

Nr 2/2018 kwartalnik ISSN 1426-8876

# Przegląd Politologiczny



Political Science Review

## **Rada Naukowa/Scientific Board**

**Andrzej Antoszewski** (Polska), **Timm Beichelt** (Niemcy), **Kong Fan-jun** (Chiny), **Wojciech Forsyński** (Cypr), **Jürgen Neyer** (Niemcy), **Heino Nyssönen** (Finlandia), **Andrzej Mania** (Polska), **Andrzej Stelmach** (Polska), **Ryszard Zięba** (Polska), **Ettore Deodato** (Włochy)

## **Redakcja/Editorial Board**

REDAKTOR NACZELNY/EDITOR-IN-CHIEF

**Tadeusz Wallas**

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO/DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

**Magdalena Musiał-Karg**

SEKRETARZ REDAKCJI/ASSISTANT TO THE EDITOR

**Elżbieta Lesiewicz**

ZASTĘPCA SEKRETARZA REDAKCJI/DEPUTY ASSISTANT TO THE EDITOR

**Rafał Kamprowski**

CZŁONEK/MEMBER

**Zdzisław W. Puślecki, Krzysztof Duda, Marcin Rachwał, Artur Lipiński, Remigiusz Rosicki**

REDAKTORZY JĘZYKOWI/LINGUISTIC EDITORS

**Agnieszka Mielczarek**, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Agnieszka.Mielczarek@amu.edu.pl

**Oleg Mikhalev**, Państwowy Uniwersytet w Woroneżu, mikhalev2003@mail.ru

**Thomas Mehlhausen**, Uniwersytet w Poczdamie, mehlhaus@uni-postdam.de

**Malcolm Czopinski**, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, mczopinski@hotmail.com

REDAKTOR STATYSTYCZNY/STATISTICS EDITOR

**Bolesław Suchocki**, b.suchocki@wp.pl

REDAKTORZY TEMATYCZNI/THEMATIC EDITORS

Teoria polityki – **Zbigniew Blok**, zbigniew.blok@amu.edu.pl

Socjologia polityki – **Krzysztof Palecki**, palecki@if.uj.edu.pl

Partie i systemy partyjne – **Jan Piotr Iwanek**, jan.iwanek@us.edu.pl

Systemy wyborcze – **Arkadiusz Żukowski**, arkadiusz.zukowski@uwar.edu.pl

Kultura polityczna – **Helmut Juros**, h.juros@uksw.edu.pl

Międzynarodowe stosunki polityczne – **Teresa Łoś-Nowak**, tin@poczta.pl

Teoria stosunków międzynarodowych – **Andrzej Gałganek**, galganek@inpid.amu.edu.pl

Stosunki polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej – **Marian Szczepaniak**, marianszczepaniak@wp.pl

Polityka narodowościowa – **Henryk Chałupczak**, henryk.chalupczak@umcs.lublin.pl

Integracja europejska – **Józef Fiszer**, fiszer@isppan.waw.pl

Europeistyka – **Konstanty Adam Wojtaszczyk**, kaw@post.pl

Polityka społeczno-gospodarcza – **Jerzy Babiak**, jbabiak@amu.edu.pl

Najnowsza historia polityczna – **Marceli Kosman**, marceli.kosman@amu.edu.pl

Marketing polityczny – **Grażyna Ulicka**, ulicka@poczta.neostrada.pl

Wersja elektroniczna czasopisma jest wersją pierwotną

© by Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM

© by Faculty of Political Science and Journalism Press, AMU Poznań, Poland

**Wydawca:** Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań

Adres redakcji: ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel./fax 61 829 65 08

**Kontakt:** przeglad.politologiczny@amu.edu.pl, **Prenumerata:** tel. 61 829 65 17

**Editor:** Faculty of Political Science and Journalism Press, Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland

**Editorial address:** 89A Umultowska Street, 61-614 Poznań, Poland, tel./fax +4861 829 65 08

**Contact:** przeglad.politologiczny@amu.edu.pl, **Subscription:** tel. +4861 829 65 17

**Recenzenci artykułów opublikowanych w 2017 roku:**

**Dmytro Gabinet, Aleksandra Gasztold, Francisco Gómez Martos, Jarosław Jańczak, Izabela Kapsa, Artur Kopka, Witold Ostant, Weronika Priesmeyer-Tkocz, Marek Rewizorski**

Skład, lamanie i korekta: „MRS”, 60-408 Poznań, ul. P. Złotowa 23, tel. 61 843 09 39

Druk i oprawa – UNI-DRUK, Luboń, ul. Przemysłowa 13, e-mail: druk@uni-druk.pl

## Spis treści

### Artykuły

Andrzej GAŁGANEK	
Metoda śledzenia procesu i mechanizmy przyczynowe w badaniu stosunków międzynarodowych .....	7
Robert ŁOŚ	
Siła współczesnych państw. Ujęcie teoretyczne .....	31
Aleksandra GASZTOLD	
Perspektywa feministyczna w badaniach nad terroryzmem .....	45
Mateusz WAJZER	
Odnajdywanie prostoty w złożoności. Wybrane zastosowania gier 2×2 w badaniach zjawisk politycznych .....	61
Anna POTYRAŁA	
Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Ocena i perspektywy .....	71
Michał PIECHOWICZ	
Rola Frontex w zarządzaniu przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE .....	91
Marek GÓRKA	
Kultura bezpieczeństwa w kontekście znaczenia informacji jako elementu społeczno-kulturowego .....	105
Adam KIRPSZA	
Czy współpraca się opłaca? Wpływ koalicji z Niemcami na sukces Polski w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej .....	121
Krystyna LESZCZYŃSKA	
Przyczyny i polityczne skutki wyborów uzupełniających do Senatu RP .....	139
Przemysław OSIEWICZ	
EU-Iran Relations in the Post-JCPOA Period: Selected Political Aspects .....	153
M. Syaprin ZAHIDI and MUSFIROH	
The Melanesian Spearhead Group in terms of Indonesia's interest.....	165

**Przegląd książek/Dyskusje**

Artur Laska, <i>Teoria polityki. Próba ujęcia integralnego</i> (P. Obacz) .....	173
Anna Adamus-Matuszyńska, Piotr Dzik, <i>Tożsamość wizualna polskich województw, miast i powiatów. Identyfikacja, prezentacja, znaczenie</i> (F. Kaczmarek) .....	178

**Informacje**

Sprawozdanie z seminarium naukowego pt. <i>Populistyczne komunikowanie polityczne</i> Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu, 10–11 kwietnia 2018 r. (D. Halagiera) .....	181
Noty o autorach .....	185

## Contents

### Articles

Andrzej GAŁGANEK	
Process tracing and causal mechanisms in research on international relations .....	7
Robert ŁOŚ	
The power of contemporary states. Theoretical approach .....	31
Aleksandra GASZTOLD	
The feminist perspective on studies on terrorism .....	45
Mateusz WAJZER	
Finding simplicity in complexity. Selected applications of 2×2 games in the study of political phenomena .....	61
Anna POTYRAŁA	
Relocation mechanism in the reports of the European Commission. Evaluation and perspectives .....	71
Michał PIECHOWICZ	
The managing role of Frontex within the Area of Freedom, Security and Justice of the EU .....	91
Marek GÓRKA	
Security culture in the context of the importance of information as a socio-cultural element .....	105
Adam KIRPSZA	
Is cooperation beneficial? The impact of the coalition with Germany on Poland's success in the European Union's lawmaking .....	121
Krystyna LESZCZYŃSKA	
Reasons and political consequences of by-elections to the Polish Senate .....	139
Przemysław OSIEWICZ	
Relacje Unii Europejskiej z Iranem po zawarciu porozumienia nuklearnego (JCPOA). Wybrane aspekty polityczne.....	153
M. Syaprin ZAHIDI and MUSFIROH	
Międzyrządowa organizacja państw melanezyjskich ( <i>Melanesian Spearhead Group</i> ) a interes Indonezji.....	165

Book reviews/Discussions ..... 173

Information ..... 181

Contributors ..... 185

Andrzej GAŁGANEK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3082-4353>

## Metoda śledzenia procesu i mechanizmy przyczynowe w badaniu stosunków międzynarodowych

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono jakościową metodę śledzenia procesu (*process tracing*) i jej przykładowe wykorzystanie w badaniu stosunków międzynarodowych. Po pierwsze, dokonano ogólnej charakterystyki metody. Po drugie, przedstawiono debatę toczoną w naukach społecznych na temat rozumienia mechanizmów przyczynowych i przyczynowego wnioskowania oraz użyteczności metody śledzenia procesu do testowania hipotez. Po trzecie, omówiono różnego rodzaju dyrektywy kierujące postępowaniem badawczym w ramach metody śledzenia procesu. Po czwarte, w końcowej części artykułu zademonstrowano implementację metody w nauce o stosunkach międzynarodowych na przykładzie analizy zakończenia zimnej wojny. W końcu sformułowano pewne wątpliwości związane z metodą.

Celem artykułu jest wprowadzenie do polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych jakościowej metody badawczej, która nie jest wykorzystywana przez polskich badaczy, chociaż większość z nich określa swoje stanowisko metodologiczne jako jakościowe. Autor w szczególności uzasadnia i ilustruje przekonanie, że metoda śledzenia procesu może stanowić mocną propozycję w rozwiązywaniu problemów związanych z rozpoznawaniem stosunków przyczynowych w nauce o stosunkach międzynarodowych.

Autor posługuje się w artykule metodą analizy treści. Metoda śledzenia procesu została przedstawiona w oparciu o analizę tekstów uznanych zwolenników metody w filozofii nauki i nauce o stosunkach międzynarodowych oraz prac poświęconych problemom stosunków międzynarodowych badanych przy zastosowaniu tej metody.

Wyniki przeprowadzonej analizy pozwalają na sformułowanie rekomendacji do stosowania metody do badania stosunków międzynarodowych. Autor przedstawia również słabe strony metody, których istnienia powinien być świadomy każdy z niej korzystający.

**Słowa kluczowe:** śledzenie procesu, mechanizmy przyczynowe, testowanie hipotez, dyrektywy, zakończenie zimnej wojny

---

### Wprowadzenie

Niektórzy badacze stosunków międzynarodowych *explicite*, inni *implicite*, martwią się, że badanie przypadków (*case study*) lub metody jakościowe (*qualitative methods*) znajdują się niżej w hierarchii postulowanych sposobów prowadzenia badań, aniżeli metody statystyczne lub randomizowane eksperymenty. Tymczasem od wielu lat poparcie dla jakościowych analiz, zarówno w naukach przyrodniczych, jak i społecznych, rośnie. Liczni ekonomiści, socjologowie, psychologowie, politolodzy i międzynarodowcy uważają, że metoda śledzenia procesu (*process tracing*, dalej SP) jest wartościowym narzędziem przyczynowego wnioskowania i wyjaśniania. Badacze tych łączy przekonanie o znaczeniu generatywnych przyczynowych procesów i mechanizmów w przyczynowym wnioskowaniu i wyjaśnianiu. Skutkiem tego przekonania jest rosnący scepty-

czyż wobec możliwości oferowanych przez nawet zaawansowane metody statystyczne w rozpoznawaniu procesów i mechanizmów<sup>1</sup>. Metoda SP jest zatem uważana za mocną propozycję w rozwiązywaniu problemów związanych z rozpoznawaniem stosunków przyczynowych. Badacze są zainteresowani tą metodą wskutek rozczarowania brakiem eksplanacyjnej adekwatności sądów, które wiążą fakty lub zmienne bez ustanawiania sekwencji wydarzeń lub procesu, w wyniku którego jeden fakt lub zmienna generują inne fakty lub zmienne (Waldner, 2012, s. 69).

W polskiej literaturze o stosunkach międzynarodowych, jak wynika z empirycznej analizy artykułów opublikowanych w siedmiu czołowych polskich czasopismach naukowych poświęconych stosunkom międzynarodowym i polityce w latach 2007–2012, większość badaczy określa swoje stanowisko metodologiczne jako jakościowe. Jednak żaden z nich nie posłużył się w swoich badaniach metodą SP (Czaputowicz, Wojciuk, 2014, s. 18). Jedynym tekstem omawiającym tę metodę w polskiej literaturze politologicznej jest rozdział autorstwa Kamila Ławniczaka w pracy zbiorowej poświęconej metodom jakościowym i ilościowym w badaniu Unii Europejskiej. Autor przekonuje w nim o użyteczności metody i przedstawia praktyczne rady dotyczące jej stosowania (Ławniczak, 2013, s. 69–84).

### Filozoficzne podstawy metody śledzenia procesu

Uwzględniając rozwój nowych ilościowych technik wnioskowania oraz metod eksperymentalnych, entuzjazm dla metod jakościowych może wydawać się niezrozumiały czy kłopotliwy. Dlaczego relatywnie prosta metoda, jaką jest SP, zdobywa akceptację i uznanie (Waldner, 2012, s. 66)? Odpowiedzi na to pytanie dostarczają nie tylko metodologiczne kwalifikacje metody SP, ale przede wszystkim nowe propozycje filozofii nauki i ich recepcja w poszczególnych dyscyplinach nauk społecznych. Za najbardziej ogólną przyczynę zachodzącej zmiany można uznać krytykę dominującego w XX wieku dedukcyjno-nomologicznego modelu eksplanacji. Drugą ważną przyczyną jest rozwój nowych modeli wyjaśniania opartych o koncepcję mechanizmów przyczynowych. Prace, między innymi, Mario Bunge (2006, 2009, 2012), Jona Elstera (1989, 1998, 2007), Daniela Little (1998, 2010), Roya Bhaskara (1978, 1979, 2011), Henry E. Brady'ego i Davida Colliera (2010), wprowadzały przedstawicieli nauk społecznych do koncepcji wyjaśniania poprzez mechanizmy przyczynowe oraz do literatury o filozofii naukowego realizmu i krytycznego realizmu, w których koncepcja ta znajduje swoje ontologiczne fundamenty.

Zwolennicy metody SP skorzystali z tego intelektualnego fermentu przekonując, że może ona stanowić rodzaj mostu między Humeowskim rozumieniem przyczynowości jako powiązania (regularnościowy determinizm) i przyczynowością rozumianą poprzez mechanizmy, jako rodzaj łańcucha łączącego hipotetyczną przyczynę i skutek

---

<sup>1</sup> I ten sceptycyzm może dziwić, ponieważ w ostatnich latach ilościowe techniki przyczynowego wnioskowania dalece wykroczyły poza zwykłe wieloczynnikowe analizy i poszukiwanie korelacji. Zwolennicy metod ilościowych budują przyczynowe wnioskowania, posługując się modelami kontrfaktualnymi, korzystają z przyczynowych modeli graficznych oraz udoskonalają metody statystyczne: instrumentalnych zmiennych, nieciągłej regresji, estymatorów różnicy.



(Hedström, Swedberg, 1998; George, Bennett, 2005; Hedström, 2008; Beach, Pedersen, 2013; Bennett, Checkel, 2015).

### Metoda śledzenia procesu

Określenie „metoda SP” stało się etykietką obejmującą rozmaite podejścia. Andrew Bennett i Jeffrey T. Checkel mówią nawet o problemie „modnego hasła” (2015, s. 2). Przeglądając literaturę przedmiotu obejmującą okres od 1985 do 2015 roku można przywołać około dwudziestu definicji SP (Trampusch, Palier, 2016, s. 4–5). Początkowo definiowano SP jako metodę analizy procesów podejmowania decyzji (George, McKeown, 1985, s. 25). Obecnie dominuje jej rozumienie jako metody, której celem jest identyfikowanie lub testowanie hipotez o mechanizmach przyczynowych w celu skompensowania słabości analiz poszukujących jedynie korelacji. Objasniając metodę, Derek Beach i Rasmus B. Pedersen, wskazują na chęć wyjścia za jej pomocą poza identyfikowanie jedynie korelacji między niezależnymi zmiennymi i skutkami na rzecz badania mechanizmów przyczynowych. Według autorów jest to wręcz jedyna metoda, która takie postępowanie badawcze umożliwia (Beach, Rasmus, 2013, s. 1–2). Andrew Bennett i Colin Elman podkreślają, że śledząc proces badacz może posługiwać się zarówno indukcją, jak i dedukcją w badaniu wydarzeń i ich sekwencji w poszczególnych *case studies*. Postępowanie indukcyjne może odsłonić potencjalnie przyczynowy proces, którego badacz nie teoretyzował *a priori*. Postępowanie dedukcyjne, o ile badacz dysponuje teorią, może sugerować jakie wydarzenie powinno pojawić się w badanym przypadku, jeśli teoria dostarcza dobrego wyjaśnienia. W zależności od teorii można zakładać wręcz zajście określonych wydarzeń i traktować je jako warunki konieczne (Bennett, Elman, 2007, s. 183). Zwracając uwagę na ten sam problem inni dowodzą, że SP pomaga analizować dwa typy procesów: zrealizowane i antycypowane (Rohlfing, 2012, rozdz. 6). David Waldner wskazując na kluczowe elementy SP (procesy, mechanizmy, heterogeniczne dane) definiuje metodę jako sposób przyczynowego wnioskowania oparty o konkatenacje (wiązanie poprzedniego z następnym), a nie kowariancje. SP posługuje się podłużnymi badaniami (obserwacja tych samych rzeczy i zjawisk w dłuższym czasie), w których danymi są sekwencje wydarzeń (indywidualne i kolektywne akty lub zmiany stanu) uzyskiwane w wyniku niestandardyzowanych obserwacji pojedynczych jednostek analizy (*case study*). Opierając się na analizie *case study* SP uprzywilejowuje wewnętrzną prawomocność uzyskiwanych rezultatów badawczych nad zewnętrzną prawomocnością. SP można wykorzystać do formułowania przyczynowych wnioskowań w sytuacji, gdy nie dysponujemy danymi pozwalającymi na poszukiwanie korelacji (Waldner, 2012, s. 68–69). Zwolennicy metody podkreślają, że jest ona szczególnie wartościowa z punktu widzenia ustanawiania cech wydarzeń tworzących indywidualne sekwencje (trwanie, porządek i tempo), a także wiążących je mechanizmów przyczynowych. W istocie nie ma alternatywy dla SP w analizie wydarzeń tworzących sekwencje i procesy badane w komparatywno-historycznym postępowaniu (Falleti, Mahoney, 2015, s. 212).

W podręcznikowej charakterystyce metody SP, Jeffrey T. Checkel wskazuje na śledzenie mechanizmu(ów) przyczynowego, działającego w danej sytuacji oraz staranne mapowanie procesu i badanie zakresu, w jakim jest on zgodny z wcześniejszymi, wy-

prowadzonymi z teorii przewidywaniami o działaniu tego mechanizmu. Dane jakimi posługujemy się w SP są, przede wszystkim, jakościowe i mogą obejmować wspomnienia historyczne, analizy eksperckie, wywiady, artykuły prasowe i dokumenty. Ostatecznie, metoda SP jest zgodna i komplementarna z szeregiem innych metod stosowanych w empiryczno-pozytywistycznej tradycji badawczej. Metoda SP jest jednak stosowana zarówno przez empirycznie zorientowanych zwolenników teorii racjonalnego wyboru, jak i konwencjonalnych konstruktywistów (Checkel, 2008, s. 116). W innym podręczniku poświęconym metodom badania stosunków międzynarodowych, Andrew Bennett charakteryzując metodę SP, podobnie, wskazuje na sprawdzanie przy jej pomocy czy występują zmienne interweniujące między zakładaną przyczyną i obserwowanym skutkiem, zgodnie z przewidywaniami teorii. Celem postępowania badawczego jest zatem ustalenie, które z wielu możliwych wyjaśnień jest zgodne z nieprzerwanym łańcuchem danych, rozpoczynając od zakładanej przyczyny do obserwowanego skutku. Siła metody leży w fakcie, że wymaga ona wskazania ciągłości i kompletności w wyjaśnianiu danego przypadku. Oczywiście, muszą istnieć granice w badaniu teoretycznie niekończącego się łańcucha „krok po kroku” w procesach historycznych (Bennett, 2004, s. 22–23).

Chronologiczny przegląd definicji metody pozwala dostrzec proces jej rozwoju polegający na przechodzeniu od analizy procesu podejmowania decyzji na poziomie indywidualnym i odsłanianiu jego behawioralnych podstaw do badania mechanizmów, które mogą działać na poziomie grup społecznych.

Metoda SP jest szczególnie przydatna, gdy badacz potrafi zbudować przyczynowy łańcuch poprzez zidentyfikowanie przyczynowych mechanizmów. Mechanizmy te tłumaczą zmiany stanów (spraw, którym jako faktom brakuje intencjonalności i zdolności do działania) w rzeczy, które realizują się, ponieważ ich przyczyną są działania (zachowania) aktorów. Łańcuch wydarzeń bez wskazania przyczynowych mechanizmów jest narracyjną historią. Wskazywanie mechanizmów bez wydarzeń jest teoretycznym studium, w którym wydarzenia symbolizują formalne modele lub nieformalne, werbalne przedstawienia. SP spleta czynniki, wydarzenia i mechanizmy (Waldner, 2012, s. 70).

Należy powiedzieć, że zwolennicy metody SP traktują pojęcie „proces” poważnie. Oznacza to, między innymi, przekonanie, że analiza procesu jest niemożliwa bez danych jakościowych. Stąd dyspozycja do posługiwania się pierwotnymi źródłami (na przykład, dokumentami, wywiadami), a także drugorzędą literaturą opisującą specyficzne rezultaty, także w formie danych ilościowych. Metaforycznie rzecz ujmując, badacz śledzący proces dąży do identyfikacji „trybów i kół” mechanizmów przyczynowych i otwarcia ukrywających je „czarnych skrzynek”.

Analizując literaturę przedmiotu poświęconą metodzie SP łatwo zauważyć, że badacze posługujący się nią przesuwają się nieustannie po symbolicznej osi, na której jednym końcu znajduje się empiria, na drugim zaś teoria. W rezultacie prawie wszyscy podkreślają istnienie dialektycznego związku między indukcją i dedukcją charakteryzującego SP. Podejścia poszczególnych autorów różnią się w zależności od relatywnej wagi nadawanej indukcyjnemu i dedukcyjnemu rozumowaniu. Decyzje o przyznaniu mniejszej lub większej wagi jednemu z rozumowań zależą, przede wszystkim, od zajmowanych stanowisk ontologicznych i epistemologicznych oraz stanu rozwoju badań nad danym problemem (Trumpusch, Palier, 2016, s. 7). Z tego punktu widzenia można wyróżnić bardziej indukcyjne i bardziej dedukcyjne typy SP.

Przykładami bardziej indukcyjnych typów SP są: *procedura śledzenia procesu* (podejście do przyczynowej interpretacji w analizie pojedynczych przypadków przyjmujące formę SP poprzez wskazywanie kolejnych kroków w wyniku których, na przykład, przekonania wpływają na zachowania); *wyjaśnianie historyczne* (jego celem jest zazwyczaj wyjaśnienie wystąpienia specyficznych wydarzeń w ograniczonej liczbie przypadków, takich jak powstanie Solidarności w 1980 roku lub wybuch I wojny światowej w 1914 roku); *wsteczne śledzenie procesu* (badacz śledzi wstecznie proces przyczynowy, który doprowadził do określonego rezultatu, na każdym etapie wnosząc z kontekstu, co złożyło się na określoną przyczynę. Ten wsteczny proces zakończy się sukcesem, jeśli doprowadzi badacza do „pierwszej przyczyny”. W indukcyjnym typie SP badacz rozpoczyna postępowanie od obserwacji lub historycznych danych. Następnie bada, czy dane pozwalają na identyfikację interweniujących zmiennych, mechanizmów przyczynowych lub łańcucha przyczynowego. Celem tego typu SP jest, przede wszystkim, dążenie do zbudowania teorii poprzez tworzenie hipotez i odsłanianie specyficznych lub nowych mechanizmów przyczynowych (Trampusch, Palier, 2016, s. 8).

Przykładami bardziej dedukcyjnych typów SP są: *testowanie procesu przewidywania* (badacz rekonstruuje łańcuch wydarzeń lub decyzji, poprzez który początkowe warunki analizowanego przypadku przekształcają się w jego rezultaty; związek przyczyna-skutek między niezależną zmienną i rezultatem jest rozpakowywany i dzielony na mniejsze kroki; następnie badacz poszukuje obserwowalnych danych dla każdego kroku; procesy przewidywania są często wyjątkowe, żadna inna teoria nie przewiduje tego samego wzorca wydarzeń, dlatego też SP oferuje często mocny test dla danej teorii); *proces weryfikacji* (testowanie czy obserwowany proces potwierdza przewidywania sformułowane wcześniej w oparciu o teorię); *metoda kongruencji* (badacz posługuje się teorią dedukcyjną lub empiryczną generalizacją w celu sformułowania przewidywania/wyjaśnienia wyniku zmiennej zależnej; jeśli wynik jest zgodny z przewidywaniem istnieje możliwość związku przyczynowego; badacz rozpoczyna postępowanie od teorii i próbuje ocenić jej zdolność do wyjaśniania lub przewidywania wyniku w konkretnym przypadku). W dedukcyjnym typie SP badacz rozpoczyna badanie od teorii i ocenia prawomocność empirycznych przewidywań wyprowadzanych z teorii poprzez porównanie danych dotyczących badanego przypadku z przewidywaniami teorii w formie hipotez o mechanizmach przyczynowych.

Zamiast gromadzenia danych ilościowych badacz posługujący się metodą SP gromadzi obserwacje odnoszące się do poszczególnych kroków w łańcuchu przyczynowym prowadzącym od przyczyny do skutku. Zakres zgromadzonych tym sposobem „danych” jest funkcją długości łańcucha przyczynowego i pozyskanych obserwacji służących poparciu każdego kroku. Forma danych zależy od przyczynowej struktury teoretyzowanej w każdym badanym przypadku. Dane te nie poddają się ilościowej standaryzacji, ponieważ są w wysokim stopniu wrażliwe na szczególną naturę każdego procesu, który jest przedmiotem obserwacji. Badacze akceptują takie podejście do problemu danych, ponieważ są przekonani, że każdy badany przypadek jest wyjątkowy. W związku z tym, także poszukiwanie zewnętrznego kryterium pozwalającego rozstrzygać o prawomocności wiedzy jest uznawane za cel iluzoryczny. Liczni badacze kwestionują „[...] założenie o przyczynowej homogeniczności, które mówi, że *ceteris paribus*, równe wartości niezależnej zmiennej wytwarzają równe wartości zależnej zmiennej” (Waldner, 2012, s. 71).

### Mechanizmowe rozumienie przyczynowości

Debata toczona w naukach społecznych, także przez politologów i badaczy stosunków międzynarodowych, o mechanizmach przyczynowych wzbudza od kilku lat rosnące zainteresowanie i dostarcza pozytywnych rezultatów. Najważniejszym jest wzrastająca świadomość różnicy między korelacją a przyczynowością. Niestety, istnieje także istotna niepewność jak należy rozumieć mechanizmy i mechanizmowe wyjaśnianie.

Wśród zwolenników mechanizmowego wyjaśniania występuje wiele różnic w definiowaniu mechanizmów przyczynowych. Kontekst tych różnic pomaga zrozumieć filozof nauki Wesley C. Salmon (1998, s. 70–72). W latach 70. XX wieku Salmon był przekonany, że przy pomocy statystycznych modeli naukowego wyjaśniania można wyrazić podstawowe przyczynowe pojęcia i model ten dostarczy tego, czego brakowało w podejściu przyczynowym. Jednak już w latach 80. dominowało przekonanie, że jest to niemożliwe. W związku z tym uwagę skierowano ku próbom wyjaśnienia pewnych przyczynowych mechanizmów, w szczególności przyczynowych interakcji i przyczynowych procesów. Celem było odróżnienie procesów, które są przyczynowe od procesów, które takimi nie są (procesy przyczynowe *versus* pseudo-procesy), to znaczy rozróżnienie między krzyżującymi się procesami, które są realnie przyczynowymi interakcjami od tych, które takimi nie są. Podstawowa idea, która stała za potrzebą tego rozróżnienia głosiła, że dwa procesy są przyczynową interakcją, jeśli oba zostaną zmodyfikowane w wyniku skrzyżowania się w sposób, który wykracza poza moment skrzyżowania, nawet w wyniku braku dalszych skrzyżowań. Na przykład, kiedy dwie bile bilardowe zderzą się, stan ruchu każdej z nich zostaje zmodyfikowany w sposób, który wykracza (trwa) poza punktem skrzyżowania się. Zatem, *proces jest przyczynowy*, jeśli jest zdolny przekazać cechę (znak), to znaczy, jeśli jest zdolny wejść w przyczynową interakcję. Na przykład, wiązka białego światła staje się i pozostaje czerwona, jeśli przechodzi przez czerwone szkło, zaś szkło absorbuje pewną ilość energii w wyniku tej samej interakcji. Tym niemniej, nie wszystkie krzyżujące się procesy przyczynowe są interakcjami przyczynowymi. Na przykład, dwie krzyżujące się wiązki białego światła nakładają się na siebie w punkcie skrzyżowania, ale po jego opuszczeniu kontynuują swój bieg, jak gdyby nic się nie stało. W efekcie, Salmon przyjmuje, że przyczynowymi są procesy, które są „[...] zdolne transmitować energię, informację i przyczynowy wpływ z jednej części czasoprzestrzeni do innej” (Salmon, 1998, s. 71). Zatem, procesy przyczynowe są tymi przyczynowymi powiązaniem, o których mówił D. Hume, ale których nie potrafił wskazać, zaś mechanizmy przyczynowe niekoniecznie muszą być deterministyczne. Ponadto przyczynowe mechanizmy interakcji są silnie lokalne, to znaczy nie ma w nich miejsca na to, co A. Einstein nazywał „upiornym działaniem na odległość” (choć kwantowa mechanika wydaje się podważać zasadę lokalnej przyczynowości). Salmon proponuje nazywać koncepcję wyjaśniania, która wyłania się z tych uwarunkowań jako przyczynowo-mechaniczną.

Oparte o koncepcję mechanizmu podejście do społecznej teorii ma dalej idące ambicje, aniżeli tylko deskrypcja wyjątkowej sekwencji wydarzeń prowadząca od jednej sytuacji do następnej. Wartość metody SP jest zatem związana, przede wszystkim, ze sposobem konceptualizacji mechanizmów przyczynowych. Czym są zatem mechanizmy przyczynowe i jak się je rozumie w naukach społecznych? Jeśli zrównamy mechani-

zmy przyczynowe ze zmiennymi interweniującymi, to SP może ułatwić przyczynowe wnioskowanie, ale w minimalnym stopniu pomoże w przyczynowych wyjaśnieniach. Istotę wyjaśniania większość badaczy rozumie nadal jako ukazywanie tego co szczególnie poprzez to co ogólne. Podejście to zakłada, że w świecie społecznym istnieją ogólne typy mechanizmów działające zgodnie z tymi samymi logicznymi zasadami (Hedström, Swedberg, 1998, s. 1). W tym ujęciu odsłanianie mechanizmu można rozumieć jako tworzenie usystematyzowanego zbioru twierdzeń, które dostarczają prawomocnego wyjaśnienia jak dwa byty są ze sobą powiązane. Taka koncepcja przyczynowego wyjaśniania różni się istotnie od klasycznego modelu dedukcyjno-nomologicznego proponowanego przez Carla Hempela (Hempel, 1942, s. 35–48). Według Hempela wyjaśniamy, dokonując subsumpcji wydarzenia (faktu obserwacyjnego), pod prawo ogólne. Satysfakcjonujące wyjaśnienie musi zawierać ogólne obejmujące prawo (*general covering law*) i określenie warunków, w których prawo to stosuje się do konkretnego przypadku (faktu obserwacyjnego). Według Hempela deterministyczne prawa są całkowicie nieprawdopodobne w życiu społecznym. Nauki społeczne mogą zatem starać się formułować „prawa” o charakterze probabilistycznym, to znaczy dowodzić, że określone wydarzenie nastąpi z pewnym prawdopodobieństwem, jeśli spełnią się określone warunki. Jeśli „probabilistyczne prawa” ukazują nam jedynie statystyczne korelacje (Humeowskie powiązania) między czynnikami, musimy uznać, że model Hempela w istocie nie pozwala na uzyskiwanie wyjaśnień, a jedynie na uzasadnianie przewidywań. W tym znaczeniu model Hempela jest przykładem postępowania badawczego zezwalającego na posługiwanie się w naukach społecznych wyjaśnieniami ze wspomnianą „czarną skrzynką”, ponieważ nie wymaga wskazania mechanizmu wiążącego *explanans* (to co wyjaśnia) i *explanandum* (tego co wyjaśniane). Na przykład, sąd, że spadający barometr jest przyczyną sztormu jest w pełni zgodny z modelem dedukcyjno-nomologicznym, ale przecież każdy wie, że barometry nie są przyczyną sztormu. Ten brak w szczególności sposób przyciąga uwagę badaczy do mechanizmowego wyjaśniania, które obiecuje skuteczną pomoc w odróżnieniu przyczynowości od statystycznej korelacji i zrozumienie dlaczego obserwujemy to, co obserwujemy. Można powiedzieć, że „ostateczne” wyjaśnienie to wyjaśnienie bez „czarnej skrzynki”. Dlatego, jeśli chcemy w wyniku SP uzyskiwać adekwatne wyjaśnienia przyczynowe, musimy odróżnić mechanizmy od zmiennych interweniujących. Mechanizmy wyjaśniają, ponieważ obejmują niezmiennie przyczynowe własności (Waldner, 2012, s. 67). Idea, że wyjaśnienia w naukach społecznych powinny opierać się raczej na przyczynowych mechanizmach, aniżeli na modelu dedukcyjno-nomologicznym zyskiwała na popularności w ostatnich dwudziestu latach (Ylikoski, 2012, s. 21). Podobny „mechanizmowy zwrot” pojawił się także w filozofii biologii i psychologii. Warto zaznaczyć, że rozumienie mechanizmów przez biologów (na przykład, synteza protein) opierające się na wskazywaniu ciągłych przestrzenno-czasowych procesów lub zorganizowanych systemów wydaje się mało użyteczne dla zrozumienia społecznych mechanizmów, które wprawdzie operują pojęciem agentów, ale których działania nie tworzą ciągłego przestrzenno-czasowego procesu i nie pozwalają się w pełni opisać poprzez ich organizację.

Badacze poszukują odpowiedzi na pytania jak rzeczy działają, to znaczy jakie są ich mechanizmy. Nie dziwi zatem, że znakiem firmowym współczesnej nauki jest raczej poszukiwanie mechanizmów stojących za faktami, aniżeli gromadzenie danych o faktach

i szukanie korelacji między nimi (Bunge, 2006, s. 119). Ilustracyjnego politologicznego przykładu mechanizmowego podejścia dostarcza S. Lipset definiując demokrację jako społeczny mechanizm służący rozwiązywaniu konfliktowych interesów grup społecznych przy minimalnym użyciu siły i maksymalnym konsensusie (Lipset, 1959, s. 92). Demokrację możemy zatem rozumieć jako mechanizm sprzyjający partycypacji; partycypacja jest mechanizmem wzmacniającym spójność społeczną, ta sprzyja utrzymywaniu społecznej stabilności, która wzmacnia demokrację. W tym objaśnieniu cztery mechanizmy są powiązane w samopodtrzymujący się łańcuch przyczynowy. Analiza mechanizmowego wyjaśniania, zarówno w naukach przyrodniczych, jak i społecznych wskazuje, że mechanizm jest rozumiany jako proces lub sekwencja stanów w określonym systemie. Przez system możemy rozumieć złożony obiekt, którego części lub komponenty są ze sobą w określony sposób powiązane. Powiązania te są logiczne w przypadku konceptualnego systemu, takiego jak teoria lub materialne w przypadku takich systemów jak atom, komórka, rodzina czy system międzynarodowy. Pozycje, jakie zajmują względem siebie elementy tworzące system, składają się na jego strukturę. Mario Bunge, filozoficzny realista, ontologię w której pojęcia systemu i mechanizmu zajmują centralne miejsce nazywa *systemizmem*, który stanowi alternatywę zarówno dla indywidualizmu, jak i holizmu (Bunge, 2006, s. 128).

Chociaż nie wszyscy tak postępują, warto odróżniać system od jego mechanizmu(ów). Często bowiem mechanizmowe wyjaśnianie zamyka się w ramach metodologicznego indywidualizmu. W tym przypadku badacze poszukujący mechanizmowych wyjaśnień przywołują „przyczynowego agenta”. Według krytycznego realisty Roya Bhaskara, aby nauka była możliwa, świat musi składać się z trwałych i transfaktualnie aktywnych mechanizmów. Społeczeństwo zaś to zbiór sił, wprawdzie nieredukowalnych, ale obecnych jedynie w intencjonalnych działaniach ludzi. Ludzie muszą być przyczynowymi podmiotami sprawczymi (*causal agents*) zdolnymi samoświadomie oddziaływać na świat, chociaż robią to wyobrażając sobie także istnienie głębszych struktur, które w złożony sposób determinują wszystkie zjawiska świata, w którym żyjemy (Bhaskar, 2008 (1978), s. 9). Ta centralna zasada metodologicznego indywidualizmu jest nierozzerwalnie związana z ideą mechanizmowego podejścia poprzez konieczność wskazania *explicite* w wyjaśnianiu podstawowych generatywnych mechanizmów wiążących jedno wydarzenie lub fakt z innymi oraz działań konstytuujących to powiązanie. Mechanizmy, aby mogły wyjaśniać powiązania powinny być rozumiane w kategoriach ich generatywnych zdolności. George i Bennett (2005, s. 137) definiują mechanizmy przyczynowe jako ostatecznie nieobserwowalne fizyczne, społeczne lub psychologiczne procesy poprzez które działają agenci dysponujący przyczynowymi możliwościami, ale jedynie w specyficznych kontekstach lub warunkach, dokonując transferu energii, informacji lub materii do innych podmiotów. Robiąc to przyczynowi agenci zmieniają cechy, możliwości lub skłonności tych podmiotów w sposób, który utrzymuje się do momentu, w którym działają na nie kolejne mechanizmy przyczynowe.

Mechanizmy są zatem procesami zachodzącymi w konkretnych (materialnych) systemach (fizycznych i społecznych). Przykładami mechanizmów są: podział pracy, głosowanie, wojskowe ekspedycje, elektryczne i chemiczne sygnały biegnące w neuronowych sieciach czy rywalizacja seksualna. Konceptualne i semiotyczne systemy, takie jak teorie lub języki, chociaż składają się z elementów i posiadają struktury, nie posiadają

mechanizmów. Powodem tego jest fakt, że zmienność lub energia jest definiującą własnością materii, zarówno fizycznej, chemicznej, biologicznej, jak i społecznej. Ponieważ różne mechanizmy mogą działać równocześnie w tym samym systemie i inferować ze sobą, wygodne jest odróżnianie mechanizmów istotnych od nieistotnych. Z istotnym mechanizmem w systemie wiąże się jego szczególne funkcjonowanie lub aktywność; nieistotne mechanizmy mogą pojawiać się w systemach różnego typu.

Istnieje naturalna tendencja, aby myśleć o wszystkich procesach, a zatem także mechanizmach, jako przyczynowych (lub deterministycznych). I chociaż wiele procesów ma charakter losowy (chaotyczny), można je uważać za szczególne przypadki przyczynowości, w których rezultaty zależą krytycznie od warunków początkowych. Jon Elster wyraża ideę mechanizmu jako często występujące i łatwo rozpoznawalne przyczynowe wzorce, które uruchamiają się w ogólnie nieznanym warunkach lub z nieokreślonymi konsekwencjami (Elster, 1998, s. 45). Przy takim rozumieniu, mechanizmy pozwalają nam wyjaśniać, ale nie przewidywać. Na przykład, być może dla każdego dziecka, które staje się alkoholikiem ze względu na wychowanie w alkoholowym środowisku, inne dziecko unika alkoholu w odpowiedzi na to samo środowisko. Obie reakcje zawierają mechanizmy: postępowania na wzór rodziców i postępowania odmiennego. Nie możemy przewidzieć kim stanie się dziecko wychowane w alkoholowym środowisku, ale jeśli stanie się abstynentem lub alkoholikiem, możemy założyć, że wiemy dlaczego.

Elster uważa, że naukowe prawo jest antonimem mechanizmu. Prawo zakłada, że przy danych warunkach początkowych wydarzenie danego typu (przyczyna) zawsze doprowadzi do wydarzenia innego typu (skutek). Wbrew stanowisku Elstera można założyć jednak, iż fakt, że w pewnych przypadkach, w istocie w zdecydowanej ich większości, mechanizmowe prawa są nieznanne, nie dowodzi, że one nie istnieją. W badaniach społecznych prawa i mechanizmy są konieczne, ale niewystarczające do wyjaśniania, ponieważ wszystko co społeczne jest raczej konstruowane niż odkrywane. Wyjaśnienia wybuchu wojen odwołują się do bardzo wielu różnych przyczyn. We wszystkich tego rodzaju przypadkach wyjaśnianie polega na wskazaniu lub założeniu istnienia mechanizmu. Do wybuchu wojny prowadzi proces, niezależnie czy jego charakter jest przyczynowy, losowy, czy mieszany, który powoduje, że system zachowuje się w określony sposób. Za M. Bunge zasadne jest, i tak tutaj postępuję, nazywać ten typ wyjaśniania *mechanizмовym*, ponieważ nie wszystkie mechanizmy są mechaniczne. Poszukiwanie mechanizmów oznacza, że celem badania nie jest jedynie znalezienie korelacji między zmiennymi lub wydarzeniami, ale zdolność do specyfikacji społecznych „zębatek i kół”, które doprowadziły do powstania tego stosunku (Elster, 1989, s. 3).

Widać brak konsensusu w kwestii rozumienia i definicji przyczynowego mechanizmu. Chociaż zwykle badacze uznają taki stan rzeczy za objaw niedojrzałości i powód frustracji, sądzę, że nie musi to stanowić istotnego problemu. Byty i procesy badane przez różne nauki są heterogeniczne i nie wydaje się możliwe uzgodnienie jednej definicji mechanizmu obejmującej wszystkie badane pola. Tym niemniej możliwa jest ogólna charakterystyka mechanizmów. Po pierwsze, mechanizm zawsze jest *mechanizmem czegoś*, i może być identyfikowany poprzez skutek lub zjawisko, które wytwarza. Po drugie, mechanizm jest *nieredukowalnie pojęciem przyczynowym* odnoszącym się do przyczynowych procesów wytwarzających skutek. Po trzecie, mechanizm posiada *strukturę*. Kiedy oparte o mechanizm wyjaśnienie otwiera „czarną skrzynkę” znajdującą się

między przyczyną i skutkiem, pozwala „zobaczyć” jak tworzące go byty i ich własności, aktywności i stosunki wytwarzają skutek. Po czwarte, istnieje *hierarchia mechanizmów*. Jeśli mechanizm na jednym poziomie składa się z bytów o określonych właściwościach i aktywnościach można zakładać, że na niższym poziomie istnieją mechanizmy, które objaśniają ten wyższy poziom. Taki łańcuch wyjaśnień ma swój koniec, na przykład, w wyjaśnieniach opartych o fundamentalne procesy fizyczne (Ylikoski, 2012, s. 22–23).

W literaturze poświęconej SP łatwo zidentyfikować dwie ontologie mechanizmów przyczynowych. Jedna zakłada ich deterministyczny charakter: działanie określonego mechanizmu zawsze prowadzi do wytworzenia specyficznego dla niego rezultatu. Druga opowiada się za probabilistycznym rozumieniem przyczynowości, dowodząc, że mechanizmy wchodzą w interakcje z innymi mechanizmami albo, inaczej mówiąc, z kontekstem, w którym działają. Zatem, rezultaty procesu, w ramach którego operują nie mogą być zdeterminowane *a priori* przez rozpoznanie działającego mechanizmu. Rozumienie mechanizmu albo jako jednoznacznego związku między X i Y albo jako „generatywnego mechanizmu” znajduje swoje implikacje w postępowaniu SP.

### Testowanie hipotez

Z definicji, hipotezy wykraczają poza dane, w oparciu o które są konstruowane. Dzieje się tak co najmniej przy wystąpieniu jednego z dwóch powodów. Hipotezy są pewnego rodzaju „skokiem” od częściowych danych do wszystkich możliwych danych albo zawierają pojęcia (na przykład, suwerenność, system międzynarodowy), które nie mają charakteru empirycznego. Ponieważ dane nie wytwarzają hipotez, muszą one zostać wymyślone.

Niektóre nauki przyrodnicze (fizyka, chemia, biologia) w szerokim zakresie posługują się eksperymentem, w innych (paleontologia, geologia, astronomia) dominuje obserwacja. W nauce o stosunkach międzynarodowych (dalej NSM) eksperymenty są w zasadzie niewykonalne, za wyjątkiem, do pewnego stopnia, symulacji konfliktu. Dla badacza stosunków międzynarodowych obserwacja jest zatem podstawową metodą testowania hipotez. Analizy oparte na obserwacji można sprowadzić do dwóch typów: (1) analizy statystycznej (*large-n*), w której bada się dużą liczbę przypadków poszukując korelacji między zmiennymi, które wybiera się w oparciu o przewidywania teorii oraz (2) studium przypadku (*case study* lub *small-n*), w którym bada się szczegółowo co najmniej jeden przypadek, sprawdzając czy wydarzenia przebiegają w przewidywany sposób i czy podmioty sprawcze (jeśli przedmiotem badania jest ludzkie zachowanie) działają w sposób zakładany przez teorię. Na pytanie, która metoda (eksperyment, *large-n*, studium przypadku) jest najlepsza, Stephen Van Evera odpowiada, ta która pozwala na przeprowadzenie najmocniejszych testów. Lepiej przeprowadzić więcej testów niż mniej; mocniejsze testy są lepsze niż słabsze; wiele mocnych testów jest najlepszych, jeśli dysponujemy metodami umożliwiającymi ich przeprowadzenie. To struktura dostępnych danych decyduje o tym, która metoda jest mocniejsza dla testowania danej hipotezy (Van Evera, 1997, s. 29). Równocześnie, zarówno pewność, jak i unikalność testów są kwestią stopnia. Wraz ze wzrostem i spadkiem stopnia pewności i unikalności hipotezy, wzrasta i spada także siła testu. Van Evera proponuje cztery typy testów, róż-



niące się kombinacją siły i słabości: testy obręczy (*hoop tests*), testy dymiącego pistoletu (*smoking-gun tests*), podwójnie decydujące testy (*doubly-decisive tests*) i testy piórka na wietrze (*straw-in-the-wind tests*). (1) Testy obręczy: hipotezy o wysokiej pewności i braku unikalności mogą zostać sfalsyfikowane. Oblanie testu „zabija” hipotezę (teorię, wyjaśnienie), ale jego przejście jej nie potwierdza. Na przykład, „czy oskarżony był w kraju w dzień popełnienia przestępstwa?” Jeśli nie, jest on niewinny, ale wykazanie, że był w mieście, w którym go dokonano, nie czyni go winnym. Aby pozostać wiarygodną hipoteza musi „przeskoczyć przez obręcz” jaką stanowi dla niej test, ale przejście tego testu jej nie uprawomocnia. (2) Testy dymiącego pistoletu: hipotezy o wysokiej unikalności i braku pewności jeśli przejdą test zostają silnie potwierdzone, zaś jeśli go nie przejdą wyjaśniają nam niewiele. Na przykład, dymiący pistolet widziany w ręce podejrzanego w chwilę po oddaniu strzału wydaje się konkluzywnym dowodem winy, ale podejrzany niewidziany z dymiącym pistoletem nie oznacza niewinnego. (3) Podwójnie decydujące testy: hipotezy o wysokiej unikalności i wysokiej pewności jeśli przejdą test zostaną potwierdzone, jeśli nie – obalone. Na przykład, jeśli bankowa kamera zarejestrowała twarz złodziei, nagrany film jest decydujący na dwa sposoby: czyni podejrzanych winnymi lub niewinnymi. Takie testy dostarczają najwięcej informacji, ale w praktyce są rzadkie i trudne do przeprowadzenia. (4) Test piórka na wietrze: hipotezy mają niską wyjątkowość i niską pewność, zaś przejście przez nie testu niczego zdecydowanie nie rozstrzyga. Zarówno przejście, jak i obalenie testu są jak „piórka na wietrze”. Wiele wyjaśnień wydarzeń historycznych ma właśnie taki charakter: prawdopodobnych prognoz. Na przykład, jeśli Hitler wydał rozkaz „ostatecznego rozwiązania kwestii żydowskiej”, powinniśmy prawdopodobnie odnaleźć pisemne dowody takiego rozkazu (Van Evera, 1997, s. 31–32).

Testując hipotezę, badacz posługujący się metodą SP odpowiada na pytanie „czy X było przyczyną Y w przypadku A?”, opierając się na danych pochodzących z badanego przypadku. Niekiedy pojedyncza obserwacja z badanego przypadku może dostarczyć poparcia lub podważyć przyczynową hipotezę, nawet jeśli setki innych obserwacji okazało się nieistotnych. Poszukiwanie decydujących wskazówek czyni SP podobnym do postępowania detektywa lub lekarza diagnozującego chorobę.

Z uwagi na formę tekstu ograniczę się do bardziej szczegółowego przedstawienia tylko jednej formy testu ilustrującej postępowanie w ramach SP. Test obręczy wymaga obecności dowodu ze studium przypadku, aby można było uznać hipotezę za prawdziwą. Jak już powiedziałem, nieprzejście przez hipotezę testu przemawia mocno przeciwko niej, ale przejście testu obręczy jej nie potwierdza. Zatem, hipoteza musi „przeskoczyć przez obręcz”, aby uniknęła poważnych wątpliwości co do jej prawomocności. Jak w praktyce przeprowadzić test obręczy i jakie działania należy przeprowadzić? Zazwyczaj rozpoczynamy postępowanie od hipotezy: czy jeżeli X to Y, a następnie zadajemy podstawowe pytania. Pytania te najczęściej przyjmują formę: czy zarówno X, jak i Y rzeczywiście się pojawiły? Czy X pojawiło się przed Y? Czy jest fizycznie lub teoretycznie możliwe, aby X wpłynęło na Y (Mahoney, 2015, s. 208)? Jeśli odpowiedzi na te pytania są negatywne, hipoteza nie przechodzi testu obręczy i musi zostać odrzucona. Jeśli hipoteza przechodzi test obręczy, badacz może rozpocząć poszukiwanie mechanizmów, które wiążą X i Y. Rodzaj danych wymaganych do przeprowadzenia testu obręczy będzie się różnił w zależności od tego czy hipoteza ustanawia konieczny warunek lub

INUS warunek (akronim angielskiego wyrażenia: *insufficient but non-redundant part of an unnecessary but sufficient condition* – niewystarczająca i niezbywalna część niekoniecznego, ale wystarczającego warunku). Możemy założyć, że hipoteza zakładała, iż X było konieczne dla Y. Na przykład, zabicie arcyksięcia Franciszka Ferdynanda było konieczne dla wybuchu I wojny światowej. Test obręczy tej hipotezy można przeprowadzać na wiele sposobów. (1) Badacz może badać indukcyjnie pośrednie kroki między X i Y, próbując ustanowić łańcuch wydarzeń wiążący zakładaną przyczynę X z rezultatem Y. Jeżeli nie można wskazać takiego łańcucha poprzez indukcyjne SP, uzasadnione jest odrzucenie hipotezy. I przeciwnie, jeżeli można skonstruować narrację łączącą wydarzenia (zabójstwo arcyksięcia Franciszka Ferdynanda z wybuchem I wojny światowej), hipoteza przetrwała test obręczy. (2) Badacz testując hipotezę może starać się podać dane, które dowodzą prawdziwości hipotezy. Na przykład, badacz może być przekonany, że zabójstwo było konieczne dla wypowiedzenia przez Austrię wojny Serbii, co było warunkiem koniecznym dla wybuchu wojny kontynentalnej, która z kolei była konieczna dla wybuchu I wojny światowej. W tym przypadku test obręczy może przyjąć następującą formę. Jeśli zabójstwo było konieczne do wybuchu I wojny światowej, musiało wpłynąć na austriacki proces decyzyjny. Jeśli taki wpływ nie wystąpił, zabójstwo nie było istotne dla wybuchu wojny. Zadaniem badacza jest zatem przedstawienie dowodów wskazujących, że zabójstwo kształtowało strategiczne kalkulacje austriackich decydentów. Jeśli takie dowody zostaną odkryte, hipoteza przechodzi test. Badacz może następnie zapytać jak bardzo prawdopodobne jest odkrycie takich dowodów, jeśli zabójstwo nie było konieczne dla wypowiedzenia wojny przez Austrię (Mahoney, 1997, s. 208–209).

### Dyrektywy do śledzenia procesu

W opisowych wymaganiach, jakie powinien spełniać badacz posługujący się metodą SP, zazwyczaj wskazuje się na konieczność posiadania „wiedzy o ogólnych stosunkach” i wiedzy „w formie specyficznych danych dotyczących badanego przypadku”. Aby badaniu przy wykorzystaniu SP zapewnić wysoką jakość, badacz powinien posiadać: (1) wiedzę o historii badanego przypadku; (2) wiedzę o możliwych do zastosowania teoriach i generalizacjach; (3) zdolność do przeprowadzenia logicznego rozumowania polegającego na połączeniu faktów o przypadku z wiedzą ogólną (Mahoney, 2015, s. 202).

Zwolennicy SP motywowani chęcią nadania metodzie spójności, a także obawami o zarzut jej narracyjności formułowanymi przez zwolenników badań ilościowych, opracowują bardziej precyzyjne wytyczne lub dyrektywy do prowadzenia badań przy jej użyciu. W ostatnich latach wzrasta zainteresowanie metodą SP. W rosnącej liczbie książek i artykułów poświęconych metodzie rozważa się nie tylko problemy jej ontologicznych i epistemologicznych fundamentów, ale także opracowuje kryteria jej standaryzacji i formalizacji. Próby takie podjęli D. Beach i R. B. Pedersen (2013, s. 162–170), A. Bennett i J. T. Checkel (2015, s. 17–22, 260–272), D. Waldner (2015, s. 126–132) oraz Ch. Trampusch i B. Palier (2016, s. 13–14).

Derek Beach i Rasmus B. Pedersen zaproponowali rodzaj listy kontrolnej dla trzech wariantów analizy SP w zależności od ich celu badawczego, którym może być: testowanie teorii; budowanie teorii oraz wyjaśnianie rezultatu procesu. Konstruowanie sche-

matu badawczego powinniśmy rozpoczynać od określenia charakteru problemu i oceny czy w postępowaniu zasadne jest wykorzystanie metody SP oraz podjęcia decyzji, który wariant analizy może być zastosowany. Autorzy przedstawiają następnie cztery fazy procesu badawczego – wybór przypadku, konceptualizację, przeprowadzenie empirycznych testów i ocenę danych – dla każdego z trzech wariantów. Ze względu na charakter tekstu jestem zmuszony zrezygnować ze szczegółowego omówienia propozycji Beacha i Pedersena. Zamiast tego dokonuję analizy bardziej praktycznych propozycji pozostałych wymienionych autorów i przedstawiam je w formie ogólnych dyrektyw i rad dla posługujących się metodą SP.

Andrew Bennett i Jeffrey T. Checkel proponują trzyczęściowy standard dla prawidłowego stosowania metody SP. *Metateoretycznie* metoda powinna posiadać filozoficzną podstawę ontologicznie zgodną z mechanizmem rozumieniem świata społecznego i akceptować metodologiczny pluralizm (na przykład, naukowy i krytyczny realizm, analityczny eklektyzm, pragmatyzm, interpretywizm). *Kontekstualnie*, powinna wykorzystywać ten pluralizm, zarówno do rekonstrukcji zakładanych procesów przyczynowych, jak i uwzględniać szersze strukturalno-dyskursywne konteksty. *Metodologicznie*, powinna traktować ekwifinalność poważnie (właściwość każdego systemu otwartego polegającą na tym, że w odróżnieniu od systemów nieożywionych, stan końcowy systemu otwartego może zostać osiągnięty różnymi drogami przy tych samych warunkach początkowych) i rozważać alternatywne ścieżki przyczynowe prowadzące do określonego skutku.

Kierując się tymi drogowskazami Bennett i Checkel formułują „najlepsze praktyki SP” w formie 10 dyrektyw. (1) Bądź maksymalnie otwarty na alternatywne wyjaśnienia. Rozważaj alternatywne do twoich wyjaśnienia, pomimo kosztów, jakie to za sobą pociąga. Oceniając potencjalne wyjaśnienia, sprawdź czy nie zostały w nich pominięte istotne kategorie społecznego wyjaśniania oraz czy doceniłeś znaczenie strukturalnych lub normatywnych ograniczeń wpływających na działania agentów. (2) Bądź bezstronny w ocenie alternatywnych wyjaśnień. Pewne wyjaśnienia mogą zostać łatwo podważone w oparciu o zgromadzone dane, inne wymagają głębszej analizy. (3) Miej na uwadze potencjalną błędność danych, którymi dysponujesz. Pamiętaj, że dane dostarczają agenci, których instrumentalne motywy skłaniają do przekonania obserwatorów, że pewne wyjaśnienia są lepsze niż inne. (4) Rozważ w jakim stopniu (mniej lub bardziej prawdopodobnie) przypadek, który badasz poddaje się alternatywnym wyjaśnieniom. (5) Podejmij uzasadnioną decyzję od kiedy rozpocząć analizę. (6) Bądź zdeterminowany w gromadzeniu danych, ale podejmij uzasadnioną decyzję kiedy proces gromadzenia danych zakończyć. (7) Połącz SP w danym przypadku z porównywaniem do innych przypadków, jeśli uznasz, że jest to użyteczne dla realizacji celu badawczego i wykonalne. (8) Bądź otwarty na korzyści płynące z indukcji. (9) Wykorzystuj dedukcję, zadając pytanie: jeśli moje wyjaśnienie jest prawdziwe, jaki proces doprowadził do określonego rezultatu? (10) Pamiętaj, że rozstrzygający efekt SP jest wartościowy oraz że nie wszystkie wartościowe SP są rozstrzygające.

David Waldner koncentruje się na określeniu warunków „przyczynowej i eksplanacyjnej adekwatności SP”. Rady Waldnera dla badacza korzystającego z metody SP wynikają z przekonania, że istotą metody jest wykorzystywanie danych do potwierdzania określonych wyjaśnień i podważania innych. Jako logikę testowania hipotez Waldner

postuluje przyjęcie omówionych już propozycji testów zaproponowanych przez Stephen Van Evera (1997, s. 31–33), w których hipotezy mają różny stopień pewności i wyjątkowości. Tym samym testy mogą zostać użyte dla potwierdzania lub odrzucania proponowanych wyjaśnień. Zatem, według rad Waldnera, adekwatne SP musi: (1) opierać się na swego rodzaju przyczynowym grafie, którego poszczególne węzły są powiązane w taki sposób, że są razem wystarczające dla danego rezultatu; (2) SP musi opierać się na swego rodzaju *mapie historii wydarzeń*, w której ustanawia się prawomocną korespondencję między wydarzeniami w każdym studium przypadku i węzłami w przyczynowym grafie; (3) teoretyczne twierdzenia o przyczynowych mechanizmach wiążą następujące po sobie węzły w przyczynowym grafie, zaś empiria studiów przypadków pozwala na wnioskowanie, że wydarzenia były rzeczywiście generowane przez wskazane mechanizmy; (4) konkurencyjne hipotezy można zasadnie eliminować poprzez ich bezpośrednie testowanie lub wykazanie, że nie mogą spełnić trzech wskazanych wyżej kryteriów. Postępowanie badawcze prowadzone przy wykorzystaniu metody SP spełnia „standard kompletności”, jeśli zawiera zupełny przyczynowy graf; zupełny zestaw deskryptywnych wnioskowań prowadzących od konkretnego historycznego środowiska do grafu i zupełny zestaw wnioskowań o przyczynowych mechanizmach, które generują realizację łańcucha przyczynowego przedstawionego w grafie.

Christine Trampusch i Bruno Palier proponują „dobre praktyki SP w dziesięciu krokach”. (1) Badacz posługujący się metodą SP musi być świadomy „swojej” *ontologii*. Przez ontologię proponują rozumieć tutaj fundacyjne założenia, jakie każdy badacz powinien przyjąć odnośnie, na przykład, istoty społecznego świata, istoty przyczynowych stosunków w tym świecie, natury podmiotu sprawczego i stosunku między tym podmiotem a strukturami społecznymi. Na przykład, w ujęciu omawianych autorów czyni różnicę rozumienie mechanizmów przyczynowych jako działających deterministycznie lub przygodnie i probabilistycznie. (2) W zależności od „stanu spraw”, dostępnych teorii, dostępności danych, stawianych pytań badawczych, badacz musi określić czy jego *epistemologiczny interes* wiąże się z indukcją czy dedukcją. Mówiąc krótko, czy jego celem jest budowa teorii czy testowanie teorii. Jednakże niezależnie od tego rozstrzygnięcia badacz powinien pamiętać, że SP w praktyce jest zawsze procesem iteratywnym, wędrowaniem przez kontinuum, którego bieguny tworzą teoria i dane empiryczne dotyczące danego przypadku(ów). (3) Badacz musi być transparentny w związku ze swoimi założeniami epistemologicznymi, gdy łączy SP z innymi metodami. (4) Niezależnie od wyboru przez badacza wariantu SP (indukcyjny lub dedukcyjny), potrzebuje on *dobrej teorii*, aby wiedzieć na czym skoncentrować swoją analityczną uwagę, które podmioty sprawcze (agentów) badać i jaką historyczną sekwencję wydarzeń analizować. Jakość badania przy korzystaniu z metody SP wzrasta, jeśli teorie z których korzysta potwierdziły swoją wartość we wcześniej przeprowadzonych badaniach. (5) Teoretyczna dźwignia badania prowadzonego przy wykorzystaniu metody SP w istotnym stopniu zależy od kierowanego teorią wyboru przypadków. Jako strategię wyboru przypadków można przyjąć: kluczowe przypadki, ekstremalne przypadki, najbardziej prawdopodobne i najmniej prawdopodobne przypadki, typowe przypadki lub anomalie. (6) Obserwacja procesu przyczynowego wymaga czasu, danych dotyczących kontekstu i wiedzy o indywidualnych przypadkach. Badacz może posługiwać się danymi z rozmaitych źródeł, wykorzystywać zarówno pierwszorzędne, jak i drugorzędne źródła i przeprowadzać wywiady. (7) Dodatkowym ubezpieczeniem dla dobrego SP

może być wykorzystanie analizy kontrfaktualnej i eksperymentu myślowego. Oznacza to, że składniki sekwencyjnej serii wydarzeń lub elementy łańcucha przyczynowego mogą zostać ustanowione jako mentalne lub kognitywne konstrukcje w przypadkach, w których występują empiryczne luki. Należy jednak pamiętać, że takie postępowanie, choć ambitne, jest trudne i ryzykowne. (8) Badacz powinien starannie rozważyć kiedy analizowany proces(y) się rozpoczął i kiedy się zakończył. W literaturze poświęconej metodzie SP użytecznej wskazówki dostarcza w tym względzie propozycja rozróżniania między ekstensywnymi i intensywnymi procesami (Falleti, 2016, s. 4–6). (9) Prawidłowe postępowanie badawcze wykorzystujące metodę SP powinno uwzględniać także propozycje formułowane przez zwolenników „rewolucji transparentności” postulujące „transparentność danych”, „analityczną transparentność”, a także „wytwarzanie transparentności”. Postulat ten można spełnić dostarczając, na przykład on-line, apendixu z danymi ilościowymi, co stało się już normą, ale także z danymi jakościowymi (na przykład, przeprowadzonymi wywiadami lub dokumentami). (10) Badacz powinien być świadomy, że w odróżnieniu od *metody przyczynowej interpretacji pojedynczego przypadku*, SP nie jest przyczynowym wyjaśnianiem osiąganym poprzez statystykę. Tym niemniej, w im większym stopniu badacz uwzględni wymienione kroki w swoim postępowaniu, tym lepsza może być jego przyczynowa interpretacja.

### **Metoda śledzenia procesu w badaniu stosunków międzynarodowych**

W NSM badacze dość powszechnie akceptują pogląd o dwóch typach wnioskowania: deskryptywnym i przyczynowym. Celem wnioskowania deskryptywnego jest wykrywanie ogólnych tendencji w przedmiocie badania, zaś za cel wnioskowania przyczynowego uznaje się wyjaśnianie takich tendencji. Pomimo stanowiska zwolenników neopozytywistycznej filozofii nauki, że każdy „szanujący się badacz” powinien uznać wnioskowania przyczynowe za podstawowy cel nauki (King, Keohane, Verba, 1994), wielu przedstawicieli NSM nie podziela tej opinii, uznając, że w niedostatecznie rozwiniętej naukowo dyscyplinie wnioskowanie deskryptywne jest kluczowe (Friedrichs, 2016, s. 76). W mocniejszej formie stanowisko to wyraża teza o możliwości systematycznego badania powtarzalnych procesów środkami przyczynowo-deskryptywnego wnioskowania bez konieczności otwierania „czarnej skrzynki”, a więc bez poszukiwania mechanizmów, i jest ono określane jako wzorce procesu (*process patterns*). W tym przypadku, celem jest poszukiwanie powtarzalnej sekwencji interakcji, które można zaobserwować. Nie oznacza to odrzucania metody SP, a jedynie zwrócenie uwagi, że wymaga ona zawsze formułowania empirycznych generalizacji (na przykład, o demokratycznym pokoju, o anarchiczności systemu międzynarodowego).

W NSM istotnego impulsu dla wyjaśniania opartego o koncepcję mechanizmów przyczynowych dostarczyło wprowadzenie do agendy dyscypliny filozofii naukowego i krytycznego realizmu oraz problematyki przyczynowości (szerzej: Gałganek, 2016). Wprowadzenia tego dokonali, w szczególności, David Dessler (1991), Alexander Wendt i Ian Shapiro (1992), Colin Wight i Heikki Patomäki (2000), Heikki Patomäki (2002), Colin Wight (2006), Jonathan Joseph i Colin Wight (2010), Miljia Kurki (2008) oraz, w odniesieniu do problemu przyczynowości, Richard Ned Lebow (2014).

Aczkolwiek SP jest często używane do wyjaśniania w badaniach pojedynczych przypadków, znajduje również zastosowanie, poprzez odwoływanie się do ogólnych teorii, w badaniu wielu przypadków. Przykładami zastosowania metody SP w badaniu stosunków międzynarodowych są: badania dotyczące bezpieczeństwa broni nuklearnej (Sagan, 1993), analiza amerykańskiego „nuklearnego taboo” po II wojnie światowej (Tannenwald, 1999), badania nad wypowiedaniem wojny (Goemans, 2000), badania inspirowane hipotezą o demokratycznym pokoju (Schultz, 2001), badania nad rolą przywództwa w militarnych interwencjach (Saunders, 2011), analizy: incydentu w Faszodzie między Francją i Wielką Brytanią z 1898 roku, rozszerzenia celów i środków w niemieckiej strategii wojennej w latach 1916–1917 oraz braku sowieckiej interwencji militarnej w Europie Wschodniej w 1989 roku (Bennett, 2010), zakończenia zimnej wojny (Evangelista, 2015), interwencji w Iraku w 2003 roku (Bennett, 2015).

W NSM podkreśla się, że SP może być także efektywną metodą oceny rywalizujących teorii stosunków międzynarodowych w odniesieniu do ich teoretyzacji wielu kluczowych problemów stosunków międzynarodowych. Nina Tannenwald wskazuje przykłady prac w NSM, których autorzy posługują się SP, obejmujące takie kwestie jak: dynamika kryzysów międzynarodowych, odstraszenie, przyczyny wojny, wyścig zbrojeń i kontrola zbrojeń, koniec zimnej wojny, demokratyczny pokój, wpływ idei na strategię i konflikt, postkonfliktowe tranzycje, humanitarne i antyhumanitarne normy i praktyki. Wskazuje ona również, że metodę można wykorzystać do badania procesów konstytutywnych, a nie tylko przyczynowych (Tannenwald, 2015, s. 222). Jednak w tej ostatniej kwestii, inni badacze w NSM zajmują mniej optymistyczne stanowisko. Vincent Pouliot stosunek między interpretywiastami i zwolennikami metody SP określa jako wzajemną obojętność, podejrzliwość i lekceważenie. W konsekwencji wśród badań stosunków międzynarodowych prowadzonych w perspektywie interpretywistycznej czy poststrukturalnej trudno wskazać prace posługujące się metodą SP.

### **Metoda śledzenia procesu w wyjaśnianiu zakończenia zimnej wojny**

Moim celem w tym punkcie nie jest udzielenie odpowiedzi na pytanie kiedy zakończyła się zimna wojna (dalej ZW), ani też, która z konkurujących teorii dostarcza najlepszego wyjaśnienia jej końca. Staram się raczej: (1) zasugerować, że w oparciu o „pojedyncze” wydarzenie metoda SP może pomóc ocenić mocne i słabe strony konkurujących teorii i rozpoznawanych przez nie mechanizmów oraz (2) zilustrować, tam gdzie to uzasadnione, wykorzystanie dyrektyw składających się na „najlepsze praktyki” prowadzenia SP.

Przywołuję powtórnie stanowisko Andrew Bennetta i Colina Elmana, którzy podkreślają, że śledząc proces badacz może posługiwać się zarówno indukcją, jak i dedukcją. Postępowanie indukcyjne może odsłonić potencjalnie przyczynowy proces, którego badacz nie teoretyzował *a priori*, zaś postępowanie dedukcyjne, o ile badacz dysponuje teorią, może sugerować, jakie wydarzenie powinno pojawić się w badanym przypadku, jeśli teoria dostarcza dobrego wyjaśnienia. W zależności od teorii można zakładać wręcz zajście określonych wydarzeń i traktować je jako warunki konieczne. Zatem, w dedukcyjnym typie SP badacz rozpoczyna badanie od teorii i ocenia prawomocność empirycz-

nych przewidywań wyprowadzanych z teorii poprzez porównanie danych dotyczących badanego przypadku z przewidywaniami teorii w formie hipotez o mechanizmach przyczynowych.

Jednakże, ponieważ wyjaśnienia zakończenia ZW formułowane przez badaczy stosunków międzynarodowych – zmiana w równowadze siły, relatywny upadek Związku Sowieckiego, wpływ ekonomicznej globalizacji czy ideowa atrakcyjność demokracji i kapitalizmu – nie nadają się zbyt dobrze do objaśniania wydarzeń, metoda SP dostarcza sposobu oceny eksplancji o końcu ZW poprzez powiązanie ogólnych teorii stosunków międzynarodowych ze specyficznymi wydarzeniami ZW (od militarnej interwencji poprzez kontrolę zbrojeń do podstawowych idei określających kierunki polityki zagranicznej) (Evangelista, 2015, s. 153). Na przykład, celem Matthew Evangelisty jest koncentracja na zjawisku końca ZW poprzez oparcie się na rozmaitych wyjaśnieniach formułowanych przez badaczy, a tym samym na powiązaniu głównych teoretycznych podejść ze specyficznymi politycznymi, społecznymi i psychologicznymi mechanizmami, które musiały działać, aby mogły służyć jako eksplanacje kluczowych wydarzeń, które stanowiły koniec ZW. Uzasadnienie dla wyboru do tego celu problemu zakończenia ZW jest podwójne: (1) wykorzystano wiele rywalizujących teorii w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o przyczyny zakończenia ZW; (2) według wielu badaczy stosunków międzynarodowych koniec ZW podważył prawomocność wiodących teorii w NSM, prowadząc do debaty między krytykami i obrońcami tych teorii oraz otworzył przestrzeń do ewentualnych teoretycznych innowacji i postępu. Evangelista przywołuje cztery grupy teorii: podejścia realistyczne; podejścia ideacyjne; podejścia koncentrujące się na wewnętrznych politycznych koalicjach; podejścia psychologiczne i osobowościowe. W szczególności jednak, celem Evangelisty nie jest ukazanie metody SP poprzez ocenę wszystkich konkurujących teorii, ale poprzez skoncentrowanie się na jednym wydarzeniu i rozważenie teorii najbardziej związanych z nim. Evangelista dąży w szczególności do wskazania punktów w śledzeniu procesu, które doprowadziły do przemówienia M. Gorbaczowa w ONZ w grudniu 1988 roku (proklamacja „wolności wyboru” dla satelitów z Europy Wschodniej i zapowiedź jednostronnej defensywnej restrukturyzacji i redukcji Armii Czerwonej o 500 tys. żołnierzy) i ukazania, jak można oceniać mechanizmy, które wskazują poszczególne teorie z punktu widzenia tego pojedynczego wydarzenia.

Wybór przez Evangelistę przemówienia Gorbaczowa z 1988 roku jako kluczowego wydarzenia kończącego ZW był inspirowany serią artykułów amerykańskiego dziennikarza i zwolennika realizmu politycznego Waltera Lippmanna (1889–1974), który odpowiadając na słynną analizę celów Związku Sowieckiego George’a Kennana z 1947 roku, twierdził, że dopóki nie zostanie zawarte porozumienie, którego rezultatem będzie wycofanie się Armii Czerwonej z centrum Europy, Związek Sowiecki będzie kontrolował Europę Wschodnią i zagrażał Europie Zachodniej. Harrison Wagner, przywołując rozpoznanie Lippmanna dotyczące przyczyn ZW, proponuje swoją tezę dotyczącą jej zakończenia. Według Wagnera ZW zakończyła się, gdy załamała się kontrola Związku Sowieckiego nad Europą Wschodnią i sowieckie militarne zagrożenie Zachodu przestało stanowić palący problem (Wagner, 1993, s. 80).

(1) „Wolność wyboru” i defensywna restrukturyzacja. Evangelista wskazuje, że proklamacja „wolności wyboru” i jednostronna defensywna restrukturyzacja Armii Czerwonej ogłoszona przez Gorbaczowa miała swojego poprzednika w reformie prze-

prowadzonej przez N. Chruszczowa w drugiej połowie lat 50. XX wieku. Sowieccy zwolennicy redukcji zapowiedzianej w 1988 roku przywoływali przykład Chruszczowa jako inspirację dla inicjatywy Gorbaczowa. Inicjatywa Chruszczowa miała swoje przyczyny częściowo w spadku wzrostu liczby robotników i produktywności pracy, którym można było zaradzić poprzez zwiększenie dopływu siły roboczej w formie zdemobilizowanych żołnierzy. Poprzez analogię można by zatem zakładać, że podobne cele leżały u źródeł decyzji Gorbaczowa. Metoda SP wymaga jednak dostarczenia dowodów, w jakim zakresie decyzja Gorbaczowa była związana z potrzebami gospodarki, a w jakim ze specyficznymi celami polityki zagranicznej. Podczas gdy Chruszczow łączył redukcję sił konwencjonalnych z rozwojem sowieckiego arsenału nuklearnego i raketowego, Gorbaczow, przeciwnie, dążył do redukcji poziomu zagrożenia nuklearnego i postrzegał redukcję sił konwencjonalnych jako komplementarną i sprzyjającą realizacji tego celu. Z punktu widzenia metody SP, analiza wydarzeń prowadzących do 1988 roku może korzystać z analizy wcześniejszych wydarzeń poprzez porównanie przypadków. Postępowanie takie realizuje pkt 7 „najlepszych praktyk” SP Bennetta i Checkela (połącz SP w danym przypadku z porównywaniem do innych przypadków, jeśli uznasz, że jest to użyteczne dla realizacji celu badawczego i wykonalne).

(2) Ekonomiczny upadek i test obręczy. Biorąc pod uwagę, że zarówno podejścia realistyczne, jak i ideacyjne oraz koncentrujące się na politycznych koalicjach wskazują na rolę czynników ekonomicznych, można uznać, że teza o ekonomicznym upadku Związku Sowieckiego jako przyczynie końca ZW z łatwością przechodzi test obręczy. Gdyby badacz w swoim postępowaniu nie znalazł dowodów potwierdzających, że liderzy Związku Sowieckiego byli w szczególności zainteresowani problemami ekonomicznymi, byłby zmuszony wykluczyć ten czynnik ze swojego wyjaśniania końca ZW. Jednakże takich dowodów jest bardzo dużo. Evangelista interpretuje jednak ten problem odwrotnie. Wskazuje, że niezadowolenie ze stanu sowieckiej ekonomii i systemu centralnego planowania było wśród rządzących zjawiskiem endemicznym. Zbyt łatwe przejście testu obręczy powinno skłaniać zatem do „dezagregacji” wyjaśniania ekonomicznego i identyfikacji jego bardziej szczegółowych wariantów w stosunku do istniejących danych. Na przykład, „ciężaru imperium”, endogeniczności sowieckiego kryzysu, nieskuteczności centralnego planowania, wydatków zbrojeniowych czy kosztów związanych z subsydiowaniem satelitów.

(3) „Złapanie oddechu” i test dymiącego pistoletu. Jeden z wariantów tezy o ekonomicznym upadku Związku Sowieckiego, jako bezpośredniej motywacji dla przemówienia Gorbaczowa z 1988 roku głosi, że jego polityczni i wojskowi liderzy podzielali przekonanie o konieczności poprawy militarnej pozycji poprzez krótkoterminowe ograniczenie wydatków wojskowych („złapanie oddechu”) w celu osiągnięcia długoterminowej technologicznej przewagi konkurencyjnej. Tezy sformułowane w tym kontekście głoszą, że celem przemówienia Gorbaczowa w 1988 roku była poprawa klimatu międzynarodowego umożliwiająca dostęp do zachodniej technologii niezbędnej dla sowieckiej militarnej modernizacji oraz zmiana niekorzystnej dla Związku Sowieckiego nierównowagi militarno-technologicznej. W postępowaniu badawczym przy wykorzystaniu metody SP można posłużyć się testem dymiącego pistoletu w celu dostarczenia poparcia tezie o krótkoterminowym ograniczeniu wydatków zbrojeniowych, aby tym skuteczniej konkurować w długoterminowym jakościowym postępie z zachodnimi siłami zbrojnymi. Żaden badacz nie znalazł jednak dowodów na „dymiący pistolet” w formie obrony



przez sowieckich wojskowych tez o redukcji wydatków zbrojeniowych, rynkowych reformach, otwarciu w handlu międzynarodowym oraz nowych inwestycjach w celu przebudowy sowieckiego kompleksu militarnego.

(4) Obserwowalne implikacje dedukcyjnych hipotez. Stephen Brooks i William Wohlforth uważają, że nie istnieje teoretyczne uzasadnienie, aby przewidywać wewnętrzny konsensus w kwestii reorientacji sowieckiej polityki zagranicznej (2003, s. 297). Odmienne stanowisko w tej kwestii można wyprowadzić z dedukcyjnego założenia teorii realizmu politycznego, które głosi, że państwo może być modelowane w analitycznych celach, jako unitarny i racjonalny aktor. Szczególnie, w kwestiach bezpieczeństwa narodowego, można zakładać, że wszystkie grupy społeczne danego państwa będą wspierać zachowanie jego terytorialnej i politycznej integralności. Na tej podstawie za zasadne można uznać przewidywanie, że sowiecki kompleks wojskowy będzie elementem reformistycznej koalicji. Słuszne jest zatem oczekiwać, że istnieją dowody przemawiające za taką interpretacją w formie, na przykład, wojskowych analiz czy też planów firmowanych przez ministerstwo obrony, poprzedzających przemówienie Gorbaczowa z 1988 roku (test dymiącego pistoletu). Jednak takich planów nie było i test dymiącego pistoletu nie potwierdza udziału sowieckich wojskowych w inicjowaniu tego rodzaju reform. Przeciwnie, istnieją liczne dowody świadczące o tym, że inicjatywa reform wyszła od cywilnej administracji Gorbaczowa, a zadaniem wojskowych była jedynie jej implementacja.

(5) Idź w przeszłość. Rozszerzanie okresu obejmowanego badaniem i otwarcie na korzyści płynące z indukcji (pkt 8 „najlepszych praktyk” SP) pozwala na zgromadzenie większej liczby danych, które mogą być pomocne w ocenie konkurencyjnych wyjaśnień zakończenia ZW. Na przykład, Robert English nadając w swoim SP większego znaczenia czynnikom ideacyjnym i krytykując realistów za ich ekonomiczny determinizm, wskazuje na znaczenie antyizolacjonistycznych, globalistycznych i socjaldemokratycznych idei, które dostarczyły reformistycznych politycznych inspiracji w końcu lat 50. i w latach 60. XX wieku (English, 2003, s. 245). Śledzenie militarnego komponentu w przemówieniu Gorbaczowa z 1988 roku odsyła do inspiracji płynących z transnarodowych ruchów kontroli zbrojeń, europejskich badań nad pokojem, Komisji Olofa Palmego, które wprowadziły zagadnienie obronnej restrukturyzacji do debaty w Związku Sowieckim (cywilni analitycy, część emerytowanych wojskowych). Liczne źródła potwierdzają, że dla Gorbaczowa atrakcyjność idei defensywnej restrukturyzacji wyrażała się otwarciem drogi do zmniejszenia nuklearnego zagrożenia dla obu stron („wspólne bezpieczeństwo”) i wzmocnieniem perspektywy nuklearnego rozbrojenia (Evangelista, 2015, s. 173). Dla metody SP dodatkowego „politycznego okna” dostarcza katastrofa elektrowni atomowej w Czarnobylu w kwietniu 1986 roku, łącząc wyjaśnienia odwołujące się do znaczenia idei i politycznych koalicji. Gorbaczow i jego zwolennicy wykorzystali skutki katastrofy do przedłużenia jednostronnego sowieckiego moratorium na próby nuklearne. Również dla wielu wysokich sowieckich wojskowych (na przykład, marszałka Siergieja Achromiejewa (1923–1991)), Czarnobyl stanowił punkt zwrotny w postrzeganiu zagrożeń związanych z bronią nuklearną. Zatem, rozszerzenie okresu obejmowanego śledzeniem procesu o wiele lat przed wystąpieniem wyjaśnianego wydarzenia pozwala na odsłonięcie istotnych eksplanacyjnych czynników, które bez takiego rozszerzenia zostałyby pominięte. To samo można powiedzieć o analizie przyszłości i możliwości identyfikacji czynników, które wystąpiły po wyjaśnianym wydarzeniu.

Z oczywistych względów tak skrótowa analiza stanowi jedynie zapowiedź korzyści, jakie metoda SP może przynieść badaczowi. Choć, także ona nie gwarantuje zwycięstwa w „teoretycznych wojnach”. Jak stwierdza William C. Wohlforth, broniący realistycznej przed konstruktywistyczną eksplanacją zakończenia ZW, nawet jeśli systemowe presje wspierały szerokie zmiany w zgodzie z celami zakładanymi przez Gorbaczowa, trudno wykazać niezależny przyczynowy wpływ idei, jaki wielu badaczy ZW początkowo zakładało. Zatem, według Wohlforth, wiele badań błędnie oceniło rolę idei w zakończeniu ZW, zaś mechanizmy przyczynowe, które łączono z ideami było w istocie endogeniczne ze zmieniającymi się bodźcami ekonomicznymi. Ostatecznie Wohlforth przyznaje jednak, że z konstruktywistycznymi mechanizmami, procesami i argumentami, można zaproponować znacznie pełniejsze wyjaśnienie końca ZW, aniżeli bez nich (Wohlforth, 2011, s. 449). W przypadku zakończenia ZW, jak we wszystkich innych przypadkach, relacja między ogólnymi teoriami i wyjątkowymi wydarzeniami jest łamigłówką.

### Wątpliwości związane z metodą śledzenia procesu

Na zakończenie artykułu wskazuję kilka wątpliwości związanych z metodą SP:

(1) Niektórzy badacze odnoszą się z podejrzliwością do ogólnej tezy o roli mechanizmów w naukach społecznych z dwóch powodów. Po pierwsze, z powodu wątpliwości dotyczących wszystkich ogólnych metodologicznych dyspozycji w nauce. W praktyce bowiem, wszystkie metodologiczne reguły wymagają dziedziny i kontekstu szczegółowej wiedzy, aby być użyteczne. Na przykład, ogólna dyspozycja dążenia do prostoty często nie sprawdza się, jeśli przedmiot badania jest skomplikowany. Podobnego typu wątpliwości można formułować w odniesieniu do roli mechanizmów w naukach społecznych. Po drugie, wątpliwości wobec potrzeby mechanizmów wynikają z faktu, że tezie tej nadaje się wiele różnych interpretacji i motywacji, które są logicznie niespójne (Kincaid, 2012, s. 48). Prócz tego, pomimo szerokiego niezadowolenia z logiczno-pozytywistycznych modeli wyjaśniania, nie wszyscy filozofowie i nie wszyscy przedstawiciele nauk społecznych zgadzają się, że przyczynowe wyjaśnienia wymagają przyczynowych mechanizmów.

(2) Pozytywny aspekt wskazywania na znaczenie mechanizmów w przyczynowym wyjaśnianiu w naukach społecznych opiera się na prostej przesłance, że możemy wykazać, że X jest przyczyną Y, jeśli odkryjemy mechanizm prowadzący od X do Y. Problem leży w łatwości wyobrażania sobie społecznych mechanizmów, poprzez które prawie każda makropoziomowa społeczna zmienna może wpływać na inną zmienną. Rzadko spotkamy przypadek, w którym nie moglibyśmy wyobrazić sobie wiarygodnego mechanizmu wiążącego dwie zmienne reprezentujące pewne aspekty zjawiska społecznego. Nierozwiązany pozostaje jednak ciągle problem jak rozpoznać mechanizmy, aby nie narazić się na kłopot obecny w badaniach ilościowych, a związany z czynnikami zakłócającymi lub fałszywą korelacją, które pojęcie mechanizmowej przyczynowości miało rozwiązać (Steel, 2008, s. 198). Proponowany zwykle sposób postępowania w tej kwestii (zob. szerzej: Little, 1991, s. 30) polega na identyfikacji przyczynowych mechanizmów w oparciu o wcześniej posiadaną wiedzę o probabilistycznych zależnościach między zmiennymi. Nie rozwiązuje to jednak kwestii czynników zakłócających, ponieważ probabilistyczna zależność może być wynikiem innej przyczyny, aniżeli wskazane przez nas X jako przyczyna Y.

(3) Ta sama wątpliwość dotyczy rozumienia metody SP przez A. George'a i A. Bennetta (2005, s. 206–207). Autorzy posługują się analogią z kostkami domina w celu ilustracji swojego rozumienia SP. Wyobraźmy sobie ustawione w szereg kostki domina. Następnie opuśćmy pokój. Kiedy wrócimy widzimy, że pierwsza i ostatnia kostka zostały przewrócone, zaś kostki znajdujące się między nimi zostały zasłonięte. Aby dowiedzieć się czy przewrócenie pierwszej kostki było przyczyną przewrócenia się ostatniej musimy odsunąć zasłonę i sprawdzić czy pozostałe kostki także przewróciły się we właściwym kierunku. Odsuwanie zasłony jest działaniem analogicznym do SP w rozumieniu George'a i Bennetta. Zgodnie z tym rozumieniem SP jest testowaniem hipotez o „rzeczywistych” przyczynach wydarzenia. Przykład domina pokazuje, że hipotezy o rzeczywistych przyczynach określonego skutku często mają swoje implikacje dla określania jakie wydarzenia wystąpiły między (domniemaną) przyczyną i określonym skutkiem. W rozumieniu George'a i Bennetta SP jest metodą testowania hipotez o rzeczywistych przyczynach przez zbadanie czy przewidywana sekwencja pośrednich wydarzeń faktycznie wystąpiła (Steel, 2008, s. 186). Pomimo sensowności analogii jej niedostatkami jest ten sam problem, który obecny jest w wyjaśnieniu D. Little. Obecność sekwencji przewidywanych wydarzeń pomiędzy domniemaną przyczyną i skutkiem nie jest wystarczająca do ustanowienia rzeczywistej przyczynowości. Konieczne jest także wykazanie, że ta sekwencja nie jest *koincydencją*. Aby to wykazać, podobnie jak w argumentacji D. Little, musimy odwołać się do pewnej przyczynowej generalizacji. Trudno jednak wyobrazić sobie jak możemy poznać tę przyczynową generalizację bez wnioskowania z danych statystycznych (Steel, 2008, s. 186). Ostatecznie, Daniel Steel przekonuje, że metoda SP jest nierozzerwalnie związana z wnioskowaniem przyczynowym na podstawie danych statystycznych. Obie metody nie wykluczają się wzajemnie i mogą przyczynić się do zdobywania wiedzy o przyczynowych stosunkach, zaś metoda SP nie ogranicza się do sytuacji, w której dysponujemy wiarygodnymi danymi statystycznymi. Jednakże, bez pomocy danych statystycznych badacz posługujący się metodą SP może mieć jedynie nadzieję na ustanowienie jakościowych przyczynowych sądów. Problem ten podnoszą także inni badacze. Blatter i Blume postrzegają metodę śledzenia procesu jako narracyjne poznawanie przypadków bez klarownej podstawy umożliwiającej generalizacje wychodzące poza badane przypadki (Blatter, Blume, 2008, s. 29–34).

### Bibliografia

- Beach D., Pedersen B. R. (2013), *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, University of Michigan, Ann Arbor.
- Bennett A. (2004), *Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages*, w: *Models, Numbers, and Cases. Methods for Studying International Relations*, red. D. F. Sprinz, Y. Wolinsky-Nahmias, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Bennett A., Elman C. (2007), *Case Study Methods in the International Relations Subfield*, „Comparative Political Studies”, vol. 40, no. 2.
- Bennett A. (2010), *Process Tracing and Causal Inference*, w: *Rethinking Social Inquiry Diverse Tools, Shared Standards*, red. H. E. Brady, D. Collier, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham.
- Bennett A. (2015), *Using Process Tracing to Improve Policy Making: The (Negative) Case of the 2003 Intervention in Iraq*, „Security Studies”, no. 24.

- Bennett A., Checkel J. T. (red.) (2015), *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bhaskar R. [2008 (1978)], *A Realist Theory of Science*, Routledge, London–New York.
- Bhaskar R. [2009 (1979)], *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*, Routledge, London–New York.
- Bhaskar R. (2011), *Reclaiming Reality. A Critical Introduction to Contemporary Philosophy*, Routledge, London–New York.
- Blatter J. K., Blume T. (2008), *Co-variation and Causal Process Tracing Revisited: Clarifying New Directions for Causal Inference and Generalization in Case Study Methodology*, „Qualitative Methods”, vol. 6.
- Brady E. H., Collier D. (2010), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham.
- Brooks S. G., Wohlforth W. C. (2003), *Economic Constraints and the End of the Cold War*, w: *Cold War Endgame: Oral History, Analysis, Debates*, red. W. C. Wohlforth, State University Press, University Park, Pennsylvania.
- Bunge M. [2009 (1979)], *Causality and Modern Science*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Bunge M. (2006), *Chasing Reality: Strife over Realism*, University of Toronto Press, Toronto.
- Bunge M. (2012), *Evaluating Philosophies*, Springer, Dordrecht.
- Checkel J. T. (2008), *Process Tracing*, w: *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*, red. A. Klotz, D. Prakash, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Czaputowicz J., Wojciuk A. (2014), *IR scholarship in Poland: the state of the discipline 25 years after the transition to democracy*, „Journal of International Relations and Development”, vol. 17, no. 1.
- Dessler D. (1991), *Beyond Correlations. Toward a Causal Theory of War*, „International Studies Quarterly”, vol. 35, no. 3.
- Elster J. (1989), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Elster J. (1998), *A Plea for mechanisms*, w: *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*, red. P. Hedström, R. Swedberg, Cambridge University Press, New York.
- Elster J. (2007), *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge.
- English R. D. (2003), *The Road(s) Not Taken: Causality and Contingency in Analysis of the Cold War's End*, w: *Cold War Endgame: Oral History, Analysis, Debates*, red. W. C. Wohlforth, State University Press, University Park, Pennsylvania.
- Evangelista M. (2015), *Explaining the Cold War's end: process tracing all the way down?*, w: *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, red. A. Bennett, J. T. Checkel, Cambridge University Press, Cambridge.
- Falletti T. G., Mahoney J. (2015), *The Comparative Sequential Method*, w: *Advances in Comparative Historical Analysis: Resilience, Diversity, and Change*, red. J. Mahoney, K. Thelen, Cambridge University Press, Cambridge.
- Falletti T. G. (2016), *Process Tracing of Extensive and Intensive Processes*, „New Political Economy”, 3.02.2018, <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2015.1135550>.
- Friedrichs J. (2016), *Causal Mechanisms and Process Patterns in International Relations. Thinking Within and Without the Box*, „St. Antony's International Review” 2016, vol. 12, no. 1.
- Gałganek A. (2016), *Przyczynowość w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Przegląd Politologiczny”, vol. 16, nr 4.
- George A. L., McKeown T. J. (1985), *Case Studies and Theories of Organizational Decision Making*, „Advances in Information Processing in Organizations”, vol. 2.

- George A. L., Bennett A. (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, The MIT Press, Cambridge.
- Goemans H. E. (2000), *War and Punishment. The Causes of War Termination and the First World War*, Princeton University Press, Princeton–New York.
- Hedström P., Swedberg R. (1998), *Social Mechanisms: An Introductory Essay*, w: *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*, red. P. Hedström, R. Swedberg, Cambridge University Press, New York.
- Hedström P. (2008), *Studying Mechanisms to Strengthen Causal Inferences in Quantitative Research*, w: *The Oxford Handbook of Political Methodology*, red. J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, D. Collier, Oxford University Press, Oxford.
- Hempel C. (1942), *The Function of General Laws in History*, „The Journal of Philosophy”, vol. 39, no. 2.
- Joseph J., Wight C. (red.) (2010), *Scientific Realism and International Relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Kincaid H. (2012), *Mechanisms, Causal Modeling, and the Limitations of Traditional Multiple Regression*, w: *The Oxford Handbook of Philosophy of Social Science*, red. H. Kincaid, Oxford University Press, New York.
- King G., Keohane R. O., Verba S. (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton.
- Kurki M. (2008), *Causation in International Relations. Reclaiming Causal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lipset S. M. (1959), *Political Sociology*, w: *Sociology Today: Problems and Prospects*, red. R. K. Merton, L. Broom, L. S. Cottrell, Basic Books, New York.
- Little D. (1991), *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science*, Westview Press, Boulder.
- Little D. (1998), *Microfoundations, Method, and Causation*, Transaction Publishers, New Brunswick–New York.
- Little D. (2010), *New Contributions to the Philosophy of History*, Springer, Dordrecht.
- Ławniczak K. (2013), *Process tracing. Śledzenie mechanizmów przyczynowych*, w: *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, red. K. Ławniczak, Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Mahoney J. (2015), *Process Tracing and Historical Explanation*, „Security Studies”, no. 24.
- Ned Lebow R. (2014), *Constructing Cause in International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Patomäki H., Wight C. (2000), *After Postpositivism? The Promises of Critical Realism*, „International Studies Quarterly”, vol. 44, no. 2.
- Patomäki H. (2002), *After International Relations. Critical Realism and the (Re)construction of World Politics*, Routledge, London–New York.
- Rohlfing I. (2012), *Case Studies and Causal Inference: An Integrative Framework Research*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Sagan S. D. (1993), *The Limits of Safety*, Princeton University Press, Princeton–New York.
- Saunders E. N. (2011), *Leaders at War: How Presidents Shape Military Interventions*, Cornell University Press, Ithaca–New York.
- Schultz K. A. (2001), *Democracy and Coercive Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Steel P. D. (2008), *Across the Boundaries. Extrapolation in Biology and Social Science*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Tannenwald N. (1999), *The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use*, „International Organization”, vol. 53, no. 3.

- Tannenwald N. (2015), *Process Tracing and Security Studies*, „Security Studies”, no. 24.
- Trampusch Ch., Palier B. (2016), *Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality*, „New Political Economy”, 18.01.2018, <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2015.1134465>.
- Van Evera S. (1997), *Guide to Methods for Students of Political Science*, Cornell University Press, Ithaca–London.
- Wagner R. H. (1993), *What was Bipolarity?*, „International Organization”, vol. 47, no. 1.
- Waldner D. (2012), *Process Tracing and Causal Mechanisms*, w: *The Oxford Handbook of Philosophy of Social Science*, red. H. Kincaid, Oxford University Press, New York.
- Waldner D. (2015), *What Makes Process-tracing Good? Causal Mechanisms, Causal Inference, and the Completeness Standard in Comparative Politics*, w: *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*, red. A. Bennett, J. T. Checkel, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wendt A., Shapiro I. (1992), *The Difference Realism Makes: Social Science and the Politics of Consent*, „Politics & Society”, vol. 20, no. 2.
- Wight C. (2006), *Agents, Structures and International Relations. Politics as Ontology*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wohlforth W. C. (2011), *No One Loves a Realist Explanation*, „International Politics”, vol. 48, no. 4–5.
- Ylikoski P. (2012), *Micro, Macro, and Mechanisms*, w: *The Oxford Handbook of Philosophy of Social Science*, red. H. Kincaid, Oxford University Press, New York.

---

## Process tracing and causal mechanisms in research on international relations

### Summary

The article presents a qualitative method known as process tracing and exemplifies its use in the study of international relations. Firstly, the general characteristics of process tracing are shown. Secondly, the debate in social sciences on the understanding of causal mechanisms and causal inference is discussed, and whether process tracing is useful in testing hypotheses. Thirdly, different types of directives that guide the research procedure within the framework of process tracing are presented. Fourthly, the final part of the article demonstrates the implementation of process tracing in International Relations on the example of the analysis of the end of the Cold War. The article is concluded with a few doubts the method raises.

The aim of the article is to introduce a qualitative research method to the Polish studies of International Relations. This method has not been used by Polish researchers, although most of them declare their methodological standpoint as a qualitative approach. The author justifies and illustrates the belief that the method of process tracing can be strongly recommended in solving problems related to the identification of causal relations in International Relations.

The author uses the content analysis method in the article. The method of process tracing is presented based on the analysis of the texts of renowned supporters of the method in the Philosophy of Science and International Relations and of works dedicated to the problems of international relations studied using this method.

The results of the analysis make it possible to formulate recommendations for the application of the method to study international relations. The author also presents the weaknesses of this method, which every scholar employing it should be aware of.

**Key words:** process tracing, causal mechanisms, testing hypotheses, directives, the end of the Cold War

Robert ŁOŚ

Uniwersytet Łódzki

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0211-2415>

## Siła współczesnych państw. Ujęcie teoretyczne

**Streszczenie:** Potęga państw współczesnych nie straciła na aktualności. Można to zaobserwować w ujęciu przedstawicieli różnych teorii stosunków międzynarodowych. Dzieje się tak pomimo zmian w systemie międzynarodowym i innym spojrzeniu na zakres siły państw. Zmiany w systemie spowodowały, iż obok tak oczywistych wyznaczników siły państwa, jak wojskowych czy ekonomicznych należy również uwzględnić inne, definiowane poprzez soft power. Należy uwzględnić również mechanizm uruchamiania siły w postaci sprawnie działającego państwa czy woli wspólnoty do realizacji celów. W ocenie współczesnej potęgi należy również uwzględnić aspekt systemu międzynarodowego, który w dużym stopniu wpływa jakie elementy siły są ważne, a jakie mniej istotne w danej sytuacji.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, ważne jest przyjęcie, że siła państwa jest zespolonym wynikiem wojskowych, ekonomicznych i miękkich czynników. Należy jednak uwzględnić czynniki zewnętrzne, systemowe, które ostatecznie określają siłę państwa.

W badaniach nad problematyką siły państwa wykorzystano kilka metod badawczych. Analiza systemową, której wartość w badaniach siły jest szczególnie ważna z uwagi na konieczność określenia jej miejsca w systemie międzynarodowym na jego różnych poziomach. Ważne, szczególnie w zakresie potęgotetrii są metody statystyczne, które uwzględniają zarówno stronę ilościową, jak i jakościową badanych zjawisk. W badaniach nad potęgą zastosowanie ma również metoda porównawcza (analogia) zwana też komparatywną, z uwagi na możliwości wykrycia podobieństw oraz różnic między procesami i zjawiskami.

**Słowa kluczowe:** siła państwa, zasoby siły

---

### Zagadnienia wstępne

**W**raz z zakończeniem ery zimnowojennej wydawało się, że nastąpią zdecydowane zmiany w stosunkach międzynarodowych, a nowy ład będzie oznaczał świat bez wojny i zwycięstwo demokratycznego porządku (Huntington, 1999, s. 35–49; Kagan, 2009, s. 10). Pojawiły się nowe państwa i nowi pozapaństwowi aktorzy stosunków międzynarodowych, nastąpiła zamiana struktury systemu poprzez modyfikacje różnorodnych sieci powiązań łączących poszczególne podmioty (Touraine, 2007, s. 1–2). Podmioty te zaczęły pełnić również różne funkcje – inne znaczenie zaczęły mieć organizacje międzynarodowe, pozostające w znacznym stopniu poza kontrolą państwa (Nye, 2009, s. 345).

Państwa poprzez członkostwo w organizacjach międzynarodowych wchodzą obecnie w coraz większą i szerszą liczbę powiązań, co w znacznej mierze warunkuje ich działania. W pewnym stopniu organizacje te są wykorzystywane do rozwiązywania problemów wymagających negocjacji, umożliwiają budowanie konsensusu, koordynację polityki, wymianę wiedzy i ustalanie norm oraz dają możliwości uzyskania legitymizacji swych działań (Ruszkowski, 2008, s. 83–88).

Oczywiście poszczególne państwa mogą wykorzystywać instytucje ponadnarodowe oraz obowiązujące zasady do ograniczenia dążeń innych podmiotów bądź skanalizowania ich potrzeb i wymagań, bez konieczności korzystania z przymusu lub innych metod (Nye, 2007, s. 40).

Ważnym zjawiskiem charakterystycznym dla przełomu XX i XXI wieku, choć nie nowym, ale istotnym z uwagi na skalę jego występowania jest globalizacja (Friedman, 1999, s. 7–8). Globalizacja oznacza proces rosnącej współzależności i wzajemnych powiązań we współczesnym świecie. Globalizacja to również uniwersalizacja, czyli rozchodzenie się rozmaitych zjawisk, wzorców czy doświadczeń we wszystkich zakątkach świata. Globalizacji może towarzyszyć również zjawisko deterytorializacji, która prowadzi do zerwania związku między przestrzenią społeczną a terytorialnie określonymi miejscami, odległościami czy granicami. Trudno jednoznacznie stwierdzić czy w wylaniającym się świecie, terytorium i granice tracą znaczenie dla organizowania władzy politycznej. Globalizacja jest zjawiskiem w znacznej mierze niekontrolowanym, dotyczy całego globu i ujawnia się głównie w gospodarce i kulturze (Stiglitz, 2005, s. 20 i n.; Scholte, 2000, s. 7–9; Kissinger, 2014, s. 372).

Globalizacja przyczynia się do zwiększenia możliwości komunikowania się ludzi między sobą, ułatwiając kontakty między nimi, tworząc podstawy do zbliżenia się w dziedzinie politycznej i społecznej (Anioł, 2002, s. 306–307; Ziętek, 2010, s. 91). Może to doprowadzić do uniwersalizacji, unifikacji wzorców konsumpcji, stylu życia i technologii (Kupchan, 2011, s. 22). W tym modelu coraz więcej ludzi na całym świecie ma zbliżony styl życia, podobne aspiracje zawodowe i konsumpcyjne, podobnie się odżywia i ubiera czy spędza wolny czas. Z drugiej strony globalizacja może też sprzyjać utrzymaniu regionalnych kultur, tradycji i zwyczajów. Pozwala też na łączenie elementów lokalnych z ogólnosiwiatowymi (Robinsons, 1992, s. 27–29).

W środowisku międzynarodowym pojawiły się zagrożenia asymetryczne, ale również o charakterze niemilitarnym w postaci nielegalnej imigracji (Madej, 2005, s. 32 i n.), zorganizowanych grup przestępczych czy terrorystycznych. Inne zagrożenia związane są z proliferacją broni masowego rażenia, nacjonalizmem etnicznym, zmianami klimatycznymi, przestępczością zorganizowaną itp. Duże znaczenie mają zagrożenia ekonomiczne, co związane jest z relacjami między anarchiczną strukturą systemu międzynarodowego a ekonomiczną strukturą rynku.

W tak budowanych relacjach międzynarodowych wojsko oraz czynniki ekonomiczne nadal odgrywają znaczną rolę. Obok nich ważne są inne czynniki określane jako soft power, łączące umiejętności wykorzystania wpływów kulturowych, wartości, umiejętności koncyliacyjnych, które umożliwiają współpracę, zawiązywanie sojuszy oraz budowanie instytucji, które ugruntowują wpływ (Nye, 1990, s. 164; Cammack, 2008, s. 4). Ta nowa kategoria współtworzy siłę państwa jednak nie umniejsza roli we współczesnym świecie zastosowania narzędzi militarnych i ekonomicznych. To, że narzędzia te nie tracą na znaczeniu potwierdzają wydarzenia połowy drugiej dekady XXI wieku, gdy państwa okazują się zbyt słabe, aby utrzymać porządek światowy, a organizacje międzynarodowe nie są w stanie sprostać wyzwaniom.

Odnosząc się do powyższych wstępnych założeń, celem artykułu jest ukazanie wieloaspektowych czynników, które określają siłę państwa: wojskowych, ekonomicznych i miękkich. Celu tego nie można osiągnąć bez uwzględnienia czynników zewnętrznych i systemowych, które w znacznej mierze przesądzą o sile państwa.



### Siła w ujęciu teoretycznym

Nie ma jednej definicji siły/potęgi i różnie jest ona rozumiana w wielu szkołach stosunków międzynarodowych. Ta różnorodność oznacza, że trudno porównywać jej zakres i sposób oddziaływania, co wręcz uniemożliwia opracowanie jednej uniwersalnej definicji (Nye, 2011, s. 9–24). Samo pojęcie *power* (Baldwin, 1989, s. 160) jest wieloznaczne i funkcjonuje wraz z określeniami siły (ang. *force*), energii (ang. *energy*), mocy (ang. *strenght*), wpływu (ang. *influence*), władzy (ang. *authority*).

Potęga określa również możliwości i skalę sprawowania przez państwo władzy nad terytorium czy środowiskiem w którym funkcjonuje. Siła rozumiana jest jako zdolność do faktycznego i skutecznego stosowania potęgi. Wpływ oznacza zdolność do osiągnięcia określonego efektu w tym również zdolność do kontroli innych państw, niekoniecznie przy pomocy środków nacisku bezpośredniego lub groźby ich użycia. Energia to zdolność do uruchomienia potęgi, a moc jest synonimem określającym możliwość stosowania potęgi. Pojęcie władzy odnosi się do uprawnień decydenta, kierującego polityką państwa. Kluczowymi sformułowaniami w definicji potęgi są zatem takie określenia jak zdolność czy możliwość, które podkreślają potencjał jako cechę charakterystyczną dla potęgi oraz wolę będącą czynnikiem psychologicznym (Sułek, 2004, s. 72). Zasoby stanowią pojęcie pierwotne, opisujące wielkość/ilość elementów środowiska (np. zasoby naturalne – substancje znajdujące się w przyrodzie, w tym odnawialne i nieodnawialne, zasoby ludzkie, zasoby siły roboczej, zasoby wiedzy lub kompetencji, zasoby kapitałowe, zasoby ekonomiczne itd.). Czynniki te wyrażane są poprzez różnego rodzaju wskaźniki, które jednak nie pozwalają w sposób jednoznaczny określić potęgi.

Szkoły stosunków międzynarodowych w różny sposób interpretują poszczególne kategorie związane z potęgą (Pietraś, 2006, s. 307; Sułek, 2003, s. 69–94; Fontana, 1993, s. 140). Klasyk realizmu, Hans Morgenthau definiuje potęgę jako kontrolę, którą człowiek sprawuje nad umysłami i zachowaniem innych ludzi. Potęgę według niego (*power*) należy odróżnić od siły (*force*) rozumianej, jako działanie z użyciem przemocy fizycznej.

Morgenthau stosuje pojęcie materialnego rozumienia potęgi, na którą składają się niezmiennie i zmienne komponenty. Najbardziej trwałe są elementy geograficznie, które jednak wraz z postępem komunikacji ulegają zmniejszeniu; zasoby naturalne, wśród których najważniejsze to żywność i surowce; potencjał przemysłowy, przewaga militarna oraz czynniki demograficzne (liczba mieszkańców i trendy demograficzne). Do subiektywnych źródeł potęgi należy też charakter i morale narodu, zrozumienie stopnia i woli panowania, w tym poparcie dla działań rządu (Morgenthau, 1948, s. 104–125).

Z kolei John Mearsheimer rozumiał potęgę realizowaną przy pomocy zasobów, które są w posiadaniu państwa. Mearsheimer dzieli potęgę na potencjalną i realną, opartą na sile ekonomicznej i militarnej. Według Mearsheimera potęga militarna jest najważniejsza do stworzenia hegemonii (Mearsheimer, 2001, s. 55).

Twórca realizmu strukturalnego Kenneth Waltz (Waltz, 1979, s. 131) w określeniu siły państwa skupiał się głównie na obliczeniu i porównaniu kumulacji takich wskaźników jak: wielkość populacji, wielkość terytorium, zasoby surowców naturalnych, wielkość gospodarki, siła militarna oraz stabilność polityczna i umiejętności (poziom edukacji i technologii). Według Waltza potęga jest jedynie środkiem działania państw,

a nie celem. Właściwym celem jest bezpieczeństwo osiągnięte poprzez posiadany potencjał militarny.

Ciekawą koncepcję przedstawił Fareed Zakaria, według którego rządzący nie muszą mieć dostępu do całości zasobów potęgi państw, którymi rządzą, ale ważne jest określenie na ile są w stanie ją wykorzystać. Zakaria uważa, że politykę zagraniczną prowadzi rząd, a tym samym tworzona potęga jest w dyspozycji państwa. Inna jest część potęgi narodu, która może być użyta dowolnie. Według Zakarii, bogactwo jest głównym miernikiem potęgi i zgromadziwszy ją państwo chce osiągnąć stosowną pozycję w stosunkach międzynarodowych. Potęga państwowa jest funkcją potęgi narodowej i siły wewnętrznej państwa. Im silniejsze wewnętrznie państwo, tym więcej potęgi narodowej może wykorzystać dla swoich celów (Zakaria, 1998, s. 9).

Nieco odmiennie widział funkcjonowanie potęgi nurt liberalny. W podejściu do potęgi najciekawsze tezy proponuje neoliberalizm instytucjonalny. Jego najwybitniejszy przedstawiciel – Robert Keohane uważał, że podstawowym powodem konfliktu między państwami jest sposób posługiwania się zasobami potęgi. Podkreślał, że państwo najłatwiej jest w stanie wykorzystać siłę militarną i ekonomiczną (Barnet, Duvall, 2005, s. 3).

Państwa działają również poprzez instytucje, które pozwalają odizolować problemy i sposób ich rozwiązania bez konieczności użycia takich instrumentów siły, w których państwa słabe czują się gorzej. Instytucje mogą być miejscem prowadzenia polityki i miejscem rzeczywistego rozstrzygnięcia, poprzez funkcjonowanie prawa. Instytucje zmieniają widzenie potęgi poprzez oddziaływanie na współpracę między państwami, a jednocześnie chronią przed ryzykiem, że aktorzy stosunków międzynarodowych zostaną oszukani.

Nye i Keohane proponują wzorem realistów stworzenie modelu kompleksowej współzależności. Według tego modelu istnieją różne kanały w tym nieformalne łączące społeczeństwo, rząd, organizacje międzynarodowe czy korporacje. Kanały te mogą mieć charakter tradycyjny (według realistów), ale także transnarodowy.

Dla neoliberalistów ważne jest określenie zasobów, współzależności oraz współpracy w ramach organizacji międzynarodowych, które ułatwiają długoterminową współpracę i redukują znacznie niepewność. To przyczynia się w znacznym stopniu do zmniejszenia anarchii międzynarodowej (Cooper, 2005, s. 10 i dalsze).

Neoliberalowie podjęli również zagadnienia zamienialności zasobów potęgi. Przedstawiciele nurtu przywiązują duże znaczenie do zasady niezamienialności zasobów potęgi. Jeżeli według realistów potęga wojskowa zwiększa możliwości oddziaływania państwa i może zastąpić inne zasoby potęgi, co według liberalistów jest to mało prawdopodobne (Nye, 2008, s. X). Keohane i Nye uważają, że najważniejsza jest strategia wiązania (Keohane, Nye, 1977, s. 10), dzięki której zyskują państwa, które są w stanie kontrolować zasoby i zbudować strategię wiązania, w celu wywarcia wpływu i osiągnięcia zamierzonego celu. Dążąc do stworzenia bardziej czytelnej koncepcji zjawiska dyfuzji potęgi, Nye podzielił ją na trzy części. W pierwszej warstwie, militarnej, dominuje państwo; w drugiej sferze - ekonomii, potęga jest rozproszona i w podejmowaniu decyzji należy się liczyć z innymi. Trzecią grupą stanowią stosunki transnarodowe, gdzie rozgrywki toczą się poza kontrolą rządów i potęga jest rozproszona.

Ciekawe jest również rozumienie siły wg Klausu Knorra, który zwrócił uwagę na potęgę domniemaną i stosowaną. Uznał on, że jeżeli siłę traktuje się jako zdolność do

wywierania wpływu na inne podmioty, to należy odróżnić dwa sposoby pojmowania tego pojęcia. Stosowane przez niego określenie potęgą zrealizowana, uosabia widoczne zmiany w zachowaniu określonego uczestnika stosunków międzynarodowych. Potęgą domniemana stanowi potencjalną zdolność wywierania wpływów i skłonienia inne podmioty do zmiany zachowania (Knorr, 1970, s. 3).

Ciekawą koncepcję dla zrozumienia istoty potęgi została zaproponowana przez Raymonda Arona (Aron, 1995, s. 69), który odróżnia wyraźnie siłę (*force*) od potęgi (*puissance*). Siła dla Arona oznacza zasoby wojskowe, gospodarcze i moralne. Potęga odnosi się do uruchomienia tych sił w określonych warunkach i określonym celu. Ta sama siła daje inną potęgę w innych okolicznościach, w okresie wojny czy pokoju. Według Arona, można mierzyć siłę, ale bardzo trudno zrobić to z potęgą. Siła potencjalna oznacza całość materialnych, ludzkich i moralnych zasobów. Siła faktyczna to te zasoby, które zostały zmobilizowane.

Inne ciekawe ujęcie potęgi występuje w ponowoczesnej idei Michela Foucaulta. Badacz ten uważa, że w zakresie potęgi ważny jest dyskurs wytwarzany przez procedury wykluczenia, czyli niedopuszczenia pewnych głosów do prawomocnego obiegu w życiu publicznym. Dyskurs jest pewnego rodzaju aktem przemocy, przy czym ważne jest wiązanie wiedzy i władzy, co stanowi ważne narzędzie osiągnięcia potęgi (Wójcik, 2010, s. 213). Idealnym przykładem jest interpretowanie historii, która zawsze pochodzi od zwyczajców.

Z kolei Antonio Negri i Michael Hardt w pracy *Imperium* (Hardt, Negri, 2005, s. 51), doszli do wniosku, że potęgę należy identyfikować jaką funkcjonującą w nowym porządku, który nie jest ładem opartym na państwie, ale na tzw. imperium, gdzie granice i terytorium nie mają znaczenia. Nie jest to imperium, funkcjonujące według klasycznych zasad, ale zupełnie nowa forma globalnej suwerenności, gdzie potęga ma charakter sieciowy, należy do niektórych państw narodowych i korporacji kapitalistycznych oraz instytucji ponadnarodowych. Imperium w takiej formie łączy wątki myśli ponowoczesnej i marksistowskiej, dołączając ponadto inne dla zrozumienia istoty współczesnej potęgi.

Imperium to ponowoczesna potęga, zamieniająca dotychczasowe antagonizmy w konsensus. Kształtuje się on nie za pomocą siły, ale tylko umiejętności przekonywania, że służy pokojowi i prawu. Dla Hardta i Negriego ponowoczesna potęga lokuje się ostatecznie w sferze dyskursu. Ponowoczesna potęga tym różni się od tej klasycznej, że musi być gotowa do reagowania w każdej chwili, nawet na najbardziej peryferyjnych obszarach świata. Potęga ta obok konsensualnej legitymizacji moralnej, szeroko wykorzystuje dyskurs ekonomiczny i stosunki produkcji, odbywa się w sieci, a nie w ramach struktur hierarchicznych. Cechą takiej potęgi jest i to, że nie da się jej kontrolować z jednego centrum.

Wielość definicji rozumienia siły pozwala uznać, że pojęcie to jest nieostro określone, co powoduje znaczne zamieszanie terminologiczne. Należy jednak przyjąć, że siła w przeciwieństwie od potęgi zawsze zmierza do wywarcia wpływu na innego uczestnika stosunków międzynarodowych (Mojsiewicz, 2000, s. 316; Sułek, 2015, s. 12–13), aby uczynił coś nawet jeżeli nie chce (Dahl, 1957, s. 201–215). Nie jest więc hipotetyczną możliwością, a jej wielkość zależy od przydatności w danym czasie i miejscu.

### Mierniki potęgi: zasoby i mechanizm działania

Pewną próbą określenia i usystematyzowania jest tworzenie miar opartych na modelach, przy pomocy których starano się określić potęgę państwa (German, 1960, s. 138; Fucks, 1978, s. 143). Wadą wszelkich miar potęgi jest trudność zdefiniowania tego co się mierzy, a to m.in. z uwagi na wcześniej przytoczone problemy terminologiczne. W naukach społecznych nie ma jasności co do zakresu i jednostek pomiaru, dlatego określenie w ten sposób potęgi państwa jest sprawą niezwykle problematyczną.

Wśród tworzonych modeli powszechnie znany jest autorstwa Ray Cline'a (Cline, 1975, s. 12), RAND Corporationi (Sułek, 2001, s. 122–124), chińskich metod miar potęgi (Pillsbury, 2000, s. 219) i wielu innych (Moczulski, 1999, s. 402; Sułek, 2011, s. 40–41).

Można uznać miarę siły, zgodnie z obecnym stanem rozwoju technologii, powiązań sieciowych i wzrostem globalizacji, zestawiając kilka elementów określonych wzorem:

$$S = (E + W + Sp) \times (G + N) \times M$$

gdzie:  $S$  – siła państwa,

$E$  – potencjał gospodarczy,

$W$  – potencjał wojskowy,

$M$  – masa krytyczna (ludność, terytorium),

$Sp$  – zasoby tradycyjnie identyfikowane z soft power: kultura (w tym polityczna), edukacja, wartości, normy i idee,

$G$  – sprawność instytucji państwowych,

$N$  – zaangażowanie wspólnoty (naród).

Elementy ( $E$ ), ( $W$ ), ( $Sp$ ) jako zasoby siły mają ograniczone możliwości zastępowania. W znacznej mierze to państwo ma możliwości dokonania wyboru użytego zasobu, kierując się zasadą optymalizacji. Nie dotyczy to zatem w żadnym wypadku możliwości zastępowania elementu potęgi, ale jego wyboru. Zastępowanie wynika z niedoboru, a wybór z możliwości i optymalizacji decyzji. Każdy ze składników potęgi jest niezbędny dla realizacji celów politycznych. Potencjał masy krytycznej ( $M$ ) może wzmacniać potęgę państwa, ale nie jest czynnikiem przesądającym.

W takim układzie ( $E$ ), ( $W$ ), ( $M$ ), stanowią elementy, które łatwiej niż ( $Sp$ ) można zmierzyć przy pomocy konkretnych danych. Nieco trudniej określić zasoby miękkie, co wydaje się niezbędne, gdyż ich rola wzrosła (Jameson, 1998, s. 21; Toffler, 2003, s. 142).

Dokonując oceny możliwości siły można uznać, że we współczesnych stosunkach międzynarodowych istnieją trudności jej pomiaru z uwagi na jej rozproszenie, zarówno na wiele podmiotów, jak i sposobów jej osiągnięcia. Siła współczesnych państw opiera się na możliwościach działania armii, gospodarki, siły prawa, wartości, wiarygodności oraz kulturowej tożsamości, która jest wzmocniona przez siłę instytucji państwa i zaangażowania ludzi tam mieszkających (wspólnota).

Czynnik ekonomiczny jest elementem siły, który ma znaczenie uniwersalne i stanowi bez wątpienia zasób sprzyjający wzrostowi potęgi państwa. Błędem jest jednak twierdzenie, że XXI wiek jest wiekiem geoeconomii. Kategorie, które mogą określić ten

wymiar siły jest wiele, ale najczęściej bierze się pod uwagę kilka: wysokość PKB (produkt narodowy brutto), PKB *per capita*, PKB liczony siłą nabywczą, stosunek rezerw walutowych i złota do zadłużenia; zakres inwestycji bezpośrednich zarówno tych przyjmowanych we własnym kraju, jak i wywożonych za granicę; export i import produktów przemysłowych i żywności oraz równowaga wymiany handlowej; produkcja oraz export surowców energetycznych i produktów przetworzonych.

W określeniu roli ekonomii przyjmuje się, że sprawna gospodarka tworzy środki do wykorzystania przez państwo do dalszego wzrostu siły (Ferguson, 2010, s. 291–307), a model rozwoju, styl życia społeczeństwa jest atrakcyjny i przyciągający. Warto jednocześnie nadmienić, że wykorzystanie środków ekonomicznych jest równie skuteczne tak w systemie demokratycznym, jak i autorytarnym. Świadczy o tym sukces państw, którzy działają według zasad *Konsensusu Waszyngtońskiego* i *Pekińskiego*. W tej sferze zasobów ważne są sprawne instytucje państwa, które mogą zwiększyć działania wspólnoty. W wykorzystaniu tego czynnika wzrasta znaczenie masy krytycznej (wielkość terytorium i liczba ludności).

Czynnik militarny jest elementem siły, którego nie można nie doceniać (Perlo-Freeman, Perdomo, Skons, Stalenheim, 2009, s. 179–211). Można go określić przy pomocy kilku wskaźników, wśród których najważniejsze są wydatki na zbrojenia, które są określane zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wskaźniki te mogą wskazywać na realne możliwości państwa w sferze militarnej, co jest wynikiem ogólnego rozwoju ekonomicznego kraju. Przy porównaniu procentowym wydatków wojskowych do dochodu narodowego, może to stanowić sposób na określenie stopnia znaczenia sfery militarnej dla państwa.

Kolejnym czynnikiem określającym możliwości państw w sferze militarnej jest wielkość sił zbrojnych. Nie jest to główny wyznacznik możliwości wojskowych, ale nie zmienia to faktu, że liczebność sił zbrojnych pozostaje w bezpośrednim związku z możliwościami obronnymi państwa. Pozostaje zatem nadal ważna liczba żołnierzy, w tym rezerwy oraz żołnierzy stacjonujących w bazach poza krajem.

Kolejnym jest uzbrojenie z uwzględnieniem kilku rodzajów wojsk, charakteru potencjalnych zagrożeń i czynników geopolitycznych. Ważny jest zatem potencjał i właściwe proporcje określonych rodzajów sił zbrojnych i stosowne do nich wyposażenie (*The Military*, 2016). W działaniach ofensywnych zwraca się uwagę na możliwości operacyjne sił zbrojnych poza granicami kraju, co często określane jest poprzez współczynnik wielkości sił lądowych do lotnictwa.

W sytuacji, gdy państwa bardziej koncentrują się na wykorzystaniu czynnika militarnego, następuje również wzrost znaczenia wskaźników tzw. masy krytycznej. Wzrasta rola potencjału ludnościowego, w tym osób zdolnych, aby służyć w wojsku oraz powierzchnia kraju z korzystnym układem granic (fizycznie i politycznie), co wzmacnia czynnik militarny. Ponadto w tym wskaźniku wzrasta rola sprawnego państwa, choć ważny jest również wskaźnik ( $N$ ) będący stopniem poparcia dla działań rządu ze strony społeczeństwa. Wsparcie wspólnoty dla realizacji celów strategicznych państw jest niezwykle ważne.

Soft power jest pojęciem, które w sensie badawczym jest zjawiskiem stosunkowo młodym. Zostało dostrzeżone, a właściwie spopularyzowane przez wykładowcę Harvardu, Josepha Nyea, Jr., który użył tego sformułowania w kilku swoich książkach (Nye,

1991, 2002, 2005, 2007, 2009, 2011). W przyjętej przez niego definicji, soft power (Nye, 2007, s. 35; Watanabe, McConnel, 2008, s. 101) to rodzaj siły, który należy do domeny wartości politycznych i wzorców kulturowych.

Soft power stanowi ten element siły, przy którym próba budowy modelu badawczego sprowadza się do określenia sześciu kategorii z kilkoma wskaźnikami (Łoś, 2017, s. 87 i n.):

- 1) dyplomacja: udział państwa w organizacjach międzynarodowych, liczba placówek dyplomatycznych i kulturalnych, liczba użytkowników Internetu – bezwzględna i procentowa w stosunku do liczby mieszkańców, aktywność urzędników państwowych i instytucji w portalach społecznościowych, ranking wpływowych osób, nie tylko ze świata polityki;
- 2) kategoria społeczno-polityczna: transparentność reguł i sprawiedliwe regulacje prawne, swobody polityczne i wolności obywatelskie, skuteczna walka z korupcją, swobodny dostęp do mediów zarówno elektronicznych, jak i tradycyjnych;
- 3/4) kultura popularna i wysoka: popularność i upowszechnienie języka, liczba laureatów nagrody Nobla w zakresie literatury, liczba obiektów na prestiżowej liście UNESCO, liczba turystów odwiedzających kraj, sukcesy na prestiżowych imprezach sportowych, liczba odwiedzających najpopularniejsze muzea świata, nagrody na najbardziej prestiżowych festiwalach filmowych i najbardziej kasowe filmy, rynek muzyczny, eksport dóbr kultury;
- 5) edukacja: ranking szkół wyższych, liczba cudzoziemców kształconych na uczelniach, liczba think tanków, skuteczność szkolnictwa podstawowego i średniego, Laureaci Nagrody Nobla w kategoriach nauk ścisłych i medycyny;
- 6) kategoria społeczno-gospodarcza: stopień powiązań instytucjonalnych w biznesie – kooperacja, innowacyjność i patenty, wskaźnik Giniego, poziom rozwoju społecznego HDI, skala pomocy rozwojowej.

Soft power w znacznej mierze nie jest zależny od czynników geopolitycznych ani tzw. masy krytycznej (terytorium i liczba ludności). Trudno rozstrzygnąć, czy czynnik ten zależy mniej czy bardziej od sprawnie działającego państwa czy poparcia wspólnoty. Warto też zwrócić uwagę, że wśród państw, które cieszą się dużym wskaźnikiem soft power znajdują się także państwa nieuznawane powszechnie za mocarstwa. Są to raczej państwa z wyrazistą kulturą i tradycją państwowotwórczą.

Ważna dla określenia składników siły jest charakter reżymu politycznego państwa, który oceniany jest głównie z uwagi na jego skuteczność (Smith, 2010, s. 25). Siła jest tym większa, im bardziej państwo dysponuje dostępem do zasobów ekonomicznych, militarnych i miękkich. Ważne jest przy tym rozstrzygnięcie, który z dwóch zasadniczych typów organizacji społeczeństwa, demokracja czy autorytaryzm, wpływa bardziej na wykorzystanie siły państwa. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że demokracja jest jedynym czynnikiem warunkującym siłę państwa (Przeworski, Limongi, 1993, s. 61–64; Przeworski, Alvarez, 1996/1997, s. 39). Demokracja nie ma na to decydującego wpływu a przykłady historyczne, świadczą, że uzyskanie przez państwo znaczącej pozycji było związane z silnymi rządami jednostki czy grupy, zdolnej narzucić społeczeństwu mocarstwowe cele, a następnie w bezwzględny sposób wymusić na nim ich realizację.

Kluczowym warunkiem skuteczności jest układ między poszczególnymi organami władzy państwowej, który zapewni ośrodkowi władzy wykonawczej możliwość szyb-

kiego podejmowania decyzji i ich implementacje. Autorytaryzm z kolei nie warunkuje rozwoju, ale to raczej jakość autorytarnego przywódcy i doradzających mu technokratów (Nye, 2008, s. 98). Reżymy autorytarne mogą mieć natomiast problem z wykorzystaniem miękkiej siły, która nie jest w pełni kontrolowana przez państwo. Państwa autorytarne mają jednak tę możliwość, aby podjąć próby wykorzystania zasobów soft w sposób scentralizowany (Fukuyama, 2005, s. 150).

Państwa demokratyczne z soft power radzą sobie lepiej, ponieważ nie ma tam oporu do przeniesienia ośrodka władzy decyzyjnej w dół hierarchii, co pozwala organizacjom szybciej reagować na niektóre zmiany w zewnętrznym otoczeniu. Elastyczność organizacji nabiera szczególnego znaczenia w okresie gwałtownych zmian technologicznych, w tym w zakresie komunikacji. Zdecentralizowane organizacje państwowe – często łatwiej potrafią się do nich dostosować. Przeniesienie możliwości działania na niższe szczeble świadczyło o jej możliwościach, ale również rodzą ryzyko cesji władzy, na co nie stać niedemokratyczne reżymy. Przenosząc decyzje w dół instytucji państwowych pobudzają efektywność działań, ale też rodzą problemy związane z kontrolą, co może być nie do przyjęcia w systemach autorytarnych (Łoś, 2012, s. 166).

Scentralizowanie lub zdecentralizowanie działania każdego rodzaju siły kompensuje swoje wady i zalety. To, które z systemów okaże się skuteczniejsze będzie zależało od okoliczności zewnętrznych, niekoniecznie możliwych do przewidzenia. Do najlepszych organizacji – państw wykorzystujących zasoby soft power na ogół zalicza się te, które potrafią elastycznie zmieniać zakres centralizacji, reagując na zmieniające się warunki zewnętrzne. W tych okolicznościach istotne jest uznanie, że sprawnie rządzone państwo, a takim przecież może być również reżym autorytarny, może efektywnie zarządzać zasobami siły.

Czynnik (N) jest trudniejszy do określenia. Nie sprowadza się on jedynie do prostego określenia wspólnoty, narodu czy społeczeństwa i jego możliwości oddziaływania. Czynnik ten kształtowany jest przez doświadczenia historyczne, stereotypy, ale również przez bieżące wydarzenia, w tym politykę własnego państwa i jego agend, a w obecnym świecie również przez możliwości oddziaływania innych państw. Czynnik ten w dużej mierze przesądza o determinacji społeczeństwa w celu wspierania działań zmierzających do wzrostu potęgi własnego państwa, akceptację przez obywateli polityki jego ośrodków decyzyjnych, jej współtworzenie nie tylko poprzez akceptację, ale współdziałanie np. w ramach dyplomacji publicznej. Waga tego czynnika jest istotna i dlatego, że większa identyfikacja wspólnoty pozwala łatwiej uchronić się przed oddziaływaniem innych państw.

Działania rządu i wola społeczeństwa pomnażają zasoby, które są w dyspozycji państwa (*G*) i narodu (*N*). Przy słabości elementów (*G*) i (*N*) zasoby ekonomiczne, militarne i soft power stają się mniej użyteczne.

### Środowisko międzynarodowe

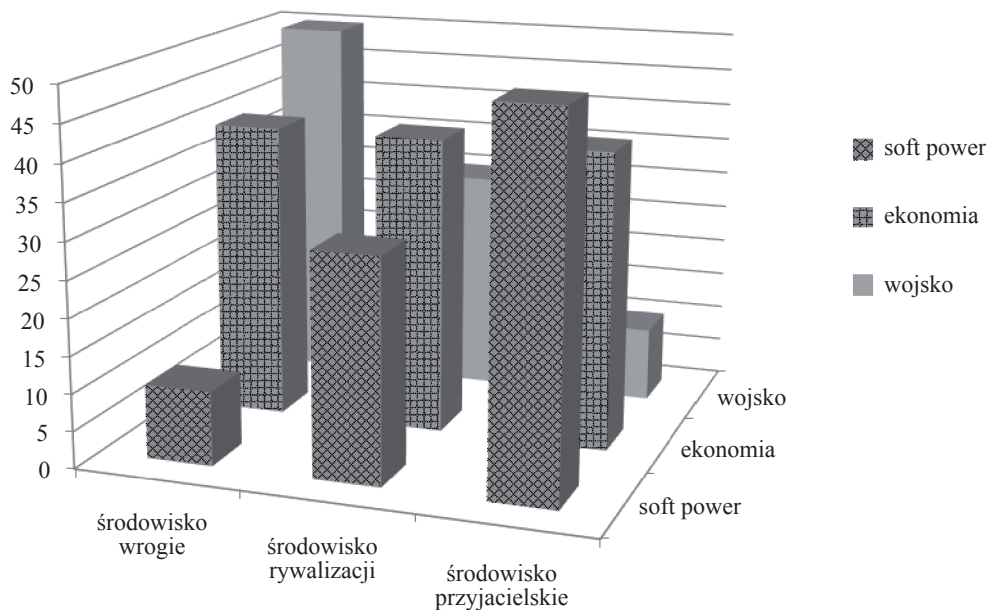
W pewnym stopniu wybór i sposób użycia określonego rodzaju siły zależy nie tylko od ich posiadania czy sprawnego mechanizmu działania, ale systemu międzynarodowego. Dlatego tak ważne w określeniu siły państwa jest struktura międzynarodowa,

w której może ona działać (Wilson, 2008, s. 111). Na potęgę państwa wpływa zatem władza strukturalna, która może być jawna (udział w sieci) bądź ukryta. System ma zatem wpływ na potęgę państwa chociażby poprzez zwykłe porównania do innych jego uczestników.

Należy zatem uznać, że określenie siły wymaga określenia charakteru relacji między uczestnikami środowiska międzynarodowego:

1. Traktowanie relacji przede wszystkim w kategoriach współpracy sprzyja postrzeganiu innych uczestników stosunków międzynarodowych jako partnerów, współpracowników, a nawet przyjaciół. Współpracujące strony są elastyczne i kreatywne w poszukiwaniu nowych rozwiązań, a stosowane narzędzia wpływu przynależą głównie do kategorii ekonomicznych i soft power. Małe znaczenie ma wielkość państwa w rozumieniu powierzchni i liczby ludności. Na wzrost działań i wzajemnych relacji wpływają w podobnej skali czynniki związane ze sprawnością instytucji państwa i woli wspólnoty w realizacji jego celów.

**Wykres 1. Udział poszczególnych zasobów siły w środowisku współpracy, rywalizacji i wrogim**



**Źródło:** Opracowanie własne.

2. Gdy otoczenie międzynarodowe postrzeganie jest w kategoriach rywalizacji lub współzawodnictwa, to strona przeciwna traktowana jest jako rywal, z którym należy współzawodniczyć. Nie dąży się do likwidacji przeciwnika, ale traktuje się go jako konkurenta, co nie wyklucza jednak możliwości współpracy. Takie postrzeganie oznacza, że użyte być mogą bardzo zrównoważone komponenty siły. Większą rolę zaczynają odgrywać czynniki wojskowe, które sprzyjają budowie systemu państw sojuszniczych. Wzrasta rola czynników związanych z masą krytyczną, lecz one nie przesądzają o wzroście



siły ogólnej państwa. Dużą rolę pełnią nadal czynniki związane z ekonomią. Wzrasta znaczenie instytucji państwa, które wpływa na podniesienie siły, szczególnie w przypadku reżymów odznaczających się sprawną władzą wykonawczą. Wpływ wspólnoty nadal jest duży, pomimo, że spada znaczenie dyplomacji publicznej na rzecz polityki zagranicznej.

3. Gdy otoczenie postrzegane jest jako wrogie to dominuje we wzajemnych relacjach walka. Zakłada się wówczas, że korzyści jednej strony oznaczają stratę drugiej i jakkolwiek kooperacja jest niemożliwa. Dla kształtowania relacji większe znaczenie mają wszelkie elementy związane z potencjałem ekonomicznym, zasobami naturalnymi, położeniem geograficznym, posiadanymi zasobami ludzkimi, wielkością terytorium oraz oczywiście środkami militarnymi. Rola instytucji państwowych wzrasta, co odbywa się kosztem roli społeczeństwa. Społeczeństwo jest ważne, nawet jeżeli jego działanie jest wyzwalane przez propagandę.

Relacje w stosunkach międzynarodowych są oczywiście konglomeratem wszystkich trzech podstawowych form – walki, współpracy i rywalizacji, a ich wzajemny stosunek ulega nieustannym dynamicznym zmianom. Przez to państwa muszą być przygotowane na konieczność zmiany użytego rodzaju siły, stąd ważny jest również zakres posiadanej potęgi potencjalnej.

### Zakończenie

Uwzględniając charakterystykę obecnego ładu globalnego, to ograniczenie oceny siły z punktu widzenia podejścia realistycznego czy liberalnego, nie jest właściwe. Podmiot opierający się wyłącznie na instrumentach wojskowych czy sankcjach ekonomicznych nie jest w stanie zrealizować swoich celów. Posługiwanie się wyłączenie siłą zbrojną jest niewystarczające w perspektywie długookresowej. Niemniej użycie siły wojskowej jako sposobu rozwiązywania szczególnie skomplikowanych problemów, rodzi pokusę, aby je użyć po to, aby stworzyć nowe otwarcie.

Jeżeli państwo przykłada zbyt dużą uwagę do środków miękkich to jego stan bezpieczeństwa może być zagrożony. Zbyt atrakcyjne państwo, stabilne i bogate, którego potęga nie opiera się proporcjonalnie na sile militarnej, ekonomicznej i miękkich zasobach, może stanowić łatwy obiekt agresji, niekoniecznie militarnej w klasycznym tego rozumieniu. Oparcie się głównie na środkach twardych ogranicza zakres wpływów, ale katastrofę związaną np. z egzystencją odsuwa w czasie. Ten czas może być potrzebny do rozwinięcia miękkich aspektów siły (Gray, 2011, s. 4).

Z drugiej strony nadmiar wiary w soft power i wzrost nieroztropnego entuzjazmu wobec ograniczeń wykorzystania hard power jest niebezpieczne, ograniczają sens jej użycia tylko zgodnie z zasadami wojny sprawiedliwej. Zasada ta nie jest zła, ale ważne jest, aby polityczne interpretacje zasad nie zniszczyły możliwości użycia wojska wtedy, kiedy jest to naprawdę potrzebne (Arquilla, Ronfeldt, 1999, s. 42).

Można więc założyć, że władza miękka jest tylko wtedy skuteczna, jeśli znajduje oparcie w twardej. Znakomicie relacje twardej i miękkiej siły określił Nail Ferguson, który uznał „soft power jako delikatną rękawiczkę leżącą na żelaznej ręce” (Ferguson, 2004, s. 24).

**Bibliografia**

- Aniol W. (2002), *Paradoksy globalizacji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA JR, Warszawa.
- Apanowicz M. (2003), *Metodologia nauk*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń.
- Arquilla J., Ronfeldt D. (1999), *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy*, RAND National Security Research Division, Santa Monica.
- Baldwin D. A. (1989), *Paradoxes of power*, Columbia University Press, New York.
- Barnet M., Duvall R. (red.) (2005), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cammack P. (2008), *Smart Power and US Leadership: A Critique of Joseph Nye*, „49<sup>th</sup> Parallel an Interdisciplinary Journal of North American Studies”, Issue 22.
- Cieślarczyk M. (2011), *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państw*, Siedlce.
- Cline R. S. (1975), *Word Power Assessment. A Calculus of Strategic Drift*, West View Press, New York.
- Cooper R. N. (2005), *Pękanie granic. Porządek i chaos w XXI wieku*, tłum. P. Kłossowicz, Media Rodzina, Poznań.
- Dahl R. A. (1957), *The concept of power*, „Behavioral Science”, vol. 2.
- Ferguson N. (2004), *Colossus. The Rise and fall of the American Empire*, Cambridge University Press, London.
- Fontana B. (1993), *Hegemony and Power: on the Relation Between Gramsci and Machiavelli*, University of Minnesota Press, London.
- Friedman T. (1999), *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, Farrar Straus Giroux, New York.
- Fukuyama F. (2005), *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom wydawniczy REBIS, Poznań.
- Fucks W. (1978), *Maechte von Morgen. Kraftfelder, Tendenzen, Konsequenzen*, Stuttgart.
- German F. C. (1960), *A tentative evaluation of Word Power*, „Journal of Conflict Resolution”, vol. 4.
- Gray C. S. (2011), *Hard power and soft power: The utility of military force as an instrument of policy in the 21<sup>st</sup> century*, Strategic Studies Institut, New York.
- Huntington S. P. (1999), *The Lonely Superpower*, „Foreign Affairs”, vol. 78, nr 2.
- Jameson F. (1998), *The Cultural Turn: Selected Writings on the Postmodern 1983–1998*, Cornell University Press, New York.
- Kagan R. (2009), *Powrót historii i koniec marzeń*, tłum. G. Sałuda, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań.
- Keohane R., Nye J. S. (1977), *Power and Interdependence*, Longman, New York.
- Kleinowski M. (2010), *Czynniki budujące siłę i potęgę państwa*, „Świat Idei i Polityki”, Toruń, t. 10.
- Kissinger H. (2014), *World Order*, Penquin Books, New York.
- Knorr K. (1970), *Military power and Potential*, Princeton University Press.
- Mojsiewicz Cz. (red.) (2000), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Atla 2, Wrocław.
- Łoś R. (2012), *Soft power w niemieckiej polityce zagranicznej*, „Atheneum. Polskie Studia Politologiczne”, nr 35.
- Łoś R. (2017), *Soft power we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Madej M. (2005), *Terroryzm i inne zagrożenia asymetryczne w świetle współczesnego pojmowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego – próba teoretycznej konceptualizacji*, w: *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa.

- Michalski T. (1994), *Statystyka*, WSiP, Warszawa.
- The Military Balance Report 2016* (2016), International Institute of Strategic Studies, London.
- Mearsheimer J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton & Company, New York.
- Moczulski L. (1999), *Geopolityka: potęga w czasie i przestrzeni*, Bellona, Warszawa.
- Morgenthau H. J. (1948), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York.
- Mroz-Jagiełło A., Wolanin A. (2012), *Współzależność obszarów badań nauki o bezpieczeństwie i nauki obronności*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”, nr 2.
- Nye J. S. (1991), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Oxford University Press, New York.
- Nye J. S. (2002), *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, New York.
- Nye J. S. (2005), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York.
- Nye J. S. (2007), *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Nye J. S. (2009), *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Nye J. S. (2011), *The Future of Power*, Public Affairs, New York.
- Nowak S. (1985), *Metodologia nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pietraś Z. (1986), *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin.
- Pietraś M. (2006), *Pozimnowojenny ład międzynarodowy*, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Pillsbury M. (2000), *China Debates the Future Security Environment*, Paperback, Washington.
- Przeworski A., Limongi F. (1993), *Political Regimes and Economic Growth*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 7, no. 3.
- Przeworski A., Alvarez M. (1967), *What Makes Democracies Endure?*, „Journal of Democracy”, nr 1.
- Robinson R. H. (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London University Press, London.
- Miasiak W. (2010), *Globalizacja – więcej niż podręcznik*, DIFIN, Warszawa.
- Ruszkowski J. (2008), *Ponadnarodowość jako postwestfalski komponent stosunków międzynarodowych*, w: *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, red. M. Pietraś, K. Marzęda, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Scholte J. A. (2000), *Globalization: A Critical Introduction*, Palgrave Higer Education, New York.
- Smith R. (2010), *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, PISM, Warszawa.
- Stiglitz J. (2005), *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sulek M. (2003), *Modelowanie i pomiar potęgi państw w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3–4.
- Sulek M. (red.) (2015), *Potęga 2015. Międzynarodowy układ sił w procesie zmian. Raport potęgometryczny*, Kraków.
- Sulek M. (2001), *Podstawy potęgomonii i potęgometrii*, Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, Kielce.
- Toffler A. (2003), *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań.
- Touraine A. (2007), *A New paradigm for understand today's world*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Waltz K. (1979), *Theory of International Politics*, Columbia University Press, New York.

- Wilson E. J. III (2008), *Hard Power, Soft power, Smart Power*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science”, March, vol. 616, no. 1.
- Wójcik A. (2010), *Dylemat potęgi: praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo UW, Warszawa.
- Zakaria F. (1998), *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, Princeton.
- Ziętek A. (2010), *Globalizacja a kultura*, w: *Międzynarodowe stosunki kulturowe*, red. A. Ziętek, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.

---

## The power of contemporary states. Theoretical approach

### Summary

The issue of the power of contemporary states has not lost its significance, which can be seen in various theories of international relations. It remains valid despite the changes in the international system and different perception of states' power. The changes in the international system have made soft power as important as the military or economic power of a state. It is also important to consider the source of power, embodied in a well-functioning state or a will of the community to accomplish its goals. The assessment of the power of contemporary states should also take into account the international system, which greatly influences which elements of power are more, and which are less important in a given situation.

It has to be recognized that the power of the state is a complex outcome of military, economic and soft factors. However, external, systemic factors that ultimately determine the power of the state should also be taken into account.

Several research methods have been used in researching the power of the state. One is the method of systemic analysis, which is particularly important in power studies as it determines where power is located on different levels of the international system. The statistical methods that take into account both quantitative and qualitative aspects of the phenomena studied are important, especially in the field of power. The comparative method (analogy) is also used, as it allows similarities and differences between processes and phenomena to be detected.

**Key words:** power of a state, power resources

Aleksandra GASZTOLD

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9114-1604>

## Perspektywa feministyczna w badaniach nad terroryzmem

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza problemu terroryzmu poprzez pryzmat założeń zróżnicowanej teorii feminizmu, zaliczanej do podejść postpozytywistycznych. Hipotezą artykułu jest przypuszczenie, że badanie terroryzmu z wykorzystaniem teorii feminizmu pozwala poszerzyć zakres jego analizy oraz skonstatować, że to zjawisko ma szerokie uwarunkowania kulturowe i społeczne, a nawet biologiczne, które kształtują jego genezę, strukturę, funkcjonowanie i konsekwencje. Ujęcie feministyczne umożliwia pełniejszą analizę motywów podejmowania i sposobów prowadzenia działalności terrorystycznej przez kobiety, a tym samym pozwala wykazać specyfikę terroryzmu kobiecego. Przyjęte podejście jest charakterystyczne dla *gender studies*. Koncentruje się na dostrzeganiu różnic i podobieństw między mężczyznami a kobietami, które są wytworem życia społecznego. Zakłada się przy tym, że status społeczny oraz role i możliwości kobiet są zjawiskami relacyjnymi, które wyznaczane są w odniesieniu do statusu, pozycji i ról społecznych mężczyzn. Teoria feminizmu może być wykorzystana do analizy terroryzmu, ze względu na to, że skupia się na badaniach na poziomie jednostki, kobiety i mężczyzny. Różnica płci jako zmiennej konstytuującej rzeczywistość społeczną ma więc kluczowe znaczenie w badaniu terroryzmu. W konkluzji artykułu autorka stwierdza, że kobiety są obecne w organizacjach terrorystycznych i dlatego ich udział winien być badany, a użyteczną do tego metodologią jest podejście wypracowane przez teorie feministyczne.

**Słowa kluczowe:** badania nad terroryzmem, feminizm, *gender*, postpozytywizm, przestępczość kobiet

---

### Wprowadzenie

**W**ybór tematyki terroryzmu w perspektywie teorii feministycznej podyktowany jest współczesnym postrzeganiem tego zjawiska oraz interpretowaniem zarówno w dyskursie naukowym, jak i debacie publicznej. Przed wydarzeniami z 11 września 2001 roku terroryzm był badany przede wszystkim na gruncie nauk o polityce i socjologii. Po zamachach na World Trade Center i Pentagon problematyka studiów nad terroryzmem prezentowana jest nie tylko w ramach nauk o polityce, ale w szerokim zakresie w naukach o bezpieczeństwie, naukach prawnych, psychologii, antropologii, czy kulturoznawstwie. Eskalacja terroryzmu i nowe wyzwania z tym związane, w tym partycypacja kobiet we wszystkich współczesnych nurtach terrorystycznych, tworzą potrzebę przededefiniowania tradycyjnego pojmowania terrorysty, jako mężczyzny.

Celem artykułu jest analiza problemu terroryzmu poprzez pryzmat założeń zróżnicowanych wewnętrznie teorii feminizmu. Ukazane zatem będą związki pomiędzy feminizmem a bezpieczeństwem, a właściwie relacje między feminizmem a zagrożeniem bezpieczeństwa poprzez terroryzm. To pozwoli na końcu sformułować wnioski ukazujące specyfikę terroryzmu kobiecego. Można przyjąć założenie, że w badaniach nad przemocą polityczną, a w szczególności nad terroryzmem, dominują przypisane płci stereotypy i znaczenia wpisujące się w tzw. męskie spojrzenie, które preferuje nierówny podział

uprawnień, marginalizując kobiety. Stąd teorie feministyczne mogą być stosowane do poszerzenia analizy tego zjawiska. Hipotezą artykułu jest przypuszczenie, że badanie zjawiska terroryzmu z wykorzystaniem teorii feminizmu pozwala poszerzyć zakres jego analizy oraz skonstatować, że to zjawisko ma szerokie uwarunkowania kulturowe i społeczne, a nawet biologiczne, które kształtują jego genezę, strukturę, funkcjonowanie i konsekwencje. Ujęcie feministyczne umożliwia pełniejszą analizę motywów podejmowania i sposobów prowadzenia działalności terrorystycznej przez kobiety, a tym samym pozwala wykazać odmienną naturę terroryzmu kobiecego. Podejście przyjęte w artykule jest charakterystyczne dla *gender studies*. Koncentruje się na dostrzeganiu różnic i podobieństw między mężczyznami a kobietami, które są wytworem życia społecznego. Zakłada się przy tym, że status społeczny i role oraz możliwości kobiet są zjawiskiem relacyjnym, które wyznaczane są w odniesieniu do statusu, pozycji i ról mężczyzn w danej przestrzeni.

Płaszczyzną analizy jest terroryzm jako rodzaj przemocy stosowanej od wieków przez jednostki i zorganizowane grupy, a nawet państwa, do osiągania celów politycznych. Terroryzm rozumiany jest jako forma radykalnej przemocy politycznej, podejmowanej z premedytacją, celem wywołania klimatu ekstremalnego strachu. Nastawiona na wpływanie na szerszą społeczność niż ofiary bezpośredniej przemocy, co często powoduje przypadkowy dobór miejsca ataku (często symbolicznego) i ofiar oraz jest wykorzystywane w celu zademonstrowania sprzeciwu wobec społeczności, w której atak został dokonany. Bestialstwo ataku pełni funkcję kreacyjną oburzenia i strachu, a niekiedy funkcję odwetową (Wilkinson, 1996, s. 3). Upraszczając można stwierdzić, że terroryzm jest działaniem na audytorium za pomocą siły lub przemocy wobec osób lub mienia w celu zastraszenia/wywarcia przymusu na rząd i/lub ludność cywilną. Wobec tego termin „terroryzm” może być ujmowany jak metoda działania, której psychologicznym efektem ma być wywoływanie terroru (Jenkins, 1975; Gibbs, 1989).

Natomiast analizując zjawisko terroryzmu można koncentrować się na trzech wspólnych elementach: (1) gwałtownej taktyce działania, opartej na stosowaniu przemocy (2) przede wszystkim przez aktorów niepaństwowych (3) w celach politycznych (Laqueur, 1987, s. 11; Wojciechowski, 2017, s. 21–28). Elementy te stanowią podstawę dla studiów nad terroryzmem. Sam terroryzm, jak i studia nad jego istotą oraz przejawami są pełne sprzeczności, wzajemnie wykluczających się wyjątków oraz niepełnych ujęć. Konsensus odnośnie definiowania terroryzmu i jasnego rozgraniczenia go od innych form przemocy, jak dotychczas nie został osiągnięty.

### **W kręgu postpozytywizmu – teoria feministyczna**

Podstawowym założeniem niniejszego artykułu jest skonstatowanie, że w naukach społecznych dominują dwie główne filozofie (modele) badań, a mianowicie pozytywizm i postpozytywizm. Główne założenie pozytywizmu opiera się na uznaniu, że badacz funkcjonuje poza przedmiotem badania i stosując metody właściwe naukom ścisłym jest w stanie badać zjawisko skutecznie wyjaśnić oraz sformułować prawa rządzące badaną rzeczywistością. Pozytywizm zakłada więc, że zjawiska społeczne i polityczne można badać tak jak w naukach przyrodniczych, czyli metodami nauk ścisłych. Wiara w pozy-

tywizm, sięga do filozofii Augusta Comte'a (1798–1857). Piszący później inny socjolog francuski, Emile Durkheim (1858–1917), wskazywał, że „fakty społeczne trzeba badać tak jak rzeczy”. Niezależnie od tego co się bada metoda naukowa pozostaje ta sama, czyli opiera się na dążeniu do „obiektywizmu, racjonalizmu i próby wychwytywania powiązań pomiędzy różnymi zjawiskami” (Włoch, 2015, s. 202).

Pozytywizm stanowi rodzaj tradycyjnego podejścia badawczego, które opiera się na racjonalistycznych założeniach przedstawionych w XVII w. przez francuskiego filozofa Kartezjusza (1596–1650). Racjonalizm rozróżnia przedmiot (badania) i podmiot (badający), przy czym obydwie są z definicji niezmiennie niezależne od czasu i miejsca. Pozytywistyczne ujęcie zjawisk politycznych znalazło odzwierciedlenie w pracach piszącego w XX wieku prawnika i politologa Carla Schmitta oraz w części wzorującego się na nim badacza stosunków międzynarodowych Hansa Morgenthau'a. Ten ostatni jest uważany za współtwórcę teorii realizmu politycznego. Próbę zmatematyzowanego podejścia do badania polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych stanowi rozwijający się w latach 40. i 50. XX wieku nurt scjentyistyczny, a w nim teoria behawioryzmu (behawioralizmu) (Sałajczyk, 1988).

Natomiast od czasu bezpośrednio następującego po I wojnie światowej zaczynają rozwijać się podejścia postpozytywistyczne, kwestionujące dotychczasowy kanon filozofii nauki oparty na założeniu rozłączności przedmiotu badania i podmiotu badającego oraz o obiektywizmie i racjonalności badań w naukach społecznych. Postpozytywiści nawiązują do tzw. historii uczestniczącej rozwijanej we Francji w XIX wieku oraz do wielkiej socjologii niemieckiej w wydaniu Karola Marksa i Maxa Webera. Od Marksa wzięli założenie, że wiedza naukowa jest elementem nadbudowy społecznej, a więc świadomości kształtowanej przez byt społeczny (bazę ekonomiczną), a od Webera, tezę, że aby coś wyjaśnić, należy najpierw to zinterpretować i zrozumieć (niem. *Verstehen*). Od tego już krok dzieli badaczy do stwierdzenia, że nie ma wiedzy wolnej od wartości i interesów.

W tym nurcie wykształciła się po I wojnie światowej szkoła frankfurcka (Max Horkheimer, Theodor Adorno). To ci badacze analizując koncepcję Oświecenia, a w niej ideały wolności, emancypacji i postępu doszli do paradoksalnego wniosku, że ideały oświeceniowe uległy skrajnej deformacji i zwróciły się przeciwko samej tej koncepcji. To doprowadziło tych autorów do odrzucenia teorii tradycyjnej i przyjęcia teorii krytycznej, której zadaniem jest stawianie problemów, ukierunkowywanie działań naukowych oraz proponowanie alternatyw. Z kolei wybitny wychowanek szkoły frankfurckiej, Jürgen Habermas, zainspirowany marksizmem, zwracał uwagę na kwestię legitymizowania systemów politycznych przez ludzi. Akcentował znaczenie deliberacji w życiu publicznym, czyli rozwiązywania powstających konfliktów w wyniku dyskusji (Włoch, 2015, s. 204). To wprost budowało zręby teorii krytycznej.

Do rozwoju podejścia postpozytywistycznego przyczynili się dwaj socjologowie Peter L. Berger i Thomas Luckmann, którzy w połowie lat 60. XX wieku wskazywali, że rzeczywistość społeczna, choć wydaje się obiektywna i wobec nich zewnętrzna, jest tworzona poprzez ludzi, a więc może być traktowana jako forma świadomości (Berger, Luckmann, 1966, s. 61). Jest więc ona konstruktem społecznym, produktem życia społecznego, efektem jego wielokrotnej reinterpretacji, przynależy do tradycji badaczy. Na tej podstawie wyciągnięto wniosek, że rzeczywistość społeczna, polityczna nie istnieje

samodzielnie, lecz jako intersubiektywna świadomość między ludźmi. Jak pisał na początku lat 90. XX wieku Alexander Wendt – relacje między podmiotem a obiektem badania, w tym także z innymi podmiotami (aktorami), określane są przez znaczenie jakie jest im nadawane. Oznacza to, że stosunki społeczne składają się zasadniczo z myśli i idei, nie zaś z elementów materialnych (Wendt, 1992, s. 396–397). Inni badacze dodawali potem, że istotne dla rozpoznania stosunków społecznych jest badanie znaczeń, języka, znaków, sygnałów, wierzeń, interpretacji, dyskursów, norm i tożsamości badanych podmiotów.

Zdaniem konstruktywistów, podstawowym elementem ideacyjnym (intelektualnym) są intersubiektywne przekonania (idee, koncepcje, założenia itp.), powszechnie podzielane przez ludzi. Właśnie te przekonania tworzą i wyrażają interesy i tożsamości ludzi. Oznacza to, że świat społeczny jest światem ludzkiej świadomości. Stanowi więc sferę intersubiektywną – ma sens dla ludzi, którzy go stworzyli, którzy w nim żyją i którzy go rozumieją, właśnie dlatego, że jest ich wytworem i czują się w nim jak u siebie.

W konstruktywizmie wyodrębnia się kilka nurtów. Upraszczając można dostrzegać w nim dwa podstawowe. Pierwszy uznający dziedzictwo pozytywizmu, który przyznaje, że świat społeczny istnieje realnie, ale o jego istocie decydują znaczenia mu przydawane przez podmioty. Jest to nurt umiarkowany reprezentowany przez badaczy publikujących w USA, Alexandra Wenda i Johna Ruggiego. Drugi szerszy nurt o proveniencji europejskiej koncentruje się na warstwie świadomościowej (ideacyjnej) rzeczywistości społecznej. Jest to nurt typowo postpozytywistyczny, zahaczający o postmodernizm. Reprezentują go m.in.: Nicholas Onuf, Christian Reus-Smit, Scott Burchill, Thomas Risse-Kappen. Badacze ci nawiązują przede wszystkim do piśmiennictwa francuskiego filozofa i socjologa Michela Foucaulta (1926–1984). W podejściach postpozytywistycznych dużą popularnością cieszy się także postmodernizm, który nawiązuje przede wszystkim do myśli Foucaulta (Bógdał-Brzezińska, 2015).

Feminizm jako teoria naukowa jest wyodrębniany przede wszystkim ze względu na przedmiot badania. Są nim kobiety, ich role w społeczeństwie, polityce i w stosunkach międzynarodowych. Teoria ta zakłada odmiennosć cech podmiotowych i zachowań kobiet w społeczeństwie. Feminizm podważa możliwości rzetelnego dostępu do obiektywnej rzeczywistości poprzez wyszczególnienie podmiotu w życiu społecznym („fragmentacja i rozrzucenie”). W pewien sposób podważa pojęcie tożsamości jako ustalonego i spójnego zjawiska dążąc do przekształcenia wiedzy (Ślęczka, 1999, s. 53).

Należy podkreślić, że feminizm nie jest jednolity, wyróżnić w nim można różne nurty, które często określane są mianem fal. Niektórzy autorzy używają określenia w liczbie mnogiej – teorie feministyczne. Natomiast w punktem wyjścia podejmowanych rozważań przez poszczególnych autorów jest założenie o społecznym skonstruowaniu płci i roli oraz miejsca tej kategorii dla teorii nauk o polityce, a także i praktyki życia publicznego (Gasztold, 2017). Feminizm w ujęciu epistemologicznym może mieścić się zarówno w pozytywizmie, jak i postpozytywizmie. Jednak ze względu na znaczenie, jakie badacze przywiązują do odmiennosć cech podmiotowych i zachowań społecznych kobiet, a to zależy od przyjętych idei mających wpływ na proces poznania, zaliczany jest do ujęć postpozytywistycznych.

Feminizm przedmiotem badania czyni miejsce i role kobiet w życiu społecznym i politycznym. Jego głównym zamierzeniem jest zarówno wnoszenie wkładu do dyskusji



naukowej i publicznej, jak i konstruowanie różnych idei oraz strategii działania. Główne przesłanie feminizmu to brak zgody na nierówności społeczne stanowiące pochodną różnic płciowych. Odwołując się do tej idei na przestrzeni kilkudziesięciu lat powstały różne wizje porządku publicznego, teorie społeczno-kulturowe, nurty, filozofie i myśl feministyczna oraz metody działania. W ujęciu Amy G. Mazur, feminizm jest klasycznym przykładem pojęcia spornego, odnoszącego się z jednej strony, do praktyki politycznej ruchów kobiet i stanowisk aktorów spoza tego ruchu, a z drugiej, do historii myśli politycznej i innych epistemologicznych stanowisk (Mazur, 2002, s. 2). Historia ruchu i myśli feministycznej ewaluowała od akcentowania dyskryminacji kobiet w przestrzeni publicznej, społecznej, kulturowej, ekonomicznej do określenia miejsca i roli kobiety w świecie. Współcześnie promowane jest przekonanie o kulturowej wspólnocie obu płci.

Większość nurtów feminizmu przynależy do podejść postpozytywistycznych. Ze względu na krytyczną ocenę porządku społecznego zdominowanego przez mężczyzn i głoszone hasła jego zmiany feminizm jest zaliczany także do teorii krytycznych sięgających do ducha słynnego zdania Karola Marksa, który pisał „Filozofowie rozmaicie tylko interpretowali świat, idzie jednak o to, aby go zmieniać. W nauce anglosaskiej dominuje terminologia «teoria krytyczna», ujmowