnych i lokalnych z Ukrainy, Uniwersytet Rzeszowski, 3–10 lipca 2016 roku ... 172

Informacje dla autorów 176

Paweł Malendowicz*

RUCHY SPOŁECZNE I MYŚL POLITYCZNA – CO, JAK I PO CO BADAĆ?

SOCIAL MOVEMENTS AND POLITICAL THOUGHT – WHAT, HOW AND WHY TO RESEARCH?

Abstract

The article is a form of reflection upon the research subject, the research methods and the aim of research on social movements and political thought. The author of the article suggests that in the research being carried out one should use methods characteristic of other scientific disciplines and the terms used in other sciences, for example in medicine, cognitive science or sociology. Replying to the question of the aim of research, the author explains that science is to serve the cognition and understanding of the world. Science is not supposed to be an art cultivated by a small circle of scholars in order not to contribute to the degeneration of the social system.

Key words: science, academic research, the aim of research, social movement, political thought

Ruchy społeczne i myśl polityczna są obszarami badań z zakresu nauk o polityce, które należą do grona najbardziej intrygujących, wzbudzających ciekawość uczonych, ale i poprzez czynione interpretacje, wpływających na kontrowersje i powodujących polemiki. Niestety coraz częściej w rodzimej literaturze naukowej efekty tych badań ogłaszane są drukiem w formie prostych analiz, diagnoz, czy też deskrypcji ujmowanych w sposób wycinkowy, nieuwzględniający otoczenia czasowego, społecznego i przestrzennego, które determinują myśl i ruchy społeczne. Niekiedy wyniki takich badań sprowadzają się do poszerzania wiedzy wąskiego grona naukowców, ale nie przyczyniają się do zrozumienia świata i jego ulepszenia. Niewielu badaczy zadaje sobie pytanie – po co? i czemu służyć one powinny? Jak badać ruchy społeczne i myśl polityczną? i co właściwie badać? A przecież metody badawcze są niczym

* Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, ul. ks. J. Poniatowskiego 12, 85-671 Bydgoszcz, e-mail: p.malendowicz@ukw.edu.pl

przepis na dobrą nalewkę. Ten przepis, ale i inne przepisy, należy poznać i przetestować. Dopiero wówczas można osiągnąć właściwy efekt smakowy i pożądaną moc. Nie można przy tym pominąć innych konsekwencji oraz różnych gustów i preferencji ukształtowanych wewnętrznie i osobowościowo, ale i determinowanych społecznie. Podobnie jest z metodami prowadzonych badań, podejściami ontologicznymi i epistemologicznymi oraz perspektywami teoretycznymi, których interpretacje są owymi gustami.

Co badać?

Czym jest myśl polityczna? – na to pytanie przed laty odpowiedział już Waldemar Paruch (Paruch 1999: 27–39). Zdefiniowany został także ruch społeczny (Ulicka 1993: 5; Sztompka 2005a: 176), choć tu nieprzerwanie pojawiają się przypadki niewłaściwego stosowania tego terminu, mylącego akcję i proces z ludźmi jako uczestnikami ruchu. Na to nakładają się problemy z rozróżnianiem ruchu społecznego i politycznego, a przecież sfera polityczności nie jest czymś ściśle odrębnym od społecznej. Czym jest polityczność, a czym jest upolitycznienie wyjaśnił już Mirosław Karwat (Karwat 2010: 63–88).

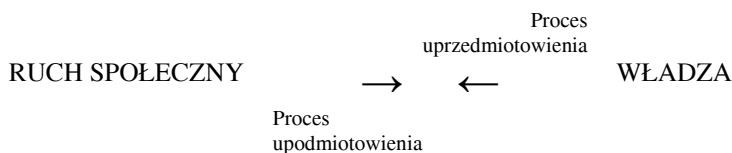
Dobrze się dzieje, że niezmiennym przedmiotem zainteresowań licznych naukowców pozostają cele ruchów społecznych, będące także elementem (warstwą) myśli politycznej. Jednakże poza odpowiedzią na pytanie „po co?” powstał ruch społeczny, równie ważna jest odpowiedź na pytanie „dlaczego?” on powstał. „Dlaczego”, a więc z jakiej przyczyny, nie tylko zaś w jakim celu. Wbrew pozorom odpowiedź na pytanie o przyczyny nie musi zawsze wiązać się z odpowiedzią na pytanie o cele. Dotyczy to takich ruchów, których istotą jest... sam ruch, jego dynamika, akcja, bieg, w którym „gonienie króliczka” jest ważniejsze niż jego złapanie.

Pytanie o przyczyny i cele ruchu społecznego nie jest współcześnie pytaniem wyłącznie o prawa, płace, podziały klasowe czy stanowisko wobec władzy. To pytanie o miejsce w sieci społecznej. To pytanie o znaczenie węzła w siatce, którego rozwiązanie wpłynąć może, bądź nie, na zniszczenie sieci. W każdej sieci bowiem są węzły ważniejsze i mniej ważne. Uderzenie w węzeł kluczowy spowodować może uszkodzenie sieci, zaś uderzenie w węzeł poboczny nie musi powodować konsekwencji. Obrazując to twierdzenie na przykładzie meczu piłki nożnej – napastnik celujący w środek siatki bramki, używając nadzwyczaj silnego uderzenia, może tę siatkę zniszczyć poprzez jej rozerwanie. To powoduje konieczność wymiany siatki w bramce. Ale już uszkodzenie

siatki bocznej, a więc jej miejsca, które dla przebiegu meczu ma niewielkie znaczenie, nie spowoduje konieczności wymiany siatki. Podobnie jest z sieciowymi relacjami władczymi. To relacje między węzłami kluczowymi – wysyłającymi impulsy (informacje), a marginalnymi – będącymi odbiorcami impulsów. Współczesne ruchy to właśnie elementy siatki bocznej (gdzie sieć obrazuje całe społeczeństwo, a ruch jest jej częścią), pomijane, spychane na margines czy raczej w „naturalny” sposób znajdujące się w obszarze tego marginesu.

Współczesne społeczeństwo nie jest jednak wyłącznie siecią. To społeczeństwo transformujące się, będące hybrydą sieci i wertykalizmu. To ciągle jeszcze struktura hierarchicznie złożona, choć transformująca się w sieć. Dlatego też nie bez znaczenia pozostaje badanie ruchów społecznych z wykorzystaniem normatywnej teorii władzy, kojarzonej z Krzysztofem Pałeckim (Pałeczki 2002: 183–217). Zgodnie z tą teorią ruchy społeczne należałyby zinterpretować jako części aktywne i awangardowe społeczeństwa, reprezentujące różne i zróżnicowane wartości, potrzeby i interesy, dążące do upodmiotowienia w formie zmiany samej relacji społecznej, zaś władzę jako tę, która uprzedmiotawia, w znaczeniu celu relacji społecznej (choć kategorię „władza” można potraktować także inaczej).

Takie ujęcie problemu służyć może badaniom myśli negującej demokrację liberalną i ruchów antysystemowych, ale nie wyłącznie ich. Może być przydatne choćby w badaniach patologii władzy w systemie demokratycznym. Jednakże należy przy tym być świadomym omińnięcia problemu złożoności struktury społecznej, wielości dążeń i relacji międzygrupowych w społeczeństwie oraz pluralizmu pojęciowego terminu „władza”. Tylko wówczas schemat procesów uprzedmiotowienia i upodmiotowienia może być poprawnie interpretowany, kiedy i te aspekty zostaną uwzględnione.



Przedmiotem badań nad ruchami społecznymi mogą być ich liderzy, składy i baza. Badania tej ostatniej winny uwzględniać złożoność potrzeb i interesów społecznych, a także wieloaspektową analizę sympatii społecznych wobec ruchów, ich inspiratorów, popleczników i wszystkich innych zainteresowanych ruchem.

Literatura socjologiczna i politologiczna obfituje w liczne typologie i klasyfikacje liderów i przywódców ruchów. Analizując je, warto mieć

na względzie różnice między typologiami i klasyfikacjami dotyczące rozłączności i całkowitości (kompletności, zupełności, całościowości), a także perspektywy ich tworzenia.

W psychologii społecznej uznaje się, że przywódca jest najsilniejszą i najbardziej wpływową jednostką w grupie, odpowiada za kierunki działań grupy. Przywództwo może mieć charakter jednoosobowy, jak i wieloosobowy. Może przejawiać się w różnych stylach – zorientowanych na ludzi lub na zadanie (Crisp, Turner 2009: 134). W socjologii typem idealnym przywódcy może być np.: prorok, wyzwoliciel, rewolucjonista, strażnik, reformator (Wiatr 2002: 135).

Mając to na uwadze, warto sięgnąć do koncepcji znanych z literatury, ale nieco zapomnianych przez młodych badaczy. Jedną z nich jest koncepcja Floriana Znanieckiego, opisana w dziele *Ludzie terazniejsi a cywilizacja przyszłości*. Znaniecki podzielił ludzi normalnych na dobrze wychowanych, którzy całą młodość, przygotowując się do pracy, przeżyli pod wpływem kręgów wychowawczych, bawiąc się z rówieśnikami pod kontrolą wychowawczą; ludzi pracy, wychowywanych zbyt krótko, których okres pracy rozpoczął się zbyt wcześnie i nie pozostawił czasu na zabawę; oraz ludzi zabawy, którzy sporą część młodości spędzali poza kontrolą starszych, właśnie na zabawie. Według autora *Ludzi terazniejszych*, są też ludzie podnormalni i nadnormalni, tzn. tacy, którzy spełniają nieodpowiednie dla siebie role społeczne, niezgodne z nabytym w dzieciństwie i młodości typem biograficznym. Podnormalni to ci, którzy nie potrafią bądź nie chcą przystosować się do wymagań społecznych. Znaniecki wymienił np. beznadziejnych proletariuszy, którzy odgrywali rolę bojowców. Nadnormalność zaś jest niewytłumaczalną wybitnością indywidualną. Osobnik w określonej roli społecznej czyni bowiem lepiej lub więcej. Są wreszcie zboczeńcy. Są nimi ci, którzy nie tylko w rolach społecznych, ale całej ewolucji biograficznej odbiegają od ludzi zabawy, pracy i dobrze wychowanych. Zboczeńcom podnormalnym i nadnormalnym wspólna jest buntowniczość przeciw normom regulującym ich role społeczne. Ludzie normalni także buntują się, ale tylko przy wsparciu swoich kręgów społecznych (np. pracownik liczący na wsparcie współpracowników). Zboczeniec buntuje się we wszelkich kręgach, nie potrzebuje oparcia, nie dąży do normalizacji życia (Znaniecki 1974; zob. też Malendowicz 2016: 271–288).

W badaniach liderów, uczestników ruchów społecznych i ich bazy warto oprzeć się także na innych koncepcjach, wymienionych przez Tadeusza Palecznego (Paleczny 1998: 82–98). Karl Mannheim wyróżnił cztery typy elit uwalniających się od społeczeństwa: rewolucjonistów społecznych, myślicieli, konserwatystów oraz typ elitarno-humanistyczny. David Riesman wymienił dwa typy osobowości, odmiennie nastawio-

nych na realizację norm kulturowych: człowieka wewnątrzsterowanego, określonego dominującą zasadą priorytetu zinternalizowanych norm i wartości wywodzących się z kultury tradycyjnej, oraz typ człowieka zewnątrzsterowanego, opierającego się na większej otwartości i zależności od środowiska kulturowego. Dla wewnątrzsterowanego wartością naczelną stało się osiągnięcie bogactwa lub władzy, dla zewnątrzsterowanego wartością stało się uznanie. Dla wewnątrzsterowanego zabawa jest krótką przerwą w pochłaniającej go pracy, dla zewnątrzsterowanego odwrotnie – zabawa jest przede wszystkim swobodnym działaniem (Riesman, Glazer, Denney 1971). Riesman wyróżnił jeszcze typ ludomana, antycypując tym samym postać kontestatora lat 60. XX w., buntownika protestującego przeciwko centralizacji i uniformizacji kulturowej. Charles Reich przeanalizował natomiast typ człowieka o trzecim stanie świadomości, przeciwstawiającego się kulturze społeczeństwa konsumpcyjnego (Palczyński 1998: 82–98). Według jeszcze innej klasyfikacji, autorstwa Ervinga Goffmana, życie społeczne przypomina teatr. Uczestnicy ruchów społecznych są natomiast tymi, którzy nie odgrywają tradycyjnych ról w teatrze życia (Goffman 2010). Nie można przy tym zapomnieć o klasyfikacjach socjologicznych Piotra Sztompki, który wymienił liderów działania, liderów myślenia oraz ludzi tworzących historię nieświadomości i świadomości (Sztompka 2005b: 244–245).

Badania liderów ruchów w ujęciu wielkich osobowości sprawczych nie powinny być traktowane jednak jako wyłączna determinanta ruchu. Przyczyn kształtowania się ruchów należy szukać poza jednostkami i wokół jednostek, w dążeniach grup społecznych, celach aktywnych uczestników ruchu i dążnościach jego bazy, w świadomości przynależności do grupy i poszukiwaniu skutecznych sposobów osiągnięcia celów.

Obszarami badań nad ruchami społecznymi, związanymi z wyżej wskazanymi, są funkcje ruchów. Funkcje pełnione wobec społeczeństwa należy jednak analizować w kontekście rodzajów krytyki systemu politycznego – krytyki akcydentalistycznej bądź substancjalistycznej. Druga z nich skutkowałaby zniszczeniem systemu, a więc ruch, który podejmuje substancjalistyczną krytykę systemu politycznego, dąży do jego likwidacji. Jest ruchem destrukcyjnym i antysystemowym. Pierwsza ma natomiast charakter wypadkowy, a nie istotnościowy. Obejmuje te sfery społeczne, które możliwe są do naprawienia. Funkcjami realizowanymi przez ruchy społeczne w ramach krytyki akcydentalistycznej systemu społecznego mogą być zatem: profilaktyka, edukacja, wartościowanie, motywowanie, aktywizowanie, kontrola, informowanie, wyjaśnianie, wskazywanie alternatyw, reformowanie, funkcja dyrektywna i etyczna (Malendowicz 2013a: 83–97). Analizując nowe ruchy społeczne, Tadeusz Palczyński wymienił natomiast funkcje: diagnostyczną, krytyczną,

mobilizacyjną, prowokacyjną, konstruktywną, modernizacyjną, innowacyjną oraz ludyczną (Paleczny 2010: 31–35).

Realizowanie tych funkcji przez ruchy społeczne uzależnione jest od ich siły i znaczenia. Siłę ruchu można określić, posługując się kryteriami (logikami) zaproponowanymi przez Donatellę della Portę i Mario Dianiego. Są nimi: logika liczb, logika szkód i logika świadectwa. Zgodnie z pierwszą o sile ruchu decydować może liczba jego uczestników, zgodnie z drugą – szkody przezeń powodowane, a zgodnie z trzecią – zaangażowanie i skłonność do poświęceń uczestników ruchu (Porta, Diani 2009: 188–197). Nie są one jednak wystarczające i warto uzupełnić je o kryterium przywództwa, szczególnie z uwzględnieniem charyzmy przywódcy, kryterium demagogii i populizmu, które wpływają na manipulowanie społeczeństwem, kryterium paradoksów demokracji, która umożliwia pluralizm działania ruchów społecznych, kryterium prowokacji, która jest metodą zaistnienia ruchu, kryterium relatywnej deprywacji, będącej poczuciem upośledzenia społecznego wpływającym na zaangażowanie w ruch, kryterium mobilizacji zasobów, czyli zdolności do zorganizowania ruchu (Malendowicz 2015: 151–169).

Poza wyżej zaproponowanymi obszarami badania ruchów społecznych należy wskazać także inne, nie mniej ważne i ściśle związane z odpowiedzią na pytanie o cel prowadzonych badań. Obszarem takim może być komunikowanie się uczestników ruchu i ich język, który rysuje (tworzy) obraz otoczenia. Dotyczy to zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego wymiaru komunikowania się uczestników ruchu. To łączy się z relacjami uczestników ruchu w jego wnętrzu, ale i ukierunkowanymi na zewnątrz, do otoczenia społecznego. Stąd model analizy aktu komunikacyjnego Harolda Lasswella: Kto? – Co? – Jakim medium? – Do kogo? – Z jakim skutkiem? (Sasińska-Klas 2015: 167) powinien zostać uzupełniony pytaniami wykraczającymi poza akt komunikowania: Dlaczego? – Po co? – W jakich warunkach? Połączenie trzech ostatnich pytań z pytaniem „Do kogo?” może bowiem doprowadzić do wniosku, że jak uznał Ryszard Skarżyński, nie ma już odbiorców wielkich idei, a stare odchodzą w zapomnienie. Choć idealny ład jest jeszcze do pomyślenia, to w społeczeństwie dobrobytu technika nie pozwala grupom społecznym na marzenia. „Wideoologia” zastąpiła ideologię. Stworzyła świat obrazu, wypierając marzenia i utopijne wizje przyszłości (Skarżyński 1998, 2002).

Z tym wiążą się formy aktywności uczestników ruchu, które mogą być oparte na tradycyjnych wzorcach, posadowionych w realiach minionych stuleci, albo mogą być formami nowoczesnymi i opartymi na nowych mediach. To z kolei związane jest z perspektywnością ruchu, a więc z ukierunkowaniem działań np. na utworzenie partii politycznej, rozpad po osiągnięciu celu albo na zdobycie władzy lub zmianę spo-

łeczną opartą na reformie lub rewolucji. A to z kolei łączy się z substancjalizmem i akcydentalizmem krytyki stanu zastanego, potrzebami, interesami i wartościami właściwymi uczestnikom ruchu, a także możliwościami działania, na które wpływają wymienione kryteria (logiki), zwłaszcza w odniesieniu do demokratycznego (pluralistycznego) bądź niedemokratycznego (totalnego) otoczenia.

Jak badać?

Wskazując wyzwania badawcze we współczesnej światowej politologii, Teresa Sasińska-Klas, odwołując się do opinii i analiz uczonych, wyodrębniła trzy zagadnienia teoretyczno-metodologiczne, które wywierają wpływ na kontekst prowadzonych rozważań: po pierwsze, należy pozbyć się archaicznego założenia, że możliwa jest neutralność badacza w odniesieniu do badanych obiektów, bowiem badacz jest uwikłany w kontekst sytuacji, w ramach której prowadzi badania, po drugie, w prowadzonych analizach należy uwzględnić czas i przestrzeń, jako zmienne istotne dla rezultatu badań, po trzecie, należy pozbyć się przeświadczenia o rzekomej rozłączności sfer politycznej, społecznej i ekonomicznej, które przenikają się (Sasińska-Klas 2015: 174–175).

Pierwsze z tych zagadnień dotyczy postaw badawczych, które szczególnie istotne są w badaniach realizowanych w obszarze ruchów społecznych i myśli politycznej. Należy zgodzić się, że neutralność badacza jest niemożliwa, co jednakże nie znaczy, że nie trzeba do niej dążyć, z jednoczesną świadomością braku możliwości jej osiągnięcia w stopniu pełnym. Dążenie do niej możliwe jest poprzez próbę przyjęcia postawy dystansu i „kontrolowanej empatii”. W przypadku prowadzenia obserwacji ruchu radykalnego lub ekstremistycznego polega ona na odizolowaniu się badacza od czynników determinujących postrzeganie przez niego zjawisk i procesów, którymi są zasady i normy dominujące w jego otoczeniu społecznym, oraz czasowym przyjęciu sposobów myślenia właściwych radykałom i ekstremistom. Etapem wieńczącym obserwację jest zdystansowanie się od badanego obiektu na rzecz ograniczonej, ale możliwie obiektywnej jego deskrypcji, syntezy i eksplanacji. Idzie bowiem o to, aby „poczuć” badany obiekt, „żyć” nim i z nim, przynajmniej w czasie prowadzonych badań (Malendowicz 2013b: 17–18).

Uczony dąży do neutralności, ale jego postawa neutralną nie jest mimo starania o zachowanie dystansu wobec badanego obiektu. Nie jest bowiem tak, że „człowiek zdolny jest do pełnego dystansu w poznaniu tego, w czym sam uczestniczy lub co dla niego ma w każdym razie jakieś znaczenie” (Karwat 2012: 168), a nadto „Uczony jest na ogół świa-

domy tego, że poznanie faktów niebezpiecznie ociera się o kreację faktów i w ogóle o współkształtowanie badanej rzeczywistości” (Karwat 2012: 167). Jeśli zatem tak jest, to niech uczonej tworzy rzeczywistość na podstawie możliwie prawdziwego doświadczenia. Niech rozróżnia zjawiska same w sobie od ich obrazów (Karwat 2012: 164).

Postulat ten łączy się z koniecznością „odświeżenia” obserwacji jako techniki badań empirycznych. Nie chodzi jednak o każdą obserwację, a zwłaszcza o taką, która mylona jest z nieukierunkowanym widzeniem. Obserwacja jest bowiem spostrzeganiem nastawionym na obiekt i nań ukierunkowanym. Chodzi także o obserwację „od wewnątrz” – uczestniczącą. Jak cenna to technika w badaniach ruchów społecznych i ich myśli, można przekonać się poprzez osobiste doświadczenie i komparatywykę sprawozdań z badań sporządzanych przez tych naukowców, którzy ją przeprowadzili, i tych, którzy nie sięgali do niej lub ograniczali się do obserwacji „z zewnątrz”. I tak, np. badanie postaw anarchistów, ich zrozumienie i ocena wymaga „stania się” anarchistą na choć krótki czas. Badanie zgromadzeń nacjonalistów zgrupowanych w Marszu Niepodległości zobowiązuje do podróży do Warszawy i przejścia odcinka od Ronda Dmowskiego do Stadionu Narodowego, jak było w 2015 r. Ale dotyczy to także innych obszarów zainteresowań uczonych. Np. badania nad Polonią amerykańską nie mogą odbywać się wyłącznie przez obserwację z kraju, ale już badania żołnierzy uczestniczących w misji na terenie Iraku wymagają refleksji nad proporcją ryzyka i korzyści naukowej. Jeśli jednak warunek „poczucia” obiektu nie jest spełniony, to wynik badania zawsze obarczony jest niepoprawnością jego zrozumienia.

W tym kontekście nie sposób pominąć postulatów wybrzmiewających przed laty z kart *Against method* Paula K. Feyerabenda (Feyerabend 1996). Anarchizm metodologiczny Feyerabenda jest szkołą kontrowersyjną, a jego prekursor uznawany był nawet za osobę niepoważną. Warto jednak nie odrzucać jego założeń bez ich analizy i oceny. Nie idzie o to, aby z zasady „nic świętego” (*anything goes*) uczynić świętość, bo o to nie chodziło nawet jej autorowi. Idzie o to, aby nauka, będąc formą aktywności ukierunkowaną na ludzi, działa się z ludźmi, wśród nich, we wzajemnych z nimi stosunkach. Tymczasem uczonej, niczym polityk lub biznesmen, widzący świat z okna samochodu albo z fotela swojego gabinetu, nie dostrzega tego, co widzi pasażer tramwaju, miejskiego autobusu albo przechodzień przejścia podziemnego na dworcu kolejowym. Świat widziany zza szyby auta nie jest światem prawdziwym. Dążenie do poznania go to jednak nie tylko otwarcie szyby, ale też opuszczenie samochodu i „poczucie” świata takim, jakim on jest.

Poza problemem postawy badawczej Teresa Sasińska-Klas zwróciła uwagę na potrzebę pozbycia się przeświadczenia o rzekomej rozłączno-

ści sfer politycznej, społecznej i ekonomicznej, które przenikają się, oraz na konieczność uwzględniania w analizach czasu i przestrzeni, jako zmiennych istotnych dla rezultatu badań. Na pierwszy z dwóch ostatnich postulatów wskazano wyżej, a zagadnienie to związane jest z analizami Mirosława Karwata o pojęciu polityczności i upolitycznienia (Karwat 2010: 63–88), ale także z wzajemnymi zależnościami i przenikaniem się sfer ludzkiej egzystencji. Natomiast odnosząc się do drugiego postulatu, warto wymienić przykład stosowania terminów lewica i prawica. Roman Bäcker już przed laty ocenił, że to „pojęcia kontekstualne i ograniczone czasowo oraz terytorialnie” (Bäcker 2011: 146). Tymczasem nadal są one stosowane z pominięciem odniesień do konkretnego czasu i konkretnej przestrzeni. Zresztą wzięwszy pod uwagę podobieństwa skrajów lewicy i prawicy, łącząc je ze sobą, okazuje się, że otrzymana figura geometryczna nie jest już linią prostą. Może zatem zasadne byłoby ograniczenie stosowania tych terminów lub opracowanie nowych, będących wyrazem stosunku wobec państwa i jego systemu politycznego. Wówczas ruchy i partie mogłyby być klasyfikowane jako np. antysystemowe – systemowe – nadsystemowe (ostatnia kategoria odnosi się do koncepcji Floriana Znanieckiego – typu człowieka nadnormalnego). Nadsystemowymi ruchami byłyby te, które wskazując na wady współczesnych demokracji, opartych bardziej na pozorach pluralizmu (istniejącego przecież w ramach dominującej narracji), z coraz szerszymi kompetencjami organów niewybieralnych i niepolitycznych, nie dążą do jej zburzenia, ale naprawy. Te pojęcia nie byłyby jednak również wolne od kontekstu, wszak to, co w jednym systemie politycznym byłoby wsparciem dla systemu, w innym mogłoby być postawą antysystemową.

Poza wymienionymi problemami teoretyczno-metodologicznymi do zbioru wyzwań w badaniach ruchów społecznych i myśli politycznej zaliczyć należy kwestię holizmu prowadzonych analiz. Nie chodzi tyle o całościowość badań nurtów myślowych albo o wieloaspektowość działań ruchu, ale o prowadzenie takich całościowych analiz, których połączone elementy przekroczą sumę ich dodawania. Holizm oznacza bowiem patrzeć na badany obiekt w całości, ale również widzenie jego tła. Owo tło to zmienne otoczenie obiektu, czynniki wpływające nań i go warunkujące, to przenikające się przestrzenie, działania i procesy oraz sprzężenia zwrotne i reakcje. Myśl i ruch to bowiem kategorie dynamiczne, a ujmowane jako statyczne mogą być tylko wówczas, kiedy zatrzymują się w czasowym punkcie. Ale to badania właściwe dla studiów przypadków.

Wyzwaniem dla politologii, a w szczególności dla badaczy myśli politycznej i ruchów społecznych, jest interdyscyplinarność badań. Nie powinna ona dotyczyć wyłącznie korzystania z metod i narzędzi właści-

wych innym dyscyplinom z obszaru nauk społecznych. Metody takie wykorzystywane są bowiem o tyle, o ile służą nauce o polityce. W tym warto posiłkować się metodami innych dyscyplin, nawet medycyny, dla której metoda różnicowania jest podstawą w diagnostyce chorób na podstawie niesprecyzowanych przez pacjenta objawów. Podobnie jest z ruchami społecznymi i nurtami myśli politycznej. Klasyfikowanie ich do określonego nurtu niekiedy musi odbywać się poprzez różnicowanie cech przez badacza (wyodrębnienie wartości pierwotnych i cech nadrzędnych należących do danego zbioru). Z drugiej strony proponuje się też stosowanie metody zbiorów rozmytych (*fuzzy set*) zaczerpniętej z nauk ścisłych. Polega ona na wyodrębnianiu stanów pośrednich zamiast wyłącznego definiowania sytuacji bycia „w” i „poza” (Bäcker 2011: 19–20). Metoda ta okazuje się pomocna w badaniach poziomu radykalizmu myśli i ekstremizmu ruchu. Z prasoznawstwa i medioznawstwa do badań myśli i ruchów warto wykorzystywać badania longitudinalne, które polegają na zbieraniu danych w różnych okresach, co umożliwia określanie kierunków ewolucji stanowisk i wskazywanie trendów w sposobach myślenia (Wimmer, Dominick 2008: 297–323). Nader interesujące dla politologii pozostają badania leksykalne, slangów, tonu i emocji, przekleństw czy kodów językowych. Potwierdzają to autorzy opracowań, wśród których, w odniesieniu do myśli i ruchów społecznych, uwagę zwraca praca z pogranicza prasoznawstwa i językoznawstwa autorstwa Wojciecha Kajtocha *Świat prasy alternatywnej w zwierciadle jej słownictwa* (Kajtoch 1999).

Wykorzystując badania językoznawcze, lingwistykę stosowaną i obce filologie, a także nauki o kulturze, warto podejmować próby określania znaczeń tych samych pojęć wyrażanych innymi językami. Nie sposób bowiem zrozumieć dzieł Platona i Arystotelesa, jeśli terminowi „demokracja”, używanemu przez nich w starożytności, nadamy współczesne znaczenie. Ale też nie sposób zrozumieć współczesnego systemu politycznego Rosji, jeśli spojrzymy nań wyłącznie z perspektywy demokracji zachodniej. Umiejętność tłumaczenia języka innych i przekładania go na „język zrozumienia” jest kluczem do wiedzy o inności. To bowiem język tworzy obraz światów, do których zrozumienia kluczem staje się translacja. Konflikt między dwoma prawdziwymi twierdzeniami jest możliwy tylko wówczas, gdy prawdy te są usytuowane w odmiennych kulturach znaczeniowych. Odszyfrowywanie i rozumienie znaczeń jest także zadaniem nauki.

Coraz częściej w opisie myśli politycznej uczeni odwołują się do kategorii właściwych antropologii kulturowej – natywizmu, kontrakultury, autonegatywizmu i witalizmu. Są one charakterystykami czterech typów postaw wobec kultury dominującej i własnego narodu, postaw

pozytywnych bądź negatywnych (Bäcker 2011: 153–159). Ponadto użyteczne jest odnoszenie się w badaniach ruchów społecznych do biologii i właściwego jej pojęcia morfogenezy. Piotr Sztompka wyjaśnił, że jest to „proces wyłaniania się, artykułowania i utrwalania struktur rozmaitego rodzaju z chaosu działań podejmowanych przez członków społeczeństwa” (Sztompka 2005a: 432). W badaniach myśli politycznej i wartości pierwotnych dla jej kierunków pomocne okazują się odniesienia do osiągnięć socjologii rodziny. Badając rolę narodu i państwa narodowego jako wartości nadrzędnych w nacjonalizmie, wykorzystując ustalenia socjologii rodziny np. dotyczące funkcji rodziny, można je przełożyć na funkcję narodu i zrozumieć jego wagę dla nacjonalistów. Przy tym należy abstrahować od sztywnych podziałów między małymi i wielkimi grupami społecznymi. W badaniach anarchizmu zasadne jest interpretowanie idei wolności, nadrzędnej w tym nurcie myślowym, w kategoriach właściwych estezjologii. Wykorzystując osiągnięcia nauki o zmysłach, można bowiem pokusić się o stwierdzenie, że dla anarchistów wolność nie jest prawem, jak zwykle określa się ją w międzynarodowych dokumentach, ale jest zmysłem, czymś właściwym człowiekowi z natury, a nie „danym”, jak się daje (uchwała) prawa.

Fundamentalne znaczenie dla nauk społecznych ma osadzenie ich w podejściach badawczych charakteryzowanych w ramach kryterium ontologicznego i epistemologicznego. Spory między pozytywistami, realistami i interpretacjonistami są ciągle żywe (Marsh, Stoker 2006: 22–40). Tymczasem uwzględnianie ich wzajemnych krytyk i dążenie do traktowania ich jako komplementarnych, a nie konkurencyjnych, może znacząco przyczynić się do diagnozowania problemów politycznych i ich zrozumienia, a przez to rozwiązania. Takie podejście badawcze naraża wprawdzie jego zwolenników na zarzuty o relatywizm, jednakże potraktowanie relatywizmu jako metody badawczej uzupełniającej analizę służyć ma zrozumieniu świata poprzez rozumienie różnych sposobów widzenia go i myślenia o nim. Stąd paradoksalnie relatywizm może prowadzić do obiektywizmu, choć nie pełnego, bo ograniczonego, mimo wszystko, kontekstem.

Po co?

Cele szczegółowe badań ruchów społecznych i myśli politycznej kreślone są przez autorów rozpraw zgodnie z ich zamierzeniami i w odniesieniu do stawianych pytań badawczych i hipotez. Celem wyższego rzędu powinno być jednak uczynienie świata bardziej poznawalnym. To jednak tylko cel pośredni, ponieważ w ostateczności nauka powinna

służyć ulepszeniu świata, jakkolwiek nie zabrzmiałoby to idealistycznie albo utopijnie. Ale dlaczegoż nie pozwolić sobie na odrobinę utopizmu – stawianie celów zmaksymalizowanych zawsze przynosi lepszy efekt niż minimalizm realizowanych zadań. Gdyby Thomas More w *Utopii* i Tommaso Campanella w *Mieście Słońca* nie wyobrazili sobie idealnego świata, z idealną strukturą i organizacją społeczną, z systemem zapewniającym pełne zaspokojenie potrzeb materialnych i duchowych, to czy obecna epoka nie pozostawałaby sto lub więcej lat w przeszłości? Choć nauka „jest” gdzieś indziej niż myśl polityczna i nie opiera się na wyobrażeniach, to przecież nie może być to przyczyną odrzucenia jej celu nadrzędnego.

Uczynienie świata bardziej poznawalnym powinno służyć jego rozumieniu. Zakładając, że niektórzy ludzie twierdzą, iż świat ów rozumieją, należy uznać, że albo są w mniejszości, albo są nadto narcystyczni w samoocenie – co bardziej prawdopodobne. Przyjmując jednak, że jest to możliwe, zbliżamy się do hipotezy autorstwa Alfredo M. Bonanno – pochodzącego z Włoch propagatora anarchizmu insurekcyjnego. Założył on, że w przyszłości świat społeczny będzie składał się z dwóch warstw – „włączonych” i „wyłączonych”. Warstwa włączonych będzie uprzywilejowana materialnie, ale nie będzie musiała odgradzać się od wyłączonych systemem kordonów i gett. Wystarczy, że odetnie ich od komunikacji. Włączeni i wyłączeni będą posługiwać się innymi kodami językowymi. Wyłączeni nie będą czuć pewnych potrzeb, gdyż o ich istnieniu nie będą wiedzieć. Z czasem system komunikacji odetnie im dostęp do koncepcji człowieczeństwa, równości i braterstwa. Włączeni i wyłączeni tylko pozornie będą podobni do siebie, jednakże ci pierwsi nie będą czuć się podobni do drugich, jak dziś ludzie nie czują się podobni do swoich domowych zwierząt – choć przecież je kochają i dobrze traktują, to jednak nie wyobrazają sobie równości między ludźmi i zwierzętami. Zatem kody komunikacji włączonych i wyłączonych będą różne, a to spowoduje utratę możliwości zmiany świata za pomocą tradycyjnego komunikowania opartego na słowach, które rozumieć będą tylko włączeni. Komunikowanie wyłączonych opierać się będzie na obrazie i muzyce. Te zaś docierają do irracjonalnych uczuć (Bonanno 2009: 191–208; zob. też Malendowicz 2013b: 258–259).

Wystarczy zgłębić struktury współcześnie dominujących narracji albo przyjrzeć się metodom marketingu, w tym marketingu politycznego, aby zrozumieć motywy Bonanno i przesłanki tej hipotezy. Telewizja, a potem Internet niespiesznie, ale systematycznie i systemowo, wypierają słowo drukowane, nauczyciele akademicki jako środek dydaktyczny stosują prezentacje, które stały się nawet nieodzownym elementem kon-

ferencji naukowych, a studenci nie zgłębiają wielkich traktatów podczas długich godzin spędzanych w bibliotekach. Obraz wypiera słowo... Wolność, naród, demokracja, pluralizm – to słowa, które same stają się obrazami i docierają tylko do wierzchnich warstw świadomości, ledwie stykając się z procesem myślowym. Stąd tak ważna współcześnie wydaje się walka o słowo, zrozumiałe i atrakcyjne samo w sobie, którego następstwem będzie świadome uczestnictwo w relacjach społecznych, wpływ na losy swoje, bliskiej wspólnoty i państwa – słowo będące alternatywą dla demokracji jako gry obrazów i pozorów.

Bibliografia

- Bäcker R. 2011, *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń.
- Bonanno A.M. 2009, *Od zamieszek do insurekcji. Analiza kapitalizmu postindustrialnego z perspektywy anarchistycznej*, „Przegląd Anarchistyczny”, nr 9.
- Crisp R.J., Turner R.N. 2009, *Psychologia społeczna*, Warszawa.
- Feyerabend P.K. 1996, *Przeciw metodzie*, Wrocław.
- Goffman E. 2010, *Analiza ramowa. Esej z organizacji doświadczenia*, Kraków.
- Kajtoch W. 1999, *Świat prasy alternatywnej w zwierciadle jej słownictwa*, Kraków.
- Karwat M. 2012, *O karykaturze polityki*, Warszawa.
- Karwat M. 2010, *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne”, vol. 17.
- Malendowicz P. 2013a, *Krytyka przemian ekonomiczno-politycznych na przełomie wieków a funkcje współczesnej ultralewicy [w:] Marksowskie inspiracje w badaniach polityki*, red. A. Laska, Warszawa.
- Malendowicz P. 2013b, *Ruch anarchistyczny w Europie wobec przemian globalizacyjnych przelomu XX i XXI wieku*, Warszawa.
- Malendowicz P. 2015, *Ekstremizm polityczny a bezpieczeństwo państwa i ład międzynarodowy*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 33.
- Malendowicz P. 2016, *Anarchiści – ludzie zniewoleni wolnością [w:] Studia z dziejów anarchizmu (2). W dwusetlecie urodzin Michaiła Bakunina*, red. R. Skrycki, Szczecin.
- Marsh D., Stoker G. red. 2006, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków.
- Palczyński T. 1998, *Bunt „nadnormalnych”*, Kraków.
- Palczyński T. 2010, *Nowe ruchy społeczne*, Kraków.
- Palczyński K. 2002, *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej [w:] Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin.
- Paruch W. 1999, *Myśl polityczna – refleksje metodologiczne o pojęciu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia”, vol. 6.
- Porta D. della, Diani M., *Ruchy społeczne. Wprowadzenie*, Kraków.
- Riesman D., Glazer N., Denney R. 1971, *Samotny tłum*, Warszawa.
- Sasińska-Klas T. 2015, *Najnowsze wyzwania w metodologii i badaniach w zakresie nauk społecznych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 36.
- Skarżyński R. 1998 t. 1, 2002 t. 2, *Od liberalizmu do totalitaryzmu. Z dziejów myśli politycznej XX w.*, Warszawa.

Sztompka P. 2005a, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków.

Sztompka P. 2005b, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków.

Ulicka G. 1993, *Nowe ruchy społeczne. Niepokoje i nadzieje współczesnych społeczeństw*, Warszawa.

Wiatr J.J. 2002, *Socjologia polityki*, Warszawa.

Wimmer R.D., Dominick J.R. 2008, *Mass media. Metody badań*, Kraków.

Znaniecki F. 1974, *Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości*, Warszawa.

Krzysztof Łabędź*

**AKTYWNOŚĆ OBYWATELSKA
NA POZIOMIE LOKALNYM
I JEJ DETERMINANTY
(NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA)**

**CIVIC ENGAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL
AND ITS DETERMINANTS (THE EXAMPLE OF KRAKOW)**

Abstract

The text presents the civil engagement of the inhabitants of Krakow, as a place that should promote a relatively high level of engagement, against the background of the low level of civil engagement across the entire country. As a result of the analysis of some of the signs of this engagement related to the system of representation, engagement of a participative character, and engagement defined as spontaneous, it has been established however, that while there are a great deal of initiatives, the number of inhabitants participating in them does not justify the conclusion that the engagement is higher than that observed across the country. The reasons for such a state of affairs include, inter alia, the politicization of the local matters, the manner of approach on the part of the local authorities and self-government administration, but above all, a lack of interest on the part of the inhabitants, resulting from the weakness of the social capital and the existing institutional opportunities for fulfilling relevant needs. The predominant motivation with regard to taking up the engagement is a threat to one's own interest and the predominant form is by signing petitions and appeals.

Key words: local civic engagement, civic participation, spontaneous civic engagement, determinants of local civic engagement.

Wprowadzenie

Jedną z charakterystycznych cech społeczeństwa polskiego jest zjawisko, które można określać jako „deficyt obywatelskości”, przejawiające się w bardzo niskim poziomie szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej, co współwystępuje m.in. z poczuciem braku podmiotowości

* Akademia Ignatianum w Krakowie, ul. Kopernika 26, 31-501 Kraków, e-mail: kswan@up.krakow.pl

w sprawach publicznych oraz politycznej efektywności. Próbując wyjaśnić, dlaczego mimo postępującej do niedawna konsolidacji systemu demokratycznego, obejmującej także formalne upodmiotowienie obywateli, stan aktywności zasadniczo nie zmienia się, można przywołać liczne twierdzenia i hipotezy, m.in. dotyczące zawłaszczenia państwa przez elity polityczne o niskiej jakości, jego upartyjnienia, czy jeszcze inne mówiące o kryzysie demokracji przedstawicielskiej. Przyczyn można również upatrywać w doświadczeniach historycznych, ukształtowaniu się określonej kultury politycznej (np. utrzymywaniu się „próżni socjologicznej”), czy też w słabości kapitału społecznego oraz w innych jeszcze zjawiskach¹.

Poziom szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej² w społeczeństwie polskim, jak powszechnie wiadomo, mierzony zarówno uczestnictwem w procedurach głosowania, jak również przynależnością do różnego rodzaju organizacji społecznych czy podejmowaniem pracy na rzecz własnego otoczenia, jest niski, w znacznym stopniu odbiegający in minus od sytuacji w zdecydowanej większości krajów europejskich. O ile niski poziom aktywności obywatelskiej na poziomie makrospołecznym znajduje wiele wyjaśnień, to trudniej jest wytłumaczyć niewielkie również zainteresowanie uczestnictwem w kształtowaniu spraw lokalnych, co zostanie zarysowane na przykładzie Krakowa (przede wszystkim na podstawie wydarzeń z 2015 r.).

Nadzieję na poprawę sytuacji wiąże się m.in. z próbami wprowadzenia rozwiązań pochodzących z modelu demokracji uczestniczącej i deliberatywnej. Niektórzy badacze wskazują także, iż spora część aktywności obywatelskiej ma formy niezinstytucjonalizowane, spontaniczny charakter, uznając to za istotną, choć nieujawnioną w statystykach część społeczeństwa obywatelskiego.

Poniżej zostanie podjęta próba odpowiedzi na zasadnicze pytanie: jak przedstawia się poziom aktywności obywatelskiej w Krakowie na tle całego kraju? Wymaga to m.in. próby zastanowienia się, w jakim stopniu krakowianie uczestniczą w procedurach obecnych w ramach demokracji przedstawicielskiej oraz w jakim stopniu wykorzystywane są możliwości

¹ Szerzej pisałem o tym w tekście dotyczącym istnienia warunków sprzyjających kulturze nieufności (Łabędź 2014) oraz w artykule na temat uwarunkowań aktywności publicznej we współczesnej Polsce (Łabędź 2008). O przyczynach braku aktywności politycznej szeroko pisał m.in. Lech Szczegóła (Szczegóła 2013).

² Aktywność obywatelska jest tutaj rozumiana szeroko – obejmuje m.in. partycypację polityczną, podejmowanie działań na rzecz własnego otoczenia i społeczności lokalnej zarówno w ramach jakiejś instytucji, jak też pozainstytucjonalnych, indywidualnie lub grupowo, leżących w interesie zbiorowości (niezależnie od indywidualnych motywacji). Szerzej pojęcie to charakteryzuje m.in. Ryszard Klamut (Klamut 2013: szceg. 191–194).

zawarte w modelu demokracji uczestniczącej i deliberatywnej. Ponadto, stwierdzając, że szereg negatywnych zjawisk widocznych jest w trzecim sektorze, można zastanawiać się, w jakim stopniu istniejące niedoskonałości mogą być rekompensowane przez działania określone umownie czwartym sektorem, a więc nieformalne, spontaniczne, słabo lub w ogóle niezinstytucjonalizowane. W efekcie będzie można stwierdzić, że nawet w stosunkowo sprzyjających warunkach związanych ze specyfiką Krakowa, aktywność utrzymuje się na niskim poziomie, nowe rozwiązania i zjawiska (w tym m.in. ruchy miejskie) nie wpływają znacząco na wzrost aktywności, a wśród czynników mających na to wpływ, oprócz wymienionych na wstępie, wydaje się, że można wymienić postępowanie władz i administracji samorządowej, upartyjnienie sięgające jednostek pomocniczych gminy, ale przede wszystkim brak potrzeby współuczestnictwa, związany ze słabym raczej poczuciem dobra wspólnego oraz postępującą instytucjonalizacją we wszystkich dziedzinach życia (zamiast własnej aktywności można korzystać z usług wyspecjalizowanych instytucji). Wyjątkiem jest sytuacja zagrożenia własnych interesów, na którą reakcją jest podjęcie protestów.

Niezależnie od tej ogólnej oceny, wynikającej przede wszystkim ze wskaźników świadczących o liczbie osób biorących udział w różnego typu przedsięwzięciach ogniskujących lokalną aktywność obywatelską, należy stwierdzić, że podejmowanych jest stosunkowo dużo inicjatyw aktywizujących obywateli, choć zdecydowana większość z nich jest dziełem stowarzyszeń i fundacji realizujących swoje zadania statutowe, uzyskujących na nie środki z grantów. Inicjatywy podejmowane spontanicznie przez mieszkańców chcących coś zrobić dla siebie i dla innych, niemające charakteru protestu, są rzadkością. Warto też wspomnieć, że niektóre z takich mających niezinstytucjonalizowany charakter (przynajmniej początkowo) inicjatyw odniosły dość spektakularne sukcesy (Kraków Przeciw Igrzyskom czy Krakowski Alarm Smogowy).

Niniejszy tekst jest pewnym rodzajem studium przypadku, w którym nie chodzi jednak o uogólnienie formułowanych wniosków, a o stwierdzenie, że przykład Krakowa potwierdza ogólne przekonania o raczej niskim poziomie aktywności obywatelskiej mimo występowania warunków uznawanych za sprzyjające relatywnie wysokiej aktywności. Jest to przede wszystkim próba opisu istniejącego stanu rzeczy, dokonana na podstawie rozproszonych informacji zawartych w różnych źródłach, a rodzaj przeprowadzonych badań – analiza informacji o przejawach aktywności, nie pozwala na rozbudowanie warstwy wyjaśniającej.

Badania zostały ograniczone do 2015 r. i polegały na systematycznym zapoznaniu się z informacjami zawartymi w źródłach, wśród których znalazły się m.in. *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa*,

strony internetowe poszczególnych dzielnic, miejskie i lokalne portale internetowe (np. Magiczny Kraków, Krowodrza.pl), „Gazeta Krakowska”, „Dziennik Polski” i gazety wydawane w dzielnicach. Jedną z istotnych trudności był fakt, że zamieszczane tam wypowiedzi o różnych przedsięwzięciach nie zawierają informacji o liczbie uczestników, a również często informacji, że ma się odbyć jakieś spotkanie czy impreza, nie towarzyszy stwierdzenie, że się odbyła. Należy też pamiętać, że utożsamianie upublicznionych informacji z faktycznymi przejawami aktywności jest pewnym uproszczeniem, nie do uniknięcia jednak w badaniach opartych wyłącznie na źródłach zastanych. Ze względu na znaczne rozproszenie wykorzystywanych informacji, ich częstą obecność w różnych miejscach oraz nierzadko cząstkowy charakter, nie wydaje się konieczne podawanie źródeł w każdym przypadku.

Stan aktywności obywatelskiej w kraju

Jednym ze wskaźników aktywności obywatelskiej mogą być relatywnie niewielkie odsetki osób uczestniczących w ostatnich wyborach – samorządowych w 2014 r., w których frekwencja w pierwszej turze wyniosła 47,4% (w drugiej 40%), prezydenckich – w I turze 49%, w drugiej 55,3%, parlamentarnych – 50,9%³. Co więcej, coraz mniej osób uważa uczestnictwo w wyborach i referendach za obowiązek obywatelski – w 2013 r. obowiązek uczestnictwa w wyborach wskazywało 76%, a w referendach 72%, podczas gdy w 1999 r. odsetki te wynosiły 87% i 84% (*Powinności* 2013).

Aktualny stan aktywności obywatelskiej w innych zakresach (który właściwie nie ulega istotniejszym zmianom od kilkunastu lat) został przedstawiony m.in. w oparciu o badania *Diagnoza społeczna*, z których wynika, że osób podejmujących działania w ramach jakichś organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół było w 2015 r. 9% (z czego blisko ¼ w organizacjach religijnych), spośród których 45,4% pełniło lub pełni w tych organizacjach jakieś funkcje (5,9% w całej próbie). Włączanie się w ciągu ostatnich dwóch lat w działania na rzecz społeczności lokalnej (gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie) deklarowało 15,4% badanych, co piąty

³ Dla porównania przykładowa frekwencja wyborcza w ostatnich wyborach parlamentarnych w Danii (2015) – 85,9%, we Włoszech (2013) – 75%, a w poprzednich wyborach 85%, w Hiszpanii (2015) – 73,2%, w Niemczech (2013) – 71,5%, w Finlandii (2015) – 70,1%. Frekwencję wyższą niż w Polsce odnotowuje się także w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej – Słowacja (2016) – 59,8%, Czechy (2013) – 59,5%, Węgry (2014) – 57%.

badany (19,4%) brał w ostatnim roku udział w jakimś zebraniu publicznym. Wykonywanie nieodpłatne jakiejś pracy lub świadczenie jakichś usług dla osób spoza rodziny bądź na rzecz organizacji społecznej w ciągu ostatniego roku, co zdaniem autorów obejmuje wiele rozmaitych działań, od spontanicznej pomocy sąsiedzkiej na wsi do zorganizowanego wolontariatu, deklarowało 27% (w tym 7% często i 20% rzadko) (Czapiński 2015: 322–327). Zbliżone wyniki przynoszą badania CBOS ze stycznia 2016 r. – fakt dobrowolnej i nieodpłatnej pracy na rzecz swojego środowiska, kościoła, osiedla, wsi, miasta lub na rzecz potrzebujących w ostatnim roku zadeklarowało 20% respondentów, przy czym wśród rodzajów miejscowości przeważała wieś, wśród grup zawodowych rolnicy, a ponadto osoby najbardziej religijne (*Potencjał* 2016). Może to oznaczać, że pewna część spośród tych osób podejmuje działania motywowane wzajemnością czy więzami o charakterze rodzinnym.

Ocena stanu aktywności obywatelskiej, która została sformułowana na podstawie przytoczonych wyników *Diagnozy społecznej*, jest następująca: „Badanie pokazuje, jak mało Polacy mają doświadczeń społecznych i obywatelskich, które gromadzi się poprzez działania w organizacjach, uczestnictwo w oddolnych inicjatywach społecznych, w zebraniach publicznych czy wolontariacie. Skoro Polacy tak słabo się zrzeczają, rzadko sami podejmują działania na rzecz innych ludzi, organizacji i własnych społeczności, niechętnie się zbierają by coś wspólnie postanowić a potem zrobić, to nie mają okazji, by się nauczyć zorganizowanego działania społecznego i nabyć umiejętności potrzebnych do życia w społeczeństwie obywatelskim. Polacy nie umieją się organizować i skutecznie działać wspólnie, chyba że chodzi o strajk lub protest” (Czapiński 2015: 330). Być może istotny wpływ na to ma wyrażone kilkanaście lat temu przez ponad 80% badanych przekonanie, że wolą być dobrze rządzeni niż sami uczestniczyć w rządzeniu (*Rozumienie* 2001).

W tym miejscu warto również dodać ocenę sytuacji istniejącej w trzecim sektorze, w którym co prawda wzrasta ilość zarejestrowanych organizacji (stowarzyszeń, fundacji), ale nie do końca wiadomo, ile z nich prowadzi jakąś działalność (szacunki mówią o 60–80%), a ponadto podlegają one procesom określonym przez jednego z autorów jako „urządowienie” i „komercjalizacja”: „Większość działających u nas NGO-sów to nie są, pomimo swojej formy, organizacje obywatelskie, ale raczej pararządowe i/lub parakomercyjne” (Sowa 2015: 15). Dość często również sposób działania organizacji pozarządowych określa się jako „grantozę”, co oznacza, że ich zasadnicza aktywność skierowana jest na pozyskiwanie i realizację grantów, czyli pieniędzy na działalność. W związku z tym można odnieść wrażenie, choć trudno o jego potwier-

dzenie, że więcej organizacji wśród celów statutowych umieściło aktywizację mieszkańców niż wynosi liczba uczestników podejmowanych przez nich działań.

Czynniki sprzyjające lokalnej aktywności obywatelskiej

Przed przedstawieniem stanu aktywności obywatelskiej w Krakowie zostaną wymienione czynniki wskazujące, że na poziomie lokalnym można spodziewać się nieco większej aktywności niż w skali całego kraju – należą do nich stosunkowo silna identyfikacja z własną miejscowością, poczucie wpływu na sprawy lokalne istotnie wyższe niż w przypadku spraw całego kraju, siła sprawcza przypisywana władzom gminnym, dobra ocena działania władz samorządowych. Ponadto, jak wskazują wyniki badań, w społeczeństwie przeważają poglądy doceniające znaczenie działalności społecznej i współdziałania w rozwiązywaniu problemów własnego otoczenia, a aktywność taka bezpośrednio kształtuje to otoczenie i przynosi na ogół wyraźnie dostrzegalne efekty.

Na pytanie, z czym respondent czuje się najbardziej związany, zdecydowanie przeważała odpowiedź, że ze społecznością lokalną, miejscowością, w której mieszka, wybrana przez 51% (podczas gdy drugą z kolei możliwość „z całym krajem, Polską” wybrało 25% badanych) (*Polacy* 2015). Poczucie wpływu na sprawy swojego miasta, gminy deklarowało w styczniu 2016 r. 56% respondentów (w 2013 r. było to 42%), co wyraźnie przekracza poczucie wpływu na sprawy kraju (41%; w 2013 r. było to zaledwie 19%). Uznano również, że prominentni przedstawiciele władz samorządowych (sołtys, wójt, burmistrz, prezydent) najlepiej dbają o interesy obywateli w miejscowości respondenta (46%), a rozwój miejscowości w największym stopniu zależy od samorządu gminnego (rady gminy) – 75%; dla porównania – tylko 34% stwierdziło, że od rządu w Warszawie (*Aktywność* 2016). Od dłuższego już czasu badani wystawiają dobre oceny władzom samorządowym (we wrześniu 2015 r. taką ocenę dało 71%), co wyraźnie odbiega od równoczesnej oceny sejmu (dobra – 20%), senatu (23%) czy prezydenta (39%) (*Oceny* 2015). Ponadto dominuje pogląd, że ludzie tacy jak respondent, działając wspólnie z innymi, mogą pomóc potrzebującym lub rozwiązać niektóre problemy swojego środowiska, osiedla, wsi lub miasta. Taki pogląd wybrało 75% badanych (przeciwnego zdania było 18%). Ponad połowa pytanym zna także osobę spoza swojej rodziny, której byłaby skłonna pomagać w dobrowolnej i nieodpłatnej pracy na rzecz środowiska, osiedla, wsi, miasta lub na rzecz potrzebujących (51%) (*Potencjał* 2016).

Szczególnie Kraków jest jednym z kilku ośrodków, które potencjalnie stanowią środowisko korzystne dla podejmowania aktywności. Wpływa na to wielkość miasta (ponad 762 tys. mieszkańców), struktura wykształcenia (w 2011 r. – 34% posiadało wyższe wykształcenie, 38% średnie lub policealne) (*Edukacja* 2016), poziom dochodów (w 2013 r. 25% mieszkańców zarabiała powyżej 7125 zł miesięcznie, a jedynie ¼ poniżej 3000) (*Wynagrodzenia* 2014), charakter podstawowych funkcji (m.in. nauka, kultura, turystyka) wymagający od mieszkańców otwartości – to uwarunkowania sprzyjające aktywności. Potwierdzeniem jest stosunkowo wysoka partycypacja polityczna mierzona uczestnictwem w wyborach parlamentarnych i prezydenckich oraz w referendum.

Trudnym zadaniem jest choćby zarysowanie stanu aktywności obywatelskiej mieszkańców Krakowa, gdyż z jednej strony istnieje niewiele badań tej kwestii (które ponadto nie muszą przynosić w pełni prawdziwego obrazu), a z drugiej nie wszystkie przejawy aktywności znajdują odzwierciedlenie w mediach. Stąd też poniższą próbę, do której dane zostały uzyskane w wyniku poszukiwań zapisów internetowych oraz informacji zawartych w lokalnej prasie, należy traktować jedynie jako zarys zagadnienia.

Aktywność lokalna w Krakowie związana z systemem przedstawicielskim

Pewne zdziwienie może wywoływać frekwencja w wyborach samorządowych w Krakowie w 2014 r.: I tura – 42,5%, II tura – 34,3%, w wyborach rad dzielnic od 30–41%⁴. Była ona niższa od ogólnokrajowej (I tura – 47,4%, druga – 40%), podczas gdy w wyborach parlamentarnych czy prezydenckich frekwencja w Krakowie jest wyższa od średniej dla całego kraju: w ostatnich wyborach parlamentarnych wyniosła 58,8% (w kraju 50,9%), w wyborach prezydenckich w I turze 56,9% (w kraju 49%), w II turze 64,8% (w kraju 55,3%), a nawet w nieudanym referendum była wyższa od średniej krajowej. Zakładając, że obywatele do udziału w głosowaniu może skłaniać m.in. niezadowolenie z istniejącej sytuacji oraz natężenie konfliktu politycznego, można hipotetycznie stwierdzić, że być może w Krakowie niezadowolenie jest relatywnie mniejsze⁵, a konflikt mniej widoczny. Ale zasadniczy powód niższej

⁴ Na tle kraju było to bardzo dobrym wynikiem, ale uzyskanym dlatego, że wybory te odbywały się razem z całymi wyborami samorządowymi; w 2011 r., kiedy wybory były odrębne, frekwencja wyniosła 12,7%.

⁵ Pytano o to w trakcie badań opinii mieszkańców Krakowa i uzyskano m.in. następujące wyniki: ogółem zadowolonych z życia w Krakowie było 66,1%, a niezadowolono-

frekwencji w wyborach samorządowych może lepiej oddaje następująca wypowiedź: „Najważniejsze decyzje zapadają bez porozumienia z mieszkańcami. Radni są zakotwiczeni w partiach, nie w społeczeństwie, natomiast społeczeństwo wycofuje się z udziału w wyborach, ponieważ uznaje, że nie ma rzeczywistego wpływu na politykę – ograniczoną do walki o stolki i przywileje dla nielicznych” (Górski 2007: 41).

W związku z powyższym warto podać, że w Krakowie, podobnie jak niemal we wszystkich największych miastach, upartyjnienie jest znaczne – do Rady Miasta w wyniku ostatnich wyborów weszło 19 radnych z PiS, 18 radnych z PO, a pozostałych 6 mandatów przypadło KWW Jacka Majchrowskiego. W niemalym stopniu upartyjnione są również rady dzielnic – łącznie zasiada w nich 149 radnych z afiliacją partyjną (50 – PiS, 99 – PO), ale można podejrzewać, że nie wszyscy kandydaci podawali taką afiliację, wyczuwając antypartyjne nastroje części elektoratu. Niezależnie od afiliacji partyjnej można się spodziewać, że w sytuacji pogłębiających się konfliktów politycznych, wielokrotnie znajduje to odzwierciedlenie na forum jednostek samorządowych.

Jeśli chodzi o aktywność mieszkańców polegającą na nawiązaniu kontaktu z radnymi, trudno podać konkretne dane bez dodatkowych badań. Korzystając z danych zawartych w sprawozdaniu z działalności Rady Miasta w kadencji 2010–2014 można stwierdzić, że tego rodzaju działania były rzadkie – radni odbyli łącznie 2900 dyżurów, w trakcie których przyjechali 501 stron. Również z kilku rozmów z radnymi dzielnicowymi wynika, że bardzo niewiele osób zwraca się do rad dzielnicowych czy uczestniczy w ich sesjach – ogranicza się do załatwiania indywidualnych spraw.

Przenoszenie konfliktów na teren lokalny w jednym z komentarzy (do sytuacji, w której radni PiS zgodzili się na zabudowanie korytarza doprowadzającego świeże powietrze do miasta): „Kiedy PO jest za, to PiS przeciw. I odwrotnie. A o kwestii merytorycznej mało kto pamięta” (Serafin 2015).

Aktywność w ramach form partycypacji w podejmowaniu decyzji

Zasadnicze formy umożliwiające uczestnictwo obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych to m.in. referenda lokalne (odwoławcze lub przedmiotowe), obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet

nych 12%, poprawę warunków życia w ciągu ostatnich 5 lat dostrzegало 51,1%, podobny odsetek respondentów pozytywnie oceniał zmiany zachodzące w najbliższej okolicy miejsca zamieszkania, a ok. ¼ oceniało tak zmiany w centrum miasta (*Mieszkańcy* 2013).

obywatelski, konsultacje społeczne i warsztaty obywatelskie. Jeśli chodzi o referendum lokalne odwoławcze, to mimo wezwań ze strony niektórych środowisk politycznych do zorganizowania referendum w sprawie odwołania prezydenta Majchrowskiego, nie doszło do jego zorganizowania. Jedynie jeden ze zwolenników tego pomysłu (kontrkandydat w wyborach prezydenckich) zorganizował stowarzyszenie monitorujące działania prezydenta i wytykające te, które uznano za błędne (Stowarzyszenie Logiczna Alternatywa, projekt „Majchrowski Watch”). W 2014 r. odbyło się natomiast referendum przedmiotowe dotyczące kilku kwestii, ale przede wszystkim organizacji zimowych igrzysk olimpijskich – frekwencja wyniosła 36%, z czego przeciwko igrzyskom wypowiedziało się niemal 70%.

Jedna obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, jaka dotychczas została złożona do Rady Miasta, dotyczyła likwidacji Straży Miejskiej i miała w znacznej mierze polityczny charakter – inicjatywa wyszła od Ruchu Palikota, a podpisy mieszkańców (5 tys.) uzyskali i dostarczyli do UM przedstawiciele młodzieżówki tej partii. Na marginesie tego wydarzenia można się zastanawiać, czy zebranie wymaganego minimum podpisów umożliwiającego złożenie takiej inicjatywy (4 tys.) z góry nie zakłada konieczności uczestnictwa jakiejś stosunkowo silnej organizacji, a zatem wyklucza działanie niezinstytucjonalizowane. Radni zdecydowaną większością głosów odrzucili ten pomysł.

Najbardziej widoczną formą partycypacji lokalnej jest budżet obywatelski. W pierwszej edycji budżetu obywatelskiego w 2014 r. (wcześniej próbę przeprowadzono w kilku dzielnicach) zgłoszono 656 (499 dzielnicowych i 157 miejskich, z których do głosowania dopuszczono 462) projektów, udział w głosowaniu wzięło ok. 10% mieszkańców (w wieku co najmniej 16 lat), a do wykorzystania było 4,5 mln zł (0,11% wydatków miasta), w tym 1,8 na projekty dzielnicowe. W 2015 r. suma do rozdysponowania wyniosła ok. 14 mln (10 na przedsięwzięcia ogólnomiejskie i 4 na dzielnicowe), zgłoszono 611 projektów, z których władze odrzuciły ponad 150. Frekwencja była jednak mniejsza i wyniosła 7,5%, co dało argument za zmniejszeniem sumy budżetu obywatelskiego w 2016 r. do 8,5 mln zł.

Wprowadzenie w Krakowie budżetu obywatelskiego od razu uwiocznilo szereg problemów, które można podzielić na trzy grupy: stosunkowo niewielkie zainteresowanie mieszkańców, trudności wynikające z działania władz i administracji samorządowej oraz niewielka skala realizacji wybranych projektów. Jeden z problemów należących do pierwszej grupy wskazywano w ewaluacji pierwszej edycji: „Za słabość etapu wypracowywania dokumentu należy uznać mały udział mieszkańców w tym procesie. Co prawda spotkania Zespołu były otwarte dla

wszystkich, ale uczestniczyli w nich głównie Radni, przedstawiciele UMK oraz instytucji i organizacji pozarządowych zajmujących się kwestiami związanymi z zarządzaniem miastem” (*Ewaluacja* 2014: 10). Ta sama słabość uwidoczniła się w trakcie spotkań konsultacyjnych (76 dzielnicowych i jedno ogólnomiejskie, w których łącznie uczestniczyło ok. 1,1 tys. osób), a wśród przyczyn absencji podawano kolejno brak czasu, wiedzy oraz zainteresowania. W dodatku (to należy już do drugiej grupy) uczestniczący w spotkaniach radni dzielnicowi często nie mieli odpowiedniej wiedzy oraz zdarzało się, że „radni publicznie «recenzowali» pomysły mieszkańców i/lub «agitowali» na rzecz innych, co w powiązaniu z faktem zgłaszania przez nich własnych projektów budziło wątpliwości uczestników co do uczciwości całego procesu” (*Ewaluacja* 2014: 35). Wadą było również słabe zarysowanie funkcji deliberycyjnej spotkań. Jest to zresztą słabość wynikająca z całej przyjętej procedury, która ma charakter bardziej konfliktogenny niż konsensualny. Wiele wątpliwości budziło ponadto działanie urzędników już po złożeniu wniosków – zbyt późne informowanie o potrzebie uzupełnienia projektu (pod koniec czerwca, gdy wielu studentów już wyjechało na wakacje), utrudnianie składania odwołań od decyzji urzędników, naruszanie regulaminu budżetu obywatelskiego.

Problemów z pierwszej grupy nie oddają do końca liczby zgłoszonych projektów, a być może także liczba głosujących. Już w pierwszej edycji okazało się, że autorami części zgłoszonych projektów są osoby prowadzące działalność polityczną oraz radni. Projekt miejski, który uzyskał największą ilość głosów, został zgłoszony przez działaczy młodzieżówki PO. Można również sądzić, że to radni inspirowali wiele projektów zgłaszanych przez kogoś innego. Ponadto rok później wykryto próbę oddania kilkuset głosów przy użyciu programu komputerowego, o co podejrzewano radnego, autora projektu, na który te głosy były oddane. W celu zaktywizowania mieszkańców, lepszego ich poinformowania w poszczególnych dzielnicach organizowane były spotkania informacyjne, konsultacje i warsztaty mające pomóc przy tworzeniu własnego projektu, ale zainteresowanie nimi było słabe. Przykładem może być zebranie dotyczące projektu nowego regulaminu budżetu obywatelskiego na 2016 r., w którym wzięło udział ok. 10 osób, a serwis internetowy „Dialog Społeczny” odwiedziło w trakcie konsultacji tego projektu 1154 osoby.

Skala realizacji wybranych w głosowaniu inwestycji była często przedmiotem krytyki – w lutym 2015 r. szacowano, że zrealizowano jedynie ok. 40% zgłoszonych w 2014 r. projektów. Na skutek, jaki to wywołuje, zwrócono uwagę m.in. w następującym zdaniu: „Mieszkańcy zgłaszający swoje projekty do Budżetu Obywatelskiego Krakowa pokochają partycypację, gdy zobaczą realizację swoich marzeń w planowa-

nym terminie” (*Zielony* 2015). Prócz tego zdarzały się przypadki realizacji projektów zajmujących dalsze miejsca w głosowaniu (w skrajnym przypadku ostatnie), ze względów finansowych.

Inną formą bezpośredniej partycypacji mieszkańców w podejmowaniu decyzji są konsultacje społeczne. W 2015 r. władze samorządowe poddały pod konsultacje 30 projektów, a większości (w 16 przypadkach) udział w konsultacjach mogły wziąć jedynie instytucje pożytku społecznego i organizacje trzeciego sektora. Z przypadków, w których można znaleźć dane na ten temat, wynika, że organizacje te w większości nie zgłaszały żadnych uwag ani wniosków. Spośród konsultacji dostępnych dla wszystkich mieszkańców (na podstawie wyników ogłoszonych jedynie w kilku przypadkach) największą frekwencją cieszyły się te dotyczące uregulowania kwestii reklam w centrum Krakowa (5525 osób wzięło udział w ankiecie internetowej, wypowiadając się w 98% za regulacją tej kwestii), a ponadto w sprawie budowy nowej linii tramwajowej (złożono 360 wniosków konsultacyjnych podpisanych przez 459 osób), w sprawie zagospodarowania Parku Jerzmanowskich (18 osób zgłosiło postulaty) oraz parku Reduta (o czym poniżej). Pod konsultacje poddano także dokument *Kierunki rozwoju i zarządzanie terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030*. W poświęconych temu spotkaniach w poszczególnych dzielnicach wzięło udział od kilkunastu (Dzielnica I) do trzydziestu kilku osób (Dzielnica VIII).

Wśród form bezpośredniego uczestnictwa obywateli warto zwrócić uwagę na warsztaty obywatelskie, co najmniej z dwóch powodów: po pierwsze, gdyż niektóre z nich przyciągają stosunkowo sporą liczbę mieszkańców, po drugie dlatego, że jest to forma najbardziej zbliżona do modelu deliberacji obywatelskiej, choć nie prowadzi do wypracowania konsensu, a jedynie różnych projektów. Przykładem mogą być warsztaty poświęcone opracowaniu projektu urządzenia parku Reduta oraz terenów zielonych pomiędzy dwoma rondami (Grzegórzeckim i Mogilskim) – w obydwu przypadkach uczestniczyło w nich po ok. 200 osób, a zakończyły się przygotowaniem projektów poddanych potem pod głosowanie (w obu głosowaniach uczestniczyło po ok. 2 tys. osób). Podobny charakter miała inicjatywa Smogathon (będąca rodzajem startupu), w której uczestniczyło ok. 70 osób i ok. 100 ekspertów, a celem było opracowanie pomysłów na walkę ze smogiem.

Spontaniczna aktywność obywatelska

Aktywność lokalną, która na użytek tego tekstu została określona jako „spontaniczna” (choć nie jest to w pełni precyzyjne określenie – część tej aktywności jest inspirowana przez organizacje pozarządowe),

można podzielić na trzy części: najliczniejszą, obejmującą protesty przeciwko jakimś decyzjom czy planom, oraz mniej liczne żądania wprowadzenia określonych rozwiązań i najmniej liczne działania o charakterze „pozytywnym”, których celem jest samodzielne zrealizowanie konkretnego zadania. Aktywność taka przybiera różne formy, polega m.in. na podpisywaniu petycji, uczestnictwie w manifestacjach i happeningach, organizowaniu różnych akcji obywatelskich i innych jeszcze działaniach.

Przed przejściem do charakterystyki poszczególnych rodzajów tej aktywności należy wspomnieć, że aktywność obywatelska mieszkańców Krakowa była przedmiotem badania przeprowadzonego w jesieni 2013 r. Było to badanie opinii publicznej, w którym respondentów pytano m.in. o podejmowanie działań wspólnie z innymi dla polepszenia wyglądu miejsca zamieszkania i poprawy jakości życia – podejmowanie takich działań w ciągu ostatnich dwóch lat zadeklarowało 21,6% (częściej kobiety, osoby z wyższym wykształceniem, w wieku 50–65 lat). Podobny odsetek badanych (22,9%) zadeklarował zaangażowanie się w przedsięwzięcia na rzecz wspólnoty lokalnej lub miasta (uczestnictwo w stowarzyszeniach, spotkaniach, podpisywanie petycji). Wskaźniki te są nieco wyższe niż w przypadku całego kraju, lecz sami autorzy badań sugerowali, że pewna część deklaracji z różnych powodów może odbiegać od stanu faktycznego, zawyżając poziom uczestnictwa. Jeśli chodzi o zakres aktywności, to najczęściej deklarowano podejmowanie prac porządkowo-modernizacyjnych, związanych z estetyką otoczenia (21,4% wszystkich działań), działań związanych z infrastrukturą drogową, komunalną, parkingami (10,9%) oraz z terenami zielonymi (9,9%) (*Mieszkańcy* 2013).

Protesty w większości były podejmowane w sytuacji zagrożenia interesów jakiejś grupy mieszkańców, m.in. przeciwko:

- kilkukrotnie w związku z lokalizacją w pobliżu anten telekomunikacyjnych (z uczestnictwem najczęściej kilkudziesięciu osób, w formie spotkań, protestu ulicznego, zbierania podpisów pod petycją, nagłośnienia problemu w lokalnych mediach);
- funkcjonowaniu i rozbudowie spalarni śmieci ze względu na smród z tym związany (kilkunastogodzinna okupacja spalarni);
- opóźnieniom w budowie linii tramwajowej (czasowe utrudnianie ruchu ulicznego przez blokowanie przejścia dla pieszych, w którym uczestniczyło ok. 40 osób);
- planom budowy parkingu pod placem w centrum miasta (kilkadziesiąt osób, w tym aktywiści z Krakowa Przeciw Igrzyskom, podpisywanie petycji, organizacja happeningu z udziałem artystów);
- likwidacji szkół (petycja do prezydenta, którą do połowy stycznia podpisało ponad 300 osób);

- oddaniu niewykorzystywanego starego dworku dla fundacji planującej utworzenie tam domu dla bezdomnych, byłych więźniów, narkomanów po odwyku (zebranie z uczestnictwem kilkudziesięciu osób);
- planowanej wycince drzew (grupa ekologów i aktywistów miejskich przeciwko wycince, która zdaniem urzędników nie jest planowana).

Warto podkreślić, że w przypadku części protestów występuje wyraźny konflikt pomiędzy różnymi grupami mieszkańców. Przykładem może być zebranie 4,5 tys. podpisów popierających zakaz stosowania paliw stałych w Krakowie, a z drugiej strony powstanie Inicjatywy Społecznej Krakowski Alarm Stop Zakazowi z udziałem ok. 300 osób protestujących przeciwko zakazowi palenia w piecach węglem i drewnem, co wprowadzono m.in. w wyniku działań Krakowskiego Alarmu Smogowego.

Wydaje się jednak, że większość mieszkańców chcąc zaprotestować przeciwko czemuś nie podejmuje działań wspólnie z innymi, ale jedynie informuje o problemie lokalne media, „delegując” na dziennikarzy podjęcie konkretnych działań.

Oprócz tego były również protesty motywowane inaczej – politycznie, w tym m.in. internetowa akcja w sprawie odwołania wykładu, który na UJ miał wygłosić ambasador Rosji Siergiej Andriejew (petycję podpisało prawie 300 osób, a grożono, że wykład zostanie wygwizdany), a która doprowadziła do odwołania wykładu, oraz protest przeciwko występowi Chóru Aleksandrowa, organizowany przez kilka osób określanych jako grupa aktywistów pod nazwą „Nielotne Gęsi” (koncert z udziałem 1,5 tys. widzów odbył się). Odbyła się również demonstracja przeciwko rosyjskiej agresji i okupacji części Ukrainy, w której uczestniczyło ok. 100 osób.

Wyraźnie polityczny charakter ma wiele marszów i innych demonstracji odbywających się w Krakowie, które w części mają nie tylko lokalną genezę, choć są organizowane przez lokalnych działaczy, a w części uczestniczą w nich nie tylko mieszkańcy Krakowa. W większości są połączeniem protestu i żądań. Należy do nich szereg marszów organizowanych przez środowiska narodowe (Marsz Pamięci Żołnierzy Wyklętych, 500–600 osób; Marsz Katyński, ok. 120 osób; Marsz Przeciw Imigrantom, również antyimigrancki Marsz Victorii Wiedeńskiej i inne), Marsz „W obronie demokracji i wolności mediów” zorganizowany w marcu 2015 r. przez środowiska związane z PiS, demonstracja KOD w obronie demokracji i TK zorganizowana w grudniu 2015 r.

Inne marsze mają zróżnicowany charakter, choć z racji charakteru podziałów politycznych, w jakiejś części są także polityczne – religijny

(Marsz dla Jezusa, z udziałem kilkuset osób), obyczajowy (Marsz Równości, ok. 300 osób; Manifa, ok. 200 osób; Marsz Świeckości i inne), rozrywkowy (Marsz Jamników, ok. 300 osób; Parada Smoków, ok. 1000 dzieci). Było także szereg innych tego rodzaju imprez (Marsz Pamięci w rocznicę likwidacji getta, Marsz Antysmogowy, Marsz Azylanta, Marsz Przeciw Nienawiści „Nie w moim imieniu”, Marsz Wyzwolenia Konopi, Marsz Szlakiem I Kompanii Kadrowej i inne) – łącznie około trzydziestu.

Przechodząc do żądań, można je podzielić na takie, które mają wyraźnie związek z interesami konkretnych grup mieszkańców, oraz takie, które wydają się bezinteresowne, mające w sporej części symboliczny charakter. Przykładem pierwszych (rzadziej pojawiających się, bo tego typu żądania najczęściej łączą się z protestem) może być list do prezydenta miasta z żądaniem wybudowania kładki nad torami kolejowymi, mającej skrócić pokonywaną przez wielu mieszkańców drogę (250 podpisów). Inny przykład to prośba do prezydenta miasta o umieszczenie w budżecie rewitalizacji Placu Biskupiego, pod którą zebrano 320 podpisów.

Jeśli chodzi o żądania drugiego rodzaju, przykładami mogą być:

- żądania posadzenia drzew w miejsce wyciętych, wysuwane przez różne grupy mieszkańców;
- petycja w sprawie stałego wywieszenia flagi państwowej na Wawelu – inicjatywa przewodnika miejskiego, pod którą do połowy stycznia 2015 r. podpisało się ponad 1800 osób;
- żądanie odwołania Jana Klaty ze stanowiska dyrektora Teatru Starego (może mieć podtekst polityczny);
- Inicjatywa Dzielnicowa „Grzegórzki OdNowa” zabiegająca o odnowienie i montaż napisu-neonu na pawilonie handlowym „Merkury”;
- Wodna Masa Krytyczna (już czwarta) z udziałem kilkuset osób; ma zwrócić uwagę na możliwości rekreacji związane z Wisłą;
- żądanie ograniczenia możliwości parkowania na zbyt wąskich chodnikach, wysunięte przez Inicjatywę Oddajmy Chodniki Pieszym;
- SOS Zabłocie – apel do prezydenta miasta o zachowanie przemysłowego charakteru dzielnicy, pod którym zebrano 200 podpisów;
- Modraszki Kolektyw organizujący protesty, happeningi, apele o zachowanie zielonego i rekreacyjnego charakteru Zakrzówka.

Inicjatywy polegające na podjęciu określonej pracy podjęły m.in. następujące grupy (liczące od kilku do kilkudziesięciu osób): Pogromcy Bazgrołów (zamalowywanie nielegalnych graffiti szpecących miasto i inne działania z tym związane podejmowane przez grupy o zmiennym składzie i liczebności), Asocjacja Promotorów Radosnego Ptaka (m.in.

robienie i wieszanie budek dla ptaków, inicjatywa tej samej grupy osób co poprzednia), Cafe Fińska (urządzenie kawiarni, w której walutą nie są pieniądze, a jakieś własne działania, która stała się miejscem integracji sporej grupy osób; inicjatywa mająca blisko 7 tys. „lajków”), aDaSie (inicjatywa rozwiązywania drobnych problemów we własnym zakresie, na przekór postawie, że „nie da się” czegoś zrobić, działająca w oparciu o wolontariat gromadzący się na apel internetowy, m.in. posadzono kwiaty w kwietnikach przy ul. Rajskiej). Ponadto podjęto takie działania, jak np. sprzątnięcie byłego obozu koncentracyjnego w Płaszowie (inicjatywa krakowskiej społeczności Yelp, udział wzięło, sądząc ze zdjęć, kilka osób) czy porządkowanie zieleni, sadzenie kwiatów itp. (realizowane przez pojedyncze osoby).

Ogólna charakterystyka aktywności lokalnej w Krakowie i jej uwarunkowań

Najczęstszą formą lokalnej aktywności obywatelskiej zarówno w przypadku protestów, jak i wysuwanych żądań jest podpisywanie petycji. Jest to oczywiste, gdyż nie wymaga żadnego wysiłku, szczególnie gdy realizowane jest przez Internet. Wydaje się, że równie częstą formą aktywności jest głosowanie za jakimś projektem, w przeważającej większości również przez Internet. Łącznie może to tłumaczyć relatywnie wysoki poziom aktywności deklarowany w cytowanych wyżej badaniach. Tego rodzaju aktywność lokalna najczęściej nie sprzyja tworzeniu trwałych więzi, a zatem nie generuje następnych wspólnych działań, choć nie można wykluczyć, że w ten sposób zawiąże się jakaś społeczność internetowa. Kolejną formą pod względem częstotliwości jest najprawdopodobniej uczestnictwo w różnego rodzaju marszach i demonstracjach ulicznych. Najrzadziej występują inicjatywy mieszkańców wysuwane w sposób zupełnie niezależny od instytucji trzeciego sektora, polegające na podjęciu określonych prac na rzecz otoczenia. Można uznać, że nie znajduje potwierdzenia hipoteza o istnieniu znaczącej aktywności pozainstytucjonalnej czy jakiegoś znaczącego „czwartego sektora”. Jest wiele inicjatyw określających się i określanych jako ruchy społeczne (np. miejskie), ale użycie terminu „ruch” jest pewnym nadużyciem z punktu widzenia liczby uczestników (chyba, że uwzględni się podpisy czy „lajki”, a więc bardzo ograniczone formy aktywności, które trudno nazwać uczestnictwem), a także ze względu na szybką instytucjonalizację. Instytucjonalizacji podlegają w zasadzie wszystkie nieco dłużej trwające inicjatywy, a nawet te, które tego unikają, niekiedy korzy-

stają z możliwości działania posiadanych przez istniejące stowarzyszenia czy fundacje.

Lokalna aktywność obywatelska ma wielokrotnie polityczny (w praktyce partyjny) charakter, a zatem stanowi forum, na które przenoszone są konflikty polityczne. Niektóre inicjatywy radnych realizują cele partyjne, a nie wynikają z potrzeb mieszkańców

U podstaw aktywności, jak można sądzić, znajdują się przede wszystkim motywy o charakterze egoistycznym. Czynnikiem mobilizującym spontaniczną aktywność jest głównie bezpośrednio zagrożenie interesów mieszkańców lub dążenie do poprawy warunków swojego życia w miejscu zamieszkania. Rzadka jest aktywność motywowana inaczej, choć również występuje. Ponadto, w praktyce nie występuje deliberacja w pełnej postaci, a formy mające służyć jej realizacji (m.in. budżet obywatelski i warsztaty obywatelskie) przybierają postać współzawodnictwa rozstrzyganego w wyniku głosowania (co jedynie może pogłębiać konflikty).

Władzom samorządowym niekoniecznie zależy na aktywizacji, a urzędnicy niekiedy utrudniają aktywność mieszkańców. Miejskie Centrum Dialogu uzyskało siedzibę po blisko roku od swojego powstania, w Internecie można znaleźć wiele wypowiedzi w rodzaju „Większość o planowanych zmianach jednak nic nie wie. Spora w tym zasługa samych urzędników. Z mieszkańcami widzieli się tylko raz. Informacja o spotkaniu pojawiła się na stronie urzędu” (Serafin 2015).

Niemniej jednak za podstawowy czynnik ograniczający aktywność należy uznać zdecydowanie przeważający brak zainteresowania mieszkańców własną aktywnością, oczekiwanie, że problemy zostaną rozwiązane przez kogoś innego (władze, wyspecjalizowane instytucje czy organizacje). Można założyć, że ten brak zainteresowania w znacznej mierze jest wynikiem niskiego poziomu kapitału społecznego, w tym jego najważniejszego składnika – zaufania społecznego. Niski poziom aktywności utrzymuje się mimo działalności różnych fundacji i stowarzyszeń koncentrujących swoją uwagę na aktywizacji mieszkańców i udzielaniu im wieloaspektowej pomocy⁶. Pod względem poziomu aktywności obywatelskiej Kraków wydaje się nie odbiegać od przeciętnej sytuacji w kraju.

⁶ Najbardziej widoczne na tym polu wydają się m.in. Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska (prowadząca Bank Wspierania Partycypacji, skupiający ekspertów) i Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych, które wspólnie z Regionalnym Centrum Wolontariatu utworzyły Centrum Obywatelskie mające nieść pomoc organizacjom i mieszkańcom przy podejmowaniu inicjatyw, także Fundacja Aktywnych Obywateli im. Józefa Dietla.

Bibliografia

- Aktywność społeczno-polityczna Polaków*, 2016, Komunikat CBOS 16/2016, www.cbos.com
- Czapiński J. 2015, *Stan społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Diagnoza społeczna 2013*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Edukacja w pigułce*, 2016, www.polskawliczbach.pl/Krakow
- Ewaluacja pierwszej edycji Budżetu Obywatelskiego w Krakowie*, 2014, Warszawa–Kraków, www.krakow.pl/zalacznik/207941
- Górski R. 2007, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Halart, Kraków 2007.
- Klamut R. 2013, *Aktywność obywatelska jako rodzaj aktywności społecznej – perspektywa psychologiczna*, „Studia Socjologiczne”, nr 1.
- Łabędź K. 2008, *Determinanty aktywności publicznej w Polsce współczesnej* [w:] *Bariery aktywności publicznej*, red. K. Łabędź, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Łabędź K. 2014, *Świadomościowe uwarunkowania współpracy interpersonalnej* [w:] *Partnerstwa w sferze publicznej*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Scholar, Warszawa.
- Mieszkańcy Krakowa. Opinie o życiu w mieście (Wyniki badania opinii publicznej przeprowadzonego wśród mieszkańców Krakowa)*, 2013, docplayer.pl/5579847-Wyniki-badania-opinii-publicznej-przeprowadzonego-wśród-mieszkanow-krakowa.html
- Oceny instytucji publicznych*, 2015, Komunikat CBOS 131/2015, www.cbos.com
- Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, 2013, Komunikat CBOS BS/121/2013, www.cbos.com
- Polacy o swoim przywiązaniu do miejsca zamieszkania i kraju*, 2015, Komunikat CBOS 165/2015, www.cbos.com
- Potencjał społecznikowski oraz zaangażowanie w pracę społeczną*, 2016, Komunikat CBOS 15/2016, www.cbos.com
- Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa*, Komunikat CBOS BS/104/2013, www.cbos.com
- Rozumienie, akceptacja i ocena polskiej demokracji*, 2001, Komunikat CBOS BS/114/2001, www.cbos.com
- Serafin D. 2015, *Mieszkańcy bronią Klinów*, „Gazeta Krakowska” z 7 stycznia 2015.
- Serafin D. 2015, *Tonie nie będą już zielone*, „Gazeta Krakowska” z 7 kwietnia 2015.
- Sowa J. 2015, *Wyschnięte źródło? O ewentualnych pożytkach i aktywności społeczeństwa obywatelskiego*, „Animacja Życia Publicznego” nr 1, www.cal.org.pl
- Szczegóła L. 2013, *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Elipsa, Warszawa.
- Wynagrodzenia w Krakowie i województwie małopolskim w 2013 roku*, 2014, wynagrodzenia.pl
- Zielony Budżet Obywatelski Dzielnicy IX*, 2015, „Gazetka Dzielnicy IX” nr 7, www.dzielnica9.krakow.pl

Marcin Szewczyk*

EFEKTYWNOŚĆ POLITYKI WOBEC ROMÓW W POLSCE JAKO POLITYKI PUBLICZNEJ

THE EFFECTIVENESS OF POLISH POLICY TOWARDS THE ROMA AS A PUBLIC POLICY

Abstract

The aim of the analysis is to assess the effectiveness of Polish policy towards the Roma as a public policy. The research method used is a systemic analysis, supplemented by legal and comparative analysis of the sources. The conclusion from the study is that the ethnic public policy against the Roma can be effective. However, this requires the adoption of specific assumptions. The efficacy of public ethnic policy is not associated with the efficiency. It cannot be well judged from the point of view of cost-effectiveness and the measurability of the effects in relation to investment. In addition, the evaluation needs to take into account the category of equity and recognition of European democratic and humanistic values. Such an approach is not common in European society, and discrimination against minorities is becoming more common and intense in Poland and throughout Europe. This is a key issue that may reduce the possibility of implementing public ethnic policy.

Key words: Roma, European Union, public policy, effectiveness, efficiency, equity

Wstęp

Realizowana w Polsce od początku XXI w. systemowa polityka wobec Romów w całości przynależy do ogólnej polityki publicznej państwa, natomiast na niższym poziomie ogólności sama jest jednostkową polityką publiczną¹. Wynika to z tego, że uznawana jest za politykę etniczną i jako taka podlega systemowym i zrationalizowanym działaniom państwa.

* Zakład Migracji i Stosunków Etnicznych, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów, e-mail: mszewczyk@wsiz.rzeszow.pl

¹ Dookreślona w pierwszej części artykułu.

Zakres tematyczny opracowania obejmuje uwarunkowania polskiej etnicznej polityki publicznej wobec Romów wynikające z polityki Unii Europejskiej – kształtującej ją w tym zakresie w największym stopniu, wpływającej na polski rządowy program na rzecz tej mniejszości.

Rozważania ujęte w niniejszej analizie wiążą się z tezą, zgodnie z którą pomimo braku wymiernych rezultatów w ujęciu ekonomicznym i zadowalających wyników na płaszczyźnie społecznej, etniczna polityka publiczna wobec Romów może zostać uznana za efektywną.

Zastosowana metoda badawcza opiera się na analizie systemowej jednostkowej polityki i jest uzupełniona metodą prawnoporównawczą oraz analizą źródłową. Wykorzystane publikacje obejmują wybraną podstawową literaturę dotyczącą polityki publicznej, sytuacji Romów w Polsce i Unii Europejskiej, a także akty legislacyjne oraz dokumenty programowe polskie i unijne dotyczące mniejszości romskiej.

1. Polityka wobec Romów jako etniczna polityka publiczna

Polityka wobec Romów – zarówno w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich (PC) Unii Europejskiej (UE) – jest uznawana za politykę publiczną (Chałupczak 2014: 17–18). Decydują o tym jej cechy. Pierwszą z nich – niebudzącą żadnych wątpliwości – jest jej etniczny charakter. Bez względu na to, w jaki sposób w systemie prawnym konkretnego państwa dookreślana jest pozycja Romów², etniczny charakter polityki jest jej cechą. Jest ona także polityką systemową, przy czym nie wynika to wyłącznie z uznanej dawno i powszechnie konieczności podejmowania skoordynowanych – co najmniej na poziomie państwa – działań dodatkowo objętych od początku drugiej dekady XXI w. ogólnounijną strategią *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.* (UR). Dodatkowo wiąże się także z zakresem jednostkowych problemów dotyczących każdej z romskich grup, będących – za sprawą ich przede wszystkim społecznego charakteru – problemami systemowymi. Ostatnią ze wskazywanych w tym miejscu cech polityki wobec Romów charakteryzujących ją jako politykę publiczną jest jej racjonalność. Należy ją uznać za taką pomimo niewy-

² Dwa dominujące nurty definiują ją jako mniejszość etniczną bądź narodową (Kwadrans 2008: 45–49; Szewczyk 2013c: 93–95; Crepaldi 2008: 20–21) – ten drugi model jest zgodny z założeniami przyjmowanymi przez Parlament Europejski (2005/2008(INI): pkt 7, 36) i samych Romów (*Declaration of a Roma Nation* 2001), to ze względu na wyraźny etniczny czynnik konstytuujący tę grupę (wbrew deontycznemu definiowaniu Romów przyjętym przez UE (KOM(2011) 173: przyp. 1).

starczającej wiedzy jej twórców i braku założeń ekonomicznego zysku (Szarfenberg 2002: 5). Przy tworzeniu i realizacji polityki publicznej trzeba bowiem brać pod uwagę nie wyłącznie wiedzę i logiczną analizę mechanizmów oraz zjawisk, ale także to, że działania publiczne opierają się na ustalonych zasadach i regułach (Zybała 2013). Ponadto wyznaczanie celów publicznych dokonuje się w oparciu o istniejący problem uznany – w zgodzie z interesem społeczeństwa – za problem publiczny (Szarfenberg 2015: 43).

Znaczenie zagadnień związanych z polityką publiczną wobec Romów w wymiarze krajowym i ogólnoeuropejskim wiąże się po części z liczbą Romów zamieszkujących PC. Stanowią oni największą mniejszość etniczną Unii Europejskiej, a dane dotyczące ich liczebności według różnych źródeł mieszczą się w przedziale 7–14,5 mln. W przypadku kilku państw stanowią oni znaczący odsetek ludności. Tak jest w Bułgarii (4,9%), Rumunii (3,28–4,36%), na Słowacji (8,07%) i na Węgrzech (7,55%). Jednak zarówno z ogólnoeuropejskiego (poniżej 1% romskiej ludności) (SWD(2012) 133)³, jak i polskiego punktu widzenia (0,04% Romów) nie to jest najistotniejsze. Zasadniczą kwestią jest bowiem trwałość problemów dotyczących tej grupy. Niemożliwość poradzenia sobie przez rozwinięte państwa Europy na przestrzeni kilkudziesięciu lat z zagadnieniami, które w możliwie obiektywnej ocenie nie są społeczną patologią, nie wiążą się z konkretną i rygorystyczną religią, a wynikają *jedynie* z utrwalonych wzorców kulturowych wyrażających się w wielu aspektach codziennego życia, nadaje im znaczenie przekraczające to, które wynika z samej liczebności Romów (nawet w przypadku wskazanych powyżej przykładów państw szczególnie *wrażliwych*, w których nie tylko odsetek Romów w społeczeństwie jest najwyższy, ale w których ich sytuacja jest najtrudniejsza z punktu widzenia tak czynników społeczno-ekonomicznych, jak i doświadczania skutków dyskryminacji).

Tym, co dodatkowo podkreśla wagę polityki publicznej wobec Romów, jest fakt, że problemy wynikające z uwarunkowanego wewnętrznymi zasadami funkcjonowania tej grupy w społeczeństwach państw europejskich mają charakter systemowy. Obejmują one większość dziedzin życia, a ich intensywność i zakorzenienie w kulturze – gwarantującej różnorodnie traktowaną, a jednak wspólną tożsamość grupową – są znaczne. Ponadto – pomimo krajowej specyfiki – nie różnią się zasadni-

³ Wskazane tu dane liczbowe zawarte w dokumencie źródłowym pochodzą z informacji przekazywanych do Komisji Europejskiej na przełomie 2011 i 2012 r. przez PC. W tym samym dokumencie podane są także dane Rady Europy dotyczące populacji Romów mierzonej według innych metodologii. Wynoszą one: Bułgaria 10,33%, Rumunia 8,32%, Słowacja 9,17%, Węgry 7,05%, UE 1,75%.

czo pomiędzy państwami należącymi do UE i ostatecznie dotyczą kilku lub kilkunastu milionów obywateli PC, posiadających także obywatelstwo unijne i związane z tym przywileje (TFUE: art. 20; TUE: art. 9–11). Ponadto system UE postrzega istnienie niezmiennych się (w zakresie stopnia ich włączenia w główny nurt życia społecznego Europy) Romów jako swoiste zagrożenie ze strony tej grupy dla paradygmatycznego dążenia UE do spójności społecznej, ekonomicznej, a także w niektórych przypadkach – terytorialnej (Szewczyk 2012: 329, 332–333). W ścisłym związku z takim podejściem, w dokumentach programowych *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020* (PO WER) opis zagadnień dotyczących włączenia Romów (*Program Operacyjny...* 2014: 13–14) został ulokowany w części *Wkład programu w realizację strategii Europa 2020 oraz w osiągnięcie spójności gospodarczo-społecznej i terytorialnej*.

Za sprawą takiego ukierunkowania ogólnounijnej podstawy polityki publicznej wobec Romów najczęściej pomijane są – kluczowe z punktu widzenia możliwości wprowadzenia trwałych zmian – czynniki kulturowe i uwarunkowania wewnątrzgrupowe. Uzasadniany poprzez subsydiarność brak wystarczającego podkreślania niewątpliwego znaczenia tych elementów wiąże się z nadzieją, że to PC w ramach swoich krajowych strategii (Szewczyk 2013a: 188–189) skoncentrują się na realnym wymiarze uwarunkowań pozaekonomicznych. Jest to jednak życzeniowy sposób podejścia do rozwiązania problemów wynikających z odmiennego niż powszechny sposobu funkcjonowania Romów w europejskiej społeczno-gospodarczej rzeczywistości. W ramach systemu instytucjonalnego jakiegokolwiek ogólne sugestie, jeśli nie wiążą się z koniecznością realizacji konkretnych działań i osiągnięcia wymiernych wskaźników, nie mają szansy – przy częstej niechęci PC do podejmowania tematu – na intensywną lub nawet jakąkolwiek realizację. Nie można bowiem zapominać o tym, że w systemie krajowym narodowe strategie są realizowane w ramach zbiurokratyzowanego systemu instytucjonalnego, opierającego się przede wszystkim na wypełnianiu konkretnych i narzuconych odgórnie obowiązków, a nie poszerzaniu ich zakresu wynikającego z dobrej znajomości zagadnienia. Urzeczywistnianie uzupełniających składników UR jest zabezpieczone częściowo przez wspomagające⁴ konkretne działania organizacje romskie. Najczęściej jednak nie mogą one w wystarczającym stopniu ukierunkować pragmatycznej praktyki na ważne z romskiego punktu widzenia cele i formy aktywności, które nie są wyraźnie i jednoznacznie wskazane w dokumentach programowych.

⁴ Zgodnie z dziesiątą spośród 10 wspólnych podstawowych zasad integracji Romów (*European Commission* 2010: 7).

Nie można by bowiem dokonać ich urzędniczej oceny, a co za tym idzie – sfinansować w ramach działań systemowych.

Analizy, które można brać pod uwagę, kształtując politykę wobec Romów w wymiarze krajowym i unijnym, nie odnoszą się do wskazywania na długoterminowe korzyści społeczne (poza ujednoczeniem tego wymiaru), lecz koncentrują się przede wszystkim na stratach ekonomicznych wynikających z niewłączenia Romów, jakie ponoszą tak PC, jak i UE (Laat de 2010; Marcinčin, Marcinčinová 2009). Głównym zidentyfikowanym problemem jest w tym przypadku pozostawanie Romów poza powszechnie akceptowalną aktywnością ekonomiczną i powszechną rzeczywistością społeczną. Celem jakichkolwiek działań musi być zatem uczynienie z Romów w pełni produktywnych członków społeczeństwa unijnego. Zaletą takiego podejścia jest to, że problem wykluczenia Romów staje się dla UE – dzięki możliwości zastosowania do jego pomiaru wskaźników o wiele bardziej wymiernych niż czynniki kulturowe i choćby zakres dyskryminacji – o wiele bardziej konkretny i realny. Jednak z tym wiąże się swoiste lekceważenie i częściowe pominięcie kwestii, które są kluczowe dla tej społeczności, czyli tych, które wiążą się z ich tradycją kulturową oraz własnym systemem wartości i na których kształtowana jest ich tożsamość i odrębność. To one decydują o tym, że możliwości zmiany sytuacji ekonomicznej i społecznej wynikające nawet z efektywnego (czego w pełni nie udaje się realizować) stosowania mechanizmów włączenia mają dla nich drugorzędne znaczenie. Skutkuje to opisanym powyżej ukierunkowaniem ideologicznym i strukturalnym UR; zniknięcie dyskryminacji ma nadejść dopiero po włączeniu, natomiast kwestie kulturowe traktuje się z perspektywy znaczenia (nikłego i okazjonalnego) tej sfery dla społeczeństwa większościowego.

Biorąc pod uwagę, że „Najważniejsze polityki publiczne powstają tam, gdzie są najpoważniejsze problemy” (Zybała 2013) – głównie o charakterze systemowym, osłabiające przy tym możliwości rozwoju i wpływające negatywnie na jakość życia – to pomimo pozornie wąskiego zakresu społecznego, którego bezpośrednio dotyczy, polityka publiczna wobec Romów okazuje się istotnym składnikiem funkcjonowania niemalże każdego państwa europejskiego i UE jako takiej.

2. Struktura polityki publicznej wobec Romów

Składniki struktury krajowych polityk PC wobec Romów w większości przypadków są podobne, choć przyjmują różnorodne konkretne formy realizacji wynikające ze zróżnicowania istniejącego systemu biurokratycznego, a także uwarunkowań historycznych i ideowych. W przy-

padku państw europejskich niebędących członkami UE – w szczególności dotyczy to państw Półwyspu Bałkańskiego – jest ona o wiele bardziej chaotyczna, jednak – ze względu na potencjalną perspektywę członkostwa oraz zakres tak UR⁵, jak i oferowanych przez KE możliwości finansowania działań przedakcesyjnych i dodatkowych programów realizowanych w ramach działań UE przeciwdziałających wykluczeniu – jej zakres w znacznym stopniu jest podobny. Pewien poziom uporządkowania (związanego z jej zrjonalizowaniem) podstaw polityki unijnej w tym obszarze został osiągnięty przede wszystkim dzięki wprowadzeniu wspólnej strategii ramowej. Bardzo trudno byłoby ocenić pozytywnie wcześniejszą szeroką i kosztowną aktywność UE (realizowaną głównie ze środków PHARE – od początku lat 90. XX w.), nie tylko w kategoriach jakiegokolwiek długoterminowej efektywności, ale i samej koordynacji działań (Szewczyk 2012: 335).

W o wiele mniejszym stopniu trwałymi składnikami polityki publicznej wobec Romów są działania Rady Europy (<http://www.coe.int/web/portal/roma>), a także Open Society Foundations (<https://www.opensocietyfoundations.org/topics/roma>), które przyjmują inne formy i inny zakres. Dodatkowym elementem, który sprawia, że nie stanowią one tak znaczącego składnika polityki publicznej, jest czynnik finansowy związany z odmiennym systemem dystrybucji środków. Ich współpraca z ponadnarodowymi NGO jest o wiele intensywniejsza i lepiej dopasowana do profilu aktywności organizacji pozarządowych niż w przypadku UE. Często sięgają w swoich działaniach do sfery kulturowej i tożsamości, a także walki z dyskryminacją. Jednak skutki tej aktywności jak dotąd nie przekraczają skutków działań UE. Być może wynika to z wpisanej w zakres ich działań i w przeciwieństwie do UE – uświadomionej – powolności zmian wprowadzanych na płaszczyźnie społecznej i kulturowej, a być może – podobnie jak w przypadku UE – jednak z niedopasowania aktywności do romskiej rzeczywistości społecznej.

Niewątpliwie na poziomie krajowym romska polityka publiczna jest kształtowana przez wiele czynników o charakterze historycznym, które przede wszystkim określają stosunek społeczeństwa dominującego do tej grupy etnicznej, a także wpływają na sposób realizacji innych polityk z nią związanych. Nie oddziałują one jednak w znaczącym stopniu na samych Romów, którzy – przez lata wykluczeni z życia społeczeństwa – w żadnym państwie nie przekroczyli progu zaufania do systemu administracyjnego (państwowego) i nie są gotowi do powszechnego i chętnego poddawania się jego działaniom.

⁵ Uwzględniającej także nieunijne państwa Europy (KOM(2011) 173: 12–13).

W Polsce polityka publiczna wobec Romów na poziomie strategicznym opiera się na doświadczeniach aktywności pozarządowej realizowanej z różną intensywnością od początku lat 90. XX w., kształtowanej zwrotnie poprzez możliwości finansowe oferowane przez podstawy programowe funduszy rządowy oraz międzynarodowych. O wpływie zorganizowanej strategii UE na kształt polskiej polityki publicznej można jednak mówić dopiero od momentu powstania UR (czyli od końca pierwszej dekady XXI w.), gdyż wcześniejsze programowanie strategiczne UE w tym obszarze było jednostkowe, akcydentalne i niewiążące dla PC.

W praktyce polska polityka publiczna wobec Romów przyjmuje zatem za swoją podstawę UR, a na poziomie szczegółowym (krajowym i lokalnym) jest ukształtowana przez doświadczenia wynikające z polskiej specyfiki i wcześniejszej realizacji aktywności wspierającej włączenie Romów (w tym *Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce na lata 2004–2013*, wraz z jego pilotażową wersją z lat 2001–2003 oraz komponent romski *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki lat 2007–2013*).

Sformułowanie i przyjęcie ogólnounijnej romskiej strategii przez UE wprowadziło konkretne wytyczne dla polityki i – zgodnie z jej założeniami – wpłynęło zarówno na kształt nowego *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020*, jak i sposób formułowania podstaw aktywności w PO WER. Analiza relacji programowych istniejących pomiędzy polską strategią a założeniami przyjętymi w UR (i pierwotnie w E2020) prowadzi do wniosków o bezpośredniej zależności pomiędzy nimi, modyfikowanej jednak w zakresie subsydiarnego poziomu (Szewczyk 2014: 375–376).

Także w przypadku zakresu identyfikacji problemów i form aktywności mających je rozwiązać w ramach PO WER wyraźnie widoczna jest ich determinacja przez prowzrostowe i prospójnościowe podejście obydwu strategii unijnych. Przejawia się to zarówno w lokalizacji składnika programu operacyjnego skierowanego do Romów w całej jego strukturze (oś priorytetowa II *Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji*), jak i priorytety osi II, spośród których dwa w szczególności odnoszą się do Romów:

- „– promowania włączenia społecznego i walki z ubóstwem oraz dyskryminacją,
- inwestowania w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenie się przez całe życie” (*Program Operacyjny...* 2014: 49).

Wspominana wcześniej uzupełniająca determinanta polityki publicznej, jaką jest działanie ponadnarodowych organizacji symbolizowanych

przez Radę Europy oraz OSF, ma w przypadku Polski niewielkie znaczenie. Częściowo wynika to z tego, że Polska – między innymi ze względu na niewielki odsetek Romów zamieszkujących jej obszar – została *wyłączona z grupy państw wrażliwych*. Poza wspomnianymi wcześniej państwami Europy Środkowej, zalicza się do nich także Grecję, Włochy, Portugalię i Hiszpanię. Na tej właśnie grupie koncentruje się aktywność Rady Europy i OSF w zakresie wspierania włączenia Romów.

Ostatnim elementem kształtującym (nie tylko polską) politykę publiczną wobec Romów jest brak wiedzy na temat ich kulturowej specyfiki i wewnętrznej różnorodności skutkujący problemami z prawidłową interpretacją ich zachowań na poziomie lokalnym. Wiąże się to z różnorodnym okresem migracji grup romskich na tereny Polski (poczynając od XIV w.), a co za tym idzie, różnorodnością kulturową (choćby językową – reprezentowaną w Europie przez kilkadziesiąt dialektów języka Romani) występującą wśród romskich grup, ich różnymi aktywnościami zarobkowymi, odmiennym sposobem traktowania Romanipen i wreszcie skomplikowaną sytuacją w zakresie jakiegokolwiek reprezentacji Romów (Szewczyk 2015: 107–109). Decydujące jednak w tym przypadku jest stanowisko KE, która poszerzając zakres znaczeniowy określenia „Romowie”, dokonała autorytarnie i niezgodnie ze stanem faktycznym deontycyzacji tego pojęcia (Szewczyk 2013c: 32). Przyjmując jako kryterium wskaźniki związane ze spójnością, KE zdecydowała przy tym, że wszystkich „Romów” należy traktować jako jedną spójną grupę o zbliżonych problemach i podobnych potrzebach tak długo, aż staną się produktywnymi członkami społeczeństwa. Na poziomie lokalnym skutkuje to w ramach systemu administracyjnego między innymi bezradnością związaną z brakiem odpowiednich procedur oraz łatwym (i wygodnym) akceptowaniem deklaracji romskich liderów o reprezentowaniu *wszystkich* Romów. Ponadto najczęściej nie brane są pod uwagę – wpływające na prawie każdy aspekt ich życia – uwarunkowania kulturowe, a różnice pomiędzy romskimi społecznościami sprawiają, że odwoływanie się do *dobrych praktyk* jest nieefektywne.

3. Podstawy oceny etnicznej polityki publicznej

Do oceny ogólnej polityki publicznej można przyjąć różnorodne podstawy związane choćby – jak w przypadku ocen rentowności przedsiębiorstwa – z finansowymi czynnikami zysku i straty. Jednak proste badanie różnicy pomiędzy nawet nie w pełni finansowym wkładem i tym, co jest uzyskiwane na wyjściu (Manzoor 2014: 4) (na końcu pro-

cesu lub jego uprzednio zdefiniowanego etapu) – już w pełni niewyrażane w zysku finansowym – nie może być podstawą ocen jakiegokolwiek polityki publicznej, a w szczególności polityki etnicznej. Prowadziłoby to bowiem do ignorowania kluczowych wartości innych niż dobrobyt finansowy (Zybała 2012: 309).

Czynniki, jakie w ramach oceny polityki publicznej należy brać pod uwagę, to charakterystyczna dla niej racjonalność oraz efektywność rozumiana w kategoriach długoterminowej i trwałej zmiany, a nie w ujęciu równoważenia lub multiplikowania zysku wynikającego z określonego poziomu wkładu. Takie czysto przeliczeniowe podejście jest raczej testem wydajności (Olejniczak 2008: 23), która w przypadku polityki etnicznej nie powinna być brana pod uwagę, w przeciwieństwie do ocen aktywności ekonomicznej.

W ramach oceny efektywności nie można uwzględniać jedynie bezpośrednich skutków poszczególnych jednostkowych działań ani nawet oceniać polityki pod względem osiągania jej głównych celów. W ramach polityki publicznej najistotniejsze jest samo podejmowanie działań, a właściwie dążenie do wyznaczonego celu poprzez zrationalizowaną aktywność. Wpływ racjonalności na kwestię oceny, a także na projektowanie i realizację polityki publicznej przejawia się między innymi w możliwości rewizji przyjętych założeń. To jednak wymaga precyzyjnej oceny stanu początkowego, uwzględniającego przede wszystkim – choć nie jedynie – te czynniki, które w ramach polityki publicznej mają być modyfikowane. W praktyce realizacji polityk tego typu diagnozy są jednak rzadkością, niejednokrotnie podejmują badanie jedynie w ograniczonym zakresie lub analizują niekonstytuujące polityki elementy. To samo dotyczy okresowych rewizji założeń podstaw polityki ze względu na jej efektywność i weryfikację osiągania celów jednostkowych. Ponadto racjonalność polityki publicznej związana jest z podstawą jej dookreślenia i to z niej wynika możliwość, a właściwie konieczność oceny jej efektywności nie w prostym ujęciu równoważenia wkładu i skutków (kosztów i korzyści), ale koncentracji na zmianie wynikającej z porównania zdiagnozowanego stanu początkowego do stanu, jaki jest osiągany w toku realizacji polityki, z niemalże całkowitym pominięciem czynnika wkładu finansowego, a z pewnością z wyłączeniem z oceny efektywności polityki publicznej kwestii jej ekonomicznej opłacalności.

Zatem racjonalność wpływa nie tylko na sposób i zakres podejmowanych działań, ale jest także podstawą do oceny efektywności polityki publicznej, u której podstaw leży dążenie do założonego celu i efektywność polityczna. Co prawda, w zależności od kryteriów i zakresu badania niemalże zawsze istnieje możliwość uznania polityki publicznej za wy-

dajną (Sapru 2004: 173–175), wymaga to jednak odpowiedniego sformułowania warunków początkowych i celu, a także uznania (w ramach polityki i w ramach interesu publicznego), że efekty pozafinansowe są podstawą oceny wydajności, co w wielu przypadkach może być problematyczne (Nagel 1986: 102). Do tego, aby było to możliwe, potrzebne jest jednak odejście od systemu realizacji i oceny przyjmującego za podstawę potrzebę ponoszenia jak najniższych kosztów na rzecz wyznaczonego celu lub osiągnięcia jak najwięcej w wyniku ponoszonych określonych nakładów finansowych. Takie podejście wiąże się ze znaczeniem *equity* (kategorią *śluszości*) w polityce publicznej, ściśle odnoszącą się do kwestii etycznych, a nawet po części (choć nie w pełni słusznie) do sprawiedliwości społecznej.

Najczęściej *śluszość* jest sprzeczna z efektywnością i wydajnością. To zaś prowadzi do konieczności kompromisu pomiędzy nimi, i to w ramach zachowania nadrzędnego interesu publicznego (Rossell 1993: 164). W przypadku polityki etnicznej takie jej programowanie sprawia, że nie osiąga ona zakładanych celów, a jednocześnie wywołuje negatywną reakcję ze strony mniejszości. W tym miejscu ujawnia się konflikt interesów pomiędzy interesem wąskiej grupy a interesem publicznym. Jest to zarazem kwestia tego, kto powinien ponosić koszty realizacji polityki i osiągnięcia wytyczonych przez nią celów (Behn 1981: 199–201). Pojawia się zatem pytanie nie o samą definicję polityki publicznej, ale o to, co jest interesem publicznym. Przy założeniu, że wiąże się on jedynie z czynnikami ekonomicznymi i w konsekwencji – z taką skutecznością, nie ma tu miejsca na jakikolwiek kompromis. Dlatego też w ramach ogólnego podejścia do oceny realizacji działań w ramach polityki publicznej można brać pod uwagę grupę czynników, która wiąże się z kategoriami maksymalizacji i minimalizacją oraz korzyściami i kosztami i dąży do ich wydajnościowej optymalizacji zgodnie z zakładanymi celami (Nagel 1986: 99). Jednak takie niemalże mechaniczne przyporządkowywanie w ramach którejkolwiek z polityk publicznych nie daje szansy na realną ocenę długofalowej skuteczności działań i raczej wiąże się z oceną ich jednostkowych efektów, koncentrując się na policzalnych kosztach i korzyściach.

To *śluszość* ma być kategorią, która napędza samo istnienie i działanie polityki publicznej. Stanowi ona jej podstawę i jest jednym z najważniejszych czynników odróżniających ją od polityki jako takiej. W przypadku każdej polityki etnicznej należy brać pod uwagę czynnik kosztów po stronie grupy, które niemalże zawsze istnieją (przyjmując różnorodne formy), jednak nie zawsze muszą być akceptowane przez

mniejszość, nawet wówczas, gdy dzieli ona z projektantami polityki publicznej przekonanie o słuszności wytyczonych celów. W przypadku Romów tę ostatnią kwestię należy uznawać za co najmniej wątpliwą. Przyjmując *słuszność* jako podstawę etnicznej polityki publicznej, należy uznać, że to społeczeństwo większościowe jako lepiej wyposażone we wszelkie zasoby i dobra powinno ponosić większe (jedyne?) koszty, a zysk wynikający z realizacji polityki może być oceniany jedynie w sferze *słuszności*. Jednak nie można jej w takiej sytuacji traktować jako kwestii związanej ze sprawiedliwością społeczną, a raczej jako efekt praktycznej realizacji idei zakorzenionych w cywilizacji europejskiej, co i tak wiąże się z kosztami ponoszonymi przez demokratyczne społeczeństwo pragnące utrzymać swój ideowy paradygmat. Dlatego też w ramach tej kategorii musi dochodzić do swoistego zrównoważenia pomiędzy kosztami i korzyściami (Sapru 2004: 175–176) i pomiędzy rozkładem obciążeń kosztami (przede wszystkim pozafinansowymi).

4. Problemy polskiej polityki publicznej wobec Romów

Podstawowym problemem etnicznej polityki publicznej wobec Romów w PC UE jest jej główny cel, jakim jest włączenie ich w główny nurt życia społeczno-gospodarczego. Jednostkowe cele wiążą się z realizacją UR uwarunkowanej E2020 i odzwierciedlają się w strategiach narodowych i w konkretnych działaniach i programach skierowanych do tej mniejszości.

Włączenie to ma być równie odległe od złej i nieakceptowanej przez społeczeństwo demokratyczne asymilacji, jak i od modelu wielokulturowego. W rzeczywistości od wprowadzenia UR i nieznacznie wyprzedzającego przyjęcie strategii ogólnoeuropejskiego wniosku o niemożliwości realizacji założeń wielokulturowości (Szewczyk 2013c: 108), na podstawie programowych dokumentów UE trudno jest precyzyjnie zdefiniować, czym w rzeczywistości ma być integracja Romów. Włączenie natomiast przyjmuje prostą formę dopełniania zasad wynikających z założeń E2020, jednak poza osiągnięciem jednostkowych wskaźników określonych w UR nie niesie ze sobą żadnych długoterminowych modeli rozwiązania trudnej sytuacji, w jakiej pozostają Romowie. Pomimo to uznano je natomiast za główną metodę rozwiązywania wszystkich problemów Romów i za ich nadrzędną potrzebę, a ta zgodnie z definicją polityki etnicznej, powinna być zaspokajana w ramach ustrojowych i społecznych interesów państwa (Chałupczak 2014: 17–18). Problem polega na tym, że potrzeba ta jest – ze względu na niewystarczającą wiedzę, odmienny sposób pojmowania

świata i odmienny paradygmat wartości – nieświadomiona przez Romów, nawet w przypadku większości liderów.

To, że Romowie nie wiedzą o tym, że włączenie (równoznaczne z porzuceniem własnej tradycji kulturowej) ma być dla nich nadzieją i ratunkiem, jest pierwszym z kilku różnorodnych problemów związanych z realizacją polityki publicznej wobec tej grupy. Ich własna kulturowa wizja świata opierająca się na kilkusetletnich doświadczeniach przetrwania w niesprzyjającym środowisku społecznym Europy ukształtowała podstawy nieufności wobec świata zewnętrznego i silną potrzebę wewnętrznej spójności. Pomimo podkreślanego przez wielu autorów braku (odtworzonej od końca pierwszej dekady XXI w. w szczególności w związku z romskim holokaustem) romskiej pamięci zbiorowej (Baar van 2015: 77–79), nie oznacza to jednak braku historii i przejawia się ona wyraźnie w ukształtowanym systemie wartości służących przeżyciu ich zbiorowości jako odrębnej grupy. To, co jest postrzegane przez przedstawicieli społeczeństwa większościowego jako równe traktowanie i oferowanie szansy, z wewnątrz kulturowego spojrzenia Romów może służyć rozbiciu ich – najważniejszej – jedności. Wiele elementów ich stylu życia może ulegać zmianie i mogą się dostosowywać, jednak sam paradygmat pozostaje niezmienny – jest nim bycie Romem, choć bywa ono różnorodnie postrzegane przez różne grupy. Dlatego też Romowie zaakceptują i wykorzystają niemalże każdą oferowaną możliwość poprawy sytuacji ekonomicznej, jednak w dalszym ciągu w ogóle ich społeczności, nie porzucą wartości, które tworzą ich tożsamość, co w oczywisty sposób wiązałoby się z ich pewnym włączeniem w główny nurt życia społecznego i gospodarczego Europy.

Z takim ukształtowaniem romskiego świata wiąże się niebagatelny problem braku diagnozy. I to nie prostej diagnozy dotyczącej choćby licznie zarejestrowanych bezrobotnych Romów albo procentu młodzieży romskiej przerywającej naukę. W przypadku tej mniejszości – niepozycjującej się do odpowiedzialności za kształt obcego (nieromskiego) świata – jakakolwiek diagnoza ilościowa jest obciążona błędem wynikającym ze sposobu uzyskania danych. Świadczy o tym choćby niemożliwość precyzyjnego stwierdzenia, ilu Romów zamieszkuje Unię Europejską, a dane dotyczące poszczególnych PC są różnorodne w zależności od źródła (por. przypis 2). Natomiast prawdziwej i identyfikującej realne potrzeby Romów diagnozy jakościowej po prostu nie ma⁶. Wymaga ona bowiem uznania skrajnej różnorodności romskich grup, trudnej – poprzez konieczność zaakceptowania badającego – i długotrwałej obserwa-

⁶ Tych warunków nie spełniają nawet bardzo szczegółowe i rzetelne badania Agencji Praw Podstawowych UE i Open Society Foundation z pierwszej dekady XXI w.

cji uczestniczącej, a także koncentracji na składnikach badania nieskażonych błędem internalizacji⁷, zatem odnoszących się do prawdziwych podstaw życia Romów, w tym do fundamentalnego Romanipen. Ostatnią koniecznością jest uznanie, że wyniki – bez względu na to, jak bardzo nie pasują do zdeterminowanej rozwojowo Europy – opisują prawdziwą romską rzeczywistość i potrzeby tej społeczności.

Efektom braku diagnozy jest niemożliwość określenia rzeczywistych problemów społeczności i, co za tym idzie, realnych celów polityki publicznej (Szarfenberg 2015: 44). Skutkuje on także wyznaczeniem celów odpowiadających paradygmatowi społeczeństwa większościowego, natomiast niemających odzwierciedlenia w romskiej rzeczywistości, z czego wynika niemożliwość ich osiągnięcia. Sięgając do teorii zarządzania publicznego, powstaje w ten sposób model polityki publicznej pozbawiony rzetelnej definicji problemu, choć mającej kolejne fazy: jej sformułowanie, legitymizację działań i wprowadzenie w życie rozwiązań. Problem pojawia się jednak przy próbie oceny działań i ich korekty (Hausner 2007: 51).

W wyniku braku diagnozy trudno jest zatem oczekiwać rzetelnych ocen efektywności romskiej polityki publicznej. W Polsce jakiegokolwiek oceny sprowadzają się bądź do analiz pojedynczych projektów lub całych programów, bądź do analiz zewnętrznych wybranych aspektów ich realizacji. Na płaszczyźnie UE coroczne sprawozdania PC stanowią podstawę do pozornie kompleksowych ocen, jednak nie tylko odnoszą się one przede wszystkim do elementów zaprojektowanych w ramach paradygmatu spójności, ale ponadto niejednokrotnie subsydiarny dystans i brak kompleksowego oglądu zagadnienia opartego na specjalistycznej wiedzy prowadzi do pozytywnej oceny elementów aktywności państwa (francuskie wioski asymilacyjne), które należałoby określić jako szkodliwe (Szewczyk 2013b: 44). Nawet traktując zarówno polskie, jak i unijne oceny jako możliwe podstawy do rewizji polityki, to jednak możliwość ta jest uzależniona od okresów programowania. I choć polski program rządowy i system wykorzystania nowych funduszy strukturalnych na rzecz społeczności romskiej opierają się na rzetelnych analizach wcześniejszych działań, a KE projektowała UR w oparciu o doświadczenia PC, to jednak nie ma możliwości zmiany kluczowych założeń programów w trakcie ich realizacji, co przy przyjętej perspektywie do 2020 r. nie daje zbyt wiele możliwości reagowania adekwatnego do

⁷ Dobrym, choć negatywnym przykładem złej analizy Cyganów Górskich (Bartosz 2009: 268–271) jest książka jednej z polskich badaczek, opierającej prawidłowo wypracowane wnioski na błędnych przesłankach i nieprawdziwym opisie rzeczywistości przedstawionym jej przez badanych Romów.

zmiennej sytuacji i racjonalnego dostosowywania kształtu praktycznej realizacji polityki. Ponadto każda ocena podtrzymuje tradycyjne oczekiwania związane nie z efektywnością polityki, lecz z efektywnością programów jako takich i oczekuje jak największego zysku w wyniku wykorzystania określonych nakładów. A w takiej perspektywie jakiegokolwiek działania skierowane do Romów – o ile w ogóle mają szansę wpłynąć na długoterminową zmianę ich sytuacji w Europie – są nierentowne, kosztowne i nie przynoszą natychmiastowych (lub żadnych) wymiernych efektów i korzyści.

Ostatnią, choć najistotniejszą kwestią jest sposób traktowania Romów przez społeczeństwo większościowe. Potrzeba zniesienia dyskryminacji jest co prawda wskazywana w programowych podstawach UR, jednak nie jest ona kluczowa, gdyż ma być skutkiem włączenia i produktywizacji, a nie stanowić podstawę do ich wprowadzenia. O wiele lepiej przedstawiają się założenia polskiego rządowego programu, jednak i one nie skutkują działaniami mogącymi zmieniać stereotypy czy choćby podnosić poziom akceptacji tej społeczności. Od wielu lat konsekwentnie wyniki nie tylko polskich badań sympatii do poszczególnych grup narodowych lokują Romów niemalże na końcu listy (Ag 2016; *Romowie najmniej...*), a poziom dyskryminacji pozostaje niezmienny, zdobywając kolejne przestrzenie dyskursu (Odrzywołek 2015).

Tak społeczeństwo, jak i instytucjonalny system UE nie jest w stanie zaakceptować kilkusetletniego pozostawania Romów poza głównym nurtem życia społecznego. Współcześnie, w demokratycznych społeczeństwach PC są oni oceniani negatywnie, zawsze w perspektywie ich odmienności, a nie tego, że są mieszkańcami Europy, i to w większości posiadającymi obywatelstwo UE.

Podsumowanie

W ujęciu ogólnym, biorąc pod uwagę wszystkie wskazane podstawy, uwarunkowania, składniki, cele oraz problemy związane z realizacją i oceną modernistycznej polityki publicznej wobec Romów, nie można określić jej jako polityki nieefektywnej. Z pewnością jest natomiast nieskuteczna (poza efektywnością realizacji jednostkowych działań i wobec oczekiwań proromskich strategii) i kosztowna (w ujęciu nakładów i zysków). Jednak jako polityka publiczna kształtowana bez możliwości rzetelnej diagnozy, z licznymi nierozwiązanymi problemami dotyczącymi jej podstaw, może jako taka istnieć i dalej – zmieniając się i w dłuższej perspektywie czasu – funkcjonować. W znacznej mierze wynika to z kategorii *śluszości* i humanistycznych oraz demokratycznych wartości, na ja-

kich opera się europejskie społeczeństwo. W ich ramach nie można się poddać oczekiwaniom (zgodnym w pewien zdeformowany sposób z definicją polityki etnicznej) Romów, aby ich całkowicie wyłączyć z systemu. Co najmniej muszą być oni traktowani tak, jak każdy obywatel pozostający w szczególności złej – z punktu widzenia większości – sytuacji.

Bibliografia

- Ag 2016, *CBOS zbadał stosunek Polaków do innych narodowości. Kogo lubimy najbardziej?*, 8.04.16, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19886483,sondaz-cbos-polacy-najbardziej-lubia-czechow-i-wlochow-najmniej.html> (30.04.2016).
- Baar H. van, *Ustanawianie pamięci i trud budowania tożsamości. Refleksja nad ruchem romskim i jego historiografią*, „Studia Romologica”, nr 8.
- Bartosz A. 2009, *Gdzie te wozy kolorowe*, „Studia Romologica”, nr 2.
- Behn R.D. 1981, *Policy Analysis and Policy Politics*, „Policy Analysis”, Vol. 7, No. 2.
- Chałupczak H. 2014, *Paradygmat badawczy polityki etnicznej jako polityki publicznej państwa [w:] Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce i Europie: aspekty polityczne i społeczne*, red. A. Sakson, Toruń.
- Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework COM(2012) 226 final SWD(2012) 133 final (21.05.2012).
- Crepaldi C., Boccagni P., Barbera M., Naaf S., Scarpa S., Pesce F., Radu M. 2008, *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU* (IP/A/EMPL/FWC/2006-05/SC4), European Parliament Think Tank, Policy Department Economic and Scientific Policy, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EMPL_ET\(2008\)408582](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EMPL_ET(2008)408582) (2.09.2014).
- Declaration of a Roma Nation 2011*, <http://www.hartford-hwp.com/archives/60/132.html> (1.09.2015).
- European Commission 2010, *Vademecum. The 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion*, Luxembourg. DOI: 10.2767/22771.
- Hausner J. 2007, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r. KOM(2011) 173 wersja ostateczna (5.04.2011).
- Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna (3.03.2010).
- Kwadrans Ł. 2008, *Edukacja Romów. Studium porównawcze na przykładzie Czech, Polski i Słowacji*, Wrocław-Wałbrzych.
- Laat J. de 2010, *Economic Costs of Roma Exclusion*, Berlin.
- Manzoor A. 2014, *A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future*, <http://sgo.sagepub.com/content/4/4/2158244014564936> (7.04.2016).
- Marcinčin A., Marcinčinová L. 2009, *The Cost of Non-Inclusion. The key to integration is respect for diversity*, Bratislava.

- Nagel S.S. 1986, *Efficiency, Effectiveness, and Equity in Public Policy Evaluation*, „Policy Studies Review”, Vol. 6, No. 1 DOI: 10.1111/j.1541-1338.1986.tb00651.x.
- Odrzywołek K. 2015, *Mowa nienawiści wobec społeczności romskiej na podstawie memów internetowych*, „Studia Romologica”, nr 8.
- Olejniczak K. 2008, *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji [w:] Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych: podręcznik akademicki*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Warszawa.
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020*, Warszawa.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie ochrony mniejszości i polityka walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie 2005/2008(INI).
- Romowie najmniej akceptowani w Europie Zachodniej*, 5.1215 <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1643051,1,romowie-najmniej-akceptowani-w-europie-zachodniej.read> (30.04.2016).
- Rossell C. 1993, *Using Multiple Criteria to Evaluate Public Policies. The case of School Desegregation*, „American Politics Quarterly”, Vol. 21 No. 2 DOI: 10.1177/1532673x9302100201.
- Sapru R.K. 2004, *Public Policy: Formulation, Implementation and Evaluation*, New Delhi.
- Szarfenberg R. 2002, *Racjonalność decyzji w polityce społecznej*, Referat wygłoszony na konferencji WDiNP UW w 2002 r., <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/refwdinp.pdf> (21.04.2015).
- Szarfenberg R. 2015, *Konkretyzacja i koordynacja celów polityki publicznej w wielopostaciowym rządzeniu. Przykład celu Unii Europejskiej w zakresie ubóstwa*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 2(6).
- Szewczyk M. 2012, *Spółczesność romska – instytucjonalne wyzwanie dla paradygmatu spójności Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 26.
- Szewczyk M. 2013a, *Kulturowy wymiar europeizacji polityki UE wobec Romów [w:] 25 lat funkcjonowania mniejszości narodowych, etnicznych i regionalnych w demokratycznej Polsce*, red. E. Subocz, Olsztyn.
- Szewczyk M. 2013b, *Strategia UE dotycząca wspólnych ram integracji Romów. Korelacje na poziomie krajowym [w:] Studia o Romach w Polsce i Europie*, red. P. Borek, Kraków.
- Szewczyk M. 2013c, *Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej*, Tarnów.
- Szewczyk M. 2014, *Zintegrowane podejście do społeczno-gospodarczego wymiaru romskiego dylematu: rozwiązania Unii Europejskiej i polska płaszczyzna krajowa*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 39.
- Szewczyk M. 2015, *Unia Europejska – Romowie. Wzajemne uwarunkowania polityki*, „Studia Romologica”, nr 8.
- Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016.
- Zybała A. 2012, *Polityka a polityka publiczna*, Warszawa.
- Zybała A. 2013, *Problemy zbiorowe, polityki publiczne*, z dr. Andrzejem Zybałą z Collegium Civitas i KSAP rozmawia Krystyna Hanyga, http://www.sprawynauki.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2440:problemy-zbiorowe-polityki-publiczne&catid=305&Itemid=30 (7.09.2015).

Maja Biernacka*

**MIEDZY KONFLIKTEM A POJEDNANIEM.
LUDY RDZENNE MEKSYKU
W USTAWIE ZASADNICZEJ
I DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**BETWEEN CONFLICT AND RECONCILIATION.
INDIGENOUS MEXICAN PEOPLES IN THE CONSTITUTION
AND PUBLIC ADMINISTRATION POLICY**

Abstract

The article is dedicated to constitutional grounds and public policy in Mexico with reference to indigenous peoples. Many of them are subject to severe social problems such as school absenteeism and dropouts, illiteracy, poverty and unemployment. The fundamental institution which specializes in public activity for the benefit of indigenous people in Mexico is the *National Commission for the Development of Indigenous Peoples (La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)*. It was founded under Article 2 of the Constitution and operates at the federal level to devise strategies and implement public sector activities, including entitlement programs in order to foment their development.

Key words: Mexico, indigenous people(s), public policy, legislation

Wstęp

Artykuł poświęcony jest wybranym aspektom położenia ludów rdzennych w Meksyku, to jest obowiązującym współcześnie podstawom konstytucyjnym oraz działaniom administracji publicznej. Znacząca część tej ludności boryka się z poważnymi problemami, w tym przede wszystkim bardzo niskim poziomem scholaryzacji, analfabetyzmem, biedą oraz bezrobociem¹. Uwarunkowania ich trudnej sytuacji sięgają epoki kolonizacji, gdy ludność ta wprowadzona została w relacje trwałej

* Katedra Socjologii Wielokulturowości, Instytut Socjologii i Kognitywistyki Uniwersytetu w Białymstoku, e-mail: mmbiernacka@tlen.pl

¹ Tematyce realiów społeczno-demograficznych dotyczących ludności rdzennej Meksyku oraz kwestii wykluczenia poświęcam odrębną pracę.

podrzędności cywilizacyjnej oraz zależności od europocentrycznych elit. Traktując terytoria zamieszkiwane przez ich przodków jako ziemie niczyje, kolonizatorzy uzurpowali sobie prawa własności i nadawali im ramy prawne, a także systematycznie eksploatowali zarówno zasoby naturalne, jak i tubylczą siłę roboczą². Na przestrzeni historii miały miejsce w Meksyku próby ochrony ludności rdzennej w postaci zabiegów legislacyjnych, politycznych oraz administracyjnych³, a także łagodzenia jej napiętych relacji społeczno-politycznych z władzami kraju.

Sytuacja tejże ludności stanowi nie tylko jeden z podstawowych problemów społecznych w Meksyku, ale też znajduje się w centrum debaty politycznej oraz prac legislacyjnych. W ostatnich dekadach miały w Meksyku miejsce zasadnicze zmiany w zakresie położenia prawnego ludów rdzennych. Chodzi zwłaszcza o reformy konstytucyjne, z których ostatnia wprowadzona została w 2001 r. Nie bez znaczenia były dla nich podjęte parę miesięcy wcześniej próby ze strony liderów ruchu zapatystów do mobilizacji bojowników w celu wznowienia walki o prawa ludów rdzennych, której scenariusz mógł być tak krwawy jak powstanie z 1994 r. Skończył się on jednak załagodzeniem wzajemnych pretensji. Reforma z 2001 r. zdecydowanie przemawia na korzyść ludów rdzennych, choć ograniczają ją zarówno prawa poszczególnych stanów, jak i pragmatyka dotycząca ich realizacji – co zasługuje na odrębne prace. W obowiązującym kształcie ustawa zasadnicza stanowi, że naród meksykański jest wielokulturowy, co wynika z istnienia w tym państwie ludów rdzennych, ale i nadane zostało im szereg szczegółowo określonych praw.

Tezę artykułu jest, że współczesna specyfika konstytucyjna oraz administracja publiczna Meksyku na poziomie federacyjnym zorientowana jest w zasadniczej mierze na planowanie strategiczne w zakresie sytuacji ludów rdzennych, co stanowi reakcję na trwale napięte relacje pomiędzy nimi a władzami kraju. Sprawa dotyczy: 1) szczegółowych

² Powodowało to nie tylko trwale napięcia, ale i było jedną z przyczyn poważnych rewolt, w tym rewolucji meksykańskiej w latach 1910–1917 oraz powstania zapatystów w 1994 r.

³ Ważne w kontekście położenia ludności rdzennej były reformy rolne wprowadzane w pierwszej połowie XX w. Specyficzną formą mającą prowadzić do poprawy jej sytuacji są tak zwane *ejidos*, czyli wspólnotowe tereny rolne, przeznaczone na uprawę przez ludność bezrolną przydzielonych im parcel na zasadach przypominających dzierżawę, z możliwością przekazywania tych praw spadkobiercom, pod warunkiem wywiązywania się z podjętych zobowiązań w zakresie użytkowania gruntu. Nie była ona pozbawiona wad, a jej krytycy wskazywali zwłaszcza na niską produktywność gospodarstw, przekazywanie ich w formie nielegalnej quasi-sprzedaży innym użytkownikom, a ponadto powszechną korupcję systemu bankowego związaną z pożyczkami udzielanymi dzierżawcom.

treści w ustawie zasadniczej, a także 2) działalności wyspecjalizowanego organu zajmującego się polityką publiczną na ich rzecz i podejmującego w tym zakresie konkretne działania. Na nich właśnie koncentruję się w artykule, z wykorzystaniem zarówno treści meksykańskiej Konstytucji, oficjalnych materiałów dotyczących tego podmiotu administracji publicznej, jak też literatury dotyczącej społeczeństwa Meksyku i sytuacji ludów rdzennych. Organ, o którym mowa, nosi nazwę *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, czyli Narodowa Komisja na rzecz Rozwoju Ludów Rdzennych. Założona została ona na podstawie art. 2 Konstytucji i działa na poziomie federalnym w celu wypracowywania strategii oraz wdrażania działań sektora publicznego, w tym programów pomocowych na rzecz tejże ludności oraz wspierania jej rozwoju. Artykuł nie dotyczy natomiast szczegółowych procesów implementacji, aspektów finansowych czy też politycznych, nadzoru, kontroli realizacji ani efektywności poszczególnych instrumentów.

1. Wielokulturowość narodu meksykańskiego i kryterium przynależności do ludności rdzennej

Fundamentem legislacyjnym polityki na rzecz ludności rdzennej w Meksyku jest art. 2 ustawy zasadniczej⁴. Jego współcześnie obowiązująca treść jest jednym z efektów konsensusu mającego położyć kres wieloletnim konfliktom w tym państwie związanym z sytuacją ludności rdzennej. Nowa treść tego artykułu przyjęta została w trybie reformy konstytucyjnej w 2001 r.⁵ Stanowi mianowicie, że naród meksykański jest „jeden i niepodzielny”⁶, ale zarazem, że ma *composición pluricultural*⁷, czyli że składa się nań wiele kultur i pierwotnie są to jego *pueblos indígenas*, pochodzące od ludności zamieszkującej współczesny teren państwa do cza-

⁴ Warto podkreślić, że pełna nazwa ustawy zasadniczej Meksyku to *Konstytucja Polityczna Stanów Zjednoczonych Meksyku*. Dla zachowania intencji legislatorów (związanej z paktem, jaki leżał u podstaw jej ustanowienia) oraz wierności przekładu zachowuję w pełnej wersji polskiej przymiotnik *polityczna*, będący integralnym elementem tej nazwy. Skrótowo w tekście odnoszę się do niej jako do: Konstytucji Meksyku, Konstytucji lub ustawy zasadniczej.

⁵ Nowa treść artykułu przyjęta została w trybie dekretu, opublikowanego 14 sierpnia 2001 r. w DEF, tj. Diario Oficial de la Federación, czyli meksykańskim odpowiedniku dziennika ustaw. Link do strony głównej DEF, link do pełnej treści ustawy zasadniczej Meksyku, a również bezpośredni link do treści art. 2 na stronie Instituto de Investigaciones Jurídicas. Folio: 8811, podaję w literaturze cytowanej.

⁶ Oryginalna treść tego fragmentu art. 2 to: *La Nación Mexicana es única e indivisible*.

⁷ W literalnym, choć niezręcznym tłumaczeniu na język polski: „(ma) skład wielokulturowy”.

sów kolonizacji, które zachowują swoje własne instytucje społeczne, ekonomiczne, kulturalne i polityczne bądź też ich część. Samo pojęcie *publos indígenas* może być tłumaczone jako „ludy rdzenne” bądź „ludy tubylcze” – w tekście konsekwentnie stosują pierwsze z nich⁸.

Warto podkreślić, że forma ta przyjęta jest w Konstytucji w liczbie mnogiej i sama w sobie uwzględnia ideę pluralizmu kulturowego społeczeństwa Meksyku opartego na różnorodności ludności rdzennej⁹. Ustawa zasadnicza nie stanowi o szczegółach związanych z jej specyfiką kulturową, dane takie zbierane są natomiast na poziomie baz demograficznych. Jest to kilkadziesiąt grup etnolingwistycznych¹⁰, spośród któ-

⁸ Choć można tłumaczyć je jako „ludy tubylcze”, pojęcie *tubylcy* semantycznie przenosi nas w czasy pierwszych konfrontacji ludzi „stąd” i „stamtąd” ze względu na swój pierwszy człon (tj. *tu*). Podobnie zwraca uwagę Sławoj Szyrkiewicz (2002), że „zawiera w sobie przestrzenno-czasowy aspekt pierwotności”, a także Magdalena Krysińska-Kaluźna (2013: 107–108), że w pojęciu „ludy tubylcze” kluczowy jest element terytorialny i – odwołując się do prac innych autorów – podaje jako przykład dokumenty Ligi Narodów, w których przeważał ten kontekst. Sprawa dotyczy jednak nie tylko zastosowania pojęć w dokumentach, ale i tego, które z pojęć zostało przyjęte w polskich tłumaczeniach. W dyskusji na temat wyboru jednego z nich w poszczególnych kontekstach za zasadną propozycję uznają stosowanie 1) w kontekście historycznym, w tym zarówno sprzed czasów kolonializmu, jak i kolonialnym: *tubylcy*, *ludy/ludność tubylcze/a lub rdzenne/a*, natomiast 2) w kontekście współczesnym: *ludy/ludność rdzenna*. W pierwszym użyciu przymiotnik *tubylczy* może dodatkowo służyć archaizacji narracji. Przymiotniki *tubylczy* i *rdzenny* są wprawdzie synonimami, ale drugi z nich semantycznie wiąże się bardziej z abstrakcyjnie traktowaną pierwotnością niż z jej aspektem przestrzennym. Nie bez znaczenia jest, że pojęcie „tubylczość” bywa łączone z prymitywizmem, zacofaniem oraz barbarzyństwem, a kontakt z tubylcami traktowany był jako „podróż w czasie”, jak słusznie określa to Hanna Jodełka-Schreiber (2007: 141, przypis 3). W przeciwieństwie do tubylczości, rdzenność sama w sobie na narzuca natomiast skojarzenia z podrzędnością cywilizacyjną, uznają ją zatem za termin bardziej „techniczny” i zasadny do współczesnych zastosowań.

⁹ Aby odzwierciedlić fakt różnorodności etnicznej w odniesieniu do ustawy zasadniczej Meksyku, warto zatem zachować liczbę mnogą, tj. *ludy* mimo archaiczności tego wyrazu w języku polskim. W przypadkach, w których chodzi natomiast o *indígena/s* (tj. rdzenny oraz jego formy) jako rzeczownik bądź przymiotnik w takich kontekstach, w których w języku hiszpańskim istnieje uzus, a które byłyby niepoprawne w języku polskim (np. „dzieci rdzenne”, „młodzież rdzenna”, „problemy rdzenne”), posługując się wyrażeniem *ludność rdzenna* (a zatem *dzieci/młodzież należąca do ludności rdzennej*, *problemy ludności rdzennej* etc.). Stąd takie użycie w artykule, zgodnie z intencją legislatorów. Konsekwentnie stosują je również w polskiej wersji nazwy organu odpowiedzialnego za politykę publiczną na ich rzecz (CDI). Notabene, analogiczne użycie polegające na stosowaniu liczby mnogiej obowiązuje w tymże kontekście w odniesieniu do ludów rdzennych w tradycji anglosaskiej (tj. *indigenous peoples*) w legislacji, polityce publicznej, publikacjach naukowych etc. w celu ukazania ich pluralizmu.

¹⁰ Różne źródła podają ich odmienne liczby, od prawie pięćdziesięciu do ponad sześćdziesięciu, w zależności od kryteriów klasyfikacji.

rych do najliczniejszych należą Majowie, zamieszkujący zwłaszcza półwysep Jukatan, Nahuatlowie oraz Otomiowie obecni przede wszystkim w centralnej części Meksyku, a także Zapotekowie skupieni w Oaxaca oraz sąsiadujących z nim stanach. Według danych statystycznych, zbieranych na podstawie dwóch kryteriów, to jest 1) posługiwania się jednym z tradycyjnych języków charakterystycznych dla ludów rdzennych oraz 2) samookreślenia, ich liczby drastycznie się różnią. Według oficjalnych danych z 2015 r. (CDI 2016¹¹) należy do nich odpowiednio: 12 025 947 bądź 25 694 928 osób, co wobec populacji Meksyku w łącznej liczbie 119 530 753 osób oznacza, że przedstawiciele ludności rdzennej stanowią 10,1% bądź dwa razy więcej, to jest 21,5% ogółu mieszkańców kraju.

Konstytucja nie stanowi o ich specyfice kulturowej i wewnętrznym różnicowaniu, uwzględnia ten fakt poprzez zastosowanie pojęcia *comunidades indígenas*, czyli *społeczności rdzenne*¹² w odniesieniu do bytów zbiorowych przynależnych do ludów rdzennych, tworzących jedność społeczną, ekonomiczną i kulturową, osiadłych na wspólnym terytorium i uznających swe władze¹³ zgodnie z przyjętymi w tychże wspólnotach zwyczajami. Wielokrotnie występują one w ustawie zasadniczej razem, tj. jako *ludy i społeczności rdzenne*. Ponadto, nie narzuca obywatelom odgórnej definicji dotyczącej przynależności do któregośkolwiek z ludów rdzennych, a jako fundamentalna traktowana jest ludzka świadomość wiążąca się z takim samookreśleniem. Zgodnie z art. 2 Konstytucji zasadniczym kryterium pozwalającym na określenie, do kogo odnoszą się postanowienia dotyczące ludności rdzennej, winna być mianowicie świadomość własnej tożsamości jako rdzennej¹⁴. Treść artykułu nie precyzuje natomiast, czy chodzi o świadomość poszczególnych jednostek czy świadomość zbiorową, co jest sprawą nie bez znaczenia zarówno w kategoriach prawnych, jak i na poziomie życia społecznego.

2. Samostanowienie ludów rdzennych w Konstytucji

Ważnym elementem konsensusu politycznego w Meksyku było zastrzeżenie, że prawo ludów rdzennych do samostanowienia realizowane będzie w ramach, które ustanowione są ustawą zasadniczą i zapewniają

¹¹ Link do pełnej treści tego dokumentu podaję w literaturze cytowanej.

¹² Ewentualnie: *wspólnoty rdzenne*.

¹³ W oryginalnej treści: *autoridades*, co w zależności od kontekstu oznaczać może zarówno władze, jak i autorytety. W tym specyficznym kontekście legislacyjnym, uwzględniającym praktykę społeczną, chodzi o starszyzną rodową, która spełnia w społecznościach rdzennych rolę autorytetów oraz jest źródłem tradycyjnej władzy.

¹⁴ W oryginalnej treści artykułu: *La consciencia de su identidad indígena...*

jedność narodu. W ten sposób aktualny kształt legislacyjny państwa zapobiega realizacji ich ewentualnych roszczeń do niepodległości. Art. 2 stanowi, że o formach uznania dla istnienia ludów i wspólnot rdzennych stanowiąc będą konstytucje oraz akty normatywne poszczególnych jednostek w jej ramach¹⁵, z uwzględnieniem kryteriów etnolingwistycznych oraz zamieszkiwanych przez nie miejsc. Art. 2 odnosi się do ich prawa samostanowienia, zwanego również w jego treści w zasadzie zamiennie autonomią¹⁶. Zagadnienie autonomii ludów rdzennych jest przedmiotem dyskusji akademickiej zarówno w odniesieniu do ideałów, stanu faktycznego, jak i perspektyw w tym zakresie (np. Urbalejo Guerra i Gómez González 2006: 127–149).

Prawo samostanowienia obejmuje zgodnie z normą podejmowanie decyzji w zakresie form współżycia oraz organizacji społecznej, gospodarczej, politycznej i kulturowej w ramach ludów i społeczności rdzennych, stosowanie własnych systemów normatywnych w regulowaniu oraz rozstrzyganiu wewnętrznych konfliktów, z zastrzeżeniem ogólnych zasad ustawy zasadniczej, poszanowania dla gwarancji indywidualnych, praw człowieka, a także godności kobiet¹⁷. Postanowienia Konstytucji obejmują nadto prawo do wybierania władz lub przedstawicieli tychże ludów i społeczności zgodnie z ich tradycyjnymi normami, procedurami i praktykami w celu samorządności w ich obrębie, z gwarancjami dotyczącymi równości w zakresie biernego i czynnego prawa wyborczego przynależnych do nich kobiet i mężczyzn, a także sprawowania urzędów publicznych zarówno z wyboru ludu, jak i w trybie nominowania. Prawa

¹⁵ Gdy mowa o jednostkach w ramach Federacji, chodzi o poszczególne stany oraz Dystrykt Federalny. Meksyk jest państwem federacyjnym z podziałem administracyjnym na stany, podobnie jak Stany Zjednoczone Ameryki. Jego pełna nazwa to *Estados Unidos Mexicanos*, czyli Stany Zjednoczone Meksyku. Wyodrębnionych stanów jest 31, do czego dochodzi odrębna wobec nich jednostka administracyjna o nazwie Dystrykt Federalny (oryg. *Distrito Federal*), obejmująca miasto stołeczne Federacji o nazwie Meksyk (oryg. *Ciudad de México*). Prawo w Meksyku ustanawiane jest na poziomie federacyjnym oraz stanowym, a poszczególne stany mają swoje konstytucje, wobec których nadrzędną jest przywoływana w tekście Konstytucja Polityczna Stanów Zjednoczonych Meksyku.

¹⁶ Warto podkreślić, że pojęcie *autonomia* w Konstytucji Politycznej Stanów Zjednoczonych Meksyku nie oznacza tego samego, co *suwerenność*. W przeciwieństwie do suwerenności dotyczy jedynie pewnego zakresu samostanowienia, co ograniczone jest postanowieniem odnoszącym się do narodu meksykańskiego, o którym mowa w tekście.

¹⁷ Upodmiotowienie kobiet jest kwestią szczególnie problematyczną wśród ludności rdzennej, na co zwraca się uwagę w tamtejszych środowiskach akademickich. Badacze zajmujący się tematyką płci w kontekście społeczności rdzennych Meksyku poddają krytyce patriarchalny charakter ich kultur (np. Díaz Cervantes 2014: 359–378; Tovar Hernández i Guerrero 2015: 29–52).

te ograniczone są tak zwanym paktem federalnym¹⁸ oraz suwerennością stanów. Z kolei praktyki wspólnotowe nie mogą ograniczać praw wyborczych obywateli.

3. Tożsamość, kultura, ziemia.

Szczegółowe postanowienia konstytucyjne dotyczące praw ludów rdzennych Meksyku

W kontekście polityki publicznej szczególnie istotne jest, że art. 2 Konstytucji gwarantuje ludom i społecznościom rdzennym prawo do zachowania oraz wzbogacania ich tradycyjnych języków, wiedzy oraz wszystkich elementów, które składają się na ich kulturę i tożsamość. Ponadto, mają one prawo do pielęgnowania i polepszania swego środowiska naturalnego, a także zachowania integralności swych ziem w ramach ustanowionych ustawą zasadniczą. Jest to istotne, zważywszy na poczucie wśród ludów rdzennych Meksyku dotyczące ziem tego państwa jako *swoich*, czemu towarzyszy szeroki kontekst symboliczny (zob. np. Barabas 2014: 437–452), niezależnie od stanu prawnego dotyczącego własności.

Co więcej, zgodnie z art. 2 mają prawo do preferencyjnego dostępu do zasobów naturalnych tam, gdzie zamieszkują, z zastrzeżeniem prawa własności, dzierżawy oraz użytkowania gruntów przez strony trzecie lub członków wspólnoty, a także z wykluczeniem terenów strategicznych. W powyższych celach wspólnoty mogą zrzec się na mocy prawa. Społeczności rdzenne mogą ponadto dokonywać wyboru przedstawicieli do kontaktu z urzędami w municypiach¹⁹ zamieszkałych przez ludność rdzenną, co ma stanowić wzmocnienie jej uczestnictwa i reprezentacji politycznej w zgodzie z tradycjami i wewnętrznymi normami. Mają w świetle art. 2 pełen dostęp do sądownictwa stanowego, a w ramach wymiaru sprawiedliwości – we wszystkich jego instancjach oraz procedurach – należy brać pod uwagę ich zwyczaje oraz specyfikę kulturową,

¹⁸ Pakt federalny (oryginalna nazwa: *pacto federal*) określany bywa esencją istnienia Meksyku jako federacji. Jest on symbolicznym wyrazem umowy między suwerennymi stanami, a wraz z nimi Dystryktem Federalnym, na stworzenie wspólnego bytu o charakterze państwowym i scedowanie nań części uprawnień.

¹⁹ Tj. gminach (oryg. *municipios*). Stosuję te pojęcia zamiennie, podobnie jak *władze municypalne* lub *władze gminne*. W Meksyku municypia są jednostkami podziału administracyjnego drugiego rzędu, na które dzielą się poszczególne *estados*, czyli stany. W zależności od stanu, może być w nim wyodrębnione od kilku do kilkuset municypiów. Wyjątkiem od tej zasady jest Dystrykt Federalny, który podzielony jest na *delegaciones*, czyli delegacje.

z zachowaniem zgodności z Konstytucją. Osoby należące do ludności rdzennej mają w każdym przypadku prawo do wsparcia ze strony tłumaczy i obrońców znających ich język i kulturę.

4. Konstytucyjne obowiązki władz wobec ludów rdzennych Meksyku

Konstytucja nie tylko nadaje szereg praw ludności rdzennej, ale i nakłada na władze wiele obowiązków. Zgodnie z art. 2 ustawy zasadniczej: w celu promowania równości praw ludów i społeczności rdzennych oraz eliminacji wszelkich przejawów dyskryminacji władze federalne, stanowe i municypalne zobowiązują się do ustanowienia instytucji oraz określenia polityk niezbędnych do zagwarantowania realizacji ich praw oraz integralnego rozwoju. Przy tym polityki te winny być zaprojektowane i wdrażane we współpracy z nimi. W celu niwelowania zaniezań, które dotyczą ludów rdzennych i należących do nich społeczności, władze mają obowiązek pobudzać rozwój regionalny obszarów zamieszkałych przez ludy rdzenne we współpracy z należącymi do nich społecznościami, w celu polepszania ich warunków życia oraz wspierania gospodarki na poziomie lokalnym.

Kolejnym obowiązkiem władz na każdym z tych trzech szczebli jest zapewnianie oraz zwiększanie poziomu alfabetyzacji, a także zakresu, w jakim ludność ta objęta jest nauką szkolną, z preferencyjnym traktowaniem edukacji dwujęzycznej oraz międzykulturowej. Władze zobowiązane są nadto na mocy art. 2 do zapewniania oraz zwiększania zakresu spełniania obowiązku szkolnego i poziomu uczestnictwa ludności rdzennej w szkolnictwie na wyższych poziomach²⁰, a także potencjału produkcyjnego tejże ludności. Do obowiązków władz należy ponadto ustanawianie systemu stypendialnego dla uczniów i studentów należących do ludności rdzennej na wszystkich etapach edukacji, określanie i rozwój programów edukacyjnych obejmujących treści regionalne, które stanowić mają wyraz uznania dla dziedzictwa kultury tychże ludów, zgodnie z prawami w tym zakresie oraz w konsultacji ze wspólnotami należącymi do ludności rdzennej, a także działania na rzecz szacunku i poznawania odmiennych kultur w obrębie narodu meksykańskiego.

²⁰ Chodzi o *educación media superior* oraz *superior*, które wykraczają poza konstytucyjnie przyjęty obowiązek szkolny. *Educación media superior* to szkolnictwo na poziomie stanowiącym pomost łączący między wykształceniem średnim a wyższym, będące odpowiednikiem polskiego liceum, natomiast *educación superior* to szkolnictwo na poziomie wyższym.

Obowiązki władz obejmują ponadto – na mocy tego samego artykułu – zapewnianie faktycznego dostępu ludności rdzennej do służby zdrowia, które wykraczać ma poza standardowe ramy służby zdrowia na poziomie ogólnokrajowym. Chodzi mianowicie o wykorzystywanie tradycyjnej medycyny ludności rdzennej w jej leczeniu. Co więcej, władze są zobowiązane do wprowadzania programów żywieniowych dla tejże ludności, w szczególności dzieci, polepszania warunków życia i rekreacji społeczności rdzennych poprzez działania, które ułatwią dostęp do finansowania ze środków publicznych oraz prywatnych na rzecz budowy i poprawy stanu domostw, a także poszerzania zakresu podstawowych świadczeń społecznych. W ramach zobowiązań nałożonych na władze jest również włączanie kobiet należących do ludności rdzennej w procesy rozwojowe poprzez wspieranie projektów w zakresie produkcji, ochrony ich zdrowia, kształcenia i uczestnictwa w podejmowaniu decyzji związanych z życiem społeczności. Co więcej, władze mają za zadanie rozszerzać sieć komunikacyjną, w tym w zakresie telekomunikacji, w celu integracji poszczególnych społeczności, a także ustanowienie warunków, aby ludność rdzenna mogła uzyskiwać, korzystać i administrować systemami komunikacji zgodnie z przepisami prawa.

Władze mają ponadto w myśl art. 2 Konstytucji wspierać działalność produkcyjną oraz zrównoważony rozwój społeczności rdzennych w celu uzyskiwania przez nie dochodów pozwalających na samowystarczalność ekonomiczną. Mają zapewniać czynnik mobilizujący do inwestycji ze strony podmiotów publicznych i prywatnych w celu tworzenia nowych miejsc pracy, wdrażania technologii na rzecz zwiększania możliwości produkcyjnych ludności rdzennej oraz uzyskiwania przez nią równych szans rynkowych. Co więcej, obowiązkiem władz jest tworzenie polityk społecznych w celu ochrony migrujących przedstawicieli ludności rdzennej zarówno w Meksyku, jak i poza jego granicami. Dotyczyć ma to gwarancji w zakresie prawa pracy robotników sezonowych w rolnictwie, ochrony zdrowia kobiet, programów edukacyjnych oraz zdrowotnych dla dzieci i młodzieży z rodzin migrantów, poszanowania praw człowieka oraz promocji ich kultur. Władze mają podejmować konsultacje z przedstawicielami ludów rdzennych w opracowywaniu *Narodowego Planu Rozwoju*²¹ i brać pod uwagę ich rekomendacje oraz propozycje. To samo dotyczyć ma poszczególnych planów rozwoju na poziomie stanowym i municypalnym.

²¹ Oryg. *El Plan Nacional de Desarrollo*. Jest to dokument przyjmowany przez każdy kolejny gabinet sprawujący władzę w Meksyku i obowiązujący przez czas trwania kadencji. W jego ramach przyjmowane są cele, strategie i priorytety dotyczące rozwoju tego państwa. Ma on również swe odpowiedniki na poziomie stanowym oraz municypalnym.

5. Narodowa Komisja na rzecz Rozwoju Ludów Rdzennych i jej podstawy statutowe

Instytucją państwową wyspecjalizowaną w działalności administracji publicznej na rzecz ludności rdzennej Meksyku jest *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, czyli Narodowa Komisja na rzecz Rozwoju Ludów Rdzennych, posługująca się akronimem CDI i funkcjonująca na poziomie federalnym od 21 maja 2003 r. Jej powstanie nie było w Meksyku przedsięwzięciem o charakterze pionierskim. Wcześniej istniała jednostka o nazwie *Instituto Nacional Indigenista de Mexico*, czyli Narodowy Instytut Indygenistyczny²² Meksyku, który założony został w 1948 r. Działalność statutowa Instytutu miała charakter badawczy, zarządczy, konsultacyjny oraz promocyjny w zakresie spraw dotyczących ludności rdzennej w Meksyku. W szczególności instytut ten zajmował się badaniem problemów, z jakimi boryka się ta ludność oraz możliwych rozwiązań, wspieraniem ich wdrażania, koordynacją i kierowaniem pracami organów rządowych, doradztwem podmiotom publicznym i prywatnym, promowaniem wyników badań oraz projektów, a także podejmowaniem działań mających na celu polepszenie sytuacji ludności rdzennej, a także pielęgnowanie ich kultury, w tym zwyczajów i języka.

Komisja powstała w miejsce Instytutu w toku długotrwałych konfliktów politycznych oraz debaty parlamentarnej dotyczącej sytuacji ludów rdzennych. Dla konfliktów tych punktem kulminacyjnym było trwające dwanaście dni od 1 stycznia 1994 r. powstanie zapatystowskie (*levantamiento zapatista*). Jedną z jego zasadniczych przyczyn była eskalacja wśród ludności rdzennej niezadowolenia, które związane było z radykalnymi zmianami legislacyjnymi w sprawie własności ziemi. Wówczas to, w wyniku negocjacji z NAFTA, wprowadzona została w 1992 roku z inicjatywy ówczesnego prezydenta Carlosa Salinas de Gortari poprawka do art. 27 Konstytucji, na mocy której możliwa była

²² Indygenizm (*indigenismo*) jest specyficznym pojęciem dotyczącym miejsca ludności rdzennej w społeczeństwach oraz państwach narodowych Ameryki Łacińskiej. Stosowane jest w odniesieniu do nurtów ideowych dotyczących zarówno kultury, społeczeństwa, jak i polityki, które łączy docenianie znaczenia tejże ludności w świecie współczesnym oraz jej dziedzictwa cywilizacyjnego, a także dochodzenie ich praw na podstawie uznania ich wielowiekowych krzywd. Na poziomie teoretycznym wiąże się między innymi z podważaniem zasadności idei stojących u podstaw kolonializmu, a opartych na przekonaniu o wyższości cywilizacyjnej świata europejskich zdobywców. Odbywa się ono między innymi poprzez dążenia do zmian legislacyjnych oraz wprowadzanie polityki publicznej na ich rzecz, zwiększanie poziomu inkluzji społecznej oraz ich uczestnictwa w życiu politycznym, niwelowanie dyskryminacji etc.

ponowna prywatyzacja ziem przeznaczonych na *ejidos* oraz ich sprzedaż. Jej utworzenie jest jednym z efektów reformy konstytucyjnej i wdrożenia postanowień przyjętych w ramach porozumień rządu z *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN), czyli Zapatystowską Armią Wyzwolenia Narodowego, będącą czołowym podmiotem działań na rzecz praw ludów rdzennych²³. Fakt odwoływania się EZLN do metod zbrojnych, uzurpowanie władzy na poziomie lokalnym, a również akty wandalizmu, rabunki etc. sprawiają, że pozostaje ona w Meksyku organizacją kontrowersyjną²⁴. Istnieją prace akademickie dotyczące roszczeń zapatystów dotyczących praw ludów rdzennych, krytyki wdrażania przez władze Meksyku ich postulatów (np.: Alonso 2001: 126–138; Jaime 2009: 59–66), a również presji ze strony tychże środowisk w zakresie praw ludów rdzennych dotyczących języka oraz edukacji (np. Blanco 2010: 73–92).

Komisja jest organem autonomicznym względem rządu federalnego, założonym zgodnie z art. 2 Konstytucji na podstawie *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, to jest Ustawy o Narodowej Komisji na rzecz Rozwoju Ludów Rdzennych z dnia 21 maja 2003 r.²⁵ Działa na poziomie federalnym w celu wypracowywania

²³ Chodzi o *Acuerdos de San Andrés Larráinzar sobre Derechos y Cultura Indígena*, czyli Porozumienia z San Andrés Larráinzar w sprawie Praw i Kultury Ludów Rdzennych, znane w skrócie jako *Acuerdos de San Andrés*, tj. Porozumienia z San Andrés (patrz np. Puente Ordórica 1998: 31–43; López Moniardin 1999; Gutiérrez Chong 2003: 11–39). Ich nazwa pochodzi od miejscowości San Andrés Larráinzar, znajdującej się w stanie Chiapas, w którym zostały one podpisane w dniu 16 lutego 1996 r., za kadencji prezydenta Ernesto Zedillo (jego pełne nazwisko to Ernesto Zedillo Ponce de León). Władze zobowiązały się w nich do wprowadzenia poprawek do Konstytucji, na których podstawie możliwe byłoby dochodzenie praw ludów rdzennych Meksyku, a także podejmowania działań na rzecz ich realizacji. Prawa ludów rdzennych zostały szeroko zakrojone, obejmując między innymi prawo samostanowienia, o którym mowa w artykule. Poddane zostały one konsultacjom społecznym oraz zyskały aprobatę liderów poszczególnych ludów rdzennych tego kraju, a także przetłumaczone na dziesięć spośród ich języków. Już po podpisaniu porozumień gabinet prezydenta Zedillo krytykowany był za ignorowanie postanowień. Do dziś ich zakres oraz poziom realizacji stanowią przedmiot konfliktów, zwłaszcza w stanie Chiapas, a fakt niewywiązywania się rządu z postanowień określany bywa jako *guerra sucia* (np. López Moniardin 1999: 127), czyli brudna wojna prowadzona przez stronę rządzącą przeciw ludom rdzennym.

²⁴ Sytuacja zaogniła się ponownie w roku 2001, gdy liderzy zapatystów próbowali mobilizować ludność rdzenną do kolejnej rewolty. Wobec rządu wysuwali oni żądania wznowienia negocjacji, wycofania sił wojskowych z baz w stanie Chiapas, uwolnienia więźniów z czasów powstania 1994 r., a ponadto realizacji porozumień z San Andrés.

²⁵ Przyjęta została ona dekretem na mocy ustawy, który wydał rządzący wówczas prezydent Vicente Fox Quesada z inicjatywy Kongresu. Pełne dane ustawy oraz link do jej treści umieszczam w literaturze cytowanej.

strategii oraz wdrażania działań sektora publicznego, w tym programów pomocowych na rzecz ludności rdzennej oraz wspierania jej rozwoju. Poszczególnymi zadaniami statutowymi Komisji jest tworzenie, wspieranie, promowanie, koordynowanie oraz ewaluacja działań dotyczących społeczności rdzennych Meksyku. Działania obejmują zarówno strategię, jak i konkretne projekty skierowane na rzecz integralnego i zrównoważonego rozwoju tychże społeczności.

6. Instrumenty Komisji w celu wspierania ludności rdzennej

Komisja wdraża instrumenty poświęcone konkretnym problemom, z jakimi boryka się ludność rdzenna. Wśród nich jest *Programa de Derechos Indígenas* (PDI), czyli *Program na rzecz Praw Ludności Rdzennej*. Mieści się on w ramach *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2013–2018*. W programie tym uznano potrzebę wspierania dobrostanu ludów i społeczności rdzennych poprzez działanie na rzecz ich rozwoju społecznego oraz gospodarczego, rozumianego w sposób nowoczesny, to jest związanego z prawami człowieka, obywatela, ochroną zdrowia etc., jednak z zastrzeżeniem, że ma się to odbywać przy poszanowaniu dla tożsamości, kultury, praw, postulatów oraz priorytetów tychże ludów i społeczności²⁶. W ramach programu²⁷ wdrażane są projekty obejmujące wsparcie dla przedstawicieli ludności rdzennej w realizacji prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, prawa karnego i systemu penitencjarnego, dochodzenia praw przez tych, którzy poddani zostali eksmisji lub przesiedleniu, ułatwiania dostępu do opieki zdrowotnej trzeciego stopnia²⁸,

²⁶ Notabene, pogodzenie na poziomie pragmatycznym kultury społeczności rdzennej z prawami człowieka, prawami obywatelskimi etc. bywa problematyczne i stanowi idealistyczny postulat moralny. Jest to temat na odrębną pracę.

²⁷ Bezpośredni link do PDI na stronie CDI podają w literaturze cytowanej.

²⁸ Chodzi o *atención médica de tercer nivel* (dosł. służba zdrowia trzeciego stopnia), alternatywnie nazywana: *tercer nivel de atención médica* (dosł. trzeci stopień służby zdrowia). W ramach meksykańskiego systemu opieki zdrowotnej zarówno publicznej, jak i prywatnej wyróżnia się trzy poziomy. Pierwszy z nich (oryg. *atención médica de primer nivel* lub: *primer nivel de atención médica*, różnica w polskim tłum. obu wersji – tak jak wyżej) dotyczy przede wszystkim świadczeń zdrowotnych udzielanych w przychodniach zdrowia przez lekarzy pierwszego kontaktu, ale również lekarzy specjalistów oraz pomocy ambulatoryjnej. Jego ogólnym celem jest promocja zdrowia, zapobieganie chorobom (w tym szczepienia) i wczesne wykrywanie. Drugi poziom (oryg. *atención médica de segundo nivel* lub: *segundo nivel de atención médica*, różnica w tłum. – analogicznie jak wyżej) dotyczy przede wszystkim standardowej hospitalizacji oraz pomocy na ostrym dyżurze. Trzeci poziom, o którym mowa w tekście, obejmuje hospitalizację

korzystania z praw kulturalnych oraz w zakresie komunikowania, produkcji i realizacji projektów dotyczących komunikacji międzykulturowej dla nadawców będących przedstawicielami ludności rdzennej, a także dotyczącej jej prawa równości płci.

Komisja wprowadziła też program o nazwie *Programa de Apoyo a la Educación Indígena* (PAEI), czyli Program na rzecz Wspierania Edukacji Ludności Rdzennej. Działania w jego ramach skierowane są na kontynuację nauki oraz uzyskiwanie dyplomów zawodowych przez dzieci i młodzież należącą do ludności rdzennej, z priorytetowym traktowaniem tych, którzy w ramach swoich społeczności pozbawieni są takich możliwości²⁹. Program obejmuje cele związane z ich zakwaterowaniem, żywieniem, opieką zdrowotną, zajęciami pozaszkolnymi oraz zwiększaniem odpowiedzialności rodziców poprzez ich uczestnictwo w tak zwanych „komitetach wsparcia”. Co więcej, zapewnia wsparcie finansowe municypiom oraz organizacjom pozarządowym w działaniach na rzecz kontynuacji nauki przez te same kategorie beneficjentów, a także stypendia dla młodzieży należącej do ludności rdzennej, która podejmuje studia na poziomie magisterskim.

Kolejny instrument to *Programa de Infraestructura Indígena* (PII), czyli Program na rzecz Infrastruktury dla Ludności Rdzennej, zorientowany na niwelowanie zaniedbań infrastrukturalnych, które dotyczą ludów i społeczności rdzennych³⁰. Program ma na celu zwiększanie równości szans oraz spójności społecznej poprzez zapewnianie podstawowych usług publicznych, których spora część ludności jest pozbawiona oraz podlega wykluczeniu społecznemu. Chodzi zwłaszcza o polepszanie stanu wiejskich dróg i mostów, elektryfikację, dostęp do wody pitnej, budowanie sieci kanalizacji oraz osuszanie gruntów, ale również mieszkalnictwo. Poprzez te działania program ma za zadanie polepszanie jakości życia oraz zapewnianie warunków rozwoju ludności rdzennej.

Jeszcze innym przykładem jest *Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena* (PROIN), czyli Program Poprawy w zakresie Produkcji i Wydajności Ludności Rdzennej. Polega on na konsolidacji projektów obejmujących działalność produkcyjną przedstawicieli ludności rdzennej, wykonywaną w grupach i zrzeszeniach.

dotyczącą skomplikowanych przypadków, wymagającą najwyższego poziomu wiedzy oraz infrastruktury medycznej. W ramach poziomów podział dotyczy również kwalifikacji poszczególnych specjalizacji w obrębie medycyny.

²⁹ Bezpośredni link do PAEI na stronie CDI umieszczam w literaturze cytowanej.

³⁰ Bezpośredni link do programu PII na stronie CDI umieszczam w literaturze cytowanej.

Jego celem jest systematyczne zwiększanie wydajności pracy rodzin i społeczności rdzennych, a tym samym ich dochodów oraz polepszanie warunków życia. Jest to rozbudowany program, w ramach którego – zgodnie z danymi przedstawianymi przez CDI³¹ – władze Meksyku wsparły aż 14 619 projektów produkcyjnych, ich beneficjentami zostało 186 386 osób w 4835 lokalizacjach, mieszczących się w 846 gminach w 28 jednostkach federalnych Meksyku. Komisja szczególnie promuje dwie marki związane z programem. Są to *Manos Indígenas Calidad Mexicana*, czyli w literalnym tłumaczeniu „Ręce Rdzenne, Jakość Meksykańska” oraz *Paraísos Indígenas*, czyli „Rdzenne Rajy”. Ich istnienie zapewniać ma formalną ramę dla integracji, a także certyfikacji działalności produkcyjnej rzemieślników oraz producentów należących do ludności rdzennej. W programie przyjęty jest szeroki zakres geograficzny. Obejmuje on beneficjentów z siedemnastu stanów Meksyku. Co więcej, wiele podmiotów gospodarczych działających w branży turystycznej, które prowadzą przedstawiciele ludności rdzennej, mogło dzięki niemu zaistnieć na rynku krajowym oraz międzynarodowym.

Zakończenie

Reforma konstytucyjna z 2001 r. stanowi jeden z kluczowych przykładów działań legislacyjnych mających na celu poprawę położenia ludów rdzennych w Meksyku i łagodzenia napiętych relacji społeczno-politycznych. Obowiązująca ustawa zasadnicza nadaje im szczegółowo określone prawa, w tym: do samostanowienia, wybierania władz lub przedstawicieli ludów w celu samorządności w ich obrębie oraz przedstawicieli do kontaktu z urzędami w gminach zamieszkanym przez ludność rdzenną, zachowania i wzbogacania tradycyjnych języków, wiedzy oraz innych elementów ich kultury oraz tożsamości, pielęgnowania i polepszania swego środowiska naturalnego, zachowania integralności swych ziem, preferencyjnego dostępu do zasobów naturalnych tam, gdzie zamieszkują, dostępu do sądownictwa stanowego ze wsparciem ze strony tłumaczy oraz obrońców znających ich język i kulturę.

Konstytucja nakłada ponadto na władze federalne, stanowe oraz municipalne szereg obowiązków w celu promowania równości i eliminacji aktów dyskryminacji wobec ludności rdzennej, między innymi poprzez ustanowienie instytucji oraz określenie polityk niezbędnych do zagwarantowania realizacji ich praw i integralnego rozwoju, polepsza-

³¹ Bezpośredni link do PROIN na stronie CDI umieszczam w literaturze cytowanej.

nia ich warunków życia, zapewnianie oraz zwiększanie poziomu szkolaryzacji i alfabetyzacji, z preferencyjnym traktowaniem edukacji dwujęzycznej oraz międzykulturowej, ustanawianie systemu stypendialnego dla uczniów i studentów należących do ludności rdzennej na wszystkich etapach edukacji, określanie i rozwój programów edukacyjnych na poziomie regionalnym, które stanowią wyraz uznania dla dziedzictwa kultury poszczególnych ludów, w konsultacji ze wspólnotami należącymi do ludności rdzennej, a także działania na rzecz szacunku i poznawania odmiennych kultur w obrębie narodu meksykańskiego.

W celu poprawy sytuacji tejże ludności powołana została Narodowa Komisja na rzecz Rozwoju Ludów Rdzennych, co jest jednym z efektów reformy konstytucyjnej i wdrożenia postanowień przyjętych w ramach porozumień rządu z Zapatystowską Armią Wyzwolenia Narodowego. Jej celem jest wypracowywanie strategii oraz wdrażanie działań sektora publicznego, w tym programów pomocowych na rzecz ludności rdzennej, i wspieranie jej rozwoju. Wdraża ona instrumenty poświęcone konkretnym problemom, z jakimi boryka się ludność rdzenna, dotyczącymi zwłaszcza realizacji ich praw, wspierania edukacji, niwelowania zaniechań infrastrukturalnych, które dotyczą ludności rdzennej, a także możliwości produkcyjnych ludności rdzennej.

Komisja na rzecz Rozwoju Ludów Rdzennych jest kluczowym, ale nie jedynym organem działającym w Meksyku na poziomie federalnym, którego działalność poświęcona jest zagadnieniom ludności rdzennej. Istnieje ponadto *Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México* (CDPIM), czyli Komisja do spraw Dialogu z Ludami Rdzennymi Meksyku³², zajmująca się między innymi pertraktacjami władz z ludami rdzennymi w sprawach dotyczącej ich legislacji, w tym uznania dla nich i prawa samostanowienia, o których mowa w art. 2 Konstytucji. Warto też wspomnieć o *Instituto Nacional de Lenguas Indígenas* (INALI), czyli Narodowym Instytucie Języków Rdzennych³³, który działa na rzecz pluralizmu językowego Meksyku, organizuje i współorganizuje sympozja, konferencje, szkolenia oraz warsztaty. Prowadzi prace wydawnicze, skupia i promuje środowisko tłumaczy z języków rdzennych, którzy między innymi wspierają tę ludność w kontaktach z sektorem administracji publicznej oraz instancjami wymiaru sprawiedliwości.

³² Link do oficjalnej strony Komisji do spraw Dialogu z Ludami Rdzennymi Meksyku umieszczam w literaturze cytowanej.

³³ Link do oficjalnej strony Narodowego Instytutu Języków Rdzennych umieszczam w literaturze cytowanej.

Bibliografia

- Alonso J. 2001, *El zapatismo y la nueva ley indígena en México*, „Íconos: Revista de Ciencias Sociales”, nr 11, s. 126–138.
- Barabas A.M. 2014, *La territorialidad indígena en el México contemporáneo*, „Chungara: Revista de Antropología Chilena”, t. 46, nr 3, s. 437–452. DOI: 10.4067/s0717-73562014000300008.
- Blanco R. 2010, *Legislación en materia de derechos lingüísticos y educación indígena en México*, „Tinkuy: Boletín de Investigación y Debate”, nr 12, s. 73–92.
- CDI, pełna nazwa: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Narodowa Komisja na Rzecz Rozwoju Ludów Rdzennych, oficjalna strona dostępna jest pod linkiem: <http://www.gob.mx/cdi> (3.02.2016).
- CDI, 2016, Fichas de información básica de la población indígena 2015, Coordinación General de la Planeación y Evaluación, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/México, Gobierno de la República, kwiecień 2016, dokument dostępny jest pod linkiem: <http://www.cdi.gob.mx/indicadores2015/#/14> (27.07.2016).
- CDPIM, pełna nazwa: Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México/ Komisja do spraw Dialogu z Ludami Rdzennymi Meksyku, oficjalna strona dostępna jest pod linkiem: <http://www.cdpim.gob.mx/v4/> (3.02.2016).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos/Konstytucja Polityczna Stanów Zjednoczonych Meksyku, opublikowana w Dzienniku Ustaw Federacji w dniu 5 lutego 1917 roku, z późniejszymi poprawkami, podaję bezpośredni link do art. 2 ustawy zasadniczej na stronie Instituto de Investigaciones Jurídicas, Folio: 8811: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/3.htm?s> (3.02.2016). Pełny tekst ustawy zasadniczej dostępny jest też na oficjalnej stronie LXIII Legislatury Sejmu Stanów Zjednoczonych Meksyku pod linkiem: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (3.02.2016).
- DEF, pełna nazwa: Diario Oficial de la Federación, oficjalna strona dostępna pod linkiem: <http://www.dof.gob.mx/> (3.02.2016).
- Díaz Cervantes R. 2014, *La perspectiva de género en la comprensión de la masculinidad y la sobrevivencia indígena en México*, „Agricultura, Sociedad y Desarrollo”, t. 11, nr 3, s. 359–378.
- Gutiérrez Chong, Natividad 2003, *La autonomía y la resolución de conflictos étnicos. Los acuerdos de San Andrés Larráinzar*, „Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales”, nr 63, s. 11–39.
- INALI, pełna nazwa: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas/Narodowy Instytut Języków Rdzennych, oficjalna strona dostępna jest pod linkiem: <http://www.inali.gob.mx/> (3.02.2016).
- Jaime A.A. 2009, *Mobilización indígena y su inclusión en la participación política institucional en México*, „Kavilando”, t. 1, nr 2, s. 59–66.
- Jodełka-Schreiber H. 2007, *Międzynarodowa ochrona kultury i dziedzictwa kulturowego ludów tubylczych*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations”, t. 35, nr 1–2, s. 141–160.
- Krysińska-Kałużna M. 2013, „Indianin” w świetle prawa, „Ameryka Łacińska”, t. 21, nr 1(79), s. 107–119.
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Ustawa o Narodowej Komisji na rzecz Rozwoju Ludów Rdzennych, Diario Oficial de la Federación (DOF)/Dziennik Ustaw, przyjęta z dniem 21 maja 2003 roku, z poprawkami

- DOF 07-04-2016, dokument dostępny jest w wersji pdf: [http:// www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/261_070416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/261_070416.pdf) (23.07.2016).
- López Moniardin A. 1999, *Los acuerdos de San Andrés y los gobiernos autónomos en Chiapas*, „Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad”, t. 5, nr 14, s. 127–145.
- PAEI, pełna nazwa: Programa de Apoyo a la Educación Indígena/Program na rzecz Wspierania Edukacji Ludności Rdzennej, bezpośredni link do programu na stronie CDI: <http://www.gob.mx/cdi/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-a-la-educacion-indigena> (3.02.2016).
- PDI, pełna nazwa: Programa de Derechos Indígenas/Program na Rzecz Praw Ludności Rdzennej, bezpośredni link do programu na stronie CDI: <https://www.gob.mx/cdi/acciones-y-programas/programa-de-derechos-indigenas> (3.02.2016).
- PII, pełna nazwa: Programa de Infraestructura Indígena/ Program na rzecz Infrastruktury dla Ludności Rdzennej, bezpośredni link do programu na stronie CDI: <https://www.gob.mx/cdi/acciones-y-programas/programa-de-infraestructura-indigena> (3.02.2016).
- PROIN, pełna nazwa: Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena/Program Poprawy w zakresie Produkcji i Wydajności Ludności Rdzennej, bezpośredni link do programu na stronie CDI: <https://www.gob.mx/cdi/acciones-y-programas/programa-para-el-mejoramiento-de-la-produccion-y-productividad-indigena> (3.02.2016).
- Puente Ordórica, Guillermo, 1998, *El movimiento zapatista: ¿Una posibilidad de tránsito del autoritarismo a la democracia?*, „América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales”, t. 19, s. 31–43.
- Szynkiewicz S. 2002, *Ofiary wewnętrznej kolonizacji* [w:] J. Derlicki, W. Lipiński (red.) *Pierwsze narody. Społeczności rdzenne i idea tubylczości we współczesnym świecie*, Wydawnictwo DiG, Warszawa, s. 17–25.
- Tovar Hernández D.M., Guerrero O.T. 2015, *Discusiones en torno al entronque patriarcal en la configuración de la masculinidad en el centro de México*, „Fronteras”, t. 2, nr 2, s. 29–52.
- Urbalejo Guerra C., Gómez González G. 2006, *Derechos humanos, autonomía y poder local indígena en México (sus perspectivas ante la globalización)*, „Ra Ximhai: Revista Científica de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sostenible”, t. 2, nr 1, s. 127–149.

Michał Szczegielniak*

**POLITYKA INFORMACYJNA URZĘDÓW
CENTRALNYCH W POLSCE NA PRZYKŁADZIE
WYKORZYSTANIA INTERNETOWYCH KANAŁÓW
PRZEKAZU INFORMACJI**

**THE INFORMATION POLICY OF CENTRAL OFFICES
IN POLAND ON THE BASIS OF THE USE OF INTERNET-BASED
CHANNELS OF INFORMATION SUPPLY**

Abstract

The aim of this paper is to analyze the information policy of selected central offices on the Internet. In the first part of the article the author defines the nature of information policy. Then the author intends to verify the following thesis: the central offices do not conduct a sufficiently effective information policy. This is due to the lack of systematic action, improper preparation of the content of the messages and the inability to cater to the needs of people with disabilities. The author answers the following research questions: whether the actions taken by the audited offices are in line with a specified strategy or just perform *ad hoc* actions; whether the information provided is written in intelligible, understandable language and if it is accessible to people with disabilities. Particular attention will be given to the content available on the Internet, in particular on the websites of central offices.

Key words: Public administration, information policy, public policies, information management

Wstęp

Andrzej Zybała zdefiniował politykę publiczną jako „uporządkowane działania państwa i jego obywateli, które [...] wypływają z wytworzonej zobiektywizowanej wiedzy i są podejmowane, aby rozwiązywać kluczowe problemy społeczne” (Zybała 2012: 13). Innymi słowy mianem tym można określić interwencję publiczną podjętą w celu rozwiąza-

* Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, ul. Krakowskie Przedmieście 3, 00-927 Warszawa, e-mail:m.szczegielniak@uw.edu.pl

nia istotnego zbiorowego problemu. Jednakże podejmowane działania, aby były skuteczne, muszą cieszyć się aprobatą pewnych grup społecznych. „Niezrozumienie zjawisk i procesów społecznych, politycznych, ekonomicznych oraz brak identyfikacji z decyzjami i wyborami publicznymi przez obywateli generuje konflikty między nimi a władzą” (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: 25). Aby uniknąć wyżej wymienionych sytuacji, urzędy administracyjne prowadzą odpowiednią politykę informacyjną, co więcej, są do tego zobowiązane przepisami prawa (Ustawa o dostępie do informacji... art. 1). Realizacja tego typu działań nie zależy więc od dobrej woli urzędu, ale stanowi wymóg, jaki nałożył na niego ustawodawca.

Polityka informacyjna jawi się więc jako ogół działań komunikacyjnych towarzyszących realizacji danej polityki publicznej. W wąskim znaczeniu termin ten oznacza przekazywanie informacji na temat prowadzonych działań, głównie z zakresu realizowanej polityki publicznej. Jednakże, co podkreśla Marta Jas-Koziarkiewicz, powołując się na Bogusławę Dobek-Ostrowską oraz Roberta Wiszniowskiego, pojęcie to odnosi się również do budowy wizerunku danej instytucji i tworzenia relacji pomiędzy obywatelami a organami administracji publicznej (Jas-Koziarkiewicz 2015: 27). Należy również zaznaczyć, że pojęcie polityki informacyjnej jest węższe od polityki komunikacyjnej, która oprócz komunikowania informacyjnego obejmuje również komunikowanie perswazyjne (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: 49).

Zgodnie z ogólnie przyjętą definicją urząd to „zorganizowany zespół osób związany z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań” (Zimmermann 2008: 106). Badając urzędy, autor pragnie uniknąć problemu związanego ze zjawiskiem personalizacji władzy, który polega na utożsamianiu działań danej jednostki z piastunem bądź inną osobą publiczną pełniącą w niej funkcje decyzyjne i kierownicze (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: 27). Niestety sam termin „urząd centralny” nie jest jednoznaczny. Na potrzeby niniejszej pracy autor przyjmuje, iż urzędem centralnym nazywamy aparat pomocniczy organu, który swoim zakresem działania obejmuje obszar całego państwa.

Ze zbioru 76 urzędów centralnych działających na terytorium Rzeczypospolitej¹ autor dokonał losowo wyboru 8 urzędów centralnych, które stały się przedmiotem niniejszej pracy. Badanie objęło następujące jednostki: Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO), Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ), Główny

¹ Autor wykorzystał wykaz urzędów i instytucji państwowych znajdujący się na stronie internetowej Sejmu RP.

Urząd Statystyczny (GUS), Państwową Inspekcję Pracy (PIP), Biuro Rzecznika Praw Pacjenta (RPP), Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) oraz Urząd Regulacji Energetyki (URE).

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie, w jaki sposób urzędy centralne wykorzystują internetowe kanały przekazu informacji, aby informować inne podmioty o prowadzonych działaniach z zakresu polityki publicznej.

Teza niniejszej pracy jest następująca: urzędy centralne nie prowadzą wystarczająco skutecznej polityki informacyjnej z powodu braku podejmowania systematycznych działań, niewłaściwego przygotowania treści komunikatów oraz niedostosowania udostępnianych informacji do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Powyższa hipoteza będzie weryfikowana przez poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: czy działania podejmowane przez badane urzędy służą realizacji określonej strategii, czy też stanowią działania ad hoc, czy publikowane komunikaty są napisane prostym i zrozumiałym językiem oraz czy informacje są dostępne dla osób niepełnosprawnych.

W pracy zostały wykorzystane następujące metody badawcze: metoda porównawcza oraz analiza ilościowa i jakościowa treści publikowanych w Internecie przez ww. urzędy. Do analizy stopnia informacyjności treści zamieszczonych na stronach internetowych autor wykorzystał aplikację Jasnopis, natomiast do badania witryn pod kątem dostępności dla osób niepełnosprawnych został wykorzystany program W3C Markup Validation Service.

Badania przeprowadzone przez autora objęły 10,5% urzędów centralnych działających na terytorium Polski. Jednakże jego wyniki nie powinny być ekstrapolowane na wszystkie urzędy centralne, gdyż każdy z nich prowadzi odrębną, własną politykę informacyjną. Niemniej pozwala to dostrzec pewne trendy dotyczące polityki informacyjnej uprawianej przez ww. instytucje. Należy także wziąć pod uwagę ogranicznik źródłowy. Autor pracy nie miał możliwości dotarcia do niektórych dokumentów urzędowych, które niewątpliwie byłyby niezwykle obiektywnym źródłem informacji.

Literatura przedmiotu również nie jest zbyt rozbudowana, chociaż ulega systematycznemu zwiększeniu. Przede wszystkim należałoby wspomnieć o artykułach Macieja Magiera *Polityka informacyjna administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych* oraz Krystyny Serafin *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*. Niestety znaczna część ukazujących się artykułów i monografii traktuje albo

o polityce informacyjnej realizowanej przez władze samorządowe, albo o działaniach podejmowanych przez instytucje europejskie. Warto również wspomnieć o dwóch pozycjach dotyczących public relations w administracji – książce Zdzisława Knechta *Public relations w administracji publicznej* oraz monografii Kuby Giedrojcia *Public relations w administracji*. Ponadto badacz może korzystać z literatury traktującej o marketingu politycznym – warto tu wspomnieć o pracach Michała Bukowskiego, Mariusza Kolczyńskiego, Marka Mazura oraz Roberta Wiszniowskiego oraz studiach poświęconych komunikacji publicznej, w szczególności pozycji autorstwa Bogusławy Dobek-Ostrowskiej.

Wykorzystanie kanałów informacyjnych przez urzędy centralne

Bogusława Dobek-Ostrowska oraz Robert Wiszniowski wyróżniają pięć kanałów dyfuzji, które mogą zostać wykorzystane przez urzędy centralne:

- Komunikowanie grupowe,
- Komunikowanie interpersonalne,
- Komunikowanie instytucjonalne,
- Komunikowanie masowe,
- Komunikowanie medialne (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: 32).

Pierwszy z nich opiera się na sytuacji, w której urzędnicy spotykają się z grupą obywateli (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: 32). Kanał ten jest szczególnie często wykorzystywany przez pracowników GIODO, którzy organizują oraz biorą udział w różnych wydarzeniach z zakresu ochrony danych osobowych (np. uczestnictwo w zorganizowanej przez „Gazetę Prawną” debacie pt. „Big Data – korzyści i zagrożenia”, czy też organizacja cyklu spotkań z przedsiębiorcami) (Biuro Generalnego Inspektora... 2016).

Drugi kanał dotyczy sytuacji, w której obywatel nawiązuje bezpośredni kontakt z urzędnikiem (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: 32). Niestety obsługa interesantów jest dość czasochłonna i zwykle nie są oni zainteresowani większą ilością informacji niż ta, która jest im potrzebna do rozwiązania określonego problemu. Jednakże działa tu zasada poczty pantoflowej – obywatel-klient, który został w należyty sposób obsłużony przez danego urzędnika, nie omieszką wspomnieć o tym swoim znajomym, co przyczyni się do budowania pozytywnego wizerunku instytucji.

Komunikowanie instytucjonalne dotyczy procesów komunikacyjnych zachodzących wewnątrz danego urzędu (Dobek-Ostrowska, Wisz-

niowski 2007: 32) i tym samym nie jest przedmiotem niniejszego opracowania².

Kolejny kanał dystrybucji informacji obejmuje „interaktywne komunikowanie za pośrednictwem środków technicznych” (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: 32). Wszystkie badane instytucje udostępniają swoje dane adresowe, adres poczty elektronicznej oraz numer telefonu kontaktowego. Ponadto UKE i RPP prowadzą własną infolinię, a GUS umożliwia interesantom kontakt za pośrednictwem Skypa. Coraz popularniejszym środkiem komunikacji jest również Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP), z której w mniejszym bądź większym zakresie korzystają wszystkie charakteryzowane urzędy z wyjątkiem URE.

Oprócz powyższych standardowych kanałów wymiany informacji niezwykle popularnym kanałem dystrybucji jest Internet, który ze względu na swoją ogromną popularność stał się jednym z głównych kanałów komunikowania masowego. Jan Grzenia oprócz informacji udostępnianych na stronach internetowych wymienia następujące kanały przekazu informacji występujące w sieci: grupy dyskusyjne, gry internetowe, pocztę elektroniczną, pogawędki internetowe oraz transfer plików (Grzenia 2007).

Ostatni z wymienionych kanałów, komunikowanie medialne, polega na wykorzystaniu tradycyjnych mediów, takich jak prasa, radio czy telewizja, które umożliwiają dostęp do odbiorców masowych (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski 2007: 32). Niestety ww. media nie są często wykorzystywane przez urzędy centralne. Największą barierą są tutaj znaczące koszty emisji komunikatu informacyjnego. Ograniczone budżety sprawiają, że mogą one zaistnieć w mediach tylko w momencie, kiedy tematyka, jaką zajmują się ich pracownicy, stanie się częścią *agenda setting*. W sytuacji, kiedy informacje prezentowane w mediach wymagają fachowego komentarza, dziennikarze chętnie zgłaszają się do urzędników, a ci podczas wypowiedzi mają czas, aby wspomnieć o działalności swojego urzędu. Jako przykład można podać kwestie związane ze zniesieniem roamingu czy też przetargiem na nowe częstotliwości (UKE), bądź związane z odnawialną energią (URE).

Internetowe kanały przekazu informacji

Komunikowanie masowe odbywa się przede wszystkim w cyberprzestrzeni. Z danych Internet World Stats wynika, że aż ponad 25,5 mln Polaków korzysta z Internetu, z nich aż 14 mln używa Facebooka (Inter-

² Należy jednak dodać, że dostępne informacje zawarte na różnego rodzaju ulotkach, plakatach itd. są zwykle dostępne w siedzibie urzędu.

net...)). Tym samym nie sposób nie zgodzić się z Robertem Wiszniowskim, którego zdaniem „Internet obecnie jest na tyle popularnym, powszechnym sposobem komunikowania, że w zasadzie wykorzystywany jest masowo” (Wiszniowski 2013: 89).

Wszystkie badane urzędy prowadzą swoją własną witrynę internetową. W przypadku GIODO i UKE strona internetowa urzędu pełni również funkcję Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), z kolei na stronie UOKiK biuletyn stanowi osobną zakładkę. Pozostałe instytucje zdecydowały się prowadzić BIP-y jako osobne strony internetowe. Wszystkie witryny z wyjątkiem strony GIOŚ mają angielską wersję językową.

„Komunikacja jest zjawiskiem procesualnym, a więc charakteryzuje się pewną ciągłością oraz złożonością nieredukowalną do sumy jej poszczególnych fragmentów” (Zieliński 2015: 137). Dlatego jest niezwykle ważne, aby odbywała się w sposób przemyślany i systematyczny. Tylko na stronie internetowej GIOŚ nie było aktualnego wpisu na dzień zakończenia badania³. W przypadku 5 witryn: GIODO, GUS, UKE, UOKiK, URE nowe informacje pojawiały się przynajmniej raz w tygodniu. Z kolei na stronach GIOŚ i PIP informacje występowały nieregularnie, czasem nawet w odstępnie miesiąca.

Analiza informacyjności publikowanych komunikatów została zrealizowana za pomocą programu Jasnopis⁴. Wyniki badania treści komunikatów wykorzystanych na stronach wyglądają następująco. Najlepszy wynik uzyskał UOKiK (4,8), kolejne miejsca zajęły RPP oraz GUS, które uzyskały średni wynik 5,9. PIP osiągnął 6, natomiast GIODO 6,3, GIOŚ i UKE (oba 6,4) oraz URE (6,5) przekroczyły granicę tekstu, który byłby zrozumiały dla przeciętnego absolwenta studiów magisterskich. Zgodnie z charakterystyką programu tekst na poziomie 4 jest „zrozumiały dla osób z wykształceniem średnim lub mających duże doświadczenie życiowe”, tekst na poziomie 5 jest „zrozumiały dla ludzi wykształconych”, absolwentów studiów licencjackich lub inżynierskich., tekst na poziomie 6 jest „trudny w odbiorze dla przeciętnego Polaka, wymaga ukończonych studiów magisterskich” natomiast teksty najtrudniejsze znajdują się na 7 poziomie i są zrozumiałe jedynie dla osób legitymujących się co najmniej stopniem doktora lub „specjalizujących się w dziedzinie, której dotyczy tekst” (Jasnopis). Świadczy to, iż komunikaty są zwykle napisane tzw. językiem urzędowym, co utrudnia ich zrozumienie zwykłym obywatelom. Tomasz Piekot zauważa, iż urzędnicy stosują „tysiące niezrozumiałych dla przeciętnego Kowalskiego zdań,

³ Pozostałe witryny opublikowały ostatnią informację 17 października 2016 r.

⁴ Autor przebadiał 10% losowych komunikatów zamieszczonych w dziale aktualności w okresie od 17 października 2015 do 17 października 2016 r.

zwrotów, słów. Można oczywiście powiedzieć, że są pewne wymogi jednego ze stylów języka polskiego – stylu urzędowo-kancelaryjnego, [ale – przyp. M.S.] nie można jednak pewnych typowych dla tego stylu cech stawiać ponad zrozumiałość” (Dzierżak 2015).

GIODO, GUS, UKE i UOKiK umieściły na swoich stronach adnotacje o zastrzeżeniu praw autorskich. GIOŚ, RPP i URE mają informację „wszelkie prawa zastrzeżone”, ale nie jest ona opatrzona właściwą datą, natomiast PiP w ogóle nie zamieścił stosownej adnotacji. Tym samym blisko połowa urzędów nie poświęciła należytej uwagi ochronie treści udostępnianych na stronach. Ponadto UOKiK ma na swojej stronie reklamę firmy Venti, która wykonała witrynę urzędu. Praktykę, w której instytucja publiczna promuje podmiot prywatny, należy ocenić jak najbardziej nagannie.

Odrębną kwestią jest dostosowanie ww. witryn do potrzeb osób niepełnosprawnych. Zgodnie z raportem przygotowanym przez ekspertów Fundacji Widzialni w 2015 r. zaledwie 12,8% witryn publicznych objętych badaniem spełniało kryteria dostępności (Luboń, Marcinkowski 2015). Z badanych witryn wszystkie z wyjątkiem strony internetowej GIODO zawierały pewne ułatwienia dla osób niepełnosprawnych, takie jak np. wysokokontrastową wersję strony. Połowa z badanych stron zapewniała możliwość korzystania z większej czcionki. Pozwala to przyjąć, iż potrzeby osób niepełnosprawnych nie są ww. podmiotom obojętne. RPP i UKE na swoich witrynach umieściły komunikaty w języku migowym. Niestety wyniki badania przeprowadzonego za pomocą programu W3C MARkup Validation Service pokazują, że strony urzędów centralnych nie są wolne od błędów. UKE i URE okazały się najbardziej dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. W ich kodzie znalazły się odpowiednio 1 i 2 błędy utrudniające korzystanie z witryny osobom niepełnosprawnym, 4 błędy zawierała witryna GIOŚ, 9 błędów pojawiło się na stronach GUS oraz PIP, witryna GIODO zawierała 11 błędów, strona RPP 15, a witryna UOKiK aż 21⁵. Jak wynika z powyższego badania, 62,5% badanych witryn zawierało mniej niż 10 błędów, z czego tylko 3 miały ich mniej niż 5. Wyniki badania pokazują, że nowoczesne witryny internetowe nie są w pełni dopasowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Warto również dodać, iż 75% witryn umożliwia otrzymywanie informacji za pomocą newslettera, a 5 z badanych stron jest przystosowanych do współpracy z czytnikami RSS. Dzięki temu odbiór komunika-

⁵ Co ciekawe, wersja tekstowa strony Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, która powinna być bardziej przyjazna dla osób niepełnosprawnych niż graficzna wersja witryny, zawierała 25 błędów.

tów generowanych przez urzędy nie nastęrcza w większości przypadków znacznych trudności.

Każda strona internetowa umożliwia także kontakt z instytucją za pośrednictwem poczty elektronicznej, lecz mimo iż skrzynki e-mailowe posiada aż 98% internautów, to ten typ komunikacji stopniowo traci na znaczeniu. Jednocześnie wzrasta liczba osób korzystających z portali społecznościowych (Szewczyk 2011: 174–176). Wykorzystanie serwisów społecznościowych przez urzędy centralne prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Wykorzystanie serwisów społecznościowych przez urzędy centralne

Nazwa instytucji	Konta na serwisach społecznościowych			
	Facebook	Twitter	Vimeo	YouTube
Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych	Nie	Nie	Nie	Nie
Biuro Rzecznika Praw Pacjenta	Nie	Nie	Nie	Tak
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Nie	Nie	Nie	Nie
Główny Urząd Statystyczny	Nie	Nie	Nie	Tak
Państwowa Inspekcja Pracy	Nie	Nie	Nie	Nie
Urząd Komunikacji Elektronicznej	Tak	Tak	Nie	Tak
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta	Nie	Tak	Tak	Nie
Urząd Regulacji Energetyki	Nie	Nie	Nie	Nie

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych urzędów.

Najwięcej z badanych urzędów centralnych miało konto w serwisie YouTube. Wykorzystywanie tego rodzaju portali do celów komunikacyjnych nie jest zbyt popularne – połowa badanych instytucji nie założyła konta na żadnym z powyższych serwisów. Jest to zaskakujące, zważywszy na fakt, że posiadanie i wykorzystywanie mediów społecznościowych „stało się swego rodzaju trendem internetowym, który rozprzestrzenił się w zawrotnym tempie, oplatając wirtualną siecią cały glob” (Faracik-Nowak 2013: 18). Szczególnie dziwi niska popularność Facebooka, gdyż zgodnie z wynikami badań SocialBakers „Polska uplasowała się na 25. pozycji w rankingu państw korzystających” z ww. portalu społecznościowego (Faracik-Nowak 2013: 21).

Jedynym urzędem, który ma konto na Facebooku, jest UKE. Profil urzędu jest na bieżąco aktualizowany, a zamieszczane na nim materiały są zróżnicowane. Badanie treści udostępnianych przez UKE wykazało jednak, że komunikaty zawierają zwykle ok. 10% słów określonych jako

trudne⁶. Wynika to ze specyfiki urzędu i materii, którą się zajmuje. Zdaniem autora profil ten jest prowadzony w przejrzystej formie, a umieszczane w nim komunikaty powinny być zrozumiałe dla większości użytkowników sieci. Stosunkowo mała liczba polubień – zaledwie 1852, pozwala sądzić, że informacje udostępniane przez urząd trafiają do wąskiego grona osób zajmujących się problematyką telekomunikacyjną⁷.

UKE prowadzi również profil w serwisie Twitter. Ostatnia aktualizacja pochodzi jednak z 23 czerwca 2016 r., a charakter zamieszczanych informacji pozwala sądzić, że służył on również do promocji Magdaleny Gaj, która pełniła funkcję prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Warto również podkreślić, że UKE zaprzestał publikowania własnych wiadomości 20 czerwca 2016 r., ograniczając się jedynie do promocji komunikatów innych użytkowników. Zgoła odmiennie wygląda profil UOKiK, który jest aktualizowany na bieżąco. We wrześniu 2016 r. opublikowano na nim aż 29 komunikatów. Z pozoru metoda polegająca na publikowaniu więcej niż jednego komunikatu danego dnia sprawia wrażenie, że komunikaty urzędu mogą ginąć w tzw. szumie informacyjnym, jednak UOKiK nie publikuje więcej niż trzech komunikatów jednego dnia. Fakt ograniczonej liczby udostępnianych informacji oraz regularność publikowanych treści sprawiają, że, zdaniem autora, Twitter jest częścią strategii komunikacyjnej Urzędu.

Z badań Agnieszki Szewczyk wynika, że wciąż najpopularniejszą metodą komunikacji w sieci jest komunikacja tekstowa (Szewczyk 2011: 174). Połowa badanych urzędów ma konta w serwisach przeznaczonych do publikowania i odtwarzania treści multimedialnych. RPP, GUS oraz UKE używały portalu YouTube, natomiast UOKiK korzystał z Vimeo. Wydawać by się mogło, iż dostrzegają one, że „silną stroną [Internetu – przyp. M.S.] jest możliwość powszechnego zastosowania technik multimedialnych” (Wierzbica 2013: 15).

UOKiK jest obecny na Vimeo od 2014 roku i zamieszcza materiały z organizowanych przez siebie debat i konferencji. Na kanale znajduje się 137 materiałów, z których ostatnie pojawiły się w marcu 2016 r. Kanał UKE zawiera 21 filmów umieszczonych w serwisie YouTube, przy czym nie cieszą się one dużą popularnością – ostatni, dodany 17 czerwca 2016 r., miał w momencie przeprowadzenia badania 33 wyświetlenia. Warto zaznaczyć, że na wszystkich filmach z ostatnich 7 miesięcy pojawia się Magdalena Gaj, co może świadczyć o pewnej personalizacji urzędu. Kanał

⁶ Badanie przeprowadzono programem Jasnopis na próbie 20 losowych tekstów opublikowanych na profilu w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 10 października 2016 r.

⁷ Dla porównania profil zajmującego się zblizoną tematyką Ministerstwa Cyfryzacji polubiło 11 464 użytkowników.

RPP, który nie był aktualizowany od roku, zawiera w sumie 16 filmów, z których 4 dotyczą prowadzonych przez urząd kampanii społecznych, a pozostałe 12 stanowią informacje dla osób głuchoniemych. Ostatnia z instytucji posiadających kanał w serwisie YouTube – GUS na początku regularnie zamieszczał materiały audiowizualne poświęcone pracy urzędów statystycznych. Od 23 maja 2016 r. zaprzestał regularnych publikacji, a ostatni film pojawił się na nim w październiku 2016 r.

Ponadto GIODO prowadzi własną platformę kursów internetowych, na której każdy zainteresowany może zdobyć wiedzę z zakresu ochrony danych osobowych i działalności urzędu. Z kolei GUS angażuje się w liczne działania skierowane do najmłodszych użytkowników sieci. Na jego witrynie znajdziemy między innymi gry internetowe.

Zakończenie i wnioski

Zdaniem Roberta Wiszniowskiego „aktualnie widoczna jest coraz silniejsza presja w kierunku rozwoju społeczeństwa informacyjnego. [...] Powoduje to, że rośnie zaangażowanie państwa w procesy komunikacji online z obywatelami [a – przyp. M.S.] agendy administracji państwowej muszą funkcjonować równolegle w sieci, próbując realizować wielostrumieniową politykę informacyjną” (Wiszniowski 2013: 90).

Sfera informacyjna administracji publicznej „jest jedną z tych, które znakomicie nadają się do zastosowania nowych formuł zarządzania (szczególnie marketingowego), a jednocześnie pozwala w pełni wykorzystać najnowsze technologie, przede wszystkim informatyczne” (Strzelecki 2008: 40). To właśnie zintegrowana komunikacja marketingowa pozwala efektywnie wykorzystać wszystkie internetowe kanały przekazu informacji. Niestety w przeciwieństwie do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą urzędy centralne w większości przypadków ograniczają się do publikacji statycznych informacji dla ludzi odwiedzających ich strony internetowe, nie starając się tworzyć interaktywnych sieci społecznościowych⁸. Świadczy to o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych urzędów, które w większości nie są w stanie dostosować się wystarczająco szybko do zmieniającej się rzeczywistości.

Urzędy centralne sporadycznie korzystają z popularnych mediów społecznościowych, koncentrując się na umieszczeniu informacji przede

⁸ Można powiedzieć, że tkwią one w paradygmacie tzw. Web 1.0, podczas gdy w Internecie panuje Web 2.0 bazujący na interakcyjnej komunikacji z użytkownikami, a coraz częściej wspomina się również o tzw. Web. 3.0 i związanym z nim Internetem rzeczy.

wszystkim na prowadzonych przez nie stronach internetowych, które są często aktualizowane (czego nie można powiedzieć o serwisach udostępniających treści audiowizualne). Chęć precyzyjnego sformułowania komunikatów sprawia, że często są one napisane trudnym, specjalistycznym językiem, który jest niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy.

Analiza stron internetowych urzędów pokazuje, że choć dostrzegają one potrzeby osób niepełnosprawnych, to zdaniem autora, wciąż brakuje im wiedzy, jak te potrzeby zaspokoić. Błędy obecne na witrynach internetowych znacznie utrudniają funkcjonowanie specjalistycznego oprogramowania umożliwiającego osobom niepełnosprawnym korzystanie z zasobów znajdujących się w sieci. Średnio na każdą witrynę urzędu centralnego przypadało aż 9 tego rodzaju błędów. Zdaniem autora ta liczba jest wciąż zbyt wysoka.

Umieszczanie na publicznych stronach internetowych różnego rodzaju logotypów serwisów społecznościowych również wzbudza pewne kontrowersje. Zwykle funkcjonują one jako zarejestrowane znaki towarowe i tym samym podlegają pewnej ochronie prawnej (Makosz 2011). Ponadto stanowi to swojego rodzaju reklamę dla danego serwisu. Piotr Wagłowski, komentując pojawienie się na Twitterze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, stwierdził, że „UOKiK zakładając konto na Twitterze naruszył zasady wspólnego rynku, [gdyż – przyp. M. S.] stosuje w ten sposób nieuprawnioną pomoc publiczną (zasila treściami serwis internetowy [...] z USA, który właśnie dzięki stworzeniu środowiska interakcji i wymiany komunikatów realizuje swój model biznesowy)” (Wagłowski 2015). Niejaką reakcją na tego typu zarzuty stanowi odpowiedź na interpelację nr 30638 w sprawie aktywności Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na portalu społecznościowym Facebook, w której stwierdzono, że „Kancelaria Prezesa Rady Ministrów pragnie komunikować się z obywatelami tak, jak dla nich jest najwygodniej. Stąd decyzja o przekazywaniu informacji nie tylko w serwisach www.premier.gov.pl oraz www.bip.kprm.gov.pl, ale także w mediach społecznościowych” (Interpelacja nr 30638). Dążenie do jak najłatwiejszego komunikowania się z obywatelami jest godne pochwały, ale należałoby zastanowić się, czy zakładanie i prowadzenie kont w wybranych portalach społecznościowych nie jest formą dodatkowej promocji. Przykładowo zamieszczanie materiałów audiowizualnych tylko w YouTube może przyczynić się do popularyzacji ww. serwisu kosztem konkurujących z nim DailyMotion czy też Vimeo.

Sytuację, w której podmiot publiczny reklamuje prywatne podmioty, należy jednoznacznie potępić.

Warto nadmienić, iż polityka informacyjna może służyć nie tylko do budowy właściwego wizerunku instytucji publicznej, ale również może

być wykorzystywana na rzecz *employer branding*. Budowanie pozytywnego wizerunku pracodawcy sprawi, że coraz więcej zdolnych urzędników będzie starać się o pracę w urzędzie, co wydatnie wpłynie na jakość jego pracy. Tym samym strony internetowe urzędów oraz ich konta na portalach społecznościowych należałoby postrzegać jako pewnego rodzaju „wizytówkę pracodawcy”.

Podsumowując, polityka informacyjna urzędów zaczyna w coraz większym stopniu koncentrować się na ich obecności w Internecie, bo jest to stosunkowo tani kanał komunikacyjny. Niestety nieumiejętne wykorzystywanie ww. medium sprawia, że komunikaty urzędu często giną w zalewie informacyjnym dnia codziennego. Co więcej, nie zawsze są one zrozumiałe dla przeciętnego użytkownika sieci i swobodnie dostępne dla osób niepełnosprawnych. Urzędy nie przejawiają odpowiedniej aktywności w różnego rodzaju portalach społecznościowych, ograniczając się w większości przypadków do umieszczania stosownych informacji na stronach internetowych, choć trzeba przyznać, że są one zwykle cyklicznie aktualizowane. Tym samym można przyjąć, iż w większości przypadków tylko owe witryny internetowe służą do realizacji polityki informacyjnej. Reasumując, postawiona na początku pracy teza została zweryfikowana pozytywnie. Pozostaje mieć nadzieję, że urzędy centralne coraz skuteczniej będą korzystać z internetowych kanałów dystrybucji informacji, docierając ze swoim przekazem do zainteresowanych obywateli, a realizowana przez nie polityka informacyjna będzie ciekawym tematem badawczym nie tylko dla politologów, ale również dla osób zajmujących się medioznawstwem.

Bibliografia

- Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, <http://www.giodo.gov.pl> (28.04.2016).
- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R. 2007, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Wrocław.
- Dzierżak M., *Pisma urzędowe pisane prostym językiem? Coraz częściej jest to możliwe*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1019397,title,Pisma-urzedowe-pisane-prostym-jezykiem-Coraz-czesciej-jest-to-mozliwe,wid,17853582,wiadomosc.html> (26.09.2015).
- Faracik-Nowak M., *Kampanie wyborcze w dobie mediów społecznościowych [w:] Współczesne kampanie wyborcze w Polsce: koncepcje, dylematy i praktyka komunikowania politycznego*, red. M. Kolczyński, Katowice.
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, <http://www.gios.gov.pl/pl> (28.04.2016).
- Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl> (28.04.2016).
- Grzenia J. 2007, *Komunikacja językowa w Internecie*, Warszawa.
- Internet World Stats, <http://www.internetworldstats.com> (25.08.2016).

- Interpelacja nr 30638 w sprawie aktywności Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na portalu społecznościowym Facebook*, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/Interpelacja-Tresc.xsp?key=605F068A&view=null> (28.02.2016).
- Jas-Koziarkiewicz M. 2015, *Prawne i instytucjonalne podstawy polityki informacyjnej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 2 (36).
- Jasnopis, <http://www.jasnopis.pl/> (17.10.2016).
- Kolczyński M., Mazur M. 2009, *Broń masowego wrażenia. Kampania wyborcza 2007 r. w Polsce*, Warszawa.
- Komunikat z badań CBOS nr 90/2015 Internauci 2015, czerwiec 2015.
- Luboń M., Marcinkowski P. 2015, *Raport dostępności*.
- Makosz A., *Użycie logo Facebooka może naruszać prawo*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/prawo-autorskie/artykuly/570917,uzycie-logo-facebook-a-moze-naruszac-prawo.html> (30.11.2011).
- Państwowa Inspekcja Pracy, <https://www.pip.gov.pl/pl> (28.04.2016).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. 2007, nr 10, poz. 68.
- Rzecznik Praw Pacjenta, <https://www.bpp.gov.pl> (28.04.2016).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl> (7.01.2016).
- Strzelecki Z. (red.) 2008, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa.
- Szewczyk A. 2011, *Popularność form komunikacji internetowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 27 (643).
- Urząd Komunikacji Elektronicznej, <https://www.uke.gov.pl> (28.04.2016).
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, <https://uokik.gov.pl> (28.04.2016).
- Urząd Regulacji Energetyki, <http://www.ure.gov.pl> (28.04.2016).
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. tekst jednolity Dz.U. 2015, nr 0, poz. 2058.
- Wagłowski P., *Wniosek o dostęp do informacji publicznej via Twitter*, <http://prawo.vagla.pl/node/10159> (13.05.2015).
- Wierzbica T. 2013, *Rola mediów masowych w komunikowaniu politycznym ze szczególnym uwzględnieniem telewizji i Internetu [w:] Współczesne kampanie wyborcze w Polsce: koncepcje, dylematy i praktyka komunikowania politycznego*, red. M. Kolczyński, Katowice.
- Wiszniewski R. 2013, *Deficyt e-marketingu rządowego w Polsce [w:] Kryzys marketingu politycznego*, red. A. Kasińska-Meterka, R. Wiszniewski, Toruń.
- Zieliński M. 2015, *Immanentne i akcydentalne przyczyny kryzysu marketingu politycznego w Polsce. Wpływ przemian technologii informacyjno-komunikacyjnych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 18.
- Zimmermann Z. 2008, *Prawo administracyjne*, Warszawa.
- Zybała A. 2012, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Warszawa.

Łukasz Wojciechowski*

**BEZPIECZEŃSTWO INFORMACJI
I OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH
JAKO POLITYKA PUBLICZNA
– ANALIZA WPROWADZANIA MECHANIZMÓW
I UREGULOWAŃ PRAWNYCH**

**INFORMATION SECURITY AND THE PROTECTION
OF PERSONAL DATA AS A PUBLIC POLICY – AN ANALYSIS
OF THE INTRODUCTION OF LEGAL REGULATIONS
AND MECHANISMS**

Abstract

The article aims to provide a comprehensive account of the legal regulations and mechanisms for the protection of personal data in Poland. In the last few years, considerable attention has been paid to this subject, which results in the wide-ranging character of the issues examined. The author classifies, based on sectors, the protection of personal data as a public policy and justifies such classification through the use of, among other tools, an institutional and legal method and factor analysis. The conclusions of the article are based on the analysis of the Polish legislation on the protection of personal data as well as on the analysis of the practical implementation of the solutions in companies, government and self-government institutions. Based on the results, it can be concluded that the protection of personal data falls within the scope of the public policy. However, it is necessary to take into account that some of its elements must be assigned to the policy of a party.

Key words: Public Policy, personal data protection, Information Security Policy

Wstęp

Wprowadzanie mechanizmów ochrony danych osobowych w Polsce, związane nieodłącznie z przemianami społeczno-gospodarczymi będącymi konsekwencją transformacji ustrojowej, stanowiło jedno z największych wyzwań legislacyjno-organizacyjnych w historii III Rze-

* Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, ul. Projektowa 4, 20-209 Lublin, e-mail: lukasz.wojciechowski@wsei.lublin.pl

czypospolitej. Przyjmując a priori, że działania te miały charakter polityki publicznej, już we wstępie warto podkreślić specyficzną sytuację aktorów tejże polityki. Oprócz polityków, którzy na poszczególnych etapach brali udział w tworzeniu i uchwalaniu aktów prawnych regulujących przedmiotową materię, aktorami byli także urzędnicy wszystkich szczebli administracji rządowej (zespolonej i niezespolej) oraz samorządowej. Osobliwy charakter omawianej polityki publicznej wynika jednak z faktu, iż wraz z wdrażaniem mechanizmów ochrony danych osobowych, aktorami stawali się de facto wszyscy obywatele.

Celem niniejszego opracowania jest weryfikacja hipotezy badawczej, iż ochronę danych osobowych i politykę bezpieczeństwa informacji zaliczyć należy w poczet polityk publicznych w ujęciu sektorowym. Takie ujęcie problemu wymaga także zbadania, w jakim stopniu działania wybranych aktorów, ze szczególnym uwzględnieniem polityków, miały charakter polityki partyjnej. Do weryfikacji przedmiotowej hipotezy autor wykorzystał następujące metody badawcze: metodę instytucjonalno-prawną, która umożliwiła analizę aktów prawnych regulujących materię ochrony danych osobowych w Rzeczypospolitej Polskiej, oraz metodę decyzyjną i analizę czynnikową, co umożliwiło zbadanie interakcji w poszczególnych ogniwach łańcucha wprowadzanych mechanizmów. Materiał źródłowy stanowi przegląd aktów prawnych odnoszących się do ochrony danych osobowych, jak również publikacji traktujących o ochronie danych osobowych oraz politykach publicznych. Duże znaczenie przy powstawaniu pracy miały też doświadczenia empiryczne autora we współpracy z instytucjami samorządowymi.

Artykuł obejmuje swym zakresem chronologicznym okres obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Cezura początkowa to dzień uchwalenia ustawy zasadniczej przez Zgromadzenie Narodowe. Warto zwrócić uwagę, iż to właśnie ten akt prawny zawiera normy odnoszące się bezpośrednio do bezpieczeństwa informacyjnego obywateli, co w roku 1997 było zjawiskiem innowacyjnym. Cezura końcowa to 31 grudnia 2015 r.

Bezpieczeństwo informacji i ochrona danych osobowych jako polityka publiczna

Andrzej Zybala, dokonując przeglądu definicji polityk publicznych, definiuje zjawisko jako „zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych

działań” (Zybała 2012: 24). Badacz zwraca też uwagę, iż w Polsce dyscyplina „polityki publiczne” jest obecnie w trakcie wyłaniania się z innych nauk, które wciąż pozostają głównym narzędziem opisu działań państwa (Zybała 2012: 8). Nie oznacza to jednak, że przed podjęciem przedmiotowej problematyki przez środowisko akademickie w Polsce nie prowadzono (grup) działań, które spełniają kryteria polityk publicznych. Takie działania miały miejsce, a ich aktorzy często nie zdawali sobie sprawy, że ich aktywność może zostać opisana w analizowanym nurcie badawczym.

Niniejszy artykuł odnosi się do wprowadzania mechanizmów ochrony danych osobowych, co jest często utożsamiane z polityką bezpieczeństwa informacji. Wyjaśnienia wymaga, iż polityka bezpieczeństwa informacji jest pojęciem o bardzo szerokim zakresie i trudno w tym przypadku dokonać klasyfikacji zjawiska jako polityka publiczna. Ponadto, dla mniej zaawansowanych odbiorców, bezpieczeństwo informacyjne będzie rodziło skojarzenia z zawężeniem działań tylko do tych związanych z sieciami teleinformatycznymi (Namieśnik, Wesołowski 2007: 15). Natomiast ochrona danych osobowych to zbiór uregulowań prawnych i czynności prowadzących do właściwego zabezpieczenia interesów obywateli poprzez ochronę ich danych (m.in. nr PESEL, adres, telefon), dotyczących ich informacji wrażliwych (m.in. informacji o stanie zdrowia, życiu seksualnym, sporach sądowych), jak również ich wizerunku w formie fotografii lub filmu. Dane przetwarzane w systemach informatycznych podłączonych do sieci publicznej są ważnym obszarem ochrony, biorąc pod uwagę fakt, iż liczba urządzeń łączących się z Internetem w 2015 r. wynosiła na całym świecie 14 mld i systematycznie wzrasta (Pawlak 2015: 205). Równie ważne są jednak dane przetwarzane w sposób tradycyjny, tj. w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i w innych zbiorach ewidencyjnych (Ustawa o ochronie danych..., art. 2).

Kwestią dyskusyjną pozostaje przyporządkowanie ochrony danych osobowych do polityk publicznych w ujęciu sektorowym. Skala zjawiska wskazuje bowiem na horyzontalny charakter polityki. Warto jednak zwrócić uwagę na specyficzny charakter przedmiotowej materii, która wymaga od części aktorów specjalistycznej wiedzy, a od wszystkich ścisłego przestrzegania narzuconych procedur w celu zmniejszenia ryzyka utraty (części) chronionego zasobu. Polityka ochrony danych osobowych stopniowo wyodrębnia się także z obszernej dziedziny wiedzy, jaką jest polityka bezpieczeństwa informacji, stając się osobnym obiektem badań naukowych z coraz obszerniejszą literaturą przedmiotu.

Instrumenty wprowadzania polityki ochrony danych osobowych można podzielić na cztery grupy. Pierwsza z nich to wprowadzanie ure-

gulowań prawnych. Szczególnie w początkowej fazie procesu można było zaobserwować niedostosowanie wymogów zawartych w aktach prawnych w stosunku do stanu faktycznego w instytucjach i przedsiębiorstwach, na co składały się przede wszystkim: niedostateczne dostosowanie infrastruktury oraz brak właściwego przygotowania merytorycznego pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie nowych rozwiązań. Podobnie jak w przypadku wprowadzania uregulowań prawnych odnoszących się do wielu innych obszarów, również na ochronę danych osobowych nie zabezpieczono wystarczających środków finansowych w budżecie państwa, przez co restrykcyjne przepisy przełożyły się na duży popyt na szkolenia pracowników, które to zapotrzebowanie nie mogło zostać zaspokojone z powodu braku funduszy.

Drugą grupę stanowią działania służb i organów państwowych podejmowane w celu wprowadzania, implementowania, jak również egzekwowania mechanizmów ochrony danych osobowych. W tym przypadku warto podkreślić, iż organ państwowy do spraw ochrony danych osobowych, którym na mocy ustawy jest Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (Ustawa o ochronie danych..., art. 8), nie jest w stanie samodzielnie kontrolować procedur określonych przepisami prawa w skali całego kraju. W związku z tym rolę instytucji kontrolujących muszą przyjmować też organy samorządowe, kierownicy jednostek oraz przedsiębiorcy, natomiast GIODO często ogranicza się do roli arbitra w najbardziej skomplikowanych kwestiach na gruncie przedmiotowej materii. Taka kontrola odbywa się sektorowo w ramach kompetencji danego organu bądź też kierownika jednostki, a do jej przeprowadzenia składania wymienione podmioty konieczność zapewnienia właściwego funkcjonowania jednostek im podległych. Jednocześnie kontrola i dbałość o przestrzeganie procedur w przypadku przedsiębiorców jest ściśle związana z trzecią grupą instrumentów wprowadzania polityki ochrony – naturalnych procesów wolnego rynku. W tym przypadku warto skonstatować fakt, iż wraz z rozbudowywaniem mechanizmów gospodarki rynkowej w Polsce można było odnotować systematyczny wzrost świadomości przedsiębiorców w kwestii korzyści dla firm w przypadku właściwej polityki ochrony danych osobowych. Owe korzyści związane są m.in. ze wzrostem zaufania i poczucia bezpieczeństwa u klientów, adaptacją właściwego typu kultury w przedsiębiorstwie, jak również względami związanymi z prestiżem i wizerunkiem.

Ostatnią grupę instrumentów wprowadzania polityki ochrony danych osobowych w Polsce stanowią działania związane z edukacją. Obszar ten ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia wprowadzania uregulowań prawnych i mechanizmów w praktyce. Nie jest możliwe właściwe funkcjonowanie ochrony danych osobowych jako polityki publicznej

jedynie poprzez stosowanie nawet najbardziej adekwatnych i zaawansowanych uregulowań prawnych. Warto zwrócić uwagę, iż największym mankamentem funkcjonowania nowego ładu po transformacji ustrojowej nie była niewłaściwa legislacja, lecz trudności z efektywną implementacją rozwiązań do poszczególnych instytucji i przedsiębiorstw. To właśnie bariery implementacyjne były wykładnią deficytu w przygotowaniu merytorycznym kadr. Szkolenia z zakresu polityki ochrony danych osobowych odbywają się na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest działalność edukacyjna GIODO. Odbywa się ona m.in. poprzez wydawanie publikacji odnoszących się do przedmiotowej materii, organizację klasycznych szkoleń, e-learning skierowany do różnych grup docelowych, jak również organizację konferencji naukowych. Biuro GIODO prowadzi też działalność edukacyjną poprzez organizację konkursów dla uczniów różnych typów szkół, z uwzględnieniem zainteresowań związanych z przedmiotami humanistycznymi i przedmiotami ścisłymi. Podobnie jak w przypadku działań kontrolnych Biuro GIODO nie jest w stanie zapewnić właściwej podaży szkoleń z punktu widzenia bardzo dużego zapotrzebowania. W związku z tym przygotowywanie merytoryczne pracowników staje się często zadaniem własnym instytucji i przedsiębiorstw. Jako drugą płaszczyznę wskazać więc należy szkolenia organizowane przez kierowników jednostek lub przedsiębiorców, które mogą przybierać formę wewnętrzną lub zewnętrzną. W początkowym etapie wprowadzania nowych rozwiązań konieczne było systematyczne korzystanie z usług szkoleniowców zewnętrznych, co uwarunkowane było znacznym deficytem wiedzy w tym zakresie w skali makrostrukturalnej. Obecnie w zasobach kadrowych wielu instytucji i firm znajdują się pracownicy, którzy pełnią rolę szkoleniowców wewnętrznych.

Ochrona danych osobowych to obszar, który w znikomym stopniu można określić jako politykę partyjną. Biorąc pod uwagę skalę i szeroki zakres wprowadzanych rozwiązań, taki stan rzeczy uznać należy za ewenement. Obszary, które należy zakwalifikować jako politykę partyjną, to przede wszystkim polityka kadrowa w instytucjach publicznych oraz dążenie podmiotów rywalizacji politycznej do systematycznego pozyskiwania poparcia elektoratu. Pierwszy obszar wzbudza liczne kontrowersje i dostarcza wielu trudności z punktu widzenia badań naukowych, jednak zależność pomiędzy przygotowaniem merytorycznym kadr a skutecznością mechanizmów ochrony danych osobowych nie wzbudza wątpliwości. Ponadto podkreślić należy, że prowadzona polityka kadrowa może utrudniać, ale nie uniemożliwia projektowania i wdrażania przedmiotowej polityki publicznej. W przypadku drugiego obszaru warto zwrócić uwagę na synergię pomiędzy celami ugrupowań politycznych

i kandydatów a priorytetami ochrony danych osobowych. Celem nadrzędnym w jednym i drugim przypadku jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, co w przypadku rywalizacji wyborczej ma przełożyć się na korzystną z punktu widzenia podmiotów rywalizacji politycznej partycypację wyborczą obywateli. Takie podejście jest też spójne z jednym z podstawowych celów wdrażania polityk publicznych, jakim jest osiągnięcie wysokiej jakości życia obywateli (Osiński 2015: 14).

Uregulowania prawne

Warto zwrócić uwagę, iż postępujący proces transformacji ustrojowej wiązał się z koniecznością dostosowania polskiego prawodawstwa i mechanizmów funkcjonowania państwa na wzór demokracji zachodnich. Ewaluacja uregulowań prawnych lub wprowadzanie całkowicie nowych rozwiązań stała się udziałem niemal wszystkich obszarów, stąd też powstanie „legislacyjnej kolejki” i rozłożenie wprowadzania zmian niemalże na całe lata 90. XX w. Z punktu widzenia prawnych mechanizmów ochrony danych osobowych przełomowym wydarzeniem było uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r., a następnie jej zatwierdzenie przez obywateli w referendum 25 maja 1997 r. (Millard 2000: 42).

W Konstytucji RP została wyrażona zasada legalizmu, będąca fundamentem działań administracji publicznej (Konstytucja..., art. 7). Działanie organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa odzwierciedla również *Kodeks postępowania administracyjnego* (Ustawa kodeks..., art. 6). Zasada ta stanowi rozróżnienie pomiędzy działaniami (służbowymi) urzędników a czynnościami, jakie podejmują obywatele w codziennym życiu oraz prowadząc działalność gospodarczą. Obywatele mają zagwarantowaną wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (Konstytucja..., art. 54) oraz prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, a także do decydowania o swoim życiu osobistym (Konstytucja..., art. 47). Warto zwrócić uwagę na związek pomiędzy przytoczoną regulacją a przepisami odnoszącymi się do ochrony danych osobowych, jednocześnie biorąc pod uwagę konieczność rozgraniczenia obydwu kwestii (Fajgielski 2007: 28). Ponadto, ustawa zasadnicza zawiera regulacje bezpośrednio odnoszące się do ochrony danych osobowych. Wśród nich wskazać należy m.in. następujące przepisy: „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby”; „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie praw-

nym”; „Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa”; „Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą” (Konstytucja..., art. 51).

Z punktu widzenia tworzenia uregulowań prawnych dotyczących ochrony danych osobowych szczególnie znaczenie ma regulacja odnosząca się do przeniesienia określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji do ustawy (Konstytucja..., art. 51). Wynika to z faktu, iż konsekwencją stało się procedowanie i uchwalenie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Warto podkreślić, iż z punktu widzenia niespełna dwudziestu lat funkcjonowania tego aktu prawnego, twórcom ustawy udało się stworzyć nowoczesny akt prawny, a wiele przyjętych rozwiązań funkcjonuje niezmiennie do dziś. Jest to osiągnięcie warte podkreślenia z uwagi na postępującą w ostatnich latach digitalizację i postęp technologiczny. Przedmiotem regulacji ustawy są m.in.: organ ochrony danych osobowych, zasady przetwarzania danych osobowych, prawa osoby, której dane dotyczą, zabezpieczenie danych osobowych, rejestracja zbiorów danych osobowych i administratorów bezpieczeństwa informacji oraz przekazywanie danych osobowych do państwa trzeciego.

Szczegółowe wytyczne dotyczące kształtu funkcjonowania mechanizmów ochrony danych osobowych w wymiarze prowadzonej dokumentacji, jak również praktycznego zastosowania zabezpieczeń reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych. Rozporządzenie reguluje sposób prowadzenia i zakres dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych osobowych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń i kategorii danych objętych ochroną; podstawowe warunki techniczne i organizacyjne, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych; wymagania w zakresie odnotowywania udostępniania danych osobowych i bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych (Rozporządzenie..., par. 1). Minister określił trzy poziomy bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w systemie informatycznym. To właśnie w tym obszarze regulacje są najbardziej restrykcyjne i trudne do wprowadzenia, szczególnie w przypadku podmiotów dysponujących najmniejszymi zasobami.

Warto zwrócić uwagę, iż katalog aktów prawnych odnoszących się do ochrony danych osobowych w sposób pośredni jest znacznie bardziej szeroki niż przytoczone ustawy i rozporządzenie. Wśród nich priorytetowe znaczenie ma ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych oraz ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Akty prawne odnoszą się jedynie do wybranych, wyspecjalizowanych sektorów ochrony danych osobowych, co nie umniejsza ich rangi.

Mechanizmy ochrony danych

Normy prawne regulujące materię ochrony danych osobowych w Rzeczypospolitej Polskiej stanowią uniwersalne źródło wiedzy i wytycznych zarówno dla kierowników instytucji rządowych i samorządowych, jak również przedsiębiorców. W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. został określony zakres dokumentacji, jaką powinni opracować kierownicy poszczególnych jednostek. Ponadto przyjęto rozwiązania, które mają zapewnić zapoznanie się pracowników z przepisami wewnętrznymi, a przez to zwiększenie prawdopodobieństwa ich stosowania. Dla wielu osób jest to pierwsze zetknięcie się z zagadnieniem ochrony danych osobowych, będące jednocześnie pierwszym etapem edukacji w tym zakresie. Zdobyta wiedza w naturalny sposób może, a nawet powinna być wykorzystywana również poza zakładem pracy i podczas wykonywania codziennych czynności związanych z przetwarzaniem danych osobowych. Samą świadomość odpowiedzialności za działania w tym zakresie przede wszystkim w wymiarze służbowym warto rozpatrywać także jako czynnik motywujący do poszerzania wiedzy w zakresie przedmiotowej materii, ze szczególnym uwzględnieniem kursów e-learningowych zaproponowanych przez GIODO.

Zgodnie z rozporządzeniem, na dokumentację składa się polityka bezpieczeństwa i instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych (Rozporządzenie..., par. 3). Polityka bezpieczeństwa (ochrony danych osobowych) to dokument, który powinien być unikatowym zbiorem norm wewnętrznych opracowanych na potrzeby danej instytucji lub firmy. Taki charakter dokumentu wynika z różnorodności celów, infrastruktury oraz innych zasobów i wymaga indywidualnego podejścia. Znane są przypadki, w których kontrole i audyty wewnętrzne wykazują istnienie dokumentów w jednostkach samorządu terytorialnego, które zostały skopiowane ze stron internetowych innych jednostek bądź też zakupione od przedsiębiorstw, które sprzedają gotowe,

rzekomo uniwersalne rozwiązania. W akcie wykonawczym do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych znajdują się precyzyjne wytyczne co do zawartości merytorycznej dokumentu. Zgodnie z nimi, polityka powinna zawierać: wykaz budynków, pomieszczeń lub części pomieszczeń tworzących obszar, w którym przetwarzane są dane osobowe; wykaz zbiorów danych osobowych wraz ze wskazaniem programów zastosowanych do przetwarzania tych danych; opis struktury zbiorów danych wskazujący zawartość poszczególnych pól informacyjnych i powiązania między nimi; sposób przepływu danych pomiędzy poszczególnymi systemami oraz określenie środków technicznych i organizacyjnych niezbędnych dla zapewnienia poufności, integralności i rozliczalności przetwarzanych danych (Rozporządzenie..., par. 4).

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa informacji ma precyzyjne określenie zasobów informacyjnych w postaci zbiorów danych i przyporządkowanie do tych zasobów pracowników, przy jednoczesnym wykluczeniu pracowników, którzy nie zostali upoważnieni do przetwarzania danego zbioru. Dlatego polityka bezpieczeństwa ochrony danych osobowych powinna zawierać wzory upoważnień dla pracowników do przetwarzania konkretnych, wcześniej zdefiniowanych zbiorów danych, jak również wzór oświadczenia pracownika o zapoznaniu się z przedmiotową dokumentacją.

Warto podkreślić, iż zawarte w rozporządzeniu wytyczne nie mają charakteru taksatywnego i określają jedynie najważniejsze i niezbędne składowe prawidłowej dokumentacji. Nadanie polityce bezpieczeństwa ochrony danych osobowych charakteru uniwersalnego wymaga zamieszczenia w dokumencie praktycznych informacji dotyczących właściwego posługiwania się danymi osobowymi. Autorzy opracowań powinni uwzględnić fakt, iż będą się z nimi zapoznawać pracownicy różnych szczebli, o zróżnicowanym przygotowaniu merytorycznym, stąd też właściwa jest rezygnacja ze skomplikowanej terminologii na rzecz języka powszechnie zrozumiałego. Celem nadrzędnym nie może być język dokumentu, lecz zapewnienie szerokiego spektrum odpowiednich zachowań i zastosowania procedur.

Drugi dokument, dotyczący zarządzania systemem informatycznym, również powinien mieć charakter unikatowy, uwzględniać infrastrukturę i zasoby danej jednostki oraz cechować się maksymalnym dopasowaniem do panujących tam realiów. Bardzo często instrukcja stanowi załącznik do polityki bezpieczeństwa ochrony danych osobowych, co jest zgodne ze stanem faktycznym, ponieważ jest de facto nieodłącznym elementem tejże polityki. W tym przypadku również określono wytyczne dotyczące zawartości opracowania. W rozporządzeniu wskazano, że instrukcja powinna zawierać m.in.: procedury nadawania uprawnień do przetwarzania danych

i rejestrowania tych uprawnień w systemie informatycznym oraz wskazanie osoby odpowiedzialnej za te czynności; stosowane metody i środki uwierzytelnienia oraz procedury związane z ich zarządzaniem i użytkowaniem; procedury rozpoczęcia, zawieszenia i zakończenia pracy przeznaczone dla użytkowników systemu oraz procedury tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych, a także programów i narzędzi programowych służących do ich przetwarzania (Rozporządzenie..., par. 5).

Nawet najbardziej profesjonalne i adekwatne procedury nie wyeliminują sytuacji patologicznych, w których dochodzi z powodu cech charakterologicznych aktorów, najczęściej usytuowanych na niższych szczeblach hierarchii służbowej w danej instytucji lub przedsiębiorstwie. Czynnikiem ten jeszcze bardziej skłania do refleksji nad rolą edukacji oraz konieczności uświadamiania obywatelom wagi ochrony danych osobowych jako polityki publicznej. Jednym z przykładów zjawisk patologicznych jest tworzenie tzw. profili osobowych przez urzędników administracji rządowej i samorządowej. Zjawisko to polega na sprawdzaniu danych interesanta w kilku różnych bazach danych, chociaż do załatwienia sprawy wystarczą dane zawarte w jednej bazie. Decyzja wydawana jest na podstawie opinii o interesancie, jaka wytworzyła się w świadomości urzędnika, nie zaś na podstawie przesłanek merytorycznych. Takie zachowanie, abstrahując od wymiaru aksjologicznego, ma negatywny wpływ zarówno na prestiż danej jednostki, jak również może przynieść straty będące konsekwencją błędnej decyzji administracyjnej (Siwicki 2013: 254).

Podsumowanie

Głównym celem niniejszego artykułu było zbadanie uregulowań prawnych i mechanizmów ochrony danych osobowych w Polsce jako polityki publicznej. Przytoczone argumenty prowadzą do pozytywnej weryfikacji hipotezy zawartej we wstępie. Przedstawiona analiza zmierza do konkluzji, które można przyporządkować do kilku grup. W pierwszej z nich przytoczyć należy argumenty potwierdzające zasadność kwalifikacji przedmiotowej materii jako polityki publicznej. Do takich wniosków prowadzi możliwość wyłonienia aktorów, wśród których warto zwrócić szczególną uwagę na polityków jako kreatorów uregulowań prawnych, kierowników instytucji rządowych i samorządowych, jako konstruujących, wdrażających i kontrolujących politykę (w ramach swoich kompetencji), jak również przedsiębiorców, którzy w zależności od skali działalności pełnią podobną rolę jak kierownicy instytucji. Możliwe jest także odtworzenie procesu projektowania polityki poprzez syntezę kreacji prawnych aspektów polityki ochrony danych osobowych. W tym

przypadku podkreślenia wymaga korelacja pomiędzy wprowadzaniem norm prawnych a implementacją mechanizmów. Trudno wnioskować, czy ustawodawca, wprowadzając restrykcyjne wymagania, brał pod uwagę trudności implementacyjne, ze szczególnym uwzględnieniem okresu początkowego. Jednak biorąc pod uwagę ponad dziesięcioletnie funkcjonowanie aktu wykonawczego do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, warto zwrócić uwagę na systematyczne przełamywanie barier implementacyjnych zarówno wśród instytucji publicznych, jak i przedsiębiorstw w skali mikro- i makrostrukturalnej.

Do drugiej grupy zaliczyć należy wnioski związane z brakiem kwalifikacji przedmiotowej polityki jako polityki partyjnej. Autor wskazuje elementy omawianej materii związane z rywalizacją podmiotów na rynku wyborczym. W obszarze tym wyłania się także paradoks korelacji właściwego funkcjonowania mechanizmów ochrony z satysfakcją i pozytywnym nastawieniem elektoratu przy jednoczesnym prawdopodobnym braku takich intencji po stronie uczestników politycznej areny. Partyjny charakter ma też dobór kadr uwzględniający kryteria posiadania legitymacji partyjnej lub innych form patologicznego spowinowacenia z ugrupowaniami politycznymi mającymi wpływ na procesy rekrutacyjne. Jednak poza przytoczonymi elementami partyjności procesy tworzenia uregulowań prawnych i wprowadzania mechanizmów ochrony danych osobowych stały się dobrem powszechnym i realizacją interesu obywateli niezwiązanych z rynkiem politycznym w zakresie ich bezpieczeństwa.

Trzeci obszar to konkluzje związane z nadaniem polityce charakteru sektorowego, pomimo występowania zasadnych argumentów prowadzących do przyporządkowania tej materii charakteru horyzontalnego. Wśród nich podkreślić należy specyficzny zakres ochrony danych osobowych jako polityki publicznej o bardzo szerokim wymiarze, która w zróżnicowanym stopniu odnosi się niemal do wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast wykładnikiem sektorowego charakteru przedmiotowej materii jest przede wszystkim zakres badań naukowych, wyodrębnionych i szeroko opisanych, jak również polskie prawodawstwo i funkcjonowanie państwowego organu do spraw ochrony danych osobowych. Równolegle, do kanonu czynników sektorowych zaliczyć należy wąski charakter specjalizacyjny, co przejawia się m.in. w systematycznie zwiększającej się podaży dedykowanych usług w przedmiotowym sektorze.

Bibliografia

- Fajgielski P. 2007, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483).

- Millard F. 2000, *Presidents and Democratization in Poland: The Roles of Lech Walesa and Aleksander Kwaśniewski in Building a New Polity*, „Journal of Communist Studies & Transition Politics”, vol. 16, no. 3.
- Osiński J. 2015, *Polityka publiczna w Polsce. Priorytety i wyzwania*, Warszawa.
- Pawlak P. 2015, *Governance of Safety and Security in Cyberspace* [w:] *Global safety governance: Challenges and Solutions*, red. P. Dąbrowska-Kłosińska, Warszawa.
- Romaniuk P. 2014, *Zarządzanie systemami bezpieczeństwa informacji w administracji publicznej z wykorzystaniem instytucji audytu wewnętrznego* [w:] *Wymiary ochrony informacji i polityki bezpieczeństwa*, red. M. Sitek, I. Niedziółka, A. Ukleja, Józefów.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (DzU 2004, nr 100, poz. 1024).
- Siwicki M. 2013, *Cyberprzestępczość*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity DzU z 2016 r., poz. 23).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (DzU 2015. poz. 2135).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU 2005, nr 64, poz. 565).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. DzU z 2016 r., poz. 1167).
- Wesołowski J., Namieśnik J. 2007, *Bezpieczeństwo i ochrona informacji*, Gdańsk.
- Wojciechowski Ł. 2016, *Wykonywanie zadań ustawowych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria Administracja”, nr 5 (1/2015).
- Zybała A. 2012, *Polityki publiczne*, Warszawa.

Grzegorz Pastuszko*

POZYCJA PRAWNA SPIKERA IZBY GMIN

THE LEGAL POSITION OF THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS

Abstract

The subject matter of this article is the institution of the Speaker in the British parliamentary system. All the remarks, set out in the article, focus on four major themes: 1) genesis of the office, 2) mechanism for election and the duration of the term of office, 3) impartiality and, 4) scope of the powers produced by legislation or created in parliamentary practice. As can be seen then, the concept of the article enables the contemporary institution of the Speaker to be portrayed including the historical background. It also enables the author to prove his main thesis, indicating that all the changes concerning this institution, which have been made over last couple of years, resulted neither in enhancing nor in weakening the parliamentary role of the Speaker as a neutral arbitrator between political parties in the UK parliament.

Key words: speaker, House of Commons, legal status, impartiality

Geneza ustrojowa urzędu oraz historyczny rozwój urzędu spikera

Powstanie urzędu spikera, datowane na rok 1376 lub 1377 (Bhagwan, Bhushan 2010: 70), było jednym z kluczowych elementów procesu kształtowania się instytucji angielskiego parlamentu (Harris 1981: 38–39). Początkowo do głównych powinności spikera należało, obok przewodniczenia obradom izby, pośredniczenie w kontaktach parlamentu i monarchy. Miał więc spiker obowiązek komunikowania spraw dotyczących życia parlamentarnego monarsze, co – nawiasem mówiąc – bywało niekiedy zajęciem bardzo niebezpiecznym. Otóż znane są w historii przypadki spikerów, którzy doświadczając królewskiej dezaprobaty dla decyzji parlamentu, trafiali do więzienia, a nawet tracili życie

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski, ul. Grunwaldzka 13, 35-068 Rzeszów, e-mail: grzegorz.pastuszko@op.pl

(konkretnie w latach 1394–1535 życie straciło 7 spikerów) (<http://www.parliament.uk>). Zasadniczo jednak, z biegiem czasu, pozycja spikera uległa zmianie, stał się on bowiem rzecznikiem interesów korony w brytyjskim parlamencie. Jeszcze w XVII w. widoczna była wyraźna więź między nim a monarchą, objawiająca się silną lojalnością i politycznym podporządkowaniem. Do jej przecięcia doszło dopiero w 1642 r., na tle wzmagającego się konfliktu między królem Karolem I a londyńskim parlamentem. Bezpośrednim przyczynkiem było tu wtargnięcie wojsk królewskich na teren parlamentu i aresztowanie liderów opozycji. Ówczesny spiker, William Lenthall, sprzeciwiając się takiemu działaniu, ogłosił, że jego rolą jest służenie izbie, a nie monarsze (Loewenstein 1967: 216). Stało się to początkiem obowiązywania nowej reguły ustrojowej, która czyniła spikera podmiotem podporządkowanym, tak w płaszczyźnie formalnej, jak i politycznej, parlamentowi. Na przestrzeni kilku kolejnych wieków urząd spikera uległ licznym przeobrażeniom, zyskując formułę, z jakiej znamy go dziś. Szczególnie istotna była przemiana w zakresie pozycji politycznej spikera. Jeszcze w I połowie XVIII w. spiker działał jako polityczny gracz silnie uwikłany w partyjne rozgrywki. W owym czasie kolejni spikerzy swoją działalność w roli przewodniczącego izby traktowali jako „trampolinę” do wysokich stanowisk ministerialnych (tamże: 216), stąd też często podejmowali koniunkturalną współpracę już to z ugrupowaniem Wigów, już to z ugrupowaniem Torysów. Zdarzało się nawet, że status spikera łączyli ze statusem członka rządu równocześnie, czego dowodem jest chociażby przypadek Roberta Harleya, który będąc spikerem w latach 1704–1705, pełnił jednocześnie funkcję sekretarza stanu w gabinecie Jego Królewskiej Mości Wilhelma III Orańskiego. Ten stan rzeczy zaczął się zmieniać dopiero w połowie XVIII w. pod wpływem stylu pełnienia urzędu spikera przez Artura Onslowa, urzędującego w latach 1729–1761. W zaproponowanym przez tego polityka modelu zarządzania izbą zarysowało się wyraźne dążenie do bronięcia podejmowanych przez siebie decyzji przed wpływami i żądaniami tak rządu, jak i monarchy. Nie były to wprawdzie jeszcze działania zupełnie wolne od politycznej stronniczości, stworzyły one jednak punkt wyjścia dla dalszej ewolucji standardów związanych z wykonywaniem funkcji spikera i tym samym wykrystalizowania się nowej zasady ustroju brytyjskiego. Rozwój tej zasady nabrał pełnego rozpędu dopiero w połowie XIX w., a więc wtedy, kiedy brytyjski system parlamentarny, na skutek wprowadzonej w 1832 r. reformy prawa wyborczego, zaczął podążać wyraźnie w kierunku tworzenia demokratycznej reprezentacji w parlamencie (Evans 1994: 2) i systemu dominacji dwóch

parlamentarnych ugrupowań, tj. Partii Liberalnej oraz Partii Konserwatywnej. Przyczyniły się do tego czynniki instytucjonalne, jak choćby wypłacanie od 1832 r. wynagrodzenia dla spikera z Consolidated Fund, nie zaś z budżetu ustalanego corocznie przez parlament (Griffith, Ryle 1989: 142), ale też – a może przede wszystkim – czynniki behawioralne w postaci stylu sprawowania funkcji przez wielkich piastunów tego urzędu, którzy mimo swych politycznych powiązań zdołali zbudować względem siebie autorytet i zaufanie przedstawicieli wszystkich, bez wyjątku, ugrupowań parlamentarnych. Należy tu wskazać takie nazwiska, jak Charles Shaw-Lefevre, będący spikerem w latach 1839–1857, oraz John Denison, działający zaraz po nim w okresie 1857–1872 (www.parliament.uk).

Istotny wpływ na kształtowanie się pozycji ustrojowej spikera miały też wydarzenia z lat 80. XIX w., związane z pojawieniem się na forum izby silnego zjawiska obstrukcji parlamentarnej, za którą stali irlandzcy nacjonaliści pod przywództwem Charlesa Parella. Momentem przełomowym była debata z 1881 r., kiedy to przewodniczący obradom spiker Henry Brand, wobec wyraźnych prób sparaliżowania prac izby, zamknął arbitralnie ten etap postępowania parlamentarnego i skierował procedowany projekt ustawy do dalszych prac. Sytuacja ta stała się bezpośrednim impulsem dla sukcesywnego poszerzania dyskrecjonalnych kompetencji spikera w dziedzinie kierowania pracami parlamentarnymi, w szczególności w zakresie prac ustawodawczych. W efekcie trwający blisko 30 lat proces zmian doprowadził do ukształtowania wszystkich podstawowych mechanizmów działania urzędu spikera, z jakich znany jest on współcześnie (Redlich 1908: 133–163).

Należy pamiętać, że ewolucja instytucji spikera wiązała się z wytworzeniem licznych, konstytucyjnych reguł zwyczajowych, a także wielu regulacji prawnych, które zadecydowały w sposób ostateczny o formule działania tego urzędu. Gdy idzie o konwenanse, najistotniejsze znaczenie miała niewątpliwie zasada bezstronności partyjnej spikera, będąca jedną z najbardziej oryginalnych cech westminsterskiego parlamentaryzmu. W przypadku regulacji prawnych natomiast trzeba by przede wszystkim wskazać na rozwiązania regulaminowe (*standing orders*), nie zapominając jednocześnie o przepisach zawartych w ustawach odnoszących się do statusu spikera. Tytułem przykładu można tu wymienić ustawy takie, jak: *The House of Commons (Speaker) Act 1832*, *The House of Commons Offices Act 1846*, *Parliament Act 1911*, *The Church of England Assembly (Powers) Act 1919*, *The Ministers of the Crown Act 1937*, *The Regency Act 1937*, *Mental Health Act 2013*, etc.

Zagadnienie wyboru oraz okresu trwania urzędu spikera

Od samego początku obsadzanie stanowiska spikera należało formalnie do izby, która jednak nie podejmowała tej decyzji w sposób suwerenny, gdyż ostatecznie wybór musiał zaakceptować król. W XVI w. zdarzyło się nawet, że spikera mianował on sam osobiście, bez udziału parlamentu (Meszorer 1962: 167). Sytuacja zmieniła się diametralnie dopiero w wieku następnym, niosącym emancypację parlamentu w stosunku do Korony. Mechanizm wyboru pozostał wprawdzie niezmieniony, przesunięciu uległy jednak akcenty. Odtąd bowiem faktyczną decyzję w tej kwestii podejmował parlament, monarcha zaś jedynie ją formalnie aprobował.

Nie od razu ukształtował się tryb działania służący wyłonieniu spikera. Tak jak w przypadku powstawania wielu innych instytucji ustrojowych w Wielkiej Brytanii, proces jego tworzenia miał długotrwały, ewolucyjny charakter. W ciągu kilku wieków zdążył on obrosnąć wieloma regulami zwyczajowymi, które – jeśli porównać je do rozwiązań obowiązujących w innych państwach o ustroju parlamentarnym (nie licząc państw *Commonwealthu*) – mają zdecydowanie unikatowy charakter.

Przystępując do rozważań na ten temat, zauważyć należy, że akt wyboru spikera jest kluczowym elementem procesu konstituowania się izby. Bez niego posłowie nie mogą przystąpić do złożenia przysięgi, co oznacza też, iż nie mają prawa do rozpoczęcia pełnienia swojej funkcji (Macdonagh 1914: 1). Jest więc koniecznością, by każdy nowo wybrany parlament, jeszcze w ramach pierwszego posiedzenia, podjął wysiłek zmierzający do wyłonienia swego przewodniczącego. To samo dotyczy parlamentu, którego kadencja jeszcze nie wygasła, ale który utracił spikera wskutek śmierci, rezygnacji, ewentualnie innej okoliczności. W tym przypadku także aktualizuje się wymóg związany z przeprowadzeniem nowej elekcji.

Według obowiązujących przepisów regulaminowych przyjętych w 1972 r. (First Report for the Select Committee on Procedure, H.C. 111 of 1971–1972, para. 26.), czynności związane z dokonaniem wyboru spikera przeprowadzane są pod przewodnictwem najstarszego stażem, a przy tym niepełniącego funkcji ministra w rządzie, członka izby (*the Father of the House*). Nieco inaczej rzecz przedstawia się w sytuacji, gdy wybór następuje jeszcze w trakcie kadencji parlamentu. Wówczas bowiem fotel przewodniczącego *ad interim* obejmuje dotychczasowy spiker, który złożył rezygnację. Na marginesie warto zauważyć, że wcześniej, w okresie poprzedzającym wprowadzenie obecnych rozwiązań, wskazana funkcja była udziałem głównego urzędnika izby (*the Clerk of the House*) (Griffith Ryle 1989: 143).

Uruchomienie procedury wyboru spikera wymaga formalnej zgody monarchy. Otóż w tym celu zarówno „ojciec izby”, jak i pozostali jej posłowie udają się do Izby Lordów, by tam w obecności parów, czterech wskazanych przez monarchę i działających w jego zastępstwie lordów komisarzy (*Lord commissioners*) oraz lorda kanclerza wysłuchać formułki zezwalającej na dalsze procedowanie. Dopiero wówczas posłowie wracają do swojej sali, gdzie następnie odbywają posiedzenie służące przeprowadzeniu elekcji. Należy podkreślić, że jeszcze do niedawna procedura wyboru przebiegała według starych, utrwalonych w życiu parlamentarnym i niezmiennych od wieków zasad. Rzecz przedstawiała się mianowicie w ten sposób, że ojciec izby (a jeszcze wcześniej jej główny urzędnik), który przewodniczył obradom, w pierwszej kolejności zwracał się z żądaniem skierowanym do posła seniora, niebędącego członkiem rządu (*senior back bench member*), ale należącego do obozu rządzącego, aby ten wskazał spikera spośród pozostałych parlamentarzystów poprzez wypowiedzenie formułki: *That – do take the Chair of this House as Speaker*. Czynił tak ze względu na obowiązujący w brytyjskim porządku ustrojowym zwyczaj przesądzający o prawie do zaproponowania osoby spikera przez stronę mającą w parlamencie większość. Nie mógł – zaznaczymy wyraźnie – wskazać spikera członek rządu. Reguła tej treści wprowadzona została przez John Hatsella, głównego urzędnika izby w latach 1768–1797, który przewodząc posiedzeniu związanemu z wyborem przewodniczącego w 1789 r., uznał, że narzucanie osoby spikera przez rząd byłoby niestosowne (Macdonagh 1914: 3).

Dalszym elementem opisywanej procedury było poparcie udzielane zgłoszonemu wnioskowi przez posła opozycji. Ten głos aprobaty miał podkreślać kompromis osiągnięty w sprawie kandydata na spikera. Otóż jest faktem, że niemal zawsze wybór spikera poprzedzany był międzypartyjnymi konsultacjami zmierzającymi do przyjęcia najlepszej opcji, godzącej interesy wszystkich stron. Wskazane działania miały w założeniu dawać członkom parlamentu poczucie, że dokonany wybór jest uzewnętrznieniem opinii całej izby (Adonis 1990: 58). Zdarzało się wszelako, że na tle wyboru dochodziło do politycznych niesnasek. W historii odnotowano kilka przypadków, gdy opozycja (najczęściej mniejsze partie opozycyjne, rzadziej natomiast główna partia opozycyjna), wyrażając dezaprobatę dla propozycji strony rządowej, zgłaszała własnego kandydata. W płaszczyźnie proceduralnej odbywało się to w ten sposób, że do wniosku głównego, o jakim mowa, indywidualni posłowie wnosili poprawki (*amendments*), które wskazywały kandydaturę innych osób. Poprawki takie podlegały następnie głosowaniu w kolejności zgłoszenia. Wygrywał kandydat mający poparcie większości izby.

W obecnym stanie prawnym opisany mechanizm uległ zmianie. Stało się tak pod wpływem negatywnych doświadczeń praktyki ustrojowej z 2000 r., kiedy to w trakcie procedowania sprawy wyłonienia nowego spikera pojawiło się aż 12 pretendentów do objęcia tego urzędu, wskutek czego debata nad zgłoszonymi kandydaturami trwała cały dzień. W obawie przed powtórką wskazanego scenariusza postanowiono wprowadzić nowe zasady. Dokonało się to 22 marca 2001 r. w ramach przyjętego przez izbę regulaminu: *Standing Order Nos. 1A and 1B*. Przystępując do analizy tych uregulowań, godzi się podkreślić, iż mają one zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do sytuacji, gdy dotychczasowy spiker umrze, zrezygnuje lub też nie otrzyma mandatu w wyborach parlamentarnych. Nie podlega ich reżimowi natomiast taki stan faktyczny, w którym spiker poprzedniej kadencji parlamentu, zyskawszy ponownie status parlamentarzysty, wyrazi wolę dalszego sprawowania urzędu. Wówczas bowiem izba, zgodnie z przyjętą regułą zwyczajową obowiązującą w brytyjskim systemie konstytucyjnym od 1841 r. (Griffith, Ryle 1989: 148), nie czyni mu w tym względzie przeszkód. Nowe rozwiązania idą wyraźnie w kierunku zaostrzenia wymogów dotyczących zgłaszania przez członków izby kandydatów na spikera. Kluczową rolę odgrywa tu wprowadzona przez izbę specjalna procedura nominacji kandydatów. Otóż, według jej założeń, każda kandydatura wymaga poparcia nie mniej niż 12 i nie więcej niż 15 posłów. Wniosek taki musi zawierać poparcie ze strony co najmniej 3 posłów przynależących do partii opozycyjnej bądź posłów niezrzeszonych. Jest zatem koniecznością udowodnienie, że dana osoba może liczyć nie tylko na zaufanie polityków pochodzących z jego rodzimej partii, ale musi także uzyskać aprobatę ze strony politycznej konkurencji. Poseł może się podpisać wyłącznie pod jednym wnioskiem. Złamanie tego wymogu powoduje nieważność podpisu w odniesieniu do wszystkich nominacji, jakie go zawierały. Wszystkie wnioski nominacyjne składane są między godz. 9.30 a 10.30 przed południem, w dzień głosowania nad obsadą stanowiska spikera. Podaje się je następnie do wiedzy pozostałych posłów, ale bez wskazywania nazwisk osób popierających. To ostatnie rozwiązanie zderza się z krytyką Komisji do spraw Procedur, która rekomenduje, by dane te były jawne. Jako argument Komisja sygnalizuje potrzebę ujawnienia zakresu poparcia określonego kandydata przez poszczególne ugrupowania (Reports from the Procedure Committee, Session 2009–10, First Report: Election of the Speaker and the Deputy Speakers, HC 341). Jeszcze przed przystąpieniem do głosowania każdy z kandydatów wygłasza na forum izby krótkie wystąpienie, w ramach którego przedstawia powody ubiegania się o urząd. Kolejność tych wystąpień ustala się w drodze losowania przeprowadzanego przez głównego urzędnika par-

lamentu. Po przemowach następuje głosowanie. W sytuacji, gdy zgłoszonych zostanie co najmniej 2 wnioski, uruchamia się procedurę głosowania tajnego z użyciem listy kandydatów (*secret ballot*). Oznacza to, że nie wiadomo, kto na kogo głosuje. Regulamin łączy wygraną określonej osoby z uzyskaniem większości bezwzględnej. Jeśli więc żaden z kandydatów nie osiągnie tego wymogu, wówczas izba przechodzi do kolejnej rundy głosowania, w której nie bierze udziału kandydat z najmniejszą liczbą głosów uzyskaną uprzednio. Eliminowani są także wszyscy kandydaci z poparciem nieprzekraczającym 5% oraz składający rezygnację z dalszego udziału w wyborach. Podjęcie decyzji w tej ostatniej sprawie jest możliwe – zaznaczymy – w ciągu 10 minut od ogłoszenia kolejnej tury głosowania.

Dla sfinalizowania procesu wyboru spikera konieczna jest jeszcze królewska aprobata (*Royal Assent*). Zasadniczo czynność ta ma czysto formalny charakter. W historii tylko jeden raz, konkretnie w 1678 r., zdarzyło się, iż król Karol II nie zaakceptował wyboru izby, odmawiając wyrażenia zgody dla objęcia funkcji przez Edwarda Seymoura. Celem spełnienia wymogów stawianych przez tradycję spiker wraz z pozostałymi członkami izby udaje się do Izby Lordów, gdzie, w imieniu izby, której jest reprezentantem, wypowiada słowa przysięgi zobowiązującej go do dochowywania wszystkich praw i zwyczajów. Przysięgę przyjmuje lord kanclerz, działający w zastępstwie monarchy. Od tej chwili spiker jest uznawany za wybranego skutecznie (Griffith, Ryle 1989: 144). Mając świadomość istnienia przedstawionych wyżej reguł prawnych, trzeba pamiętać równocześnie o tym, że zgodnie z respektowanym w brytyjskim prawie parlamentarnym zwyczajem zmiana na stanowisku spikera następuje tylko wówczas, gdy poprzedni spiker umarł, zrezygnował bądź też nie uzyskał mandatu parlamentarnego. Jeśli natomiast osoba będąca spikerem poprzedniej kadencji wyraża wolę dalszego sprawowania urzędu, to ciąży na izbie oczekiwanie, że taką osobę ona poprze. Co istotne, nie odgrywa tu żadnej roli kwestia politycznej proveniencji spikera, nie ma więc najmniejszych przeszkód, by tę funkcję objęła osoba, która w okresie partyjnej aktywności należała do partii znajdującej się w danej chwili w opozycji do rządu. W tym kontekście wart odnotowania jest jeszcze jeden zwyczaj, polegający na tym, że często, choć nie zawsze, konkurencja polityczna powstrzymuje się od wystawienia w okręgu, w którym startuje spiker, własnego kandydata. Wskazana praktyka stanowi niewątpliwie wyraz estymy okazywanej powadze urzędu spikera. Jej wadą jest jednak to, że elektorat okręgu spikera pozbawiony zostaje możliwości dokonania wyboru aktywnego polityka.

Jak dotąd nowa procedura wykorzystana została zaledwie jeden raz. Miało to miejsce 22 czerwca 2009 r. w związku z rezygnacją poprzedniego spikera Michaela Martina, który ustąpił pod groźbą usunięcia go

z funkcji przez izbę. Po uruchomieniu procedury w porządku posiedzenia znalazło się 10 wniosków nominacyjnych. Ostatecznie spikerem został, po 3 przeprowadzonych rundach, John Bercow.

W kontekście analizowanej problematyki należy jeszcze wspomnieć o tym, że brytyjskie prawo nie sprzeciwia się uruchomieniu mechanizmu odwołania spikera. Co do zasady zatem izba ma pełne prawo do podjęcia takiej decyzji, jeśli tylko na jej forum pojawi się skłonna to uczynić większość. Tryb postępowania w tym zakresie nie jest nazbyt skomplikowany, obejmuje on bowiem złożenie poselskiego wniosku, a następnie przeprowadzenie debaty i głosowania. Należy podkreślić, że w praktyce przypadki odwołania spikera zdarzały się i nadal zdarzają bardzo rzadko. W przeszłości miało to miejsce zaledwie trzykrotnie. Odwoływani byli kolejno: w 1695 r. – John Trevor, w 1780 – Fletcher Norton oraz w 1835 Charles Manners Sutton. Blisko realizacji scenariusza odwołania było w 2009 r., kiedy to w porządku dziennym izby znalazł się, sygnowany przez 22 posłów, wniosek o usunięcie z funkcji wspomnianego już spikera Michaela Martina. Ten ostatni jednak, działając pod presją parlamentu, rezygnację złożył sam. Formalnego głosowania nad wnioskiem nie przeprowadzono.

Na osobną uwagę zasługuje także problem rezygnacji spikera z pełnionej funkcji. Decyzja ta jest brzemienne w skutki. Dla samego spikera oznacza ona – o czym będzie jeszcze mowa dalej – przejście na polityczną emeryturę. Spiker traci mandat w Izbie Gmin i nie może ubiegać się o żadne inne godności państwowe. Zwyczajowo byli spikerzy powoływani są natomiast w skład Izby Lordów jako dożywotni parowie. Z kolei dla izby wskazana decyzja wiąże się z koniecznością przeprowadzenia nowych wyborów na stanowisko spikera. Praktyka parlamentarna pokazuje, że rezygnacja może zostać ogłoszona zarówno w trakcie trwania kadencji parlamentu, jak i po jej zakończeniu, podczas pierwszego posiedzenia. Znana jest także forma zrzeczenia się urzędu, polegająca na wycofaniu się spikera ze startowania w wyborach. Zwyczajowo rezygnacja dokonuje się w ten sposób, że najpierw spiker wygłasza mowę, w której anonsuje swój zamiar, następnie zaś izba podejmuje rezolucję z podziękowaniem dla jego starań w trakcie pełnienia funkcji (May 1979: 232). Na marginesie podkreślmy, że w brytyjskiej literaturze ustrojowej wskazuje się na zalety decyzji o złożeniu rezygnacji jeszcze w trakcie kadencji parlamentu. Taka sytuacja – jak podają autorzy sygnalizowanego poglądu – ułatwia prowadzenie konsultacji w sprawie wyboru nowego spikera ze względu na większą ilość czasu, a także powoduje, że posłowie ze stażem, bogatsi w doświadczenie, znają lepiej kandydatów na spikera, wiedzą więc, kto jest, a kto nie jest pozbawiony charakterologicznych predyspozycji do sprawowania tego urzędu (Griffith, Ryle 1989: 148).

Zasada politycznej bezstronności spikera w zakresie kierowania pracami izby

Zasada politycznej bezstronności spikera jest jedną z najbardziej wyrazistych cech parlamentaryzmu westminsterskiego. Wynika ona z utrwalonego w systemie ustrojowym konwensu konstytucyjnego (Wieciech 2011: 175–179), który nakazuje spikerowi realizowanie obowiązków w sposób pozbawiony stronniczości, uwzględniający interesy wszystkich stron. Jak podkreśla się w literaturze, mamy tu do czynienia z silną tradycją konstytucyjną, w sposób jednoznaczny determinującą ustrojową charakterystykę tego urzędu (Laundy 1978: 125).

Na wykrystalizowanie się zasady bezstronności partyjnej spikera złożyło się – nie licząc wpływu osób sprawujących tę funkcję – wiele czynników. Szczególnie istotne znaczenie ma w tym względzie specyfika brytyjskiego prawa parlamentarnego opartego w przeważającej mierze na niepisanych, a przez to często niezbyt jasnych i skomplikowanych regułach. W warunkach istnienia takiego systemu było naturalną potrzebą, by osoba dysponująca szerokim zakresem dyskrecyjnej władzy, dającej prawo dalece elastycznego interpretowania norm obowiązującego prawa, umiała powstrzymać się od decyzji stronniczych, faworyzujących którąkolwiek ze stron parlamentarnej rywalizacji (Sands 1994: 43).

Istnieje kilka sposobów, które w założeniu mają gwarantować apartyjną postawę spikera i w efekcie umacniać jego autorytet. Na tym tle ukształtowało się kilka pomniejszych, skwapliwie przestrzeganych, reguł zwyczajowych. Dotyczą one: 1) obszaru działalności partyjnej, oraz 2) obszaru działalności parlamentarnej. W pierwszej kategorii mieści się zwyczaj zobowiązujący spikera do całkowitej rezygnacji z działalności w ramach swojej macierzystej partii politycznej. Oznacza on, że spiker nie tylko traci status członka partii, ale jest także objęty zakazem uczestniczenia w jakichkolwiek partyjnych spotkaniach szczebla centralnego czy lokalnego. Innym zwyczajem jest to, że w wyborach parlamentarnych spiker nie może startować jako osoba rekomendowana przez daną partię, ale jako spiker ubiegający się o reelekcję. Jak już wspomniano, szanując zasadę bezstronności, opozycja bardzo często powstrzymuje się od wystawienia w okręgu dotychczasowego spikera własnego kandydata. Objęcie omawianej funkcji wymaga jednocześnie zerwania wszelkich kontaktów koleżeńskich z członkami innych ugrupowań. W tym zakresie przyjęło się, że spiker winien unikać spotkań w restauracjach, w miejscach przeznaczonych dla palaczy, w kularach czy w czytelnii. W trakcie przemieszczania się po budynku parlamentu zawsze towarzyszy mu straż izby, która pilnu-

je, by nikt nie mógł rozmówić się ze spikerem na osobności. Jediną możliwą formą spotkań są oficjalnie składane wizyty w godzinach urzędowania. Gdy idzie natomiast o działalność w roli parlamentarzysty, tutaj restrykcje są mniej dolegliwe. Otóż warto zaznaczyć, że spiker nie musi wyzbywać się zainteresowania sprawami okręgu, z którego został wybrany. Przyjęte zwyczaje zakazują jedynie podnoszenia przezeń tych problemów w ramach debaty parlamentarnej (tamże 1994: 43; Blackburn, Kennon 2003: 211; Griffith, Ryle 1989: 144–145). Gwarancją bezstronności ma być także to, że spiker nie może zabierać głosu w debacie ani też brać udziału w głosowaniu. Wyjątkiem jest jedynie sytuacja, gdy liczba głosów ze strony obozu rządzącego i opozycji w danej sprawie będzie taka sama. W tym przypadku czyni się dla spikera wyjątek, nakładając na niego obowiązek wzięcia udziału w głosowaniu. Źródłem owej praktyki jest precedens z 1601 r., kiedy to izba dzięki swemu przewodniczącemu zdołała przeciwstawić się jedynym głosem projektowi ustawy przewidującemu obowiązek uczęszczania do kościoła (Laundy 1964: 87). Stanowisko, jakie spiker zajmuje w toku głosowania, z natury rzeczy ma rozstrzygające znaczenie (*casting vote*). Nie ma konieczności, by spiker podawał przyczyny oddania takiego a nie innego głosu – może on głosować w zgodzie z własnymi poglądami i z własnym sumieniem (tamże: 88). Na ogół jednak spikerzy, kierując się dobrym obyczajem parlamentarnym, na tyle, na ile to możliwe, głosują tak, by nie spowodować ostatecznego rozstrzygnięcia danej sprawy, zaś motywacje, jakie legły u podstaw podjętej decyzji, komunikują pozostałym członkom izby. Wyjaśnienie to trafia do diariusza (Meszorer 1962: 177). Szczególnie istotne znaczenie ma fakt, że spiker po zakończeniu sprawowania funkcji przestaje zasiadać w Izbie Gmin i nie może liczyć na żadne dalsze polityczne awanse. W założeniu gwarancja ta zmierza do zapobieżenia takim działaniom spikera, które byłyby obliczone na uzyskanie jakichś spodziewanych ze strony czynników rządzących korzyści w przyszłości. Złożywszy rezygnację, spiker otrzymuje natomiast – dzieje się tak przynajmniej w większości przypadków – dożywotnio status członka Izby Lordów (May 1978: 232).

W kontekście problematyki partyjnej bezstronności spikera warto jeszcze wspomnieć o zabezpieczeniach finansowych wzmacniających jego niezależność. Chodzi tu mianowicie o wynagrodzenie spikera, które – jak już była o tym mowa – wypłacane jest z *Consolidated Fund*, nie zaś z budżetu parlamentu, a także roczną rentę przysługującą byłemu spikerowi względnie, na wypadek jego śmierci, wdowie po nim (tamże: 232–233).

Zakres kompetencji spikera

Spiker Izby Gmin ma szczególne miejsce w systemie organizacji parlamentu brytyjskiego. Jego zasadniczą powinnością jest reprezentowanie parlamentu na zewnątrz, a także kierowanie jego pracami. Kompetencje, jakie powierzone zostały spikerowi, wynikają z różnych źródeł prawnych, których lwią część tworzą parlamentarne zwyczaje nagromadzone na przestrzeni wielowiekowej tradycji ustrojowej. W pewnym zakresie określają je także rozwiązania zawarte w regulaminach izby, podejmowanych ad hoc uchwałach oraz w odrębnych ustawach. Spora część, bo ok. 40 tych kompetencji, mieści się w granicach władzy dyskrecjonalnej spikera, pozwalającej na podejmowanie arbitralnych, zależnych wyłącznie od jego woli, rozstrzygnięć. Jedyny – nawiasem wspominając – sposób na ich zakwestionowanie to wniosek główny (*substantive motions* – wniosek zawierający propozycję rozstrzygnięcia określonej kwestii przez izbę in pleno; zaprojektowany w sposób umożliwiający podjęcie decyzji przez izbę) (May 1978: 277), składany przez niezadowolonych z określonej decyzji posłów. W pozostałych przypadkach spiker jest zobligowany postępować według ukształtowanych zwyczajowo lub regulaminowo dyrektyw. Zdarza się jednak, że niekiedy spiker sam ustala regułę działania poprzez podjęcie decyzji o precedensowym charakterze. Dotyczy to przede wszystkim kwestii spornych, co do których nie wykształciła się żadna praktyka. Bywa jednak i tak, że spiker, ustanawiając precedens, zmienia praktykę dotychczasową. Dodajmy jeszcze, że spiker może w sposób efektywny wpływać na podniesienie lub obniżenie częstotliwości korzystania z określonych procedur. Często jest to przejaw prowadzonej przez niego świadomej polityki, obliczonej na uzyskanie określonego efektu.

Przechodząc do prezentacji sygnalizowanej problematyki, należy podkreślić, że ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na wyczerpujące wyliczenie wszystkich kompetencji, jakie wykonuje spiker. Niezwykle bogata liczba parlamentarnych procedur, w których odgrywa on mniej lub bardziej istotną rolę, zmusza nas do ograniczenia rozważań do najbardziej charakterystycznych, a jednocześnie najdonioślejszych z punktu widzenia życia parlamentarnego, kompetencji.

Kompetencje spikera można podzielić na te, które dotyczą sfery relacji z podmiotami zewnętrznymi, oraz takie, które dotyczą funkcjonowania izby. W pierwszej grupie mieszczą się wszelkie kompetencje, jakie spiker realizuje w stosunku do innych instytucji, w tym szczególnie w stosunku do monarchy oraz Izby Lordów, ale też do innych podmiotów. Druga grupa obejmuje natomiast kompetencje służące kierowaniu

pracami izby. Na nie w przeważającej mierze składają się: kompetencje związane z moderowaniem debaty parlamentarnej oraz kompetencje o charakterze administracyjnym.

Kompetencje w stosunku do monarchy nie są liczne. Zaliczamy do nich: 1) odczytanie mowy tronowej, inicjującej nową sesję parlamentu i przedstawiającej program działania rządu na najbliższy okres, 2) prowadzenie członków izby na wspólne posiedzenia z Izbą Lordów wobec obecności monarchy, 3) przedstawianie monarsze komunikatów ze strony Izby Gmin, 4) odczytanie izbie komunikatów monarchy, 5) zwracanie się do monarchy o wyrażenie zgody dla ustaw finansowych, czy wreszcie 6) ogłoszenie niezdolności monarchy do sprawowania władzy (ściśle biorąc, spiker jest jedną z osób, która może zostać do tego upoważniona na mocy *Regency Act 1937*). Mniej kompetencji ma spiker, gdy idzie o Izbę Lordów. Wiążą się one z uprzywilejowaną pozycją Izby Gmin w dziedzinie uchwalania ustawodawstwa finansowego. Otóż przede wszystkim trzeba tu wskazać prawo spikera do certyfikowania ustaw finansowych, wynikające z *Aktu o Parlamencie z 1911 r.* Decyzja spikera w tej kwestii przesądza o tym, czy Izba Lordów będzie mogła zawetować ustawę czy nie (ustawy finansowe wetu nie podlegają) (Dennis 1912: 210). Inna kompetencja polega na dokonywaniu oceny poprawek Izby Lordów do ustaw uchwalonych przez Izbę Gmin. Spiker bada w tym wypadku, czy zgłoszone poprawki nie dotyczą spraw finansowych i w ten sposób nie naruszają wyłącznego prawa Izby Gmin do wprowadzania rozwiązań tego rodzaju. Część kompetencji, w jakie wyposażony został spiker, dotyczy także innych podmiotów i instytucji. Zwykle wynikają one z obowiązujących ustaw (*statutory law*). Należy tutaj wskazać następujące kompetencje: 1) zasiadanie w zarządzie Muzeum Brytyjskiego (*British Museum Act 1753 oraz 1824*); 2) powoływanie 15 członków Komisji Kościelnej (*Ecclesiastical Committee*) (pozostałych 15 powołuje lord spiker), której powinnością jest zajmowanie się projektami ustaw dotyczącymi Kościoła anglikańskiego składanymi przez Komisję Legislacyjną Synodu Głównego tego Kościoła (*Church of England Assembly (Powers) Act 1919*); 3) zasiadanie przez spikera z urzędu w charakterze przewodniczącego 4 Komisji Rozgraniczających (*Boundary Commissions*) (*House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1949*), zajmujących się dokonywaniem w miarę potrzeby weryfikacji granic okręgów wyborczych; 4) udział w procedurze (dzisiaj już zresztą niepraktykowanej) korygowania wadliwych sformułowań językowych pojawiających się w tekstach ustaw (*Consolidation of Enactments (Procedure) Act 1949*); 5) uczestniczenie w procesie zarządzania wyborów uzupełniających w przypadku wygaśnięcia mandatu któregoś z posłów. W tym zakresie obowiązują następujące reguły. Otóż, co do zasady za-

ządzenie, o jakim mowa, wydaje urzędnik królewski Wydziału Kanclerskiego, który działa na podstawie zaświadczenia wystawionego uprzednio przez spikera. Na ogół spiker podejmuje ten krok pod wpływem rezolucji uchwalonej przez izbę. Wniosek w tej sprawie może złożyć każdy poseł, choć najczęściej czyni to główny *whip* partii, która utraciła mandat. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się wówczas, gdy wakat pojawi się w czasie przerwy międzysesyjnej parlamentu. Wówczas bowiem do zarządzenia wyborów uzupełniających uprawniony jest sam spiker, ale tylko pod warunkiem, że do jego rąk wpłynie wniosek podpisany przez co najmniej 2 deputowanych. Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem (*Recess Elections Act 1975*), w takiej sytuacji spiker ma obowiązek umieścić informację o podjętej inicjatywie w „London Gazette”. Dopiero po 6 dniach od dokonania wskazanego zgłoszenia spiker wydaje stosowne zarządzenie; 6) komunikowanie treści rezolucji podmiotom, do których są one zaadresowane. Jako ciekawostkę można podać fakt, iż spiker na mocy wprowadzonych niedawno regulacji (*Mental Health (Discrimination) Act 2013*) utracił niegdyśjsze uprawnienie służące inicjowaniu procedury w zakresie stwierdzania niezdolności do piastowania mandatu przez posła z powodu choroby psychicznej.

W ramach kierowania pracami izby mieści się kompetencja spikera polegająca na dokonywaniu selekcji wniosków oraz poprawek do ustaw składanych przez posłów. Dysponuje on w tym względzie prawem oceny, czy dany wniosek ewentualnie dana poprawka jest właściwa, czy też należy ją odrzucić. Kryteria tejsze oceny są różne. Gdy idzie o wnioski, weryfikacja obejmuje w szczególności kwestię poprawności językowej oraz stronę merytoryczną (czy wniosek może być uczyniony przedmiotem debaty). Pod uwagę spiker bierze również to, czy wniosek nie ma zabarwienia ironicznego względnie nie jest przejawem kpiny, czy nie zawiera treści obscenicznych, czy wreszcie nie dotyczy spraw, które mają być rozstrzygnięte przez sąd brytyjski (*sub judice matters*) (Blackburn, Kennon 2003: 287). W przypadku poprawek z kolei spiker sugeruje się m.in. tym, by dana poprawka miała istotne znaczenie w stosunku do objętego nią wniosku, by nie powodowała braku klarowności lub wewnętrznej sprzeczności wniosku, by była zgodna z pozostałymi przegłosowanymi poprawkami, a także by w przypadku zanegowania wniosku zawierała stosowne wyjaśnienia (tamże: 288).

Najwięcej kompetencji spikera wiąże się z przewodnictwem obradom izby. Jego rola w tym zakresie jest znacząca (wiąże się ona z ochroną wolności i praw debatowania) (Morrison 1959: 204), choć miejscami silnie ograniczona przez postanowienia regulaminów parlamentu bądź rezolucje izby uchwalane ad hoc. Na uwagę zasługuje choćby fakt, że spiker co do zasady nie ma dyskrecjonalnego prawa służącego zwoływa-

niu, ustalaniu terminów oraz czasu trwania posiedzeń izby (z wyjątkiem zwoływania posiedzenia w trybie nagłym w okresie przerwy wakacyjnej na wniosek rządu), nie może w sposób swobodny kształtować porządku posiedzenia, jeśli nie liczyć uprawnień związanego z dokonywaniem selekcji wniosków i poprawek (porządek zależy od merytorycznej wagi spraw oraz obowiązujących zwyczajów), nie jest wreszcie władny przysądzać o długości debaty czy długości przemówień (Griffith, Ryle 1989: 146). Są jednak sprawy, w których władza spikera idzie bardzo daleko. Dotyczy to w szczególności przewodniczenia obradom izby i moderowania toczącej się na jej forum debaty. Należy podkreślić, że sam spiker nie ma prawa zabierać głosu na zasadach przewidzianych dla pozostałych członków izby. Obowiązujące reguły nie sprzeciwiają się natomiast jego przemówieniom w Komitecie Pełnej Izby, choć w praktyce od 1870 r. dochodzi do tego bardzo rzadko (Meszorer 1962: 178). Domeną spikera jest prawo udzielania głosu. Parlamentarzysta może wygłosić wystąpienie tylko wtedy, gdy spiker wyrazi na to zgodę. Wcześniej jednak musi on zasygnalizować swój zamiar przez powstanie z fotela na sali posiedzeń (zwyczaj zwany „łapaniem spojrzenia spikera” *catching the Speaker's eye*) lub też uprzednią notyfikacją złożoną na piśmie. O porządku przemawiania posłów decyduje kolejność dokonanych zgłoszeń, ale przy założeniu, że w toczącej się dyskusji głos zabierają naprzemiennie przedstawiciele obozu rządzącego i koalicji. Co do zasady każdy z posłów przemawia tylko jeden raz, chyba że chodzi o przemówienie posła, który złożył procedowany wniosek lub poprawkę. Ten ostatni może zabrać głos po raz drugi, co następuje zazwyczaj na koniec debaty (Blackburn, Kennon 2003: 295). Wyjątkowo zezwala się na wyjaśnienie przytoczonej wypowiedzi oraz replikę. W szczególnych sytuacjach dopuszczalne jest także ponowne wystąpienie posła, ale już tylko za zgodą całej izby. Spiker ma prawo nałożyć ośmio- lub więcej minutowy limit czasowy wystąpienia w odniesieniu do posłów „z tylnych ław”. Ograniczenie to nie dotyczy pozostałych mówców. Obowiązkiem spikera jest oddanie głosu ministrowi celem złożenia oświadczenia. Jeśli więc określony minister chce stanąć przed Izłą Gmin, spiker nie może go przed tym powstrzymać, co zresztą dotyczy także sytuacji, gdy ów minister zażąda udzielenia mu głosu celem wygłoszenia oświadczenia ponownie. Reguła ta – wskażmy na marginesie – w literaturze brytyjskiej spotyka się z bardzo krytycznymi opiniami, uważa się bowiem, iż dla zapewnienia lepszej kontroli parlamentu nad rządem spiker winien zyskać w tym zakresie władzę dyskrecyjną. Przyczyną takiego zapatrywania na problem jest przede wszystkim obecna w życiu politycznym praktyka polegająca na tym, że pewne sprawy, objęte rządową agendą działań, wyciekają do

mediów zanim staną się przedmiotem prac izby. To, w przekonaniu krytyków, deprecjonuje znaczenie izby, zwłaszcza w kontekście jej ustrojowej roli związanej z kontrolowaniem rządu. Zyskując wspomniane uprawnienie, spiker mógłby – według podsuwanych sugestii – nie dopuszczać do wygłoszenia przez członka rządu oświadczenia w sprawie, która wcześniej stała się przedmiotem medialnego rozgłosu, ewentualnie mógłby zaprosić deputowanych opozycji parlamentarnej do zaprezentowania swoich opinii w tej sprawie (Bidwell 2012: 143).

Przewodniczenie obradom izby przez spikera łączy się także z wykorzystaniem w razie konieczności uprawnień z zakresu tzw. środków policji sesyjnej, umożliwiających dyscyplinowanie posłów, którzy naruszają zasady obowiązującego prawa w trakcie obrad. Według E. Maya wyróżniamy sześć grup zachowań poselskich uprawniających spikera do wykorzystania instrumentów dyscyplinujących. Są to mianowicie: 1) pojawiające się w wystąpieniu poselskim wątki niezwiązane z przedmiotem obrad lub też powtórzenia (*Irrelevance and tedious repetition*), 2) lekkie naruszenie porządku obrad (*Minor breaches of order*), 3) naruszanie porządku obrad przez używanie nieparlamentarnych sformułowań (*The use of disorderly or unparliamentary words*), 4) zachowania nieprzyzwoite i grubiańskie (*Grossly disorderly conduct*), 5) obstrukcja parlamentarna (*Obstruction of the business*), a także 6) działania wywołujące ciężkie naruszenie porządku obrad (*Grave disorder*) (May 1978: 439–440). W czterech pierwszych przypadkach spiker najpierw przywołuje posła do porządku, żądając – stosownie – mówienia na temat określony w danym punkcie porządku obrad względnie unikania powtórzeń, powstrzymania się od działań zakłócających obrady (krzyki, przeszkadzanie, etc.), wycofania niestosownych, obraźliwych słów, zaniechania grubiańskich zachowań; w razie braku skuteczności tych zabiegów uruchamia procedurę wykluczenia inkryminowanego posła z pozostałej części posiedzenia. Dodatkowo, jeśli idzie o zachowania nieprzyzwoite i grubiańskie, a także zjawisko obstrukcji parlamentarnej, dopuszcza się także zastosowanie procedury zawieszenia posła. Polega ona na tym, że na wniosek spikera izba zawiesza deputowanego „w służbie na rzecz izby” (*suspension from the service of the House*). Deputowany taki ma obowiązek usunąć się z izby sam, jeśli zaś tego nie uczyni, otrzymuje wezwanie spikera. W braku wykonania wezwania, spiker za uprzednim poinformowaniem izby, ma prawo zażądać usunięcia posła przez strażę. Za pierwszym razem zawieszenie trwa przez 5 dni posiedzeń, licząc dzień, w którym poseł popełnił naruszenie. Jeśli poseł ów dopuści się naruszenia ponownie, wówczas zawieszenie wydłuża się na okres 20 dni. Trzecie z kolei naruszenie skutkuje zawieszeniem pozostającym w mocy

do końca sesji, chyba że izba uchyli je wcześniej (tamże: 442). Obok środków wyżej wskazanych można jeszcze wyróżnić środki takie, jak: odroczenie posiedzenia izby bez postawienia pytania w tej sprawie, a także zawieszenie posiedzenia do czasu przezeń wyznaczonego. Niewątpliwie są to najdalej idące instrumenty prawne, jakie znajdują się w rękach spikera dążącego do dyscyplinowania parlamentarzystów. Zgodnie z utrwaloną praktyką parlamentarną stosuje się je jedynie w przypadku ciężkiego naruszenia porządku obrad (tamże: 440).

Odrębną uwagę należy poświęcić uprawnieniom spikera, które wiążą się z procedurami służącymi kontrolowaniu lub skracaniu debaty parlamentarnej. Procedury te inicjują indywidualnie posłowie. Rolą spikera jest natomiast dokonanie oceny, na ile uruchomienie określonej procedury znajduje uzasadnienie w danej sytuacji. W pierwszej kolejności trzeba wspomnieć o procedurach związanych z odraczaniem debaty, występujących w brytyjskim systemie parlamentarnym w kilku formach i prowadzących *de facto*, w ramach swoistej fikcji proceduralnej (Gebethner 1967: 235), do uruchomienia odrębnej debaty. Szczególnie charakterystyczna jest ta z nich, która pozwala posłom z tylnych ław na wywołanie debaty parlamentarnej oraz uzyskiwanie odpowiedzi ze strony przedstawiciela rządu w sprawach dotyczących rodzimych okręgów wyborczych względnie innego, wybranego aspektu polityki prowadzonej przez rząd. Odbywa się ona na koniec dnia posiedzenia, z wniosku przedkładanego przez zainteresowanego posła. W praktyce wygląda to tak, że poseł ów wstaje i wypowiada słowa: *that the debate be now adjourned*. Rola spikera w tym zakresie polega na podjęciu decyzji o dopuszczeniu lub odmowie przyjęcia sygnalizowanego wniosku. Spiker, jeśli tylko uzna, iż wniosek stanowi nadużycie praw izby, w tym zwłaszcza jeśli uzna, że zgłoszony został w celu wywołania parlamentarnej obstrukcji, ma prawo wyrazić dezaprobatę dla nadania wnioskowi biegu (tamże: 309). W innym wypadku, tj. przy aprobacie przewodniczącego obrad, porządek posiedzenia w danym dniu ulega zamknięciu i głos zabiera poseł. Nieco inaczej rzecz przedstawia się, gdy idzie o debaty prowadzone w *Westminster Hall*. Odbywają się one regularnie we wtorki, środy oraz czwartki, przy czym dwie z nich trwają półtorej, trzy zaś – pół godziny. Kompetencją spikera jest przeprowadzanie głosowania wniosków zgłaszanych przez poszczególnych deputowanych, którzy chcą wygłosić wystąpienie. Poza tym z własnej inicjatywy ustala on temat czwartkowej debaty. Nie można w kontekście analizowanego zagadnienia zapomnieć także o udziale spikera w procedurze zamknięcia debaty. Procedura ta, jak już podnoszono wcześniej, wprowadzona została w 1881 r. w reakcji na obstrukcyjne praktyki posłów opozycji irlandz-

kich nacjonalistów. Jej źródłem stała się konkretnie precedensowa decyzja spikera A. Brada, który, dając odpór takim działaniom, zdecydował się przerwać trwającą 41 i pół godziny dyskusję. Było to odważne posunięcie, idące pod prąd tradycji brytyjskiego parlamentaryzmu, stojącego na gruncie zasady wolności i braku limitowania przemówień. Wytworzyło ono wzorzec, który w czasie późniejszym zyskał podstawy prawne w postaci kolejnych regulaminów izby. Od 1887 r. uruchamianie procedury zamknięcia debaty przestało być inicjatywą spikera, nabierając charakteru indywidualnego prawa poselskiego (Landy 1963: 73–74). W takiej też formie sygnalizowany mechanizm funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Jeśli zatem któryś z deputowanych uzna, iż debata z jakichś powodów nie powinna być kontynuowana, wówczas wstaje z miejsca i wypowiada formułkę: *That the question be now put* (tamże: 74). Tak złożony wniosek (*closure motion*) poddawany jest głosowaniu izby, chyba że spiker nie wyrazi na to zgody. Ma on w tym względzie dyskrecyjną władzę, która służy odrzucaniu wniosków naruszających zasady funkcjonowania parlamentu lub też łamiących prawa mniejszości parlamentarnej. Dla uchwalenia wniosku konieczne jest podjęcie uchwały większością przynajmniej 100 głosów.

W kręgu uprawnień spikera związanych z kontrolowaniem debaty parlamentarnej znajduje się także prawo uznaniowego rozstrzygnięcia o przeprowadzeniu debaty lub postawieniu pytania w trybie nagłym, umożliwiające wezwanie do ministra poza przyjętym porządkiem obrad. Po udzieleniu odpowiedzi spiker przekazuje sprawę do właściwej komisji resortowej, gdzie minister raz jeszcze składa stosowne wyjaśnienia. Na marginesie zauważmy, że na przestrzeni kilku ostatnich lat w praktyce parlamentarnej dało się zaobserwować zjawisko wzmoczonego korzystania ze wskazanej procedury przez posłów. Było to wyrazem świadomej polityki prowadzonej przez spikera J. Bercowa, zmierzającej do zintensyfikowania działań kontrolnych izby w stosunku do rządu (Bidwell 2012: 144).

Trzeba by jeszcze dodać kilka uwag na temat udziału spikera w stadium głosowania izby. W praktyce ustrojowej ukształtował się w tym zakresie charakterystyczny, trąący nieco myszką (i – jak zauważył W. Konopczyński – przypominający głosowanie w rzymskim Senacie – Konopczyński 1923: 16) tryb działania, w ramach którego spiker odgrywa kluczową rolę. Przystępując do głosowania, w pierwszej kolejności informuje on obecnych na sali o tym, czego głosowanie dotyczy. Następnie, dążąc do rozstrzygnięcia głosowanej kwestii, wzywa posłów do opowiedzenia się za opcją „tak” lub „nie”. Czyni to w bardzo specyficzny sposób, polegający na nasłuchiwananiu głośności okrzyków zwolenników

i przeciwników. Na takiej podstawie podejmuje decyzję wyniku głosowania, wypowiadając słowa *I think the Ayes (względnie 'the Noes') have got it*. Decyzja ta, anonsowana izbie, nie ma charakteru niepodważalnego. Otóż jeśli na sali pojawiają się krzyki protestu, wyrażające sprzeciw dla stanowiska spikera, wówczas przechodzi on do procedury liczenia głosów (*divisions*). Pada z jego ust polecenie: *clear the lobbies*, w budynku parlamentu rozlega się dźwięk dzwonka, a następnie zamykane są automatycznie drzwi wejściowe do łóż (ulożonych z jednej i drugiej strony sali posiedzeń), gdzie mają udać się głosujący posłowie. W ciągu łącznie 8 minut muszą oni znaleźć się w odpowiedniej łozy. Tam są liczeni przez skrutatorów, wybranych uprzednio przez spikera, reprezentujących zwolenników i przeciwników danego rozwiązania. Po upływie wskazanego czasu zamyka się drzwi wejściowe tych pomieszczeń, tak by nie mógł już wejść nikt inny. Posłowie zostają w nich do czasu ogłoszenia przez spikera wyniku liczenia (por. Laundry 1964: 6970).

Odrębną grupę kompetencji spikera stanowią kompetencje związane z administrowaniem izbą. Wynikają one częściowo z utrwalonej tradycji parlamentarnej, a częściowo z przepisów obowiązującego prawa (*House of Commons (Administration) Act 1978*) (Blackburn, Kennon 2003: 214). Spiker administruje wszystkimi organizacyjno-technicznymi sprawami Izby Gmin. Pomaga mu w tym, powoływana regularnie na czas trwania kadencji parlamentu, specjalna komisja (*Finance and Services Committee*), strażnik izby – *Serjant-at-Arms* oraz, powoływani przez niego, dyrektorzy poszczególnych departamentów (tamże: 214). Między innymi do jego kompetencji należy zajmowanie się wydatkami izby, zakwaterowaniem i wyżywieniem posłów, dbanie – za pośrednictwem głównego urzędnika – o terminowość prac izby, a także – za pośrednictwem wydawcy – o wydawanie oficjalnych raportów z posiedzeń izby (May 1978: 232), etc. Rzeczą wartą podkreślenia jest to, że w świetle wspomnianego *Aktu* z 1978 r. spiker zachowuje określone obowiązki administracyjne także po rozwiązaniu parlamentu, do momentu powołania następcy.

Institucja spikera jest niewątpliwie jedną z najbardziej fascynujących instytucji systemu konstytucyjnego Wielkiej Brytanii. Jeśli spojrzeć na historię, w sposób szczególnie ujmuje jej niezwykła, uwarunkowana specyfiką brytyjskiej kultury politycznej, zdolność adaptowania się do ulegających zmianie warunków ustrojowych. Spiker jako stronnik króla, spiker jako podmiot parlamentu, czy wreszcie spiker jako neutralny rozjemca między dwoma dominującymi partiami politycznymi – wszystkie te etapy ustrojowej metamorfozy były wyraźnie zestrojone z kolejnymi zmianami charakterystyki systemu władzy państwowej funkcjonującej na wyspach, i wszystkie też wywarły silny wpływ na obecne oblicze

tego urzędu. Współcześnie chyba najbardziej imponującą cechą wskazanego instytucji jest rozbudowana do nieznanym innym ustrojom rozmiarów zasada politycznej bezstronności. Nie ulega wątpliwości, że jest to rozwiązanie, które w sposób jednoznaczny determinuje ustrojową rolę spikera. Wszystkie uprawnienia, w jakie wyposażyły spikera praktyka ustrojowa oraz przepisy obowiązującego prawa, muszą pozostawać z nim w zgodzie i nie ma od tego żadnych wyjątków. Mało tego, rozwiązaniu temu podporządkowane muszą być także zachowania spikera w życiu codziennym, co nieraz wymaga wręcz nieludzkich wyrzeczeń. Warto pamiętać, że zaakceptowanie przez brytyjskie elity w XIX w. zasady neutralności spikera było odpowiedzią na coraz bardziej wyraźny wpływ partii politycznych na mechanizm działania władzy państwowej. Chodziło konkretnie o to, by nie dopuścić do dominacji jednej (rządzącej) partii na forum parlamentu, który w owym czasie dzięki reformie prawa wyborczego z 1832 r. zyskał silną demokratyczną legitymację. Mając na uwadze wskazaną genezę, nie może dziwić to, że cecha politycznej neutralności spikera z takim pietyzmem traktowana jest także i dzisiaj, kiedy życie państwowe pozostaje nadal pod przemożnym wpływem czynników partyjnych. Jest to z całą pewnością element, bez którego trudno sobie wyobrazić brytyjski parlament.

Bibliografia

- Adonis A. 1990, *Parliament Today*, Manchester University Press Oxford, Manchester.
- Bhagwan V., Bhushan V. 2010, *World Constitution – A Comparative Study: Political Science*, Sterling Publishers, Delhi.
- Bidwell A.S. 2012, *Reformowanie procedur Izby Gmin parlamentu brytyjskiego w XXI w.*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(109).
- Blackburn R., Kennon A., Wheeler-Booth M. 2003, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, London.
- Dennis A. 1912, *The Parliament Act of 1911 (part 1.)*, “American Political Science Review” Vol. VI/1912 DOI: 10.2307/1946020.
- Evans E. 1994, *The Great Reform Act of 1832*, Routledge, London.
- First Report for the Select Committee on Procedure, H.C. 111 of 1971 – 72, para. 26.
- Gebethner S. 1967, *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Griffith J.A.G., Ryle M., Wheeler-Booth M., 1989, *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, London.
- Harris G.L. 1981. *The Formation of Parliament, 1272–1377* in R.G. Davies, J.H. Denton (red.), *The English Parliament in the Middle Ages*. Manchester: Manchester University Press
- <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/offices-and-ceremonies/overview/the-speaker/>

- <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/offices-and-ceremonies/overview/the-speaker/procedures-and-impartiality/>
- Jennings I. 1957, *Parliament. Second Edition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Konopczyński W. 1923, *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego*, S-ki Akc. Polska Składnica Pomocy Szkolnych, Warszawa.
- Laundy P. 1964, *The Office of Speaker*, Cassel, London.
- Laundy P. 1979, *The Speaker and his Office in the Twentieth Century* [in:] *The House of Commons in the Twentieth Century*, ed. S.A. Walkland, Clarendon Press, Oxford.
- Loewenstein K. 1967, *Staatsrecht und Staatspraxis von Grossbritannien. Parlament-Regierung-Parteien*, t. 1, Springer, Berlin – Heidelberg – New York.
- Macdonagh M. 1914, *The Speaker of The House*, Meuthen & CO. LTD, London.
- May E. 1979, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, London.
- Meszorer A. 1962, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, PWN, Warszawa.
- Morrison H. 1959, *Government and Parliament, A Survey from the Inside*, Oxford University Press, London.
- Pollard A.F. 1920, *The Evolution of Parliament*, Longmans and Co, London.
- Redlich J. 1908, *The procedure of the House of Commons. A study of its history and present form*, t. 1, Hardcover, London.
- Reports from the Procedure Committee, Session 2009-10, First Report: Election of the Speaker and the Deputy Speakers, HC 341; dane zaczerpnięte z oficjalnej strony brytyjskiego parlamentu: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmproced/341/34105.htm#a3>
- Sands R. 1994, *Zasady i tryb postępowania w brytyjskiej tradycji parlamentarnej*, „Przeгляд Sejmowy” nr 4(8).
- Wiciech T. 2011, *Konwenanse konstytucyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Maciej Stępka*

ASSESSING RISKS. A CRITICAL PERSPECTIVE ON CONFLICT EARLY WARNING SYSTEMS¹

SZACOWANIE RYZYKA. KRYTYCZNA PERSPEKTYWA WOBEC SYSTEMÓW WCZESNEGO OSTRZEGANIA PRZED KONFLIKTAMI

Streszczenie

Systemy Wczesnego Ostrzegania przed Konfliktami (SWOK) tworzą analizy ostrzegawcze, mające na celu zwrócić uwagę decydentów na potencjalne kryzysy międzynarodowe oraz uruchomić akcje prewencyjne. Dlaczego jednak w wielu przypadkach systemy nie spełniają swojego zadania? Niniejszy artykuł podejmuje się krytycznego przeglądu teorii wczesnego ostrzegania oraz koncepcji wyjaśniających ich niepowodzenia. Pozwoli na lepsze zrozumienie roli SWOK w zapobieganiu konfliktów oraz przybliży modele wykorzystywania specjalistycznych ekspertów na poziomie międzynarodowym.

Słowa kluczowe: Zapobieganie konfliktom, Systemy Wczesnego Ostrzegania, niepowodzenia Systemów Wczesnego Ostrzegania

Introduction

Conflict Early Warning Systems (CEWS) are commonly associated with conflict prevention and preparedness to disasters. Mostly embedded in governmental and non-governmental international organizations they aim to produce a very specific type of risk assessment that allows for timely responses to unwanted and threatening events (Zenko and Friedman 2011). The underlying assumption of early analysis is that all threats develop with time and incubate in a way that can be discerned, tracked, assessed, and responded to in a timely manner. Thus the belief, that with enough knowledge and time people can avoid or at least mitigate dange-

* Instytut Europeistyki, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, ul. Jodłowa 13, 30-252 Kraków, e-mail: maciek.stepka@uj.edu.pl

¹ This paper was based on the graduate research project “Knowledge with Muscle: Early Warning in the EU Conflict Prevention Framework” (no 2011-6279948) financed by the University of Amsterdam – Graduate Thesis Support Fund

rous situations. With this principle in mind, governments and international organizations have spent substantial funds to develop technologies and methodologies of data analysis so that politicians can make educated decisions about future policies and actions (See: Sullivan and Wirtz 2007).

Nonetheless, in the wake of several interconnected international crises, including the Arab Spring, the Syrian conflict and the refugee crisis, the whole concept of early warning has been strongly contested (Heisbourg 2015; See: Martineau 2010; Noutcheva 2015). The main criticism is concentrated on the so-called warning-response gap: How does it happen that in spite of advanced knowledge, international community could not prevent some of the most tragic humanitarian crises? To what extent early warnings can be considered effective? Why decision makers do not always act upon the warnings? This paper addresses these questions, providing a critical review of the early warning concept and its practical application. In doing so, it will provide a better understanding of the specific nature the warning-response gap and expertise utilization in the high-level political environment.

Conflict Early Warning System – basic concepts

Early Warning System can be described as *any initiative that focuses on systematic data collection, analysis, and/or formulation of recommendation, including near real-time risk assessment* (Austin 2004: 2). It is a system that, in theory, is supposed to deliver effective information (i.e. warnings, risk assessments) in a manner that allows decision makers and individuals to prepare for and respond to dangerous situations (Matveeva 2006). Modern early warning systems can be traced back to the 1950s and the development of professionalized intelligence services. Throughout the Cold War period early warnings, including risk assessments and security prognoses, were considered as one of the most reliable and guarded products of intelligence communities (Davis 2006). Everything changed after the fall of the Berlin Wall, when intelligence agencies laid off approximately 30% of their analytical staff (Jones 2007). This army of analysts quickly found a place in different types of employment, including private and non-governmental sector. This way, the mid 1990s marked the time, when early warning transformed from exclusively classified knowledge to more open source intelligence, available for everyone with access to the Internet (See: Gill and Phythian 2006; Otto and Meyer 2012). This resulted in rapid proliferation of think-tanks, NGOs and INGOs, which started to incorporate the systems into their portfolio. It generated a momentum for development of methodologies applicable in numerous fields including conflict prevention, economy, life and

earth science, medicine, and many others (O'Brien 2010). Nowadays, risk analysis and early warning units exist in most security oriented governmental agencies; non-governmental organizations working on conflict prevention, humanitarian aid, climate change, etc.; and financial corporations. Presently, early warning systems rely primarily on open source intelligence and encompass a dynamic network of actors, technologies and resources closely interlinked with each other (Choo 2009).

This paper focuses on Conflict Early Warnings Systems (CEWS), which put emphasis on complex international crises, violent conflicts and man-made disasters. CEWS can be divided into several groups depending on the source of analysis, generation of the system and methodology. The first typology concerns the so called commissioned (governmental) and non-commissioned (non-governmental) early warning analysis. The commissioned analysis originate mostly in international organizations. Here, the United Nations and its various agencies, European Union, NATO and OSCE are considered as the biggest hubs of commissioned early warning analysis (Davies and Gurr 1998). International organizations produce very specific risk assessments crafted accordingly to their political purposes and organizational structures (See: Zenko and Friedman 2011). The non-commissioned analyses, also called open source, are embedded in non-governmental and international non-governmental organizations. It is the NGOs and INGOs that produce the majority of the global warning signals. They represent approx. 70% of the whole analytical input into the early warning systems worldwide (Alihodžić 2012: 59).

Both types of early warnings have their positive and negative aspects. A commissioned analysis has much better access to the decision maker. It is also perceived as more reliable and up-to date as it usually feeds on information which are gathered with governmental resources (Phythian 2013). In that sense, the commissioned analyses have a higher probability of utilization at political level. On the other hand, non-commissioned early warnings are believed to be much more responsive and diverse in terms of sources of information (Harff and Gurr 1998). They usually use local sources and networks to gather necessary intelligence. The INGO-based early warnings also utilize a vast array of lobbying techniques to advocate for rapid responses and their own recommendations. In that sense, they can be more effective in engaging multiple political actors at both grass-root and high political levels.

The second most popular typology focuses not on the organizational origin, but the method of data gathering. Kumar Rupesinghe offers to divide early warning systems into three generations, depending on diversity of sources and origin of information (1992). The first generation of early warnings is considered the least diverse and advanced. It is placed outside

monitored zones feeding mostly on secondary data. The second generation amends this approach by utilizing field monitors, i.e. representatives of an organization temporarily located in the proximity of the monitored zones and responsible for gathering primary data (Alker, Gurr, and Rupesinghe 2001). The third generation is placed directly within the conflict zone, building not only on secondary data but also human intelligence acquired in the field. It usually relies on locally collected information and diverse network of contacts, including NGOs, journalists and academics.

The third differentiation refers to methodologies used to process early warning information. Alexander Austin proposes four methodological categories: *quantitative, qualitative, mixed mechanisms, and networks* (2004). Most early warnings systems utilize a mixed mechanism, linking quantitative prognostic analysis with qualitative risk assessments (Rusu 2001). The idea is to provide decision makers and international community with the most up-to date and comprehensive knowledge about crisis situations. Quantitative methodology is also used to create data sets, which are then re-used for further analysis. The last type of early warning methodology is based on networks and redistribution of information via Internet and other early warning systems. Austin also differentiates early warning systems in accordance to the specific activities they undertake: *networking, lobbying, monitoring, model data analysis, and redistribution of information*. Most INGO-based systems not only monitor crisis situations, but they also lobby for specific responses. As indicated in Table 1, a closer overview of most popular early warning systems shows that they do not limit themselves to one area of intervention or methodology. The most effective systems utilize the whole range of possibilities in order to ‘make a difference’ in terms of conflict prevention and crisis mitigation.

Table 1.

Early Warning System	Activities	Profile
1	2	3
International Crisis Group (ICG)	Lobbying Conflict monitoring	The International Crisis Group is probably the best known early warning system focusing on the advocacy for conflict prevention and monitoring activities. The ICG comprises field analysts who stay long term in a specific regions such as Central Asia, Africa, South America, especially Columbia and the Balkans. The analysts generate up-to-date, on-the-ground reports about the latest changes in the situation which are then processed at the offices in Brussels, Paris and Washington. From there, they are distributed to the board members, comprised of former prime ministers, foreign ministers and advisors, who then lobby the recommendations with key policy makers.

1	2	3
Fund for Peace	Lobbying Producing data sets	The Fund for Peace is one of the leading Early Warning Systems, monitoring weak and falling states. It employs a comprehensive approach to the early warning, engaging both grassroots and policy levels decision makers. The Fund has been present in over 50 countries, lobbying for conflict prevention and networking leading regional and international organizations, academics and peace journalists. One of its biggest accomplishments is an advanced early warning software - Conflict Assessment System Tool (CAST). It is a content analysis product that provides conceptual framework and data gathering methodology for measuring conflict risk and humanitarian vulnerabilities. The Fund for Peace is responsible for the development of The Failed States Index, an annual ranking of 177 countries across 12 indicators that is published by Foreign Policy magazine.
Minorities at Risk (MAR)	Producing data sets	Minorities at Risk is an open accesses university-based initiative focused on the prognosis of future violent rebellions instigated by groups who are most at risk. MAR studies the conditions under which a group can mobilize and start a rebellion. The project is not a traditional early warning system, as it does not provide a near real-time analysis and risk assessment. However, it does indicate potential hotspots on the basis of history of lost political autonomy and active political, economic, and cultural, discrimination. MAR issues data sets on irregular basis.
NATO Intelligence Warning System (NIWS)	Conflict monitoring	NIWS is a system designed to support NATO decision makers in crisis situations. It “provides warning of any developing instability, crisis, threats, risks, or concerns that could impact on security interests of the Alliance and monitors de-escalation of a crisis” (Kriendler 2006: 2). It feeds on the existing NATO intelligence capabilities such as International Military Staff Intelligence Division or Terrorist Threat Intelligence Unit.
UN Global Pulse	Information redistribution Networking Conflict monitoring	The Global Pulse Project focuses on monitoring of socio-economic impact of international crises on the most vulnerable populations. It is an UN-based analytical and technical monitoring platform, designed to collate existing UN data sets to improve early warning analysis concerning international crises and challenges to the poor. The project’s objective is to create a network of UN-based early warning technologies and develop new forms of data analysis, based on open source intelligence.
EU Country Strategy Papers (CSP)	Conflict monitoring	Country Strategy Papers are the essential to the EU early warning system. CSPs are prepared by the European External Action Service (conflict prevention units and respective delegations) with an input

1	2	3
		from the Member States. At first, the analysis was designed to support the European Development Fund and the donor community but with time it changed into a risk assessment analysis. The standard Country Strategy Paper consists of 1) framework of relations between the EU and the country of interest; 2) country diagnosis; 3) assessment of past and present cooperation; 4) strategy for future actions. The latest edition of the papers covers 141 countries.

(Source: International Crisis Group Webpage 2016; Fund for Peace Webpage 2016; Minorities at Risk Webpage 2016; Global Pulse Project Webpage 2016; European External Action Service Webpage 2016; Kriendler 2006)

A number of international organizations, INGOs, and governments embraced conflict prevention as a priority objective and invested considerable resources into creating capabilities for early warning and response (Beswick 2012; Rasmussen 2001; Zenko and Friedman 2011). Yet, the effectiveness of the system and the direct link between analysis and political action still needs to be discovered. Even the system, which is capable of the most accurate risk assessment, is useless unless there is an effective model of its utilization at political level. A substantial body of literature claims to have identified “missed opportunities” and gaps in the global conflict prevention framework (De Franco et al. 2011; Zartman 2010). However, the research on conflict prevention has not contributed substantially to global peace efforts to the extent it supposed to. As David Nyheim claims in his analysis of the international response to Rwandan genocide – today’s world is no better prepared to handle genocides and international crises than it was all these years ago (Alker et al. 2001).

Early Warning - Response Gap

The link between knowledge and policy making theoretically appears to be straightforward - a good analysis delivered in an accessible form to policy-makers, results in a good policy-making based on relevant research findings and accurate recommendations (McLean, Patterson, and Williams 2009). However, the reality suggests otherwise. The problem of responsiveness to early warnings is closely connected to one of the most important questions in the field of conflict prevention – how to unpack political will (Dabelstein 1996; Harff and Gurr 1998)? There have been several important findings that brought social scientists closer to answering this question. Their findings can be divided into two basic

themes. The first one is technical, connected to the manner of how early warning analysis is produced and delivered to the decision makers. The second theme is related to socio-psychological aspects of political action, focusing on the way warnings are framed and perceived by politicians and their constituents.

Contemporary early warning does not only comprise of analysis and prognosis but also contains certain “technical features” that are supposed to make early warning analysis more usable for decision makers. An example of such a feature is policy guidelines included in early warning analysis, so that “warnees” would have an idea about risks and options for intervention (Davies and Gurr 1998). The purpose of such recommendations is to give a clear signal of who, how, when and under what circumstances should intervene in order to prevent or mitigate a crisis situation (Matveeva 2006: 16). Additionally, such recommendations are supposed to be effective and at the same appealing to decision makers’, linking knowledge with practice and generating actual political responses. As Adelman and Surkhe put it, early warning is supposed to be a tool for policy making, something that not only facilitates but generates political action (1996).

In reality, it is extremely difficult to craft a plausible warning with a set of policy recommendations. *The very notion of warning implies not only superior knowledge on the part of the communicator of warnings, but also the assumption that the communicator knows what the recipient ‘needs to know’ and what the recipient ‘should do’, that is, the ‘warner’ is acting in the best interest of the ‘warnee’ or alternatively in accordance with overriding universally accepted normative principles* (Meyer et al. 2010). The task becomes even more difficult looking at the level of high politics, where a policy maker may be influenced by a series of factors including personal preferences, domestic politics, organizational interests, or his conception of threat and security (Walraven 1998).

In that respect, two fundamental theories were introduced in the early stage of research on warning-response gap – strategic targeting and process link theories. Strategic targeting theory is built on the assumption that *the greater familiarity early warning analysts have with policy making mechanism, the easier it will be to write warnings intended for specific responses by those mechanisms, and more likely it will be for policymakers to match these warnings to the mechanism they control* (Davies and Gurr 1998: 230). At the same time, the theory indicates that such a model is applicable only if advanced inter-organizational information sharing and communication mechanisms are in place. It assumes that the “warner” and “warnee” operate in the same security environment, within one state, alliance or organization – which is not always the case.

Process link theory, on the other hand, introduces more user-oriented model of analysis making, putting more responsibility on the shoulders of analysts and knowledge producers. Thus, in order to overcome the warning-response gap it proposes to *provide dynamic conflict profiles that explain indicators of political instability in relation to existing priority focal points in conflict prevention mechanisms* (Davies and Gurr 1998: 232). The process link theory suggests that crisis situation should be sliced into priority sectors and handled or linked to the respective institutions responsible for targeted area of intervention (Meyer et al. 2010). In that respect, early warning reveals itself not as a singled out report but the whole network of sub-analysis specializing in relevant policy areas.

In the socio-psychological approach warning-response gap goes beyond levels of accuracy, organizational settings or access to decision makers. According to Meyers, the reasons hiding behind the gap and political inertia may be much more mundane. He points out that analyzing the dynamics of potential conflict does not tell you how to make a convincing case for action (Meyer 2005). Early warning providers have to take into account several additional factors such as differences between “potential responders with regard to their policy priorities and risk appetite, their respective instruments for preventive action (including costs and lead-time), their personal and institutional political agendas as well as electoral cycles ” (Meyer et al. 2010: 250). Analysts and decision makers belong to different communities, speak different “languages” and have different interests (Whittall 2010). For most of the time, early warning analysts and conflict prevention advocates do not understand the specifics of high-level politics and high-stake interests that influence them (Arnoldi 2009). Politicians, especially those who make decisions, weight and perceive risks differently. They often have to take under consideration multiple interests that do not have to align with conflict prevention actions (Goertz 2004).

In fact, there is an impressive literature, on political action and inaction. One of the best known theories is the so called by-stander effect. The theory suggests that political inaction can be explained by: lack of interest in the situation, intimidating circumstances, group members who enable each other’s inaction, and insufficient benefits of the intervention (Levine and Thompson 2004). Levine puts interests and motives on the top of the list using the dichotomies such as egoism vs. altruism as the main cause of inaction. The by-stander effect and its variations have been used to attempt explaining the lack of international response to some of the most contemporary international crises. As Martineau indi-

cated, the Arab Spring as well as the refugee crisis raised all the red flags in the early waning community, yet nothing has been done to mitigate them (Martineau 2010). It has been suggested that the main international players, who did very little to deal with the upcoming crises, encouraged the political inaction of the whole international, and especially European community (See: Coen 2015; Heisbourg 2015; Novotný 2015).

Meyer and Miskimmon, on the other hand, argue that political actions cannot be explained by simple question - Do we care about x? (2009). They are more relative and dependent on the situational priority of goals. In the regard the real question should be – “How much do we care about x in comparison to y and z and...?” (Meyer et al., 2010: 561). In this perspective, the interests of the potential or targeted intervener can be changed by domestic and international advocacy, emphasizing the importance of intervention and by framing a humanitarian crisis as a national or international security issue (Buzan, Wæver, and Wilde 1998). That is why early warning systems often act as lobbying groups, trying to highlight the importance of interventions and responses to specific international crises. Such lobbying activities can exploit political agenda of a specific country or organization, security culture or concrete political interests (See: Princen 2011). Regardless, as a part of their lobbying activities, the systems aim to indicate immediate implications of political inactions and potential political and other costs to the targeted responders (O’Brien 2002). The issue with this approach is that the real attention is usually diverted from conflict prevention to negative implications of the crises (Zartman 2015). This often leads to providing early warnings when a crisis situation is fairly advanced and negative impact on the international community is evident. In such cases conflict prevention turns into conflict management and early warnings act more as a tool for monitoring the development and potential escalation of the crisis, than an analysis that is supposed to initiate preventive measures.

Conclusions

Early warning analysis represents one of the most sophisticated tools for conflict prevention. It originated in intelligence services in order to become a widely utilized instrument among governmental and non-governmental institutions. The sole purpose of early warning systems (private or governmental) is to take the claim of surprise from the decision makers’ hands and supplement it with a comprehensive and advanced security analysis. This however, on numerous occasions proved

to be problematic. The warning-response gap is evident and the history of intelligence failures, neglected international crises and genocides provided enough proof to show that international community and conflict prevention policies are far from perfect.

In this regard, it would be easy to dismiss early warning systems as effective tools for conflict prevention. Nowadays, the majority of international actors concentrate much more on reactive policies, with primary dominance of crises management, instead of preventive actions. Experts and scholars have already indicated numerous technical flaws embedded in early warning analyses. The most outstanding issues can be narrowed down to technical and political problems that have rendered the systems ineffective. Sometimes early warnings are lost in the institutional architecture, informational system, or desktop of the decision maker. Sometimes, the analysis is rejected because it does not align with political interests. However, does it mean that early warnings are obsolete?

There is little evidence showing that early warnings actually worked, because successes of conflict prevention are not as evident and spectacular as its failures. The systems struggle with numerous problems, but they are still an important element of humanitarian and conflict prevention actions, which mitigate and alleviate human suffering all around the globe. It should be noted that even with overcoming the technical shortcomings, conflict prevention will always be dependent on political climate and willingness of decision makers'. Thus, even the most accurate and timed early warning analysis may be ineffective due to political reasons. The research on intelligence and conflict prevention failures is still in its embryonic stage. What it requires is advanced empirical study on early warnings perceptions among high-level politicians, models of knowledge utilization in international organizations, early warnings systems' networking patterns and lobbying techniques. The systems' role in conflict prevention actions is still very much understudied and hopefully the future project will shed some light on early warnings systems and their role in the recent international crises.

Bibliography

- Adelman H., Suhrke A. 1996, *Early Warning and Conflict Management*, Copenhagen.
- Alihodžić S. 2012, *Electoral Violence Early W Bibliographyarning and Infrastructures for Peace*, "Journal of Peacebuilding & Development", nr 7(3). DOI 10.1080/15423166.2013.767592.
- Alker H., Gurr T.R., Rupesinghe K. 2001, *Journeys Through Conflict: Narratives and Lessons*, Lanham, Meryland.
- Arnoldi J. 2009, *Risk*, Cambridge.

- Austin A. 2004, *Early Warning and The Field: A Cargo Cult Science?* in *Transforming Ethnopolitical Conflict*, eds. A. Austin, M. Fisher, N. Ropers, Darmstadt.
- Beswick T. 2012, *EU Early Warning and Response Capacity for Conflict Prevention in the Post-Lisbon Era*, the Hague.
- Buzan B., Wæver O., Wilde J. de, 1998, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Colorado.
- Choo C. 2009, *Information Use and Early Warning Effectiveness: Perspectives and Prospects*, "Journal of the American Society for Information Science and Technology", nr 60(5). DOI 10.1002/asi.21038.
- Coen A. 2015, *R2P, Global Governance, and the Syrian Refugee Crisis*, "The International Journal of Human Rights", nr 19(8). DOI: 10.1080/13642987.2015.1082846.
- Dabelstein N. 1996, *Evaluating the International Humanitarian System: Rationale, Process and Management of the Joint Evaluation of the International Response to the Rwanda Genocide*, "Disasters", nr 20(4). DOI 10.1111/j.1467-7717.1996.tb01044.x.
- Davies J., Gurr T. 1998, *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Lanham, Maryland.
- Davis J. 2006, *Intelligence Analysts and Policymakers: Benefits and Dangers of Tensions in the Relationship*, "Intelligence and National Security", nr 21(6). DOI 10.1080/02684520601046325.
- European External Action Service Webpage: <http://eeas.europa.eu> (13.02.2016).
- Franco de C., Meyer C., Otto F., Brante J. 2011, *Worse, Not Better? Reinvigorating Early Warning for Conflict Prevention in the Post-Lisbon European Union*, Gent.
- Gill P., Phythian M. 2006, *Intelligence in an Insecure World*, New York.
- Global Pulse Project Webpage: <http://www.unglobalpulse.org> (12.02.2016).
- Goertz G. 2004, *Constraints, Compromises, and Decision Making*, "Journal of Conflict Resolution", nr 48(1). DOI 10.1177/0022002703260273.
- Harff B., Gurr T.R. 1998, *Systematic Early Warning of Humanitarian Emergencies*, "Journal of Peace Research", nr 35(5). DOI 10.1177/0022343398035005002.
- Heisbourg F. 2015, *The Strategic Implications of the Syrian Refugee Crisis*, "Survival", nr 57(6). DOI 10.1080/00396338.2015.1116144.
- International Crisis Group Webpage: <http://www.crisisgroup.org> (13.02.2016).
- Jones C. 2007, *Intelligence Reform: The Logic of Information Sharing*, "Intelligence and National Security", nr 22(3). DOI 10.1080/02684520701415214.
- Kriendler J. 2006, *NATO Intelligence and Early Warning*, Watchfield.
- Levine M., Thompson K. 2004, *Identity, Place, and Bystander Intervention: Social Categories and Helping After Natural Disasters*, "The Journal of Social Psychology", nr 144(3). DOI 10.3200/SOCP.144.3.229-245.
- Martineau S. 2010, *Red Flags: A Model for the Early Warning of Refugee Outflows*, "Journal of Immigrant & Refugee Studies", nr 8(2). DOI 10.1080/15562941003792093.
- Matveeva A. 2006, *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*, the Hague.
- McLean C., Patterson A., Williams J. 2009, *Risk Assessment, Policy-Making and the Limits of Knowledge: The Precautionary Principle and International Relations*, "International Relations", nr 23(4). DOI 10.1177/0047117809348704.
- Meyer C. 2005, *Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms*, "European Journal of International Relations", nr 11(4), DOI 10.1177/1354066105057899.

- Meyer C., Miskimmon A. 2009, *Perceptions and Responses to Threats: Introduction*, "Cambridge Review of International Affairs", nr 22(4). DOI 10.1080/09557570903325470.
- Meyer C., Otto F., Brante J., Franco C. de 2010, *Recasting the Warning-Response Problem: Persuasion and Preventive Policy*, "International Studies Review", nr 12(4). DOI 10.1111/j.1468-2486.2010.00960.x.
- Minorities at Risk Webpage: <http://www.cidcm.umd.edu/mar/> (12.02.2016).
- Noutcheva G. 2015, *Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring*, "Journal of European Integration", nr 37(1). DOI 10.1080/07036337.2014.975987.
- Novotný V. 2015, *Refugee Crisis In Focus: Towards Better Cooperation between Europe's National Governments*, "European View", nr 14(2), DOI 10.1007/s12290-015-0372-4.
- O'Brien S.P. 2002, *Anticipating the Good, the Bad, and the Ugly - An Early Warning Approach to Conflict and Instability Analysis*, "Journal of Conflict Resolution", nr 46(6). DOI 10.1177/002200202237929.
- O'Brien S.P. 2010, *Crisis Early Warning and Decision Support: Contemporary Approaches and Thoughts on Future Research*, "International Studies Review", nr 12(1). DOI 10.1111/j.1468-2486.2009.00914.x.
- Otto F., Meyer C. 2012, *Missing the Story? Changes in Foreign News Reporting and Their Implications for Conflict Prevention*, "Media, War & Conflict", nr 5(3). DOI 10.1177/1750635212458621.
- Phythian M. 2013, *Understanding the Intelligence Cycle*, London – New York.
- Princen S. 2011, *Agenda-Setting Strategies in EU Policy Processes*, "Journal of European Public Policy", nr 18(7). DOI 10.1080/13501763.2011.599960.
- Rasmussen M.V. 2001, *Reflexive Security: NATO and International Risk Society*, "Millennium - Journal of International Studies", nr 30(2). DOI 10.1177/03058298010300020901.
- Rupesinghe K. 1992, *Early Warning and Conflict Resolution*, London.
- Rusu S. 2001, *Principles and Practice of Conflict Early Warning*, "Conflict, Security & Development", nr 1(02). DOI 10.1080/14678800100590613.
- Sullivan J., Wirtz J. 2007, *Terrorism Early Warning and Counterterrorism Intelligence*, "International Journal of Intelligence and Counter Intelligence", nr 21(1). DOI 10.1080/08850600701648686.
- The Fund for Peace Webpage: <http://global.fundforpeace.org> (12.02.2016).
- Walraven K. 1998, *Early Warning and Conflict Prevention: Limitations and Possibilities*, Amsterdam.
- Whittall J. 2010, *Humanitarian Early Warning Systems: Myth and Reality*, "Third World Quarterly", nr 31(8). DOI 10.1080/01436597.2010.542967.
- Zartman I.W. 2010, *Conflict Management as Cooperation*, New York.
- Zartman I.W. 2015, *Preventing Deadly Conflict*, London – New York.
- Zenko M., Friedman R. 2011, *UN Early Warning for Preventing Conflict*, "International Peacekeeping", nr 18(1). DOI 10.1080/13533312.2011.527504.

Arkadiusz Machniak*

**„PAŃSTWO ISLAMSKIE” I JEGO WPŁYW
NA AKTUALNE BEZPIECZEŃSTWO
MIĘDZYNARODOWE**

**THE ISLAMIC STATE AND ITS INFLUENCE
ON INTERNATIONAL SECURITY**

Abstract

The Islamic State was established as a result of many political, social and economic factors. It is currently the strongest terrorist structure in the world, which has support among the Islamic community across the globe. IS is a creation, which destabilizes the situation in the Middle East and threatens international security. Only the creation of a single international coalition sharing a common military and political policy against the IS can lead to the neutralization of this threat.

Key words: terrorism, coalition, international security, global threat

Wprowadzenie

Współczesny terroryzm po zamachach dokonanych w Nowym Yorku na World Trade Center 11 września 2001 r. przestał być zjawiskiem postrzeganym jako problem tylko określonych regionów, często utożsamianych z obszarem Azji czy też Afryki. Aktualnie terroryzm nie ma wymiaru lokalnego uwarunkowanego wieloaspektowymi wyzwaniami związanymi z kwestiami narodowościowymi, historycznymi, religijnymi, ekonomicznymi czy też politycznymi. Nie można jednak nie zauważyć, iż zjawisko to jest ściśle powiązane z fundamentalizmem islamskim. Zwolennicy tego nurtu pozostają w opozycji do współczesnego ładu międzynarodowego oraz cywilizacji opartej na wartościach chrześcijańskich lub innych związanych ze świeckim humanizmem. Świat ten, pozostający poza obrębem kultury i religii islamskiej, jest oceniany przez

* Pracownik Wojska Polskiego, e-mail: amur5@tlen.pl

ekstremistów muzułmańskich jako obszar wrogi, który należy zniszczyć przy użyciu siły zbrojnej.

Fundamentalści muzułmańscy, głosząc hasła wywodzące się z okresu wieków średnich, aspirują do utworzenia „państwa islamskiego”, które to swoim zasięgiem obejmować będzie określone terytoria Azji, południowej Europy oraz północnej Afryki. Przesłanie to znajduje popularność nie tylko w krajach arabskich związanych z kręgiem obyczajowości muzułmańskiej, ale również ma swoich odbiorców w krajach zachodnich. Osoby te zasilają szeregi terrorystów islamskich, aktywnie uczestnicząc w zwalczaniu ładu politycznego i kultury państw zachodnich, z których pochodzą.

Ofensywa antyterrorystycznej koalicji międzynarodowej po zamachach w Nowym Yorku doprowadziła do częściowej dekompletacji struktur organizacji odpowiadającej za ich zorganizowanie, tj. Al-Kaidy oraz powiązanych z tą organizacją afgańskich Talibów. Nie zneutralizowała jednak ich dalszej działalności. Wywołała jednocześnie kontrakcję w postaci powstania nowych struktur terrorystycznych określających samych siebie jako „Państwo Islamskie” (Islamic State – IS).

Autor w ramach niniejszego tekstu podejmuje starania, aby ukazać mechanizm i okoliczności powstania IS. Ponadto zamierza odpowiedzieć na kilka nurtujących pytań związanych z powstaniem i działalnością IS, a mianowicie: co doprowadziło do powstania takiej struktury?, jaki jest wpływ IS na obecne bezpieczeństwo międzynarodowe?, jakie starania należy podjąć, aby zneutralizować pozycję militarną i polityczną IS?

Podczas opracowywania niniejszego tekstu wykorzystano dostępne opracowania naukowe dotyczące tematyki terroryzmu i islamu, oceny ekspertów związanych z bezpieczeństwem, informacje internetowe oraz prasę polsko- i anglojęzyczną przedstawiającą działalność IS.

„Państwo Islamskie” jako model terroryzmu „nowej generacji”

Terroryzm XXI w. jest zjawiskiem, z którym stykamy się coraz częściej. Jak w przypadku wielu innych zjawisk towarzyszących naszej rzeczywistości, jego odmiennosc polega na skali, z jaką uderza on w podstawy współczesnego ładu politycznego, społecznego i ekonomicznego. Z tego też względu należy liczyć się z eskalacją tego zjawiska. Rozważając kwestię międzynarodowego wymiaru terroryzmu, nie możemy zapominać o tym, iż zjawisko to należy traktować przede wszystkim jako metodę realizacji celów politycznych (Liedel 2010: 27–28).

Terroryzm jest zjawiskiem zmiennym, wielopłaszczyznowym i dynamicznym, występującym w różnych postaciach. Terroryzm zmienia się pod wpływem rozwoju cywilizacyjnego, a zwłaszcza postępu naukowo-technicznego. Powoduje to nieuchronne zmiany jakościowe. Wzrost znaczenia terroryzmu jako czynnika wpływającego na rozwój stosunków międzynarodowych spowodował też zmiany w koncepcjach jego zwalczania (Aleksandrowicz 2015: 176).

Proces powstawania samozwańczego IS latem 2014 r. już wówczas mógł sugerować, że islamiści „nowej generacji” mają znacznie szersze poparcie wśród mas sunnickich muzułmanów na świecie (zwłaszcza młodzieży) niż można się było spodziewać wcześniej. Idea „Państwa Islamskiego”, odnosząca się do pierwszych wieków islamu w kontekście jego żywiołowego rozwoju (głównie w sensie terytorialnym) i świetności politycznej, ma wśród wyznawców islamu obecnie większe poparcie niż ideologia Al-Kaidy. Ta inspiracja przejawia się zarówno w postaci masowego napływu w szeregi IS zagranicznych „ochotników dżihadu”, jak i zwiększonej działalności islamskich radykałów w różnych częściach świata. Aktywność islamskich radykałów odnotowana została w USA, Kanadzie, Europie, Afryce, Azji oraz Australii zarówno w formie dużych grup, jak i samotnych zamachowców lub członków niewielkich, samorzutnie tworzących się komórek inspirowanych ideologią i propagandą IS. Taka metodyka działalności terrorystów oceniana jest jako destrukcyjna dla bezpieczeństwa międzynarodowego, gdyż znajduje się poniżej pułapu wykrywalności służb bezpieczeństwa („Polska Zbrojna” 2015: 82).

Terroryzm fundamentalistów islamskich ma ponadnarodowy charakter tak w wykonaniu społeczności sunnickich, jak i (lecz w mniejszym stopniu) szyickich. Globalny terroryzm jest zagrożeniem dla zachodniej cywilizacji, liberalnej demokracji i wolnych, otwartych społeczeństw. Terroryzm jest narzędziem ekspansji totalitaryzmu, jakim jest współczesna ideologia teokratycznego „Państwa Islamskiego” (Borkowski 2014: 269). Współczesny terroryzm to szerokie spektrum możliwości dzięki dostępowi do najnowszych technologii i osiągnięć naukowo-technicznych. Istnieje przy tym możliwość stosowania wielu form: zamachów bombowych, użycia środków biologicznych czy też broni jądrowej (Żebrowski 2006: 112).

Na podstawie analizy charakteru i przebiegu działalności IS można pokusić się o postawienie uogólnionych tez dotyczących preferowanego przez pewien okres modus operandi, jak i jego strategii w walce z Zachodem. Operacje prowadzone przez IS łączy bowiem wiele wspólnych mianowników. Zamachy prowadzone przez IS nie miały w pewnej przestrzeni

chronologicznej charakteru ataku bombowego, co jest fundamentalną różnicą w działaniach np. Al-Kaidy. Akcje zamachowców z IS to ataki strzeleckie często określane w żargonie służb specjalnych pojęciem *active shooter* – czynny, aktywny strzelec („Polska Zbrojna” 2015: 82).

Warto zaznaczyć, iż ataki bombowe, pomimo że nie stanowią domeny terrorystów z IS, są w zależności od okazji również stosowane, na przykład na terytorium Iraku, gdzie w 2015 r. wykorzystywane były przez IS bomby domowej produkcji. Praktyki te są przez IS ciągle modyfikowane i mogą zmierzać do produkcji dużych ładunków wybuchowych. Zamachy bombowe dokonywane przez IS w 2015 r. na terenie Bliskiego Wschodu objęły głównie tereny wymienionego powyżej Iraku oraz Syrii („Stars and Stripes” 2015: 4).

Ataki terrorystyczne z udziałem zwolenników IS przebiegały według klasycznego schematu (cyklu): atak poprzez ostrzelanie na cel podstawowy – odskok – kolejny atak na inny cel często połączony z wzięciem zakładników – śmierć ze strony sił bezpieczeństwa. Te dwa ostatnie elementy z tego cyklu ataku terrorystycznego dokonywanego przez członków IS są szczególnie charakterystyczne, bowiem w istocie każdy z takich zamachów ma charakter operacji samobójczej („Polska Zbrojna” 2015: 83).

Aby w pełni przeanalizować zagrożenie ze strony IS, zasadne jest w tym miejscu poświęcić kilka słów sile militarnej tej struktury.

W wymiarze czysto militarnym działania IS polegały na błyskawicznym atakowaniu pozycji przeciwnika wysoce mobilnymi oddziałami w sile kompanii lub batalionu. Celem tych uderzeń było szybkie opanowanie danego celu (np. osady lub miasta), a następnie jego utrzymanie i „odbudowanie”, czyli odtworzenie jego pierwotnych funkcji oraz zadań. W przypadku większych ataków taktyka IS zakładała nagły szturm z zaskoczenia, zadanie jak największych strat, a następnie wycofanie się na pozycje wyjściowe. W efekcie na terenie poddanym presji operacyjnej IS pozostawała ludność homogeniczna wyznaniowo i relatywnie skłonna podporządkować się surowym regułom szariatu. Mechanizm takiego działania operacyjnego mógł być powtarzany wielokrotnie, aż do osiągnięcia zakładanego efektu. Generalnie zakres stosowanych przez IS taktyk działania stanowił syntezę dotychczasowego dorobku dżihadu i kluczowych reguł sztuki wojennej. W efekcie powstał niezwykle skuteczny zestaw militarnych technik i środków działania, zapewniający sukcesy operacyjne IS (Bil 2015: 62). IS dysponuje obecnie armią, która jest jedną z najbardziej efektywnych i dobrze wyszkolonych nieregularnych formacji w regionie bliskowschodnim. Bez wątpienia należy ona do największych tego typu struktur w tej części świata. Potencjał kadrowy armii

IS zdecydowanie przekracza szacunki przyjęte oficjalnie na Zachodzie. Siły zbrojne IS prowadziły działania przeciwko rządowi Syrii i Iraku, oddziałom libańskiego Hezbollahu, kurdyjskim Peszmergom, irackim milicjom szyickim i sunnickim. Prowadzenie takich działań na kilku frontach i na tak rozległym terenie nie mogło odbywać się przy wykorzystaniu 30 tys. bojowników. Sygnały wskazywały, że IS mógł dążyć do rozbudowy sił militarnych na poziomie 100 tys. „żołnierzy” (tamże: 73).

IS, wykorzystując swój potencjał militarny na przełomie 2013/14 r., zajęło część obszarów Syrii, a następnie wkroczyło do Iraku. Powstanie w społeczności międzynarodowej takiej hybrydy jak IS świadczyło o tym, że państwa upadłe mogą być dogodnym miejscem do zorganizowania własnej państwowości, a także do utworzenia bazy międzynarodowego terroryzmu (Zawadzki 2015: 51).

Według jednej z wypowiedzi, jaką końcem 2015 r. złożył sekretarz obrony USA Ash Carter, rząd tego państwa nie ustawał w zabiegach, aby do walki z IS zmobilizować państwa w tym regionie oraz na całym świecie („Stars and Stripes” 2015: 8).

Sojusznicza operacja militarna o kryptonimie „Inherent Revolte” (Nieodzowna Determinacja) rozpoczęta w sierpniu 2014 r. przeciwko IS i jego kalifatowi przez koalicję pod wodzą USA w ocenie ekspertów była prowadzona w sposób niesatysfakcjonujący. Działania sił powietrznych koalicji realizowane były w taki sposób, jakby państwa zaangażowane w jej przebieg nie wierzyły w sukces akcji. Kalifat przetrwał pierwsze najtrudniejsze miesiące swojego istnienia, utrwalił swoją obecność i władzę na zajętych terenach. Analiza obecnej działalności IS wskazuje, że jego pozycja na zajętych regionach w samym centrum Bliskiego Wschodu jest nadal silna („Polska Zbrojna” 2015: 80).

W związku z powyższym można domniemywać, że zapowiedziana przez USA operacja lądowa, jaka ma mieć miejsce w 2016 r. (dane pochodzą z I kwartału 2016 r.), będzie elementem nowej strategii w walce z IS. Polegać ma na zaabsorbowaniu terrorystów na tyle, aby zajęli się własnym bezpieczeństwem, co może wpłynąć na zaniechanie dalszych ataków z ich strony i zawężenie spectrum działania: www.telewizjapolska24.pl/PL-H23/3/54/juz-wiosna-operacja-ladowa-usa-przeciwko-isis.html (12.04.2016).

Trzech sojuszników USA w tym regionie, tj. Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Bahrajn, zgłosiły gotowość do wysłania swoich wojsk lądowych do Syrii przeciwko IS, co miałyby być częścią operacji całej koalicji antyterrorystycznej: wiadomości. onet.pl/tylko-w-onecie/trzy-kraje-chetne-do-operacji-w-syrii-przeciwko-isis-syryjskie-msz-ostrzega-wrocicie.werd94 (12.04.2016).

Analizując postawę bojową radykałów islamskich z IS należy zaznaczyć, iż osobowość terrorysty to prawdopodobnie umysł zamknięty na dochodzenie i argumentację. Jest on motywowany agresywnie na zewnątrz czy to w postaci nawracania, misji czy też agresji emocjonalnej lub instrumentalnej. Będzie to więc osobowość fanatyczna lub fundamentalistyczna (Sielski 2006: 109).

Współcześni wyznawcy dżihadu jako świętej wojny z niewiernymi dosłownie interpretują wersety Koranu, opierając się na literze świętej dla nich księgi i rezygnują z innej wykładni. Wyszukują w Koranie wersety, które są zgodne z ich postrzeganiem rzeczywistości, a inne odrzucają lub nadają im własną interpretację. Polityczna interpretacja tej doktryny jest oparta na założeniu, że islam odniesie ostatecznie zwycięstwo. Wielu współczesnych muzułmanów, odwołując się do terminu „dżihad”, nie nadaje mu znaczenia duchowego czy pacyfistycznego, a raczej podkreśla agresywność działań i ich militarny charakter (Sadowski 2013: 39).

Z kolei w klasycznej taktyce preferowanej przez Al-Kaidę i inne ugrupowania islamistyczne „starej generacji” atakujący, czyli męczennik za wiarę („szahid”), dokonywał swojego aktu od razu, detonując ładunek wybuchowy w pobliżu celu ataku. Zwolennicy IS stają się „szahidami” dopiero po jakimś czasie, z reguły podczas ataku na drugi lub trzeci w kolejności cel. Tak praktycznie wyglądały wszystkie ataki zwolenników IS na Zachodzie w 2015 r. („Polska Zbrojna” 2015: 83). Warto w tym momencie przeanalizować wybrane ataki IS w 2015 oraz 2016 r.

W przypadku zamachu terrorystycznego w Paryżu w 2015 r. do którego przyznało się IS, jeden z zamachowców wysadził się w powietrze przed stadionem narodowym w Saint Denis na przedmieściach tego miasta, gdzie trwał mecz Francja – Niemcy. Był to sygnał do ataku dla dwóch pozostałych grup terrorystów. Zadaniem pierwszej grupy złożonej z trzech zamachowców wyposażonych w tzw. kamizelki szahida było wejście na stadion i wysadzenie się wśród kibiców. Nie zostali jednak wpuszczeni przez ochronę, więc dwóch z nich zdetonowało ładunki wybuchowe w pobliżu bramek bezpieczeństwa, trzeci w pobliżu jednej z nieodległych restauracji. W kilka minut później druga grupa zamachowców otworzyła ogień do osób siedzących w kawiarniach w centrum Paryża. Trzecia grupa terrorystów zaatakowała halę koncertową La Bataclan, gdzie dwóch zamachowców zdetonowało ładunki wybuchowe. W atakach tych zginęło łącznie 130 osób: www.tvn24.pl/raporty/zamachy-w-paryżu,1025 (12.04.2016).

W Sydney 15 grudnia 2015 r. około godz. 9 rano czasu lokalnego uzbrojony mężczyzna uwięził w kawiarni w centrum miasta łącznie 17 osób. Zamachowcem był 55-letni uchodźca z Iranu Man Haron Monis. Trudno jednoznacznie ocenić jego motyw. W trakcie zamachu żądał

rozmowy z premierem Australii oraz czarnej flagi IS. Policja australijska oceniła ten zamach jako „odosobniony akt przemocy”. Szturm policji doprowadził do śmierci terrorysty: www.polskieradio.pl/5/2/Artykul/1320670,Ataki-w-centrum-Sydney-Premier-Australii-uczcił-pamiec-ofiar-zamachu (12.04.2016).

Atak w dniu 22 marca 2016 r. w Brukseli, do którego przyznało się IS, ukierunkowany został na dokonanie zamachu na lotnisko Zaventem, gdzie dwóch terrorystów zdetonowało ładunki wybuchowe. Następnie w dzielnicy Maelbek w metrze doszło do detonacji bomby ukrytej w jednym z wagonów pociągu metra. W wyniku tych zamachów zginęło łącznie 35 osób, a ponad 340 zostało rannych: www.tvn24.pl/raporty/zamachy-w-brukseli,1063 (12.04.2016).

Islamiści częściej wybierają operacje samobójcze jako efektywniejsze i wywołujące większe przerażenie. Nie ulega wątpliwości, że ta tendencja będzie narastać i w najbliższych latach można spodziewać się kolejnych tego typu aktów („Polska Zbrojna” 2016: 91). Ataki terrorystyczne zwolenników lub powracających do Europy członków IS na wytypowane tam cele będą się powtarzać. Może to być równoznaczne z sugestiami rozbudowy służb i instytucji odpowiedzialnych za zwalczanie terroryzmu, co będzie też stanowiło wyzwanie dla nowych państw członkowskich Unii Europejskiej („Biuletyn PISM” 2015: 2).

Od około dekady Al-Kaida nie dokonała w żadnym z państw zachodnich zamachu, który rozmiarem tragedii dorównywałby atakowi na WTC. Lukę tę z powodzeniem zapęlnia IS, wdrażając strategię opartą na nowej formie działania. Fundamentem tej nowej metodyki są zarówno silne liczebnie społeczności muzułmańskich imigrantów, podatne na hasła i ideologię dżihadu, jak również liczni konwertyci, często bardziej radykalni niż „rdzenni” wyznawcy islamu. To oni mają stanowić fundament kadr radykalnych islamistów w wojnie przeciwko zachodnim rządóm i społeczeństwóm („Polska Zbrojna” 2015: 84).

Ekspertcy przekonują też, iż IS swoje działania traktuje również jako płaszczyznę biznesową, co może być postrzegane jako model przyszłościowy. W tym przypadku zasadne jest zorganizowane uderzenie w jego zasoby finansowe i odcięcie dopływu nowych kadr („The American Legion Magazine” 2015: 28). W rywalizacji z Al-Kaidą niemałym atutem IS pozostaje jego bogactwo. IS jest bez wątpienia najbardziej majątną organizacją dżihadystyczną z majątkiem szacowanym na 2 mld dolarów. Elastyczność strategiczna kalifatu, jego zdolność w prowadzeniu walki psychologicznej i umiejętność wykorzystania sprzyjających lokalnych uwarunkowań społecznych i politycznych to przykłady sukcesów IS w dwóch pierwszych latach istnienia („Polska Zbrojna” 2016: 27).

Formy działania IS i odnoszone sukcesy spowodowały, że stało się ono, abstrahując od jego zbrodniczej działalności, aktualnie czołową organizacją terrorystyczną popieraną w diasporach muzułmańskich na całym świecie. Tym samym jego pozycja w światowym ruchu dżihadu w krótkim czasie znacznie wzrosła, co oczywiście odbyło się kosztem dominującej w nim dotychczas Al-Kaidy. Jednym z dowodów na taki stan rzeczy jest nieprzerwany napływ ochotników „świętej wojny”. Według najbardziej ostrożnych szacunków, co miesiąc szeregi IS są zasilane o kolejnych 800–1000 dżihadystów, w tym wielu pochodzących z państw zachodnich. Począwszy od sierpnia 2014 r., coraz więcej islamskich ugrupowań deklaruje poparcie dla IS. Jest to niewątpliwie fakt uznania politycznej i religijnej zwierzchności kalifa Ibrahima oraz przyłączenie się do struktur IS („Polska Zbrojna” 2015: 84). Ekstremiści islamscy chętnie rekrutują ochotników z państw europejskich do walki z niewiernymi na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Tacy ochotnicy posiadają wiedzę o ewentualnych celach ataków. Ich obecność w szeregach islamskich ekstremistów ma również wymiar propagandowy – symbolizuje wyższość islamu i wartość dżihadu nad „zgniłym” światem kultury zachodniej (Bar-Kobzarska 2014: 179).

Analizując bieżącą formę działania IS, należy stwierdzić, iż jest ona odzwierciedleniem przemian, jakie zaszły w terroryzmie na przestrzeni ostatnich dwóch dekad.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpiła ogólnoświatowa zmiana metod stosowanych przez terrorystów, co jest w dużej mierze związane ze zmianami, które dotyczą zjawiska terroryzmu w kontekście ideologicznym. Obserwuje się bowiem wzrost ataków dokonywanych z powodów motywacji religijnej lub etnicznej, zmniejsza się natomiast zagrożenie ze strony tych sprawców, których działania popychała ideologia lewicowa (PiekarSKI 2015: 243).

W tym kontekście należy zaznaczyć, iż oddziaływanie IS i jego kalifatu nie ogranicza się obecnie do regionów tradycyjnie muzułmańskich. Według wielu ekspertów i badaczy problematyki islamskiego ekstremizmu, komórki IS są obecne w wielu państwach zachodnioeuropejskich, a także w USA, Kanadzie i Australii. IS ma niewątpliwie swoich zwolenników wśród muzułmanów mieszkających w krajach zachodnich, zwłaszcza w środowisku pozbawionej perspektyw ekonomicznych i życiowych młodzieży. W przypadku dalszego rozwoju IS może dojść do sytuacji umożliwiającej terrorystom z IS organizowanie w Europie swoich zamaskowanych komórek organizacyjnych („Polska Zbrojna” 2015: 86).

Na konflikt pomiędzy światem Zachodu a islamem wpływa także uniwersalny charakter obu cywilizacji. To między innymi z racji swego uniwersalizmu chrześcijaństwo bywało postrzegane przez wyznawców

islamu jako religia zagrażająca. Reprezentanci dżihadyzmu odczytują uniwersalizm islamski nie jako potrzebę działań misjonarskich, lecz jako obowiązek świętej walki zbrojnej na rzecz rozwoju obszaru panowania tej religii oraz poprzez pryzmat konieczności jej obrony przed wrogiem wewnętrznym i zewnętrznym (Kosmyka 2012: 192). Ponieważ w rozumieniu radykałów spotkania z wyznawcami innych religii mogą mieć tylko charakter konfrontacyjny, więc nie mogą służyć wypracowaniu wzajemnego zrozumienia, dlatego drugiego, postrzeganego jako przeciwnika, trzeba koniecznie pokonać (Gródź 2012: 185).

IS jest obecnie problemem poważnym i realnym, którego nie wolno lekceważyć. Kluczową kwestią jest postępujący od ponad dekady w sposób gwałtowny proces zatrzymania porządku publicznego, społecznego, cywilizacyjnego na Bliskim Wschodzie. W głębokim kryzysie znalazły się poszczególne państwa regionu i sam model państwa. Skokowo wzrasta rola czynników niepaństwowych, dochodzi do głębokich przewartościowań tożsamościowych, załamuje się dynamiczny i delikatny system bezpieczeństwa regionalnego i trwa faktyczna wojna (*proxy war*), w którą od lat zaangażowane są bodaj wszystkie państwa regionu i wpływowi gracze zewnętrzni. IS jest skutkiem, a nie pierwszą przyczyną problemu, oraz żywym dowodem jego skali. IS aspiruje nie bez podstaw do roli podmiotowego gracza, już dziś aktywnie i efektywnie stymulującego kryzys bliskowschodni (Strachota 2015: 5–6).

Terroryzm jest metodą walki politycznej i jako taki może być stosowany z rozmaitych względów oraz w różnych warunkach. Z tego powodu próba ujęcia tego zjawiska czy raczej zbioru zjawisk w jeden czytelny schemat musi zostać zdemaskowana jako intelektualne nadużycie. Terroryzm rządzi się swoimi wewnętrznymi regułami, ma dostrzegalne punkty styczne oraz dominujące w określonym czasie i na określonych terenach tendencje (Bolechów 2002: 312). Granica między terroryzmem a wojną wciąż będzie się zacierać. Wzrost konfliktów i napięć na tle etnicznym, religijnym, ideologicznym bądź społecznym sprawił, że terroryzm zaczął przybierać nowe formy i stał się sposobem na rozwiązywanie zaistniałych problemów na skalę globalną (Piątek 2007: 51).

„Państwo Islamskie” jako zagrożenie o charakterze globalnym

Istotnym zagadnieniem wartym szczególnej analizy jest masowy wpływ zachodnioeuropejskich ochotników do walki po stronie IS, co zostało już zasygnalizowane powyżej. Zdecydowana większość z grona 5 tys. europejskich terrorystów, którzy do końca 2015 r. wzmocnili IS, to ludzie młodzi przed 35. rokiem życia. Przy wykorzystaniu środków ma-

sowego przekazu IS zaktywizowało wielu zachodnioeuropejskich muzułmanów. Według prowadzonych szacunków najwięcej ochotników wstępujących w struktury IS z Europy Zachodniej wywodzi się z państw najludniejszych, z największymi diasporami muzułmańskimi, a więc Francji, Anglii i Niemiec. Według danych z 2015 r. we Francji prawie 1700 osób było podejrzewanych o działalność w IS. Pod koniec 2015 r. w porównaniu z 2014 r. liczba muzułmanów pochodzenia francuskiego udających się na Bliski Wschód w szeregi IS wzrosła o ponad 200%. Na podstawie danych angielskich służb w 2014 r. w szeregach IS walczyło około 500 osób pochodzenia angielskiego, a w 2015 r. liczba ta wzrosła do ponad 1500. Duża liczba ochotników przyłączających się do IS pochodzi z Danii, Austrii, Belgii czy Kosowa. W 2015 r. z Belgii do IS przyłączyło się 553 osoby, z Austrii 30, z Danii 22, ze Szwecji 300 osób. Z Hiszpanii wyjechało ponad 160 osób, z Kosowa ponad 200 osób, a z Bośni i Hercegowiny 160 („Polska Zbrojna” 2016: 28–29).

IS z powodzeniem przejęło techniki nowoczesnego marketingu, aby nie tylko pokazać swoją brutalność, ale również aby pozyskiwać nowych wyznawców. Najskuteczniejsza rekrutacja odbywa się jednak w krajach kontrolowanych przez IS. Działalność IS w zależności od regionu geograficznego, obok aspektów kryminalnych, ukierunkowana jest na osiągnięcie określonych celów politycznych i ekonomicznych („The American Legion Magazine” 2015: 26).

IS aspiruje do rozwoju terytorialnego, nie tylko zachęcając do organizowania zamachów na całym świecie, lecz także wchodząc w sojusze z innymi ugrupowaniami ekstremistycznymi. Dżihadysty podejmują starania, aby skontaktować się z przywódcami radykalnych organizacji z różnych stron świata i wysyłają swoich emisariuszy między innymi do Pakistanu, Egiptu i Libii (Hall 2015: 303).

Dla uprawomocnienia swoich działań i do mobilizacji rekrutów IS odwołuje się do islamskiej eschatologii w retoryce medialnej. Nierzadko jest to hadis, przypisywany Mahometowi, na temat apokaliptycznej bitwy między muzułmanami a chrześcijanami w Dabiku, w miejscowości Aleppo. IS powołuje się na to tak często, iż nazwa wioski posłużyła za tytuł pisma propagandowego. W słynnym hadisie Mohamet wyjaśnia swoim zwolennikom, że kiedyś zostanie ustanowiony kalifat wzorowany na jego rządach, po którym nastanie represyjne królestwo i tyrania. W końcu powstanie kolejny kalifat czerpiący z nauk Mahometa. IS korzysta z islamskiej symboliki, żeby zagrzewać do walki swoich bojowników i pozyskać sympatię muzułmanów spoza ich szeregów. Odwoływanie się IS do rodowodu islamu jest szczególnie istotne w sporach z innymi dżihadystami, a w ten sposób IS może zmobilizować młodzież muzułmańską do aktywności w swoich strukturach (Weiss i Hassan 2015: 275).

IS jako przykład parapaństwa stanowi nową jakość w zjawisku terroryzmu, jak również ma znaczenie geopolityczne. Związane jest z ryzykiem całkowitego zniszczenia kruchego ładu istniejącego w kilku miejscach na świecie, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie (Stach i Kura 2015: 77).

IS jest też wynikiem próżni politycznej powstałej w wyniku sekwencji wydarzeń w Syrii i Iraku. Pierwszym było obalenie dyktatury Saddama Husajna w 2003 r. W wyniku tego pojawiły się tendencje odśrodkowe istniejące w tym państwie, a na jego terytorium w miarę czasu przybyli islamscy radykałowie. W 2010 r. kontrolę nad tymi strukturami przejął Abu-Bakr-al-Baghdadi, który doprowadził do ich wzmocnienia, a w konsekwencji przeobrażenia w IS (tamże: 84).

Mogło się wydawać, iż jedyną możliwością powstrzymania dalszej ekspansji IS będą naloty na pozycje i infrastrukturę ugrupowania. Bombardowania dokonały faktycznie wielu zniszczeń. Jest to ważne, gdyż im dłużej IS funkcjonuje na zajętych terenach, tym większe ma szanse na stworzenie realnych struktur państwowych. Ponadto na terenach zajętych przez IS i sąsiadujących z nimi regionami wytworzyła się rozległa sieć lokalnych przedsiębiorców, przemytników i polityków, których łączy wspólne interesy. Wskazuje to wręcz na olbrzymie dochody z tego układu. Żeby powstrzymać rozwój IS, fizyczna likwidacja celów musi być oparta na międzynarodowej współpracy, uszczelnieniu granic sąsiedzkich państw oraz sprzyjających okolicznościach, np. spadających cenach ropy (Bil 2015: 60–61).

IS jest obecnie tworem okrzepłym, mogącym skutecznie przeciwstawić się siłom irackim, syryjskim czy walczącym z nim Kurdom. Kluczowe dla jego istnienia są jednak uwarunkowania geopolityczne związane z rywalizacją w tym regionie pomiędzy Turcją, Iranem i Arabią Saudyjską, a także Rosją i państwami zachodnimi z USA na czele („Przegląd Geopolityczny” 2015: 92).

Funkcjonowanie IS i jego sukcesy militarne wywołują określone obawy w Rosji zagrożonej islamskim terroryzmem. Dlatego pomimo krytycznego stosunku wobec polityki USA na Bliskim Wschodzie Moskwa popiera działania militarne przeciwko IS. Głoszona przez IS ideologia kalifatu silnie wpływa na nastroje w rejonie Kaukazu – głównie w Czeczenii i Dagestanie, co może doprowadzić do wewnętrznej destabilizacji tych podmiotów. Upadek IS i stabilizacja na terenie Bliskiego Wschodu leżą w zasięgu interesów Rosji, gdyż zmniejszają zagrożenie islamskim radykalizmem zarówno na jej terytorium, jak i w sąsiedztwie. Ponadto dla Rosji próba powstania wspólnej wymierzonej w IS koalicji z państwami zachodnimi może być szansą na wyjście z międzynarodowej izolacji spowodowanej wydarzeniami na Ukrainie („Biuletyn PISM”

2015: 1–2). W szeregach IS znaczącą rolę odgrywają Czeczeni, zarówno pochodzący z Kaukazu, jak i czeczeńskiej emigracji w Europie Zachodniej. W 2014 r. terroryści kaukaski podporządkowali swój Emirat Kaukaski IS. Szeregi IS zasilili wówczas terroryści z Kaukazu, a IS wpływami swoimi wkroczyło do Azji Środkowej, proklamując tzw. Emirat Chorosanu obejmujący według ich deklaracji część terytorium Afganistanu, Iranu, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu („Polityka Polska” 2015: 71).

Z dotychczasowych działań IS wyłania się pewna strategia, która jest realizowana metodą osiągania kolejnych celów. Pierwszym celem było doprowadzenie do erozji i upadku struktur państwowych Syrii i Iraku i powołania w ich terytoriach własnego państwa. Drugim celem jest systematyczne budowanie potencjału finansowego i bojowego oraz powołanie administracji, a także zaprowadzenie prawa szariat. Trzeci cel to wezwanie muzułmanów do szerokiego dżihadu i otwarcie kolejnych frontów w innych częściach świata. Czwarty cel tej strategii to ciągle zastraszanie opinii międzynarodowej i zniechęcanie do interwencji zbrojnej przeciwko IS (Zawadzki 2015: 54–55).

Nieumiejętność wypracowania solidarnego rozwiązania problemu IS przez społeczność międzynarodową jest słabością dzisiejszego świata. Staje się to większym atutem dla IS proponującego alternatywę nowego światowego ładu. Globalne działania IS są atrakcyjną wizją dla muzułmańskich grup fundamentalistycznych w wielu rejonach świata. Świadczy o tym obecna skala postępów ideologii IS, wykraczających daleko poza granice Syrii i Iraku. Ich bojownicy obecni są w Libii, Afganistanie, Pakistanie, Kanadzie, Australii czy też Europie. Jest to wręcz sygnał i alarm do skutecznej reakcji USA, NATO i UE (Bil 2015: 180).

IS to nie tylko armia, ale również ideologia. Tak naprawdę nie da się ostatecznie pokonać dżihadystów ani wyeliminować radykalnych odłamów islamu. Wyznawcy IS prawdopodobnie nigdy nie zmienią swoich poglądów. Nawet jeżeli w konsekwencji złożą broń, to i tak będą wyczekiwać dogodnej okazji do dalszych ataków. Prawdopodobne jest, że tego zagrożenia nigdy nie da się wyeliminować do końca (Hall 2015: 319).

Powstaje w tym miejscu pytanie, czy tereny np. Europy czy też USA nie posłużą w przyszłości za miejsce krwawych zamachów, w ramach których islamscy ekstremiści realizować będą swoje okrucieństwo wobec przedstawicieli innych kultur. IS jako spadkobierca Saddama i Az-Zarkawiego dominuje swoimi czynami w kategoriach bezprecedensowych. W dalszym ciągu znajduje swoich zwolenników, a ataki terrorystów z IS skutkowały ofiarami w różnych regionach świata (Weiss i Hassan 2015: 372).

W efekcie Zachód (utożsamiany ze światem wolności, praw człowieka i demokracji) znajduje się dzisiaj w znacznie gorszym położeniu strategicznym niż na samym początku walki z islamskim ekstremizmem („Polska Zbrojna” 2015: 83).

Zakończenie

W labiryncie wieloaspektowości zagadnienia nie należy zapominać, że IS jest też „niechcianym dzieckiem” tzw. Arabskiej Wiosny, która miała doprowadzić do demokratyzacji Bliskiego Wschodu i obalenia dyktatur. Tymczasem zamiast przyjęcia zachodniej świeckiej demokracji wielu mieszkańców tego regionu świata preferuje wybór panislamskiej sprawiedliwości, również społecznej, i życie według praw szariatu, czyli tym samym respektuje wartości głoszone przez IS (Bil 2015: 181).

W toczącej się na temat IS dyskusji zabierający w niej głos eksperci twierdzą, iż aktualnie IS jest głównym zagrożeniem terrorystycznym w skali makropolitycznej. Szczególnie niebezpieczna jest infiltracja przez IS państw europejskich i pozyskiwanie z tego regionu nowych kadr. Pojawiają się przy tej okazji pytania o całą wizję wolności związanej z UE, wolności osób, swobody politycznej i kulturalnej, która wiąże się z Europą i koncepcją wielokulturowości (Dmochowski 2015: 20).

W celu oddalenia bezpośredniego zagrożenia dla społeczności międzynarodowej z obszaru Bliskiego Wschodu konieczna jest koncentracja wysiłków państw koalicji międzynarodowej wobec IS. Również państwa europejskie i USA powinny udzielać pomocy państwom zaangażowanym w wojnę z IS („Biuletyn PISM” 2014: 3).

Charakter działalności IS zdecydowanie wykracza poza tereny bliskowschodnie. IS jest tworem powstałym w wyniku skomplikowanych uwarunkowań na skalę do chwili obecnej niespotykaną. Działalność IS generuje obecnie powstawanie problemów, z jakimi społeczność międzynarodowa nie miała do czynienia przez wiele lat. Wystarczy w tym miejscu wskazać na napływającą do Europy wielką falę emigrantów z terenów zajętych przez IS. Problem ten, abstrahując od kwestii humanitarnych, stawia rządy państw europejskich w kłopotliwej sytuacji. Nie tylko, iż politycy UE w przedmiotowej sprawie nie mówią jednym głosem, to również panuje przekonanie o zagrożeniu tym zjawiskiem dla bezpieczeństwa narodów Europy. Przykład ostatnich zamachów w Brukseli i powiązań jego organizatorów z IS oraz współczesną emigracją muzułmańską do Europy jest wystarczającym dowodem na rosnące zagrożenie ze strony IS dla ładu i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Już w 1993 r. jeden z doradców byłej premier Anglii Margaret Thatcher – Alfred Sherman argumentował, iż błędna polityka emigracyjna w Europie Zachodniej doprowadzi do wzrostu zagrożenia ze strony społeczności muzułmańskiej (Halliday 2002: 186).

Tylko powstanie aktywnej koalicji międzynarodowej prowadzącej spójną politykę wobec IS może doprowadzić do neutralizacji tego zagrożenia. Koalicji, która prowadzić będzie nie tylko zabiegi dyplomatyczne, ale przede wszystkim zainicjuje szereg efektywnych działań militarnych wykraczających poza sferę wykorzystania sił powietrznych. W tym przypadku podjęcie działań operacyjnych z wykorzystaniem wojsk lądowych wydaje się rozwiązaniem rokującym przełamanie impasu w polityce wobec IS. Złamanie potęgi militarnej oraz zaplecza logistycznego i finansowego IS prawdopodobnie nie wykorzeni islamskiego terroryzmu. Ograniczy jednak zasięg jego działania i eskalację kolejnych zamachów.

Zneutralizowanie potęgi IS leży w interesie społeczności międzynarodowej. Pomoże w stabilizacji sytuacji na Bliskim Wschodzie oraz doprowadzi do poprawy wizerunku państw europejskich, naruszonego przez wewnętrzne spory związane z kierunkami wspólnej polityki wobec państw bliskowschodnich oraz problematyki migracyjnej.

Pojawia się w tym miejscu końcowa refleksja, iż parapaństwo o charakterze takim, jak IS, jest modelem terroryzmu „nowej generacji” do chwili obecnej niespotykanej.

Podjęte przez autora w ramach niniejszego tekstu starania mające na celu ukazanie mechanizmu i okoliczności powstania IS wydają się aktualne. Tekst jest również głosem w dyskusji ukierunkowanej na próbę udzielenia odpowiedzi w pojawiających się pytaniach związanych z zagrożeniem ze strony IS oraz perspektywach dla tej struktury. Dynamicznie zmieniająca się sytuacja międzynarodowa prowokuje do dalszej oceny działalności IS i jego wpływu na aktualny stan bezpieczeństwa międzynarodowego.

Bibliografia

- Aleksandrowicz R.T. 2015, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa.
- Bar-Kobzarska B. 2014, *Fundamentalizm religijny muzułmańskich organizacji terrorystycznych a stan zagrożenia w Europie*, „Rocznik Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, vol. 8, nr 1, Wrocław.
- Bil J. (red.) 2015, *Wojna z kalifatem. Raport specjalny Fundacji Amicus Europa*, Warszawa.
- „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2015, nr 102.
- „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2014, nr 107.
- „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2015, nr 3.

- Bolechów B. 2002, *Terroryzm w świecie podbiegunowym*, Toruń.
- Borkowski R. 2014, *Terroryzm ponowoczesny, Studium z antropologii polityki*, Toruń.
- Dmochowski A. 2015, *Czas strachu. Terroryzm – Europa – Polska*, Warszawa.
- Gródź S. 2012, *Kontakty chrześcijańsko-muzułmańskie we współczesnej Europie. Wymiar religijny* [w:] *Islam w Europie. Bogactwo różnorodności czy źródło konfliktów*, red. M. Widy-Behiesse, Warszawa.
- Hall B. 2015, *Państwo Islamskie. Brutalne początki armii terrorystów*, Warszawa.
- Halliday F. 2002, *Islam i mit konfrontacji. Religia i polityka na Bliskim Wschodzie*, Warszawa.
- Kosmyka S. 2012, *Od Boga do terroru. Rola religii w ideologii dżihadyzmu na przykładzie organizacji Al-Kaida*, Łódź.
- Liedel K. 2010, *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa.
- Piątek J., 2007, *Długa wojna z terroryzmem*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, vol. 8, Wrocław.
- Piekarski M., 2015, *Ewolucja taktyki terrorystów po roku 2001*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 13 (7), Warszawa.
- „Polska Zbrojna” 2015, nr 1.
- „Polska Zbrojna” 2016, nr 2.
- „Polska Zbrojna” 2015, nr 4.
- „Polska Zbrojna” 2015, nr 5.
- „Polska Zbrojna” 2016, nr 6.
- „Polska Zbrojna” 2015, nr 8.
- Sadowski M. 2013, *Dżihad – święta wojna w islamie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 8 (5), Warszawa.
- Sielski J. 2006, *Osobowość fundamentalistyczna i fanatyczna opoką działań terrorystycznych (osobowość terrorysty)* [w:] *Terroryzm globalnym wyzwaniem*, red. K. Kowalczyk, W. Wróblewski, Toruń.
- Stach Ł., Kura A. 2015, *Samozańcze kalifaty we współczesnym świecie*, „Przegląd Geopolityczny”, t. 13, Częstochowa.
- „Stars and Stripes” 2015, 10 grudnia.
- „Stars and Stripes” 2015, 12 lipca.
- Strachota K. 2015, *Bliski Wschód w cieniu Państwa Islamskiego*, Warszawa.
- „The American Legion Magazine” 2015, czerwiec.
- Weiss M., Hassan H. 2015, *ISIS. Wewnątrz armii terrorystów*, Warszawa.
- wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/trzy-kraje-chetne-do-operacji-w-syrii-przeciwko-isis-syryjskie-msz-ostrzega-wrocicie.werd94.
- www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1320670,Ataki-w-centrum-Sydney-Premier-Australii-uczil-pamiec-ofiar-zamachu.
- www.telewizjapolska24.pl/PL-H23/3/54/juz-wiosna-operacja-usa-przeciwko-isis.html.
- www.tvn24.pl/raporty/zamachy-w-brukseli,1063.
- www.twn24.pl/raporty/zamachy-w-paryżu,1025.
- Zawadzki J. 2015, *Nowa strategia terroryzmu międzynarodowego – kazus Państwa Islamskiego*, „Bellona”, nr 3, Warszawa.
- Żebrowski A. 2006, *Terrorystyci i ich otoczenie* [w:] *Oblicza współczesnego terroryzmu*, red. K. Kowalczyk, W. Wróblewski, Toruń.

Anna Kobierecka*

UWARUNKOWANIA SZWEDZKIEJ POLITYKI NEUTRALNOŚCI

CONSIDERATIONS ON THE SWEDISH POLICY OF NEUTRALITY

Abstract

Sweden has a long tradition of political neutrality. It is conditioned by a large number of factors ranging from historical tradition of military inactivity, through social conditions (strong sense of social solidarity and a tradition of respect for the law and authority), political (the essential role of socio-democratic thoughts on the expression of pacifist tendencies), and ultimately to economic (the economic and financial advantages resulting from having avoided involvement in the two world wars). Simultaneously, the characteristic pragmatism of Swedish politics has led to the evolution of the policy of neutrality alongside the changing international situation. The economic and political benefits flowing from European integration, along with the growing catalogue of real threats to international security have led to the gradual abandonment of the politics of neutrality by Sweden. It is therefore worth contemplating the future of the Swedish politics of neutrality, and the likelihood of fundamental changes in the international arena that would be inherent in a Swedish accession to NATO.

Key words: Sweden, policy of neutrality, foreign policy, foreign policy determinants, NATO, national security

Szwecja ma długą tradycję polityki neutralności. Po zakończeniu II wojny światowej Szwecja wkroczyła w nowy etap, stopniowo zbliżając się zarówno do europejskich struktur integracyjnych, jak i samego NATO. Mogłoby się wydawać, iż taka zmiana nastawienia może być jednoznaczna z odejściem od polityki neutralności, jednak formalnie nadal jest to podstawa polityki zagranicznej Szwecji.

Polityka neutralności Szwecji jest zjawiskiem specyficznym w takim znaczeniu, iż nie funkcjonuje ona w „czystej” formie. Szwecja nie zawarła umowy międzynarodowej stanowiącej o jej neutralności, nie ma

* Katedra Teorii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ, a.d.kobierecka@gmail.com

zatem gwarancji międzynarodowych zapewniających jej poszanowanie. Mimo to udało jej się skutecznie unikać uwikłania w konflikty zbrojne przez ponad dwa wieki. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie fenomenu szwedzkiej polityki neutralności – odpowiedź na pytanie, jakie czynniki wpłynęły na ukształtowanie się takich zasad polityki zagranicznej oraz w jaki sposób wpływały one, i nadal wpływają, na kształtowanie się kierunków polityki Szwecji i zmian zachodzących w rozumieniu jej polityki neutralności. Wreszcie, poddana zostanie werfikacji hipoteza dotycząca istnienia realnej możliwości wstąpienia Szwecji do NATO w najbliższej przyszłości. Pozwoli to na uzyskanie odpowiedzi na pytanie dotyczące celowości dalszego stosowania przez Szwecję polityki neutralności. Podjęta zostanie próba dokonania stosownej prognozy poprzez zastosowanie ekstrapolacji na podstawie obserwacji dotychczasowych tendencji zmian w polityce zagranicznej Szwecji.

Początki neutralności Szwecji – uwarunkowania historyczne

Granice Szwecji w ich aktualnym kształcie tworzyły się stopniowo, a ostateczną formę przyjęły w 1809 r. po wojnie z Rosją, w wyniku której Szwecja utraciła Finlandię (wówczas jej prowincję). Do początku XIX w. Szwecja prowadziła wyraźnie ekspansjonistyczną politykę zagraniczną – dzielnice Skania, Halland oraz Blekinge, a także wyspy Gotlandia i Olandia przyłączono jeszcze w XVII w., wcześniej skolonizowano północne obszary dzisiejszej Szwecji (XV w.) a obszary Finlandii w okresie XII–XIV w. Dopiero wojna szwedzko-rosyjska zakończona pokojem w 1809 r. przyniosła ostateczne rozstrzygnięcia terytorialne (Kersten 1967: 10–11).

Motywacją dla porzucenia polityki ekspansjonistycznej Szwecji okazała się agresja rosyjska w Finlandii¹ i szybkie zajęcie całych jej terenów w 1808 r. Spowodowało to, iż Szwecja podjęła decyzję o definitywnym wycofaniu się z aktywnego udziału w konfliktach międzynarodowych. Szwedzki król Karol XIV Jan w liście do jednego z brytyjskich polityków zapowiedział neutralną politykę zagraniczną, stwierdzając, iż „Moja polityka będzie ściśle neutralna tak długo, jak będę mógł ją taką zachować” (Ralston 1969: 49). Ograniczenie swojej obecności na politycznej arenie międzynarodowej, a także nieangażowanie się w konflikty zbrojne było w Szwecji określane jako wynik świadomej decyzji małego państwa o niewielkich możliwościach na polu polityki zagranicznej (Agius 2006: 61). Co ciekawe, szwedzka neutralność podtrzymywana była również w okresie bezkonfliktowym, co było pewnym novum, gdyż

¹ Finlandia związana była wówczas ze Szwecją unią i wchodziła w skład tego państwa.

deklaracje neutralności zwyczajowo ograniczane były do okresu wojny. Już w 1917 r., gdy I wojna światowa zmierzała ku końcowi, w Christianii spotkało się trzech skandynawskich monarchów. Celem rozmów było stworzenie współpracy opartej na zasadach neutralności również w okresie po zakończeniu wojny (Andrzejewski 1988: 78).

Istotny jest również sam charakter neutralności. Szwecja nie stworzyła prawnych regulacji określających zakres szwedzkiej neutralności. Dążono zatem do zachowania otwartego charakteru polityki neutralności, pozwalającego na większą swobodę w określaniu jej kształtu przez władze państwowe (Leitz 2000: 50). W XIX w. w Szwecji silnie rozwijał się pacyfizm. Pojawiały się wówczas propozycje stworzenia federacji skandynawskich państw neutralnych, które miałyby międzynarodowe gwarancje nienaruszalności ich granic, na wzór Szwajcarii (Andrzejewski 1988: 71). Jednak tego typu inicjatywy nie zostały finalnie zrealizowane, a pozostanie przy nieformalnej formie polityki neutralności dawało lepszą możliwość dostosowywania własnej polityki zagranicznej do aktualnie panujących warunków na międzynarodowej scenie politycznej. Okazało się to niezwykle praktycznym rozwiązaniem, szczególnie w okresie późniejszych procesów integracyjnych w Europie.

Należy również zwrócić uwagę na uwarunkowania geograficzne. Położenie Szwecji w dość naturalny sposób czyni z niej państwo peryferyjne. Kraje skandynawskie są naturalnie oddzielone morzem od reszty Europy kontynentalnej. Większa trudność w dostępie do Szwecji, Finlandii czy Norwegii przyczyniła się do zauważalnej odrębności tych państw, również w kontekście różnic kulturowych i rozwojowych. Pozwoliła także na dystansowanie się od prowadzonych na kontynencie wojen.

Kolejnym aspektem sprzyjającym przyjęciu jako podstawy polityki zagranicznej polityki neutralności jest nieliczna populacja. Szwecja, mimo dużego obszaru ma nieznaną populację i niską gęstość zaludnienia. Mógł to być jeden z czynników również skłaniających do wycofania się z udziału w wojnach, by nie wyniszczać dodatkowo i tak nielicznej populacji. Stwierdzenie to wydaje się słuszne, bowiem w stosunku do 1800 r. w 1900 r. ludność Szwecji podwoiła się, co mogło wynikać z ograniczenia śmiertelności mężczyzn podczas walki na froncie (Cieślak 1978: 8).

Szwecja w okresie I wojny światowej i dwudziestolecia międzywojennym

Tradycja neutralności została podtrzymana w momencie wybuchu I wojny światowej, Ogłoszenie deklaracji neutralności przez Szwecję, Danię i Norwegię nastąpiło w 1912 r. w związku z kryzysem bałkańskim. W tym

samym roku złożono w parlamencie wnioski o przyjęcie statusu państwa stale neutralnego, ale został on wówczas odrzucony. Ostatecznie, w grudniu 1914 r. w Malmö z inicjatywy króla szwedzkiego Gustawa V zorganizowano spotkanie trzech królów skandynawskich. Dali oni wyraz wspólnej dla Szwecji, Danii i Norwegii polityce neutralności (Karlsson 2009: 61; Piotrowski 2006: 112)². Okres I wojny światowej i lata bezpośrednio po jej zakończeniu wbrew pozorom przyniosły Szwecji wiele dobrego dzięki uniknięciu zniszczeń wojennych. Z ekonomicznego punktu widzenia, dzięki licznym pożyczkom, jakie Szwecja uzyskała podczas wojny, a także dzięki zachowaniu neutralności, zdołano zwiększyć inwestycje infrastrukturalne, głównie doinwestowanie sieci dróg kolejowych (Magnusson 2002: 113).

W okresie międzywojennym Szwecja nadal kroczyła drogą neutralności. Pierwszą kontrowersyjną decyzją było przystąpienie do Ligi Narodów, co argumentowano szansą na skuteczniejsze umacnianie pokoju w Europie. Zwolennikami udziału w organizacji byli zwłaszcza socjaldemokraci. Hjalmar Branting, przedstawiciel szwedzkiej socjaldemokracji oraz gorący zwolennik idei pacyfistycznych, a także delegat szwedzki w Lidze Narodów w okresie od 1920 do 1924 r., nawoływał wszystkie państwa neutralne do udziału w organizacji i budowania wspólnego bezpieczeństwa (Andrzejewski 1988: 86). W latach 30. wobec uwidaczniającej się słabości Ligi Narodów dało się zauważyć pewne zbliżenie we wzajemnych relacjach szwedzko-fińskich. Państwa te podjęły rozmowy dotyczące budowania wspólnego związku obronnego, który miałby jedynie ograniczony charakter (Borowik 1937: 7). Już w maju 1938 r. Szwecja, Finlandia, Norwegia, Dania, Belgia, Holandia i Luksemburg ogłosiły deklarację chęci pozostania poza konfliktami oraz dalszego stosowania zasad ustalonych w 1912 r. (Andrzejewski 1988: 88). Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Szwecję w okresie międzywojennym dotyczące stworzenia wspólnych mechanizmów bezpieczeństwa nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów, a każde z państw finalnie samo dbało o własne bezpieczeństwo.

Neutralność Szwecji w czasie II wojny światowej

Przed wybuchem II wojny światowej Szwecja wysyłała wyraźne sygnały co do kontynuacji polityki neutralności. Odrzucono między innymi

² Mimo niezaangażowania się w toczącą się wojnę Szwecja narażona była na wiele niebezpieczeństw i niedogodności ze strony walczących ze sobą państw. Z jednej strony, szwedzkie statki handlowe zagrożone były przez niemieckie łodzie podwodne, państwa ententy kontrolowały nieustannie import do Szwecji jako przynoszący korzyści materialne państwu centralnym.

niemiecką propozycję zawarcia aktu o nieagresji. Pod względem obronnym Szwecja była przygotowana do nadchodzącej wojny, gdyż mimo deklarowanej polityki neutralności prowadzony był powszechny pobór do wojska. Zrezygnowano z niego dopiero w 2009 r. (Rainio-Niemi 2014: 1). Kiedy w listopadzie rozpoczęła się tzw. wojna zimowa, Szwedzi nadal nie wystosowali jednoznacznej deklaracji neutralności, pozostając jedynie państwem nieuczestniczącym w wojnie. Zobowiązano się wówczas do pomocy ekonomicznej dla Finlandii, jednak o pomocy militarnej nie było mowy. Ograniczono się tylko do dostaw broni oraz udostępnienia własnego terytorium do tranzytu zaopatrzenia dla Finów z Wielkiej Brytanii i Francji (Andrzejewski 1988: 95). Wobec nieudanej próby utrzymania neutralności przez Finlandię obawiano się, iż to samo może spotkać Szwecję. Należy jednak podkreślić różnice między oboma państwami, zwłaszcza o charakterze geopolitycznym. Finlandia w przeciwieństwie do Szwecji pozostawała pod wpływami radzieckimi, co istotnie warunkowało jej politykę zagraniczną, jak również wpływało na bezpieczeństwo tego państwa.

Szwedzi dali wyraz swoim obawom, iż państwa skandynawskie nie będą w stanie samodzielnie stanąć w obronie własnej neutralności (Calgren 1977: 56). Po agresji niemieckiej w Danii i Norwegii obawy szwedzkie jeszcze wzrosły – Niemcy zażądali od Szwecji niepodejmowania żadnych działań łącznie z mobilizacją. Szwecja jednak zachowała swoje zdolności obronne aż do zakończenia wojny (Hägglöf 1960: 159). Trudno ocenić, jakie były powody braku ataku niemieckiego na Szwecję. Jako jeden z powodów T. Cieślak podaje układ handlowy podpisany między oboma krajami w 1939 r. dotyczący dostaw szwedzkiej rudy oraz produkcji przemysłowej (Cieślak 1978: 339). Szwecja została przez Niemców zmuszona do zerwania, przynajmniej w praktyce, z polityką neutralności i udzielenia zgody na tranzyt urlopowanych żołnierzy niemieckich przez swoje terytorium, a w okresie późniejszym także na tranzyt materiałów wojennych i oddziałów wojskowych (Andersson 1967: 333–337). Zgoda na powyższe ustępstwa względem Niemiec podyktowana była zdrowym rozsądkiem, bowiem Niemcy byli silnym rywalem. Gdy sytuacja na froncie zaczęła zmieniać się na korzyść aliantów, również Szwedzi zdecydowali się na bardziej stanowczą politykę względem Niemiec – między innymi wypowiedzenie w 1943 r. umowy o tranzyście (Andrzejewski 1988: 100).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż z grona państw nordyckich, które deklarowały swoją neutralność przed wybuchem II wojny światowej, jedynie Szwecji udało się faktycznie uniknąć uwikłania w bezpośrednią walkę. Wpłynął na to z jednej strony fakt, iż Szwecja po-

zostawała wówczas poza kręgiem żywego zainteresowania Związku Radzieckiego. Prowadziła również umiejętnie politykę zagraniczną względem Niemiec, z którymi utrzymywała relacje handlowe oraz wyrażała zgodę na transfer wojsk i materiałów wojskowych.

Polityczne i ekonomiczne uwarunkowania szwedzkiej polityki neutralności

Istotnym czynnikiem ewolucji polityki neutralności była silna pozycja szwedzkiej socjaldemokracji zarówno przed II wojną światową, jak i po jej zakończeniu. Od połowy XIX wieku do lat 50. XX wieku Szwecja przeszła transformację z jednego z najbiedniejszych państw w Europie w jedno z najbogatszych. Industrializacja, znaczący wzrost produkcji oraz zachowanie neutralności podczas wojen światowych pozwoliły na przeprowadzenie szeregu reform i stały, nieprzerwany wzrost gospodarczy (Thakur i in. 2003: 21). Szwedzka Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza (Sveriges Socialdemokraterna Arbetareparti – SAP, potocznie nazywana Socialdemokraterna) w dużej mierze przyczyniła się do dobrobytu obywateli, rozwoju zabezpieczeń socjalnych oraz włączyła do swojego programu politycznego oparcie budowy państwa na idei neutralności. Dała w ten sposób wyraz dążeniu do rozbudowy państwa i tworzeniu relacji zewnętrznych opartych na założeniach pacyfistycznych (Agius 2006: 60). Hasła głoszone przez socjaldemokratów sprzyjały zachowaniu neutralności po zakończeniu II wojny światowej, bowiem zasadniczym założeniem ich polityki było konstruowanie społeczeństwa zamożnego. Zachowanie pokoju, nieangażowanie się w spory międzynarodowe oraz niewłączanie się w antagonistyczne relacje między dwoma mocarstwami w okresie zimnowojennym pozwalało na systematyczne rozwijanie państwa.

Polityka neutralności zdołała na stałe wpisać się w szwedzki kanon polityczny również dzięki dużej stabilności sceny politycznej. Specyfiką szwedzkiej socjaldemokracji była niemalże nieustanna obecność tej partii w parlamencie. Pierwszy sukces SAP odniosła już w 1920 r., tworząc pierwszy samodzielny socjaldemokratyczny rząd, co umożliwiło przeprowadzenie pierwszych reform. Na przestrzeni lat 1920–1998 w wyborach parlamentarnych średnie poparcie dla SAP wynosiło aż 43,9% (Arter 1999: 71), a partia ta tworzyła samodzielnie bądź w koalicji szwedzki rząd nieprzerwanie od 1932 do 1976 r. (Brothstein 1996: 3). Od momentu nadania powszechnego prawa wyborczego w Szwecji SAP rządziła do wyborów w 1991 r. przez 56 z 70 lat (Therborn 1992: 1). W kadencji 2014–2018 SAP ma 113 z 349 miejsc w parlamencie szwedzkim (Riksdagen).

Jednocześnie SAP przyczyniła się do większego zaangażowania Szwecji w strukturach unijnych i innych inicjatywach rodzących się na starym kontynencie (Bjereld, Ekengen 2004: 143)³. Neutralność Szwecji po zakończeniu II wojny światowej powoli stawała się fikcją. Szwecja angażowała się choćby w działania podejmowane w ramach NATO. Z czasem jej współpraca z tą organizacją przyjęła na tyle szeroki zakres, iż wraz z nadejściem XXI wieku wielu uważało, iż czyni to ze Szwecji de facto członka NATO.

Zaangażowanie to nie było jednak postrzegane jako konieczność rezygnacji z dotychczasowej polityki neutralności, a jedynie jako dostosowanie się do nowych realiów w środowisku międzynarodowym. Szwecja była zmuszona do przewartościowania własnej polityki zagranicznej i dostosowania do nowych wyzwań i zagrożeń wspólnego, europejskiego bezpieczeństwa. Już od lat 90. widać zatem zaangażowanie Szwecji w operacje pod flagą Unii Europejskiej, NATO i ONZ. Zwiększające się zaangażowanie „wcześniejszych” państw neutralnych postawiło znak zapytania nad dalszym ograniczeniem w zakresie militarnego zaangażowania (Rainio-Niemi 2014: 2). Już w 1992 r. ówczesny premier Carl Bildt stwierdził, iż polityka neutralności nie jest adekwatną strategią w polityce zagranicznej Szwecji (Rainio-Niemi 2014: 5), dając w ten sposób wyraz nowemu postrzeganiu roli Szwecji na arenie międzynarodowej.

Kolejnym z elementów kształtujących szwedzką politykę neutralności jest również aspekt ekonomicznego dobrobytu. Po II wojnie światowej Szwecja w przeciwieństwie do pozostałych państw europejskich cieszyła się doskonałą kondycją, dzięki uniknięciu zniszczeń wojennych. Brak zaangażowania w walki pozwolił Szwecji rozwinąć przemysł ciężki oraz infrastrukturę. Szanse dla rozwoju państwa wynikające z korzyści handlowych w przypadku zachowania neutralności zostały dostrzeżone dość szybko. Już podczas I wojny światowej Szwedzki eksport rudy żelaza zwiększył się niemalże dwukrotnie w latach 1914 i 1915, wzrastał zwłaszcza handel z Niemcami. Jednak to jeszcze nie I wojna światowa przyczyniła się do znaczącego wzrostu dobrobytu w Szwecji. W końcowym etapie wojny państwa ententy nałożyły znaczne ograniczenia na handel ze Szwecją, co przyczyniło się z kolei do spadku obrotów zwłaszcza z Wielką Brytanią (Koblik 1972: 222). Szybko okazało się, iż wysoki eksport do Niemiec nie jest wystarczający, a sytuacja wewnętrzna w kraju znacznie pogarszała się, wywołując niezadowolenie społeczne i liczne strajki.

³ Neutralność Szwecji po zakończeniu II wojny światowej stała się jedynie fikcją. Szwecja angażowała się choćby w działania podejmowane w ramach NATO. Jej współpraca z tą organizacją przyjmowała na tyle szeroki zakres, iż wielu uważało, iż czyni to ze Szwecji de facto członka NATO.

Podczas II wojny światowej odpowiednio wcześniej zadbano o umowy handlowe oraz zabezpieczenie szwedzkiego eksportu i importu, by uniknąć znacznych braków podstawowych towarów. Rząd podejmował liczne działania interwencyjne, między innymi przydziały surowców i paliw, wprowadzono zamówienia rządowe, a także system kartkowy. Rozwiązania zastosowane przez Szwecję podczas trwania wojny pozwoliły na systematyczny i zrównoważony rozwój państwa oraz rodzimego przemysłu. Dobra kondycja gospodarcza przeniosła się również na stabilność polityczną, wzmocnienie szwedzkiej socjaldemokracji oraz wzmocnienie tendencji neutralnościowych w powojennym kursie polityki zagranicznej.

Współczesne uwarunkowania szwedzkiej neutralności

Zasadnicze założenia szwedzkiej doktryny neutralności zostały nakreślone w 1945 r. przez ministra spraw zagranicznych Ch. Gunthera. Określono wówczas, iż dla dobra Szwecji, jak również możliwości utrzymania światowego pokoju, Szwecja powinna pozostać poza układem dwubiegunowym i nie opowiadać się po stronie żadnego z ówczesnych mocarstw (Sutor 1972: 154). Było to posunięcie łatwe do przewidzenia. W świetle przytoczonych powyżej faktów widać, iż Szwecja ze swojej neutralności czerpała wiele korzyści, a jej dynamiczny rozwój gospodarczy wynikał w dużej mierze właśnie z niezaangażowania w wojnę oraz konsensualnego charakteru szwedzkiej polityki. Realia po zakończeniu II wojny światowej ściśle określały warunki funkcjonowania Szwecji na arenie międzynarodowej. Pierwsze lata były nerwowe i dało się zauważyć znaczne antagonizmy pomiędzy przeciwstawnymi blokami. Szwecja wówczas wyraźnie utrzymywała się na uboczu i nie angażowała się w istniejące konflikty.

Dopiero odprężenie w stosunkach amerykańsko-radzieckich pozwoliło na pewne przewartościowanie restrykcyjnego postrzegania szwedzkiej polityki neutralności. Ówczesny premier Olaf Palme określił, iż neutralność nie powinna oznaczać izolacji i milczenia Szwecji na arenie międzynarodowej (Klepacki, Ławniczak 1974: 204). W związku z tym w okresie lat 70. i 80. szwedzką politykę neutralności określano mianem aktywnej neutralności, bowiem Szwedzi intensywnie zaangażowali się w prace ONZ, szczególnie zaś w promowanie pokoju światowego oraz pomoc państwom rozwijającym się (Więclawski 1995: 4). Innym aspektem polityki neutralności stosowanej przez Szwecję było zachowanie jej możliwości obronnych, do których przywiązywano duże znaczenie. Ze względu na złoża rud oraz potencjał przemysłowy obawiano

się, że Szwecja może stać się wartościowym celem. Uznano, iż dobrze przygotowana do obrony armia będzie skutecznym zabezpieczeniem przed atakiem, który wiązałby się ze znacznymi kosztami dla agresora (Gryz 1996: 8)⁴.

Również aspekty gospodarcze z czasem okazały się istotnym elementem zachowania szwedzkiej polityki neutralności. Integracja europejska w wymiarze handlowym niosła ze sobą wiele korzyści. Już w 1969 r. rząd szwedzki zwrócił się do EWG z prośbą o zawarcie umowy handlowej, która uwzględniałaby jej neutralność. Umowę podpisano w 1972 r., a dotyczyła ona wolnego handlu artykułami przemysłowymi. Zawierała również klauzulę, która dawała możliwość poszerzenia zakresu współpracy w przyszłości za zgodą szwedzkiej władzy ustawodawczej (Więclawski 1995: 5). Jeszcze w 1959 r. Szwedzi najpierw doprowadzili do utworzenia Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), które dawało możliwość swobodnej wymiany handlowej. W późniejszym czasie Szwecja zabiegała również o pogłębienie współpracy gospodarczej na obszarze nordyckim za pośrednictwem Nordek. Projekt ten jednak nie został zrealizowany ze względu na sprzeciw ZSRR i w konsekwencji odmowę udziału w przedsięwzięciu przez Finów (Dośpiał-Borysiak 2007: 112). Zmiana sytuacji geostrategicznej Szwecji nastąpiła wraz z upadkiem porządku dwubiegunowego. Upadek ZSRR oznaczał bowiem odzyskanie politycznej niezależności przez państwa w Europie Środkowej i w krajach bałtyckich oraz powolne wycofanie się wojsk radzieckich z tych terenów. Przed Szwecją otworzyły się nowe możliwości.

Od tego czasu szwedzkie Ministerstwo Spraw Zagranicznych skupiało się na dążeniu do akcesji do Unii Europejskiej. Gotowość do przystąpienia do Unii ogłoszono w 1990 r., a formalny wniosek złożono rok później (Więclawski 1995: 9). Był to moment o tyle przełomowy, że Unia przechodziła znaczące przemiany wewnętrzne w kierunku integracji politycznej i budowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W świetle polityki neutralności Szwecji fakt ten mógł stanowić istotne wyzwanie dla tego państwa w przyszłości. Mimo to udało się wypracować kompromis w zakresie aspektów militarnej i obronnej współpracy w ramach UE (Popławski 2013: 126–7). W wypowiedzi szwedzkiej minister spraw zagranicznych, Margareth af Ugglas, zapowiedziano, iż nowa koncepcja bezpieczeństwa Szwecji jest aktualnie znacznie szersza niż w okresie zimnowojennym. Również premier Carl Bildt określił, iż wobec braku istnienia skonfliktowanych bloków polityka neutralności nie znajduje już zastosowania w szwedzkiej polityce

⁴ Wzrost wydatków na zbrojenia nie był w Szwecji normą. Jeszcze w okresie dwudziestolecia międzywojennego zbrojenia nie zajmowały istotnego miejsca w państwowym budżecie, a szwedzka neutralność była wówczas określana mianem rozbrojonej.

zagranicznej. Mimo wszystko Szwecja nadal pozostawała na kursie militarnego niezaangażowania („NATO Review” 1994: 11–15).

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej szwedzka polityka bezpieczeństwa opierała się nadal na bezaliansowości oraz większym zaangażowaniu w aktywne popieranie bezpieczeństwa międzynarodowego (Kuźmiak 2013: 363). Podkreślano jednocześnie, iż Szwecja powinna zaangażować się, jako członek UE, w tworzenie europejskiej architektury bezpieczeństwa oraz nie obawiać się ataku z zewnątrz, a skupić na nowych wyzwaniach bezpieczeństwa międzynarodowego, takich jak ubóstwo, epidemie, prawa człowieka, degradacja środowiska naturalnego, przestępczość zorganizowana oraz bezrobocie (Kuźmiak 2013: 364). Nowa polityka zagraniczna i bezpieczeństwa realizowana po przystąpieniu do UE i zwiększeniu aktywności na arenie międzynarodowej miała odbywać się za pośrednictwem Unii, Partnerstwa dla Pokoju w ramach NATO, jak również na forum regionalnym koncentrującym państwa basenu Morza Bałtyckiego.

Już na początku XXI wieku pojawiły się sygnały, iż szwedzcy politycy będą dążyli do zastąpienia w dokumentach państwowych określenia „neutralność” bardziej adekwatnym słowem (Dośpiał-Borysiak 2007: 127). I tak, w doktrynie bezpieczeństwa z 2002 r. zniknęły odwołania do neutralności, która została zastąpiona przez bezaliansowość. Odtąd doktryna bezpieczeństwa opierała się na nieuczestniczeniu w sojuszach wojskowych, aktywnej współpracy międzynarodowej oraz rozbudowanych siłach zbrojnych służących skutecznej obronie (Dośpiał-Borysiak 2007: 127). Taka zmiana pokazuje dużą elastyczność i pragmatyzm Szwedów – w świetle nowych okoliczności oraz zmieniającego się charakteru zagrożeń międzynarodowych zdołano wypracować nowe stanowisko.

Wraz ze zmieniającym się środowiskiem międzynarodowym oraz pojawiającymi się nowymi wyzwaniami dla bezpieczeństwa Szwecji oraz całej Europy coraz częściej w dyskursie politycznym pojawiała się kwestia przystąpienia do NATO. Z jednej strony „podkreślano aspekt bezaliansowości, uznając szwedzki udział w Partnerstwie dla Pokoju oraz misjach pokojowych pod egidą ONZ za wystarczający dowód na szwedzkie zaangażowanie w budowę bezpiecznej Europy i świata. Co więcej, również opinia publiczna pozostawała niechętna takiemu scenariuszowi. Wobec groźby wojny w Iraku w 2003 r. przeprowadzono badanie opinii publicznej – aż 53% Szwedów opowiedziało się przeciwko opcji dołączenia do NATO i był to wzrost rzędu 7% względem roku poprzedniego” (Kuźmiak 2013: 379). Groźba wybuchu kolejnego konfliktu międzynarodowego stanowiła czynnik oddalający Szwecję od Sojuszu, obawiano się bowiem uwikłania w bezpośrednią walkę. Z dru-

giej strony, mimo konsekwentnie prowadzonej polityki bezaliansowości nie porzucano dyskusji na temat udziału w NATO. Zjawisko to potęgowane było dodatkowo wyraźnym i żywym zainteresowaniem Finlandii sprawą przystąpienia do Sojuszu. Również obawa przed marginalizacją Szwecji odgrywała tu istotną rolę – bezaliansowość i pozostawanie poza NATO powodowało, iż Szwedzi nie mieli realnego wpływu na decyzje podejmowane w ramach Sojuszu, utrudnione było także jej funkcjonowanie w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa w ramach UE. Bezaliansowość oznaczała również dla Szwecji brak gwarancji bezpieczeństwa z zewnątrz.

Szwecja nie izoluje się zatem od NATO w pełni. Od początku jest silnie zaangażowana w Partnerstwo dla Pokoju. Realizuje również bogaty program wielonarodowych szkoleń dla policji, organizacji rządowych i pozarządowych, przedstawicieli sił zbrojnych. Za organizację takich szkoleń odpowiada Centrum Szwedzkiego Dowództwa Sił Międzynarodowych (Forsvarsmakten). Obok tego współpracuje od 1997 r. w ramach Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego (EAPC) wspólnie z Finlandią, gdzie skupia się na aspektach zarządzania kryzysowego, kontroli zbrojeń, zwalczania proliferacji broni masowego rażenia, współpracy regionalnej (Kuźmiak 2013: 387). Udział Szwecji w działaniach NATO jest zatem szeroki, i co najważniejsze, akceptowany przez społeczeństwo. Co więcej, ujawniona została również współpraca Szwecji z NATO w okresie zimnowojennym, zwłaszcza zaś ze Stanami Zjednoczonymi, określona często jako ukryte członkostwo (Popławski 2013: 126).

Postrzeżenie Sojuszu przez Szwecję może ulegać zmianie ze względu na konflikt ukraińsko-rosyjski. Biorąc pod uwagę dotychczasowe trendy wyraźnie ukazujące stopniowe otwieranie się Szwedów na nowe formy międzynarodowej współpracy – zarówno w wymiarze gospodarczym, politycznym, jak i obronnym, wydaje się, iż Szwedzi mogą ulec tendencji zwiększającego się zainteresowania członkostwem w NATO. Poziom poparcia społecznego dla takiej koncepcji utrzymuje się niemalże na niezmiennym poziomie od 2014 r., a zatem od momentu eskalacji konfliktu na Ukrainie. W 2012 r. jedynie 17% ankietowanych opowiadało się pozytywnie za możliwością przyłączenia się do NATO. W roku 2014 było to już 31% (w ostatnim badaniu ze stycznia 2015 r. 33% opowiedziało się za przystąpieniem). Przeciwno przystąpieniu opowiadało się 37%, podczas gdy jeszcze dwa lata wcześniej 45% (The Local 2015). Oprócz rosnącego poparcia dla przystąpienia do NATO, co wobec rosnących obaw o ekspansjonistyczne dążenia Rosji wydaje się logiczne, zacieśnia się również współpraca militarna na obszarze nordyckim. Wszystkie te zmiany pokazują wyraźnie, iż Szwecja może być zaintere-

sowana w najbliższym czasie odchodzeniem od tradycyjnej już dla niej polityki neutralności. Przystąpienie do NATO byłoby zwieńczeniem tego procesu. Wydaje się, iż pierwszy krok ku temu został już poczyniony w momencie odejścia od jednoznacznego określania polityki Szwecji jako polityki neutralności i zastąpienia go określeniem „bezaliansowości”.

Podsumowanie

Szwedzka polityka neutralności ściśle wynika z doświadczeń historycznych tego państwa, a także z kształtującej się na przestrzeni wieków kultury politycznej w tym państwie. Częste wojny i walka o poszerzenie terytorium doprowadziły jednak w efekcie końcowym do utraty Finlandii na rzecz Rosji. Zrezygnowano z ekspansjonizmu na rzecz izolacji i niezaangażowania w konflikty międzynarodowe. Było to podyktowane czystą i chłodną kalkulacją. Szwecja borykała się z falami głodu oraz niskim przyrostem naturalnym, spowodowanym między innymi licznie prowadzonymi wojnami. Ciekawa jest jednak forma przyjętej przez Szwecję neutralności, nie zdecydowano się bowiem na jej prawne usankcjonowanie. Szwecja zatem nie miała międzynarodowych gwarancji uszanowania jej neutralności i integralności terytorialnej. Był to jednak zabieg świadomy, pozwalający na większą elastyczność w zakresie stosowanej polityki neutralności w przyszłości. W przypadku zmieniającej się sytuacji międzynarodowej i w razie dostrzeżenia korzyści z odejścia od neutralności istniała taka możliwość. Pozytywne postrzeżenie i jednocześnie utrwalanie polityki neutralności w polityce Szwecji potęgowały korzyści płynące z pozostawania poza wszelkimi konfliktami. Brak zniszczeń po obu wojnach światowych również nie pozostał niezauważony – dostrzegano szybki rozwój gospodarczy dzięki zachowaniu neutralności, co dodatkowo wzmacniało przywiązanie Szwedów do tej formy.

Istotnym elementem utrwalającej się polityki neutralności była rola odegrana przez Szwedzką Partię Socjaldemokratyczną. Dzięki trwałym i stabilnym rządom tej partii udało się zaszczepić w szwedzkiej świadomości przywiązanie do polityki neutralności jako podstawy funkcjonowania w relacjach zewnętrznych. Jednocześnie SAP, szczególnie w ostatnich dekadach, dawała wyraz swojemu poparciu dla większej aktywności Szwecji na arenie międzynarodowej przy jednoczesnym zachowaniu jej bezaliansowości militarnej. Jeszcze w okresie dwudziestolecia międzywojennego widać było, iż szwedzka polityka neutralności nie będzie równoznaczna z pełną izolacją na arenie międzynarodowej, bowiem zaangażowała się w promowanie pokoju za pośrednictwem Ligi

Narodów. Również po zakończeniu II wojny światowej postanowiono wykorzystywać Organizację Narodów Zjednoczonych w tym celu.

Wraz z upadkiem porządku dwubiegunowego, pojawieniem się nowych zagrożeń oraz nowego układu sił zaczęto obawiać się nadmiernej izolacji politycznej Europy Północnej. Także stale pogłębiająca się integracja gospodarcza stwarzała nowe szanse dla rozwoju Szwecji. Również pozostanie poza NATO i niepodejmowanie z nim współpracy oznaczałoby izolację Szwecji oraz brak wpływu na decyzje podejmowane na tym forum. Już od lat 90. widać dążenie do zwiększenia obecności Szwecji na arenie międzynarodowej – zarówno poprzez UE, jak i wspólne inicjatywy podejmowane za pośrednictwem ONZ i NATO. Na początku wieku zrezygnowano z określenia „neutralność” na rzecz „nieangażowania” w strategii bezpieczeństwa Szwecji, co wskazuje na prawdziwość postawionej hipotezy dotyczącej realnej możliwości włączenia się do NATO w najbliższej przyszłości. Aktualne wydarzenia na Ukrainie oraz, jak się wydaje, odrodzenie ekspansjonistycznych dążeń Rosji są dodatkowymi elementami wzmacniającymi obserwowane już zjawiska i zmiany zachodzące w nastawieniu Szwedów do dotychczasowej polityki neutralności. Wydaje się zatem, iż szwedzką politykę neutralności należy traktować jako stale ewoluujący proces – w zależności od kształtujących się okoliczności pragmatyzm będzie decydował o przyszłych kierunkach szwedzkiej polityki zagranicznej.

Bibliografia

- Agius Ch. 2006, *New Approach to conflict analysis. The social construction of Swedish neutrality*, Manchester.
- Andersson I. 1967, *Dzieje Szwecji*, Warszawa.
- Andrzejewski P. 1988, *Neutralność w polityce zagranicznej Finlandii i Szwecji*, Warszawa–Poznań.
- Arter D. 1999, *Scandinavian Politics Today*, Manchester.
- Bjereld Uekengen, A.-M. 2004, *Cold War Historiography In Sweden [w:] The Cold War and the Nordic Countries. Historiography at a Crossroads*, red. T.B. Olesen, Odense.
- Borowik J. 1937, *Neutralność Skandynawii*, Warszawa.
- Brothstein B. 1996, *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*, Pittsburgh.
- Calgren W.M. 1977, *Swedish foreign policy during the Second World War*, London.
- Cieślak T. 1978, *Zarys historii najnowszej państw skandynawskich*, Warszawa.
- Dośpiał-Borysiak K. 2007, *Polityka Szwecji i Finlandii w regionie Morza Bałtyckiego*, Łódź–Toruń.
- Gryz J. 1996, *Szwedzka polityka neutralności*, „Analizy – Syntezy – Opinie DBM MON”, nr 21, Warszawa.
- Häggglöf G. 1960, *A Test of Neutrality. Sweden in the Second World War*, „International Affairs”, nr 4.

- <http://www.forsvarsmakten.se/en/swedint/about-swedint/nato-accredited-courses-at-swedint/> (15.01.2016).
- Karlsson B. 2009, *Neutrality and Trade – Swedish Trade Policy During War and Peace* [w:] *War and Society In Scandinavia 1914–1950*, red. H. Lundtofte, M. Jensen, F. Just, Odense.
- Kersten A. 1967, *Historia Szwecji*, Warszawa.
- Klepacki Z., Ławniczak R. 1974, *Współczesna Szwecja*, Warszawa.
- Koblik S. 1972, *Sweden: The Neutral Victor. Sweden and the Western Powers 1917–1918*, Lund.
- Kuźmiak M. 2013, *Rola unijnych państw neutralnych w kształtowaniu bezpieczeństwa w Europie*, Toruń.
- Leitz Ch. 2000, *Nazi Germany and neutral Europe during the Second World War*, Manchester.
- Lundkvist S. 1975, *Popular Movements and Reforms* [w:] *Sweden's Development from Poverty to Affluence 1750–1970*, red. S. Koblik, Ontario.
- Magnusson L. 2002, *An economic history of Sweden*, London.
- McRae K.D. 1997, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Finland*, Ontario.
- Piotrowski B. 2006, *Tradycje jedności Skandynawii. Od mitu wikińskiego do idei nordyckiej*, Poznań.
- Popławski D. 2013, *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową. Polityka bezpieczeństwa państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Warszawa.
- Rainio-Niemi J. 2014, *The Ideological Cold War. The politics of neutrality in Austria and Finland*, Oxon. DOI: 10.4324/9780203379769
- Ralston J.W. 1969, *The Defense of Small States in the Nuclear Age. The Case of Sweden and Switzerland*, Geneva.
- Riksdagen, <http://www.riksdagen.se/en/Members-and-parties/> (22.07.2015).
- Sutor J. 1972, *Państwa neutralne i niezaangażowane*, Warszawa.
- Sweden's Security Policy in post-Cold War Europe, "NATO Review", kwiecień 1994 r.
- Thakur S., Keen M., Horvath B., Cerra V. 2003, *Sweden's Welfare State. Can the Bumblebee Keep Flying*, International Monetary Fund.
- The Local 2015, Nearly one-third of Swedes want to join NATO, <http://www.thelocal.se/20150520/nearly-one-third-of-swedes-want-to-join-nato> (23.05.2015).
- Therborn G. 1992, *A Unique Chapter in the History of Democracy: The Social Democrats in Sweden* [w:] *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, red. K. Misgeld, K. Molin, K. Åmark, Pennsylvania.
- Whyman P. 2003, *Sweden and the „third way”. A macroeconomic evaluation*, Hampshire.
- Więclawski J. 1995, *Neutralność Szwecji i Finlandii w obliczu integracji z Unią Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.

Sabina Olszyk*

**ANDRZEJ ŻEBROWSKI, WALKA INFORMACYJNA
W ASYMETRYCZNYM ŚRODOWISKU
BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO.
WYBRANE PROBLEMY. „PRACE MONOGRAFICZNE”
NR 740, WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIwersytetu PEDAGOGICZNEGO, KRAKÓW
2016, 560 SS., BIBLIOGR., ISBN 978-83-7271-952-2**

Przełom XX i XXI w. to czas rewolucyjnych zmian w różnych sferach otaczającej nas rzeczywistości. Przemiany polityczne, ekonomiczne oraz społeczne na świecie przeorientowały dotychczasową percepcję wielu zjawisk i procesów. Rozwój nauki i techniki oraz sieci komunikacyjnych, postępująca globalizacja i wszechobecna informatyzacja wymusiły szereg zmian w różnych sferach działalności człowieka, a także w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Pojawiły się nowe zagrożenia, nowi przeciwnicy, nowe typy konfliktów, nastąpiła zmiana metod i narzędzi prowadzenia wojen, doszło do swoistej asymetryzacji działań zbrojnych. Nie ma już pól bitew, nie ma frontów, walka rozgrywa się w dużym stopniu w cyberprzestrzeni, a kluczową pozycję w tym nowym wymiarze bezpieczeństwa odgrywa informacja¹. Informacja rozumiana jako konkretne dane, czy to w postaci tekstu, liczb czy dźwięków etc., które zmniejszają stopień niewiedzy odbiorcy oraz wnoszą do jego świadomości element nowości. Informacja stanowi swoistą broń, dzięki której podmioty mogą podejmować korzystne dla siebie

* Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

¹ Informacja (łac. *informatio* – przedstawienie, wizerunek; *informare* – kształtować, przedstawiać) – to termin interdyscyplinarny, definiowany różnie w różnych dziedzinach nauki; najogólniej – właściwość pewnych obiektów, relacja między elementami zbiorów pewnych obiektów, której istotą jest zmniejszanie niepewności (nieokreśloności). Główną własnością informacji jest przekazywana wiedza. W walce zbrojnej informację stanowi określona porcja energii skumulowana na jej materialnym odwzorowaniu (Pasiczny 1981: 86; Kwecka 2001: 28).

decyzje i prowadzić skuteczną politykę. Zajmuje także ważną pozycję wspierania walki militarnej i pozamilitarnej. Istota walki informacyjnej w sferze militarnej sprowadza się do stworzenia sytuacji utrudniającej przeciwnikowi podejmowanie trafnych decyzji i realizacji działań, przy jednoczesnej obronie własnych interesów. Walka informacyjna ukierunkowana jest bowiem na dezorientowanie przeciwnika, komplikowanie jego warunków działania i w konsekwencji zmuszanie go do podejmowania błędnych decyzji (Janczak 2001: 5–6; Żebrowski 2016: 7–8). Anonimowość tego ataku umożliwia długotrwałe oddziaływanie informacyjne na wybrany obiekt zainteresowania. Każdy, kto ma dostęp do informacji o określonych parametrach i potrafi je wykorzystać w odpowiednim czasie i miejscu, kontroluje środowisko oddziaływania informacyjnego (Żebrowski 2016: 6).

Problematykę walki informacyjnej w skomplikowanym środowisku międzynarodowym podejmuje monografia będąca przedmiotem recenzji. Autorem omawianej pozycji jest dr hab. inż. Andrzej Żebrowski², prof. nadzw. UP – politolog, prekursor badań nad współczesnymi służbami specjalnymi, a także znany specjalista w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, walki informacyjnej oraz ochrony informacji niejawnych. Aktualnie pełni funkcję kierownika Katedry Bezpieczeństwa Wewnętrznego Państwa w Instytucie Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

Monografia *Walka informacyjna w asymetrycznym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego* jest oryginalnym i nowatorskim opracowaniem uwzględniającym złożoność walki informacyjnej jako procesu

² W 1997 r. obronił rozprawę doktorską nt. *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, uzyskując stopień naukowy doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Od 2007 r. doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce – temat rozprawy habilitacyjnej: *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*. Członek Polskiego Towarzystwa Geopolitycznego – Oddział w Krakowie. Autor wielu publikacji, m.in.: *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej* (1997); *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (regulacje prawne)* (2000); *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi III Rzeczypospolitej (1989–1999). Zagadnienia politologiczno-prawne* (2001); *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane aspekty walki informacyjnej (wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)* (2005); *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku* (2010); *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Zagadnienia politologiczno-prawne* (2011); *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (2012). ANDRZEJ ŻEBROWSKI (WWW), <http://nauka-polska.pl/dhtml/raporty/ludzieNauki?rtype=opis&objectId=205215&lang=pl> (11.03.2016); DR HAB. INŻ. ANDRZEJ ŻEBROWSKI, PROF. UP (WWW), http://www.politologia.up.krakow.pl/1,192,o_instytucie,struktura_organizacyjna,katedra_bezpieczenstwa_wewnetrznego_panstwa.prof_up_dr_hab_inz_andrzej_zebrowski.html (11.03.2016).

sterowania społecznego, którego celem jest, szeroko rozumiane, niszczenie przeciwnika za pomocą informacji. Anonimowość, subtelność i transgraniczność wojny informacyjnej stanowią furtkę dla wrogów, którzy mogą toczyć walkę prawie z każdego miejsca na świecie, nie są bowiem ograniczeni logistycznie, klimatycznie ani atmosferycznie.

Celem publikacji jest uzyskanie odpowiedzi na pytania o to, jaka jest istota owej walki i jaki ma ona wpływ na funkcjonowanie jednostek oraz podmiotów państwowych i pozapaństwowych? Kluczowe znaczenie odgrywa tutaj osadzenie walki informacyjnej w środowisku asymetrycznym, charakteryzującym się niewspółmiernością, odmiennością i nieproporcjonalnością podmiotów będących uczestnikami walki (Pawłowski 2009: 129). Asymetria będzie w tym kontekście oznaczać umiejętność wykorzystania wszelkiego rodzaju różnic w szeroko pojmowanych potencjałach walczących stron zarówno przed, jak i w toku prowadzenia działań, w celu maksymalizacji własnych zysków (Gawliczek, Pawłowski 2003: 18).

Książka, w opinii Autora, ma stanowić uzupełnienie istniejącej literatury przedmiotu (Żebrowski 2016: 11). Pozwolę sobie jednak podkreślić, że pomimo istnienia na rynku wydawniczym tak wielu pozycji z zakresu bezpieczeństwa informacyjnego³, wojny informacyjnej⁴ oraz asymetryzacji współczesnych konfliktów⁵, pozycja A. Żebrowskiego

³ M.in.: K. Liderman (2012), *Bezpieczeństwo informacyjne*, Warszawa; J. Depo, J. Piwowarski (2012), *Bezpieczeństwo informacyjne. Informacje niejawne*, cz. 1 oraz cz. 2, Kraków; K. Liedel (2008), *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, Toruń; J. Janczak, A. Nowak (2013), *Bezpieczeństwo informacyjne. Wybrane problemy*, Warszawa; A. Bógdał-Brzezińska, M. Gawrycki (2003), *Cyberterrorizm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa; P. Sienkiewicz i in. (2015, red.), *Nie-bezpieczny świat. Systemy, informacja, bezpieczeństwo*, Warszawa; K. Liedel, P. Piasecka, T. Aleksandrowicz (2014, red.) *Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji*, Warszawa; P. Bączek (2006), *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Toruń.

⁴ M.in.: Z. Modrzejewski (2015), *Operacje informacyjne*, Warszawa; K. Rokiciński, B. Pac (2010), *Operacje informacyjne w działaniach militarnych*, Gdynia; L. Ciborowski (1999), *Walka informacyjna*, Toruń; D. E. Robling (2002), *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, Warszawa; R. Brzeski (2014), *Wojna informacyjna – wojna nowej generacji*, Komorów; G. J. Rattray (2004), *Wojna strategiczna w cyberprzestrzeni*, Warszawa; J. Darczewska (2015), *Diabeł tkwi w szczegółach. Wojna informacyjna w świetle doktryny wojennej Rosji*, Warszawa.

⁵ M.in.: J. Lasota (2014), *Asymetria w walce zbrojnej*, Warszawa; P. Gawliczek (2007), *Terroryzm z wykorzystaniem broni masowego rażenia (megaterroryzm) jako zagrożenie asymetryczne*, Warszawa; K. Rokiciński (2013), *Asymetria na morzu. Wyzwania, szanse i zagrożenia*, Gdynia; D. Gibas-Krzak (2015, red.) *Asymetryczne Bałkany. Działania asymetryczne, militarne i polityka bezpieczeństwa na Półwyspie Bałkańskim*

stanowi pionierskie i nowatorskie dzieło na gruncie polskim, które w sposób kompleksowy i wyczerpujący analizuje badane zjawisko w różnych perspektywach naukowych. Walorem monografii jest także jej użyteczny charakter. Już samo wskazanie zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego w kontekście trwającej walki informacyjnej może stanowić cenną podpowiedź dla polityków, wojska, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, które powinny wykazać się szybkością i elastycznością działania oraz dostosować metody i narzędzia do specyfiki tego rodzaju walki.

Monografia, będąca przedmiotem analizy, podzielona została na dwie zasadnicze części. Pierwsza z nich podejmuje kwestię istoty walki informacyjnej. Część druga traktuje o strefach walki informacyjnej i jej narzędziach. Klamrą spinającą całą pracę są *Wstęp* i *Zakończenie*.

W ramach części pierwszej, obejmującej pięć rozdziałów, omówiono specyfikę środowiska asymetrycznego, zwracając uwagę na szereg zagrożeń i wyzwań, jakie współcześnie stoją przed społecznością międzynarodową. Scharakteryzowano ponadto zagrożenia o charakterze militarnym, niemilitarnym oraz te, których źródłem jest cyberprzestrzeń. W ramach niebezpieczeństw o charakterze niemilitarnym szczegółowo omówiono zagrożenia polityczne, ekonomiczne, społeczno-kulturowe, społeczne, kulturowe oraz informacyjne. W analizowanej publikacji zaprezentowano także stan badań nad problematyką walki informacyjnej oraz operacji informacyjnych prowadzonych przez światowe ośrodki badawcze. W dalszych rozważaniach skoncentrowano się na elementach walki informacyjnej, tj. ataku, obrony i zakłóceniach informacyjnych, których kompleksowość i wzajemne powiązanie pozwalają skutecznie zaatakować przeciwnika. W tej części omówiono również specyfikę działań sieciocentrycznych⁶, umożliwiających stworzenie szybkiej i efektywnej platformy wymiany informacji, która pozwala uzyskać przewagę

w *XX i XXI wieku*, red. D. Gibas-Krzak, Częstochowa; P. Gawliczek, J. Pawłowski (2003), *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa; J. Karpowicz (2014), *Wojny XXI wieku*, Dębлін; R. Kuźniar (2005, red.) *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Warszawa; M. Madej (2007), *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa; H. Münkler (2004), *Wojny naszych czasów*, Kraków; S. Wojciechowski, R. Fiedler (2009, red.) *Zagrożenia asymetryczne współczesnego świata*, Poznań; T. Szczurek (2014, red.) *Asymetryczne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego w XXI wieku*, Warszawa; S. Wojciechowski, A. Wejksznier (2013, red.) *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI w.*, Warszawa; M. Witecka (2011), *Zagrożenia asymetryczne a technologie informacyjne*, Warszawa.

⁶ Sieciocentryczność w tym kontekście oznacza taką organizację procesu gromadzenia, przetwarzania, selekcji i dystrybucji informacji, która zapewnia dostępność potrzebnych danych we właściwym miejscu i czasie.

strategiczną, taktyczną i operacyjną nad wrogiem. Umożliwia to skuteczną realizację zadań w obrębie współczesnego pola walki, zdominowanego przez elektronikę. Następnie scharakteryzowano uczestników walki informacyjnej, którymi mogą być zarówno podmioty państwowe, jak i pozapaństwowe. Zidentyfikowano przy tym źródła informacji podmiotów podejmujących walkę oraz zaakcentowano kluczową rolę, jaką odgrywa w niej znajomość infrastruktury informacyjnej przeciwnika.

Drugą część publikacji otwiera rozdział poświęcony sferze materialnej walki informacyjnej. Zwrócono tutaj uwagę na miejsce i zadania tego rodzaju walki we współczesnych konfliktach zbrojnych. Następnie omówiono sferę duchową walki informacyjnej, dotyczącą bardzo interesującej materii, a mianowicie oddziaływania owej walki na psychikę człowieka. Szczególnie ciekawym zagadnieniem jest wpływ sekt i nowych ruchów religijnych agresywnie i manipulacyjnie działających na człowieka. W dalszej części monografii zaprezentowano instrumenty wykorzystywane w walkach i operacjach informacyjnych. Jednym z najczęściej stosowanych i skutecznych narzędzi jest dezinformacja prowadzona zarówno w czasie wojny, jak i pokoju przez praktycznie wszystkie podmioty międzynarodowe. Wśród innych narzędzi skutecznych w prowadzeniu walki Autor wymienia: broń elektromagnetyczną, broń kinetyczną, nowoczesne technologie, technikę przyszłości oraz nanotechnologię. Ostatni rozdział książki zatytułowany *Kontrola społeczeństwa* poświęcony został szczególnemu rodzajowi prowadzenia walki informacyjnej ukierunkowanej na pojedynczego człowieka i określone zbiorowości. Omówiono tutaj realizowane w wielu państwach badania w zakresie m.in. kontrolowania umysłu techniką oddziaływania na człowieka lub przy wykorzystaniu technologii elektromagnetycznych. Zwrócono także uwagę na kwestię inwigilacji społeczeństwa, która współcześnie przybiera charakter totalny, ograniczając tym samym prywatność członków społeczeństwa.

Chociaż zamierzeniem Autora publikacji nie było zapewne całkowite wyczerpanie tematu, to udało się w sposób kompleksowy omówić najważniejsze zjawiska i procesy dotyczące walki informacyjnej w asymetrycznym środowisku bezpieczeństwa oraz pokazać różnorodność i złożoność owej walki. Autor potraktował temat całościowo, korzystając z dorobku wielu różnych dziedzin wiedzy: prawa międzynarodowego, karnego, policyjnego, kryminologii, kryminalistyki, socjologii, psychologii społecznej, ekonomii, politologii, nauk technicznych i wojskowych. Tak szerokie i różnorodne ujęcie tematu znacznie wzbogaca dotychczasową debatę na ten temat i może stanowić inspirację do dalszej wielowątkowej wymiany poglądów. Książka stanowi doskonałą podbudowę

teoretyczną i praktyczną dla wszystkich tych, którzy pragnęliby analizować wpływ walki informacyjnej na funkcjonowanie poszczególnych państw, podmiotów pozapaństwowych oraz społeczeństw. Obiektywnym okiem specjalisty i znawcy tematu Autor nakreślił charakter i obszar aktualnych i przyszłych wyzwań, jakie stoją przed organizacjami państwowymi w dobie społeczeństwa informacyjnego. Wzbogacił również dyskurs na temat roli informacji i cyberprzestrzeni zarówno w wymiarze politycznym, społecznym, jak i informacyjnym.

Publikację cechuje jasna, klarowna konstrukcja, różnorodność poruszanych kwestii, co zasługuje na szczerze uznanie. Książka opatrzona jest bogatą literaturą fachową w języku polskim i angielskim, na którą składają się różne typy dokumentów: materiały źródłowe, w tym akty prawne i dokumenty urzędowe, wydawnictwa zwarte, artykuły naukowe oraz strony internetowe (Żebrowski 2016: 539–554). W sumie w publikacji zacytowano 473 pozycje bibliograficznych, w tym 329 książek i 103 artykuły naukowe. Monografia została ponadto opatrzona licznymi rysunkami i tabelami, które wpłynęły in plus na odbiór omawianych zagadnień. Na końcu książki zamieszczono także *Spis rysunków i tabel* (Żebrowski 2016: 555–557).

Logicznie zbudowana narracja, trafne uwagi i prognozy uczyniły omawianą książkę publikacją o dużej wartości naukowej, otwierającą nowe obszary badawcze dla zainteresowanych tą tematyką naukowców. Ten argument uzasadnia potrzebę powstania owej monografii, w której poruszono zagadnienia nieuwzględnione w dotychczasowych pracach na temat walki informacyjnej, bądź przedstawiono je w sposób niewystarczający. Opracowanie ma niewątpliwie walory eksplanacyjne, stanowi ważne uzupełnienie literatury przedmiotu, będąc jednocześnie źródłem wiedzy o zjawisku walki informacyjnej w różnorodnych jej odsłonach.

Dużą zaletą książki jest prostota języka, jakim Autor operuje w przedstawieniu, skądinąd skomplikowanych, zagadnień z pogranicza stosunków międzynarodowych, wojskowości i informatyki. Pozwala to zrozumieć zjawiska związane z wojną informacyjną czytelnikowi, nawet słabo wprowadzonemu w tę tematykę. Zagłębiając się w problematykę walki informacyjnej czytelnikowi towarzyszy przekonanie, że twórca doskonale zna i rozumie zjawiska, które opisuje. Świadczy to o dogłębnej znajomości tematu zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym i, nieczęstej dzisiaj wśród Autorów, umiejętności mówienia w prosty sposób o zjawiskach, które w rzeczywistości prostymi nie są.

W zasadzie autorka recenzji nie dopatrzyła się znaczących uchybień w publikacji, formalna i merytoryczna konstrukcja pracy wydaje się poprawna. W jej przekonaniu publikacja może liczyć na sporą grupę

odbiorców interesujących się zagadnieniem walki informacyjnej i zagrożeń asymetrycznych. Z uwagi na informacyjny, ale i praktyczny charakter treści zawartych w książce, w przekonaniu recenzentki, śmiało mogą po nią sięgać, oprócz polityków, studentów, zwykłych użytkowników nowych technologii, pasjonatów i badaczy zjawiska, także funkcjonariusze organów ścigania. Decyduje o tym przede wszystkim nowatorska tematyka oraz aktualność prezentowanych danych.

Bibliografia

- Andrzej Żebrowski (WWW), <http://nauka-polska.pl/dhtml/raporty/ludzieNauki?rtype=opis&objectId=205215&lang=pl> (11.03.2016).
- Dr hab. inż. Andrzej Żebrowski, Prof. UP (WWW), http://www.politologia.up.krakow.pl/1,192,o_institucie,struktura_organizacyjna,katedra_bezpieczenstwa_wewnetrzne_go_panstwa,prof_up__dr_hab_inz_andrzej_zebrowski.html (11.03.2016).
- Gawliczek P., Pawłowski J. 2003, *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa.
- Janczak J. 2001, *Zakłócenie informacyjne*, Warszawa.
- Kwećka R. 2001, *Informacja w walce zbrojnej*, Warszawa.
- Pasieczny L. 1981, *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa.
- Pawłowski J. 2009, *Zagrożenia asymetryczne w wojskowej myśli strategicznej* [w:] *Zagrożenia asymetryczne współczesnego świata*, red. S. Wojciechowski, R. Fiedler, Poznań.
- Żebrowski A. 2016, *Walka informacyjna w asymetrycznym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Wybrane problemy*, „Prace Monograficzne” nr 740, Kraków.

Joanna Dzwonczyk*

PIOTR SZTOMPKA, *KAPITAŁ SPOŁECZNY. TEORIA PRZESTRZENI MIĘDZYLUDZKIEJ*, WYDAWNICTWO ZNAK, KRAKÓW 2016, 350 SS.

To już kolejna pozycja¹ w dorobku Piotra Sztompki wydana przez Wydawnictwo Znak. Jak podkreśla sam Autor w *Słowie wstępnym*, książka ma charakter teoretyczny i dotyczy modelu społeczeństwa, w którym centralną kategorią jest kapitał społeczny. Podkreśla przy tym, że ujęcie takie charakterystyczne jest dla tzw. trzeciej socjologii, która „postrzega człowieka jako istotę głęboko zanurzoną w przestrzeni międzyludzkiej. Przestrzeń międzyludzka jest ukonstytuowana przez rozmaite relacje, odniesienia jednych ludzi do drugich” (s. 12).

Publikacja składa się z trzech części, podzielonych na jedenaście rozdziałów, i ośmiu tez, stanowiących swego rodzaju zakończenie, w których Autor podsumował treść książki oraz bibliografii.

W części pierwszej Piotr Sztompka prezentuje główne założenia trzeciej socjologii, dla której przestrzeń międzyludzka jest centralną kategorią. W rozdziale pierwszym po przedstawieniu w syntetyczny sposób założeń „dwóch pierwszych socjologii” – pierwszej koncentrującej się na całościach społecznych (konceptje Augusta Comte’a i Herberta Spencera), drugiej skupiającej się na analizie działań jednostek (Max Weber i Talcott Parsons), Autor przechodzi do omówienia założeń trzeciej socjologii, której twórcą był Georg Simmel, skupiający uwagę „nie na całości, nie na elementach, ale na relacjach między elementami” (s. 25). W kolejnych rozdziałach tej części Piotr Sztompka przedstawia poglądy siedmiu „olbrzymów” – jak za Robertem K. Mertonem (1965) – określa prekursorów teorii przestrzeni międzyludzkiej. Wśród europejskich twórców trzeciej socjologii wymienia wspomnia-

* Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: dzwonzcj@uek.krakow.pl

¹ Wcześniej ukazały się *Socjologia. Analiza społeczeństwa* (2002); *Socjologia zmian społecznych* (2005); *Zaufanie: fundament społeczeństwa* (2007). Pomijam tu pozycje, których P. Sztompka był współredaktorem.

nego już Georga Simmela, Alfreda Schütza i Norberta Eliasa. Ten pierwszy, wprowadzając do socjologii geometryczną metaforę przestrzeni² kładącą nacisk na formy relacji międzyludzkich podlegających nieustannemu przeobrażeniu (Simmel 1971: 2008), stał się zdaniem Autora „ojcem założycielem” trzeciej socjologii. Alfred Schütz, kontynuator fenomenologii Edmunda Husserla, zwrócił uwagę na rolę otoczenia, które tworzą inni ludzie, co powoduje, iż wszystkie sytuacje, w których uczestniczą jednostki, mają charakter dwustronny, intersubiektywny (Schütz 1970). Zasługą Norberta Eliasa było przełamanie opozycji „ja” – „my” i ukazanie znaczenia dla jednostki relacji z innymi. Relacje te wpływają na osobowość jednostek uczestniczących w nich, kształtując przy tym większe całości społeczne i dokonujące się w społeczeństwie zmiany (Elias 2008). W kolejnym rozdziale Piotr Sztompka przedstawił koncepcje czterech socjologów amerykańskich. Zasługą Georga H. Meada³ było zarówno zwrócenie uwagi na społeczną naturę człowieka, jak i rolę działań/interakcji zachodzących między jednostkami, dla których niezwykle istotne jest wspólne rozumienie znaczeń (gestów, słów, języka). Mead wskazał też, co charakterystyczne dla trzeciej socjologii, że wszelkie zmiany społeczne mają swe źródło w zwykłej, codziennej aktywności jednostek. Kolejną postacią, zdaniem Autora książki, niezwykle istotną dla rozwoju teorii przestrzeni międzyludzkiej, był Erving Goffman, który odwołując się do pojęcia „porządku interakcyjnego”, naukowo opisał kształt życia codziennego. Wprowadzone przez niego metafory teatru (Goffman 2000), gry (Goffman 1969) i rytuału (Goffman 1971) wydobyły na światło dzienne często nieuświadamiane pokłady relacji międzyludzkich, zdaniem Piotra Sztompki, niezwykle istotnych dla rozwoju trzeciej socjologii. Jonathan H. Turner za najważniejsze zadanie socjologii uznał kontekst, w którym zachodzą interakcje. Do najważniejszych kontekstów zewnętrznych należą: kultura, struktura społeczna, ekologia (organizacja przestrzeni), zaś wśród kontekstów wewnętrznych Turner wymienia uwarunkowania psychologiczne jednostek uczestniczących w interakcjach i emocje (Turner 2002). Turnerowska analiza, zwłaszcza zewnętrznych, uwarunkowań interakcji wzbogaciła według Sztompki w znaczącym stopniu obszar badań trzeciej socjologii. Ostatnim z „olbrzymów”, którego poglądy prezentuje Autor, jest Randall Collins, twórca pojęcia „łańcuchów

² W przypadku pierwszej socjologii dominowała metafora organiczna ujmująca społeczeństwo w kategoriach nieredukowalnej całości; druga socjologia operowała metaforą atomistyczną i koncentrowała się na indywidualnych działaniach ludzkich.

³ Poglądy G.H. Meada Autor prezentuje, odwołując się do opracowań Herberta Blumera (1986), który opracował i usystematyzował spuściznę Meada, jak też wprowadził określenie „symboliczny interakcjonizm”.

interakcyjnych”, czyli sekwencji powiązanych interakcji, które mają charakter rytuałów (Collins 2004). Na kształt interakcji w istotnym stopniu wpływa „energia emocjonalna” i to właśnie pojęcie, jak też zwrócenie uwagi na znaczenie emocji w procesie interakcji stanowi największy wkład Collinsa w teorię trzeciej socjologii.

Część druga książki dotyczy przestrzeni międzyludzkiej i składa się z pięciu rozdziałów, w których Piotr Sztompka, nawiązując do ustaleń omawianych wcześniej autorów, przedstawia zagadnienie relacji międzyludzkich zachodzących, „działających się” w przestrzeni międzyludzkiej. Swój wywód rozpoczyna od zaprezentowania ogólnego modelu relacji międzyludzkich, czemu służy omówienie dziesięciu cech relacji⁴. Następnie przedstawia kryteria różnicujące relacje⁵ i typowe kształty relacji⁶. Ostatnia część rozdziału dotyczy krystalizacji i atrofii relacji. W kolejnym rozdziale Autor dogłębnie analizuje cztery relacje moralne: zaufanie, wzajemność, szacunek i sprawiedliwość, które obok lojalności i solidarności, składają się na przestrzeń moralną właściwą zarówno jednostkom, jak i zbiorowościom. Kolejny rozdział poświęcony jest dwóm typom złożonych relacji moralnych, tj. przyjaźni i *guanxi*. Ta pierwsza jest przykładem relacji autotelicznej, w odróżnieniu od *guanxi*, które obok elementu relacji moralnych właściwych przyjaźni (zaufania i wiarygodności, wzajemności i lojalności) zawiera istotny ładunek „interesowności”. *Guanxi* łączy przyjaźń z „instrumentalną strategią budowania relacji stanowiących fundament dla przyszłych działań handlowych czy biznesowych” (s. 214). W przedostatnim rozdziale części drugiej Autor omawia różne konfiguracje przestrzeni międzyludzkiej, uwzględniając dwie skale czasowe: codzienną (przestrzeń międzyludzka prywatna i grupowa w danym momencie czasu) i biograficzną (przestrzeń międzyludzka indywidualna i grupowa w zmienności), by następnie skoncentrować się na skali historycznej, tj. przestrzeni międzyludzkiej w procesie „bardzo długiego trwania”

⁴ Są to: wzajemność; znaczenia; wzajemne rozpoznanie; sytuacja (w której relacja przebiega); identyfikacja partnera, oczekiwania i zamierzenia wobec partnera relacji oraz projekcja intencji partnera; inicjacja działań; „kariera” (powtarzalność, trwałość, intensywność) relacji; emocje; kontekst biograficzny i kulturowy, w którym zachodzi relacja (s. 91–98).

⁵ Są to: trwałość; częstotliwość; stopień rozpoznawalności partnera; stopień regulacji noramtywnej; powód i cel istnienia relacji; siła bądź słabość relacji; uwarunkowania przestrzenne, w których zachodzą relacje (s. 98–120).

⁶ Typowe kształty relacji to: kontakt społeczny (dotyczy nieznanym); interakcja społeczna oparta na wymianie, która może występować w różnych odmianach; stosunki społeczne (dotyczące nie jednostek, a pozycji społecznych); więzi społeczne, stanowiące specyficzną formę stosunków społecznych, w których istotną rolę odgrywają emocje oraz tożsamość społeczna, oparta na więziach społecznych, w których występuje poczucie emocjonalnej wspólnoty nie z jednostką, lecz całą grupą, o której myśli się w kategoriach „my” (s. 120–142).

(s. 244)⁷ i syntetycznie scharakteryzować aktualną przestrzeń międzyludzką. Ustalenia poczynione w kolejnych rozdziałach części drugiej zostają zwieńczone rozdziałem dotyczącym podmiotowości społecznej realizującej się w przestrzeni międzyludzkiej. Autor omawia w nim mechanizm zmian społecznych, nawiązując do własnej, sformułowanej na początku lat dziewięćdziesiątych teorii stawania się społeczeństwa (Sztompka 1991). Zauważa przy tym, że „Oba czynniki składające się na praktyki zmieniające społeczeństwo, czyli właściwości samych jednostek i cechy struktur, w obrębie których działają, dadzą się wywieść z charakteru ich prywatnych sieci relacji oraz zbiorowych sieci relacji w grupach, do których należą, czyli z kształtu indywidualnych i zbiorowych przestrzeni międzyludzkich” (s. 257). Tym, co przesądza o zmianach społecznych jest podmiotowość społeczna, której źródłem są realcje jednostek z innymi, ulegające skomplikowaniu i nasileniu w ruchach społecznych, które odpowiadają za oddolne zmiany systemowe. Sztompka wyróżnia sześć podmiotów inicjatorów zmian⁸ i pokazuje, jak istotną rolę w ich dokonywaniu się odgrywa przestrzeń międzyludzka.

Ostatnia, trzecia część książki, składająca się z trzech rozdziałów, jest, biorąc pod uwagę tytuł książki, kluczowa, gdyż porusza zagadnienie kapitału społecznego. W pierwszym rozdziale tej części Autor przedstawia historię i różne ujęcia kapitału społecznego, wychodząc od rozważań dotyczących kapitału ludzkiego. Zauważa przy tym, że problematyka kapitału społecznego pojawiła się w socjologii niejako mimochodem (s. 286). Wśród prekursorów idei kapitału społecznego obok twórczyni samego pojęcia Lyndy H. Hanifan, Autor wymienia Pierre’a Bourdieu (1980), Jamesa Colemana (1988) i kontynuatora jego badań Baraka Richmana (2006) oraz Roberta Putnama (1993), których koncepcje przedstawia w syntetyczny sposób. Wśród współczesnych badaczy kapitału społecznego Sztompka wyróżnia między innymi Francisa Fukuyamę (1995), który zwraca uwagę na rolę kapitału społecznego w rozwoju gospodarczym. Wskazuje też na coraz częściej eksponowany kolektywny wymiar kapitału społecznego, w którym to ujęciu do rangi kapitału urastają relacje społeczne, dzięki którym jednostka osiąga korzyści.

⁷ W odniesieniu do której bardzo ważną rolę odgrywają tożsamości społeczne, zwłaszcza podział „my” – „oni”.

⁸ Są to: innowacje jednostki (do których Autor zalicza też przywódców charyzmatycznych); innowacje role (np. wynalazcy czy artyści); organizacje innowacyjne (mające konstytutywny obowiązek inicjowania i wprowadzania innowacji – np. parlamenty, think tanki); środowiska o charakterze nowatorskim, najczęściej mające charakter kontestacyjny (np. cyganeria, ale i sekty religijne); ruchy społeczne, wreszcie zwykli ludzie w swym codziennym życiu, którzy adaptują innowację, doprowadzając tym samym do jej zakorzenienia (s. 269–273).

Przywołuje w tym miejscu opinię jednego z najbardziej znanych współczesnych badaczy kapitału społecznego Alejandro Portesa (1998: 7): „Aby posiadać kapitał społeczny, jednostka musi pozostawać w relacjach z innymi, i to właśnie owi inni, a nie sama jednostka, są rzeczywistym źródłem korzyści” (s. 294). Autor książki opowiada się za dwustronnym ujmowaniem kapitału społecznego, które proponuje Christopher Prendergast (2005: 714). Zgodnie tym ujęciem, kapitał społeczny to „zdolność jednostki do pozyskania cennych dóbr materialnych lub symbolicznych dzięki relacjom społecznym lub członkostwu w grupie, a także zdolność zbiorowości do podjęcia działań kolektywnych, dzięki dobrowolnemu uczestnictwu, zaufaniu do instytucji i kierowaniu się uznanymi standardami postępowania” (s. 295). Takie spojrzenie pozwala Autorowi przedstawić, w kolejnym rozdziale, korzyści z kapitału społecznego w wymiarze indywidualnym i kolektywnym. Piotr Sztompka analizuje je przez pryzmat ludzkich potrzeb, wśród których wymienia: dążenie do bezpieczeństwa egzystencjalnego; potrzebę kontaktu z innymi ludźmi; potrzeby widowni i społecznego zwierciadła⁹; wreszcie zapotrzebowanie na drogowskazy¹⁰. Autor zwraca też uwagę na korzyści, jakie kapitał społeczny przynosi zbiorowościom. Wymienia wśród nich poczucie wspólnoty, sprzyjające silnemu i trwałemu ukształtowaniu tożsamości społecznej, ale też i te bardziej wymiernej natury, które wiążą się ze wzmocnieniem kooperacji, mobilizacji, innowacyjności, efektywności i obniżeniem kosztów transakcyjnych. Wskazuje też na pozytywne korelacje pomiędzy poziomem kapitału społecznego a stopniem rozwoju ekonomicznego i demokracji. W ostatnim rozdziale Autor, bazując na wynikach badań empirycznych, omawia różne rodzaje kapitału społecznego: kapitał wiążący i pomostowy, kapitał oparty na relacjach inkluzywnych i ekskluzywnych czy więziach horyzontalnych i wertykalnych. Wskazuje też czynniki sprzyjające wzmocnieniu, ale i osłabianiu kapitału społecznego oraz sygnalizuje dysfunkcje kapitału społecznego, których jednak szerzej nie omawia, co mogłoby budzić pewnien niedosyt. Jednak, biorąc pod uwagę to, że w rozdziale pierwszym Piotr Sztompka deklaruje skupienie się na relacjach pozytywnych (s. 35), szczególnie relacjach moralnych, nie można czynić zarzutu z faktu jedynie zwrócenia uwagi na „ciemną stronę kapitału społecznego”¹¹.

⁹ W pierwszym przypadku chodzi o potrzebę istnienia publiczności dla naszej autoprezentacji, tj. kogoś, z kim możemy się podzielić swoimi sukcesami; w drugim o reakcje innych (zwłaszcza, nawiązując do koncepcji G.H. Meada, „istotnych innych”) na nasze działania.

¹⁰ Relacje z innymi pozwalają nam poznać określone schematy postępowania, zrozumieć, co jest dozwolone, a co nie i jak należy reagować w określonych sytuacjach.

¹¹ Nawiązuję tu do tytułu jednego z rozdziałów *Samotnej gry w kręgle* (Putnam 2008: 573).

Omawiana książka jest niezwykle cenną pozycją na polskim rynku wydawniczym przede wszystkim dlatego, że uzupełnia swego rodzaju lukę dotyczącą „społecznych” korzeni koncepcji kapitału społecznego. Piotr Sztompka osadził to pojęcie w teorii socjologicznej i wprowadził do szerszego obiegu naukowego teorię przestrzeni międzyludzkiej, przedstawiając przy tym genezę i podstawowe założenia trzeciej socjologii. Usystematyzowanie zagadnień związanych z relacjami społecznymi i ich konsekwencjami dla jednostek, ale i szerszych zbiorowości, włączając w to całe społeczeństwa, jest chyba największym atutem tej publikacji. Książka jest przy tym napisana w sposób zwarty i konsekwentny, spójny, logiczny i, co ważne, przystępnym językiem. Bardzo dobrym pomysłem było wplecenie w narrację naukową fragmentów dzieł trzech wielkich pisarzy iberoamerykańskich: Mario Vargasa Llosy, Gabriela Garcii Márqueza i Julio Cortazara. Te „literackie przerywniki” bowiem nie tylko obrazują, egzemplifikują naukowe rozważania, ale są też widocznym dowodem powiązania trzeciej socjologii z życiem codziennym¹². Jeśli miałabym zgłosić jakąś uwagę krytyczną, to dotyczy ona części odnoszącej się do podmiotowości, a dokładniej podrozdziału, w którym mowa jest o podmiotach inicjujących zmiany. Autor na s. 269 pisze, iż podmiotów tych jest sześć i kolejno je omawia, jednak brakuje postawienia przysłówiowej „kropki nad i” i dookreślenia wprost szóstego podmiotu zmian, a więc społeczeństwa, w którym poprzez opisywaną przez Piotra Sztompkę adaptację innowacji i jej praktykowanie dochodzi do zmiany społecznej.

Za istotną zaletę omawianej książki obok wspomnianego już naukowego osadzenia i uporządkowania problematyki kapitału społecznego uznać też należy to, że Autorowi, po raz kolejny zresztą¹³, udało się „dogonić” polskie społeczeństwo, w którym deficyt kapitału społecznego jest jednym z największych problemów i wyzwań. Mimo „czysto teoretycznego” charakteru publikacji, jest ona swego rodzaju rekomendacją czy wręcz zbiorem całkiem praktycznych wskazówek.

Bibliografia

- Blumer H. 1986, *Symbolic, Interactionism. Perspective and Method*, Berkeley.
Bourdieu P. 1980, *Le Capital Social: Notes Provisoires*, „Actes de la Recherche en Sciences Sociales”, Vol. 3.

¹² Trzecia socjologia określana jest też jako „socjologia codzienności”.

¹³ Tak było w przypadku poprzedniej książki (Sztompka 2007), stanowiącej swego rodzaju tematyczne preludium do omawianej publikacji.

- Coleman J. 1988, *Social Capital In the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology”, Vol. 94, suplement.
- Collins R. 2004, *Interactions Ritual Chains*, Princeton.
- Elias N. 2008, *Spółeczeństwo jednostek*, tłum. J. Stawiński, Warszawa.
- Fukuyama F. 1995, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York.
- Goffman E. 1969, *Strategic Interaction*, Philadelphia.
- Goffman E. 1971, *The Presentation of Self in Everday Life*, Harmondsworth.
- Goffman E. 2000, *Człowiek w teatrze życia codziennego*, tłum. H. Datner-Śpiewak, Warszawa.
- Merton R.K. 1965, *On the Shoulders of Giants*, New York.
- Portes A. 1988, *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, „Annual Review of Sociology”, Vol. 24.
- Prendergast Ch. 2005, *Social Capital [w:] Encyclopedia of Social Theory*, ed. G. Ritzer, Vol. II, London.
- Putnam R.D. 1993, *Making Democracy Work*, Princeton.
- Putnam R.D. 2008, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Warszawa.
- Richman B.D. 2006, *How Community Institutions Create Economic Advantage. Jewish Diamont Merchants in New York*, „Low & Social Inquiry”, Vol. 31, No 2.
- Schütz A. 1970, *On Phenomenology and Social Relation*, Chicago.
- Simmel G. 1971, *On Individuality and Social Forms*, Chicago.
- Simmel G. 2008, *Pisma socjologiczne*, tłum. M. Łukasiewicz, Warszawa.
- Sztompka P. 1991, *Society in Action. The Theory of Social Becoming*, Cambridge.
- Sztompka P. 2007, *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, Kraków.
- Turner J.H. 2002, *Face to Face. Toward a Sociological Theory of Interpersonal Behavior*, Stanford.

Kamil M. Kuśmider*

**SPRAWOZDANIE Z MIĘDZYNARODOWEJ
KONFERENCJI NAUKOWEJ „DEBIUT NAUKOWY
2015 – ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ”,
1 LIPCA 2016 r., BIELSKO-BIAŁA**

Kolejny już raz został ogłoszony konkurs na innowacyjny artykuł, projekt lub esej, pt.: „Debiut naukowy 2015”, którego tematem wiodącym w 2015 r. był „Zrównoważony rozwój”. Projekt ten, tak jak dotychczas przez sześć lat, zorganizowało Biuro prof. dr. hab. inż. Jerzego Buzka – Posła do Parlamentu Europejskiego w Raciborzu, z którym ściśle współpracowały: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu, Koło Naukowe Doktorantów Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego oraz Національна Академія Педагогічних Наук України.

Projekt miał charakter otwarty, a jego uczestnikami byli studenci studiów I, II i III stopnia, a także absolwenci bez tytułu naukowego doktora. Przedsięwzięcie postawiło sobie za cel stworzenie warunków debiutu autorom poprzez udział i wystąpienie podczas międzynarodowej konferencji naukowej oraz publikację o profilu naukowym w recenzowanym sprawozdaniu konferencji.

Międzynarodową konferencję naukową „Debiut naukowy 2015 – Zrównoważony rozwój”, która odbyła się 1 lipca 2016 r. w Wyższej Szkole Administracji w Bielsku-Białej przy pl. Marcina Lutra 7, otworzył Prorektor ds. nauki PWSZ w Raciborzu dr Jakub Berezowski. Konferencja miała na celu integrowanie naukowców, przede wszystkim młodych, z różnych ośrodków naukowych zarówno z kraju, jak i zagranicą. W sesji międzynarodowej – *Multidimensional nature of sustainable development* prelegenci podczas wystąpień odnieśli się do zagadnień dotyczących ekologii, prawa i istniejącej korupcji: „Composite fluorine-containing membranes, functionalized carbonnanotubes, for water treat-

* Doktorant w ramach Interdyscyplinarnych Humanistycznych Studiów Doktoranckich na Uniwersytecie Łódzkim w Katedrze Studiów Brytyjskich i Krajów Wspólnoty Brytyjskiej, e-mail: ka-mix@wp.pl

ment in the light of sustainable development” (Anastasia Getmanenko, National University of „Kyiv-Mohyla Academy” Kirovograd, UA), „The right of the victim to have the damage redressed and the enforceability of the mediation settlement – the polish perspective” (Barbara J. Pawlak, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie) oraz „Питання про існування корупції в Україні: як одне з проблем сталого розвитку країни”; „Istnienie korupcji na Ukrainie w aspekcie do pytania o zrównoważony rozwój kraju” (Ksenia Pyryn, WSM Warszawa, Kirovograd, UA).

Po krótkiej przerwie kawowej odbyły się wystąpienia w dwóch sesjach, w pięciu panelach tematycznych. Swoje tematy zaprezentowali przedstawiciele trzydziestu polskich uczelni.

Konferencja obejmowała wymianę poglądów na temat zrównoważonego rozwoju w różnym kontekście, m.in.: gospodarki, dotyczącego jej prawa i polityki oraz aspektu społecznego i kulturowego, jako wyzwania wobec sportu, edukacji, turystyki, ekologii oraz architektury.

Moderatorem pierwszego panelu była mgr Agata Pyrżyńska z Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu. Podczas tej sesji swoje wystąpienie miało dwunastu prelegentów. Autorzy poszczególnych wystąpień zwracali uwagę na biznes, finanse, strategię gospodarki, prawo i politykę oraz aspekt społeczny i kulturowy w procesach transformacji. Tematyka biznesu, finansów i strategii globalnej gospodarki przewijała się w wystąpieniach dotyczących tworzenia wspólnych wartości jako nowego rozumienia zrównoważonego rozwoju, cech innowacyjnego modelu biznesowego dla zrównoważonego rozwoju, przewidywaniu kryzysu i obrony przed nim oraz nakładów na badania i rozwój będących istotnymi czynnikami rozwoju gospodarczego. W kategorii prawo i polityka jako instrumentów procesów zmian, podjęto dyskusję nad sankcjami ekonomicznymi i politycznymi wobec zrównoważonego rozwoju, wpływem start-upów w kształtowaniu poziomu zrównoważonego rozwoju w Polsce, prawem wyborczym obywateli państw UE przebywających poza państwem pochodzenia, Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwem wodnym jako problematyką ograniczonych zasobów wodnych na przykładzie Libii oraz analizę współpracy Transgranicznej Polsko-Białorusko-Ukraińskiej jako Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. W panelu tym znalazły się bieżące tematy odnoszące się do socjologii i demografii, tak ważnych współcześnie w procesach transformacji: globalne wyzwania dla zrównoważonego rozwoju miast – problem „urbanizacji biedy” na światowych peryferiach, motywacja 3.0 i kultura organizacyjna jako czynniki wspierające zrównoważony rozwój organizacji. Społeczne i kulturowe zmiany naszego społeczeństwa zostały ukazane jako strategia zrównoważonego

rozwoju w kontekście tożsamości narodowej polskiego emigranta w Wielkiej Brytanii.

W panelu drugim, którego moderatorem była dr Małgorzata Durzewska z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, podnieszono tematykę zrównoważonego rozwoju jako wyzwania wobec edukacji, sportu i turystyki. Wystąpienia odnosiły się do następujących tematów: *outdoor* i *Adventure Education* jako droga edukacji i interioryzacji wartości warunkujących wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju, (nie)zrównoważony rozwój dzieci w wieku przedszkolnym ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz kształtowanie postaw konsumencyjnych u dzieci. Wśród prezentacji odnoszono się również do ekologii, ochrony środowiska i aspektu architektonicznego w kontekście zrównoważonego rozwoju. Temat ekologii zaznaczył się w prezentacjach: potencjał wybranych biopaliw stałych możliwy do wykorzystania na cele energetyczne w aspekcie zrównoważonego rozwoju energetycznego oraz ekorozwój nową ideą w budownictwie. O środowisku traktowały wystąpienia prelegentów, którzy zwrócili uwagę na zrównoważony rozwój a dopuszczalność mediacji w sprawach z zakresu ochrony środowiska; patent na wiedzę tradycyjną, czyli problematyka bioprospekcji w ujęciu zrównoważonego rozwoju, zielony marketing jako marketingowe podejście do zrównoważonego rozwoju i do kwestii produktów zielonych, nowe strategie terapeutyczne oferowane przez inżynierię tkankową oraz ekorozwój i innowacje jako problem pewnego oksymoronu – dylemat – zjeść ciastko i je mieć. Aspekt architektoniczny podjęto w prezentacjach: kreatywne przestrzenie w miastach przemysłowych na przykładzie Łodzi oraz promocja miast a ich zrównoważony rozwój na przykładzie inwestycji drogowej trasy W–Z w Łodzi.

Uczestnicy konferencji przybliżyli istotne problemy współczesnego świata i Polski. Wszyscy uczestnicy nie tylko przygotowali i wygłosili swoje prezentacje w formie opisu, ale również wskazali rozwiązania w zakresie demografii, socjologii czy gospodarki naszego kraju. Prelegenci, w obu panelach, jako dopełnienie swych wystąpień podjęli się żywej dyskusji. W tegorocznej edycji nagrodzony został temat „Globalne wyzwania dla zrównoważonego rozwoju miast. Problem „urbanizacji biedy” na światowych peryferiach” Jakuba Anusika (UŁ), który otrzymał zaproszenie z rąk premiera Jerzego Buzka do Parlamentu Europejskiego.

Należy podkreślić, iż tematyka opracowań „Debiutu Naukowego 2015” reprezentowała pełen wachlarz wieloaspektowości zrównoważonego rozwoju. Na zakończenie przedstawiciele komitetu organizacyjnego podziękowali wszystkim uczestnikom za zaangażowanie i aktywny udział w konferencji.

Wojciech Furman*

**POLSKO-NIEMIECKA SZKOŁA LETNIA
DLA MŁODYCH DZIENNIKARZY MEDIÓW
REGIONALNYCH I LOKALNYCH Z UKRAINY
UNIwersytet Rzeszowski,
3–10 LIPCA 2016 ROKU**

Projekt tego przedsięwzięcia opierał się na dwóch głównych założeniach. Pierwszym był zamiar przedstawienia sposobów podejścia do powinności dziennikarzy w demokratycznym społeczeństwie na przykładach pochodzących z Polski i Niemiec. Nie chodziło zatem o warsztat dziennikarski, bo tego należy się uczyć w redakcji, lecz o próbę odniesienia współczesnych koncepcji funkcjonowania mediów do praktyki dwóch europejskich krajów, trochę podobnych i trochę odmiennych od Ukrainy. Drugie założenie dotyczyło skoncentrowania się na mediach regionalnych i lokalnych. Dziennikarze mediów centralnych mają wszak więcej możliwości udziału w szkoleniach i wyjazdach niż pracownicy niewielkich redakcji w terenie.

Należy dodać do tego trzecie założenie, że koszty nie powinny stanowić bariery dla uczestników. Dojazd z miejsca zamieszkania do Rzeszowa, zakwaterowanie i wyżywienie, a nawet niewielkie kieszonkowe zostały w całości ujęte w kosztach projektu. W 60% pokryła je Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, na resztę złożyło się wsparcie Województwa Podkarpackiego, Miasta Rzeszowa, Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz społeczna praca organizatorów projektu.

Warunkiem powodzenia był dobór jak najlepszych wykładowców i tłumaczy oraz wysoko motywowanych uczestników. Wszystkie te warunki udało się wypełnić. Sześć dni zajęć podzielono na trzy części, z których każda zajęła po dwa dni. Część pierwszą wypełnili wykładowcy z Uniwersytetu Ludwika Maksymiliana w Monachium, część drugą – znani profesorowie z Warszawy, a trzecią – przedstawiciele gospodarzy.

* Instytut Nauk o Polityce, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: wojciech.furman@ur.edu.pl

Zajęcia rozpoczął dr Paweł Kuca z Instytutu Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Tematem jego wykładu i warsztatów był status oraz problemy zawodowe dziennikarzy regionalnych w Polsce. Wykładowca oparł się na wynikach własnych badań dziennikarzy z województwa podkarpackiego. Zwracał uwagę na warunki zatrudnienia, staż pracy i poziom kwalifikacji oraz opinię o prestiżu zawodu. Zdaniem większości badanych ten prestiż i status materialny maleją. Wolność i niezależność dziennikarzy była oceniana przez badanych jako wysoka, a ingerencje właścicieli mediów w treści publikacji – jako rzadkie i wyjątkowe.

Tematem drugiego dnia był współczesny system medialny w Niemczech, który przedstawiła dr Cornelia Wallner z Uniwersytetu w Monachium. Kształtowanie tego systemu rozpoczęło się od udzielania licencji dla prasy i radia przez władze okupacyjne po II wojnie światowej, a zakończyło się przejęciem i wykupieniem mediów byłej NRD przez wielkie wydawnictwa RFN. W niemieckim radiu i telewizji tradycyjnie silną pozycję ma 22 nadawców publicznych. Dla przykładu telewizja publiczna jest oglądana przez 45% widzów, a jej udział w rynku reklamy telewizyjnej przekracza 90%. Zasady funkcjonowania mediów regionalnych określają poszczególne kraje związkowe. Widoczne są skutki koncentracji mediów, ponieważ nawet w bogatych Niemczech na obszarze zamieszkałym przez 40% ludności, dostępne jest tylko jedno lokalne wydanie gazety codziennej.

Trzeci dzień zajęć dotyczył niemieckich mediów regionalnych i lokalnych. Przedstawił je dr Philip Baugut z Uniwersytetu w Monachium. Są to media bliskie odbiorcom i cieszące się ich zainteresowaniem. Informując o wydarzeniach, kształtują lokalną opinię publiczną, kontrolują miejscowe władze, wnoszą wkład w poczucie lokalnej tożsamości, a także świadczą usługi. Typowy niemiecki dziennikarz pracujący w mediach lokalnych jest mężczyzną w wieku 41 lat, z wyższym wykształceniem, jest zatrudniony na etacie, a do zawodu trafił, odbywając praktykę w redakcji.

Dopełnieniem trzeciego dnia był wykład mgr Kathariny Neumann z Uniwersytetu w Monachium na temat dziennikarskich doniesień o aktach terroru. Jako wstęp posłużył cytat z tego, co oświadczył Andres Breivik: „Chciałem zabić tyłu, żeby mój manifest został zauważony przez prasę światową. Samo zabijanie było formalnością”. Czy zatem donoszenie o aktach terroru nie jest współdziałaniem z terrorystami? Czy nie przyczynia się do wzmacniania przekonań ekstremistów? Na podstawie pogłębionych wywiadów z byłymi uczestnikami niemieckich ugrupowań ekstremistycznych autorka sformułowała następujące wskazówki dla dziennikarzy: Należy unikać dramatycznych, emocjonalnych i szczegółowych opisów wydarzeń, natomiast trzeba kłaść nacisk na

karanie sprawców, zamieszczać wypowiedzi byłych ekstremistów, którzy mówią o tym, dlaczego zerwali z terrorem, oraz pokazywać możliwości powrotu do normalnego życia.

W czwartym dniu zajęć prof. dr hab. Kazimierz Wolny-Zmorzyński z Uniwersytetu Warszawskiego przedstawił gatunki dziennikarskie stosowane w polskich mediach regionalnych i lokalnych. Powołując się na wyniki wielu badań stwierdził, że przeważają wśród nich gatunki informacyjne. Podkreślił przy tym, że media lokalne stanowią istotną płaszczyznę deliberacji na tematy ważne dla niewielkich społeczności.

Kolejny dzień zajęć należał do prof. dr. hab. Jacka Sobczaka z Uniwersytetu SWPS w Warszawie. Jest on autorem podręcznika akademickiego z prawa prasowego i wielu publikacji o etyce dziennikarskiej, a ponadto sędzią Sądu Najwyższego. Wykład został oparty na historii prawa autorskiego, a następnie prawa prasowego, i był pełen przykładów z bogatej praktyki sądowej.

W ostatnim dniu zajęć prof. nadzw. dr hab. Wojciech Furman z Uniwersytetu Rzeszowskiego przedstawił modele interakcji dziennikarzy oraz polityków korzystających z pomocy specjalistów public relations. Zostały one wsparte przykładami polskiego dziennikarstwa śledczego. Dawne głośne przypadki, takie jak opublikowane 19 lat temu „Wakacje z agentem”, wzbudziły umiarkowane zainteresowanie słuchaczy. Najżywszą dyskusję wywołał przypadek sprzed trzech lat, kiedy to dziennikarz Telewizji Polskiej, pochodzący z Kuby Endy Gęsina-Torres, podał się za uchodźcę i nagrał ukrytą kamerą sceny niewłaściwego traktowania uchodźców z Kaukazu przez personel białostockiego ośrodka. Film został wyemitowany, a dziennikarz stanął przed sądem oskarżony o wprowadzenie władz w błąd, ponieważ zataił, że jest obywatelem polskim. Sąd rejonowy, a potem sąd okręgowy skazały go na grzywnę. Dziennikarz odwołał się do trybunału w Strasburgu, wskazując, że skazanie go naruszyło wolność słowa. Ta sprawa ciągnie się do dzisiaj.

Wykłady i warsztaty trwały codziennie od rana do wczesnego popołudnia. Po krótkiej przerwie obiadowej przewidziano wizyty studyjne w redakcjach i instytucjach. Wszystkie nasze prośby o przyjęcie ukraińskich kolegów i przedstawienie im problemów funkcjonowania redakcji spotkały się z pozytywną odpowiedzią. Kolejne dni przyniosły wizyty w redakcji Gazety Codziennej „Nowiny”, Ośrodka Telewizji Polskiej w Rzeszowie, Polskim Radio Rzeszów oraz w powiatowym tygodniku „Reporter” z Sędziszowa Małopolskiego. Podczas wizyty w Urzędzie Marszałkowskim rozmawiano o współpracy tego urzędu z regionalnymi mediami. Wizyta w ratuszu dała okazję do poznania problemów i osiągnięć miasta Rzeszowa.

Wieczory przeznaczono na program kulturalny. Był wspólny spacer po mieście, wyjazd do Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Jasionce oraz do Muzeum Polaków Ratujących Żydów w Markowej. Znalazł się też czas na rozmowę o współczesnych stosunkach polsko-ukraińskich z posłem Wojciechem Buczakiem.

Doborem uczestników szkoły letniej sprawnie zajęli się nasi partnerzy ze Szkoły Dziennikarstwa Ukraińskiego Uniwersytetu Katolickiego we Lwowie. W 20-osobowej grupie uczestników znaleźli się młodzi dziennikarze z wielu miast Ukrainy. Nie tylko ze Lwowa czy Tarnopola, lecz także z takich miast, jak Charków, Odessa, Czerkasy czy Kirowograd. Ostatecznej selekcji dokonały polskie konsulaty, ponieważ nie wszyscy kandydaci otrzymali w terminie wizy. W sumie przyjechało 19 osób.

O tym, że przedsięwzięcie było udane, świadczą materiały dziennikarskie, jakie ukraińscy dziennikarze opublikowali po powrocie. Jest w nich mowa o życzliwym przyjęciu w Polsce oraz o wielu dobrych wrażeniach. Linki do tych publikacji oraz liczne fotografie są dostępne w witrynie Instytutu Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego pod adresem

<http://www.politologia.univ.rzeszow.pl/pl/aktualnosci/szkola-letnia-dla-dziennikarzy-regionalnych-i-lokalnych-z-ukrainy>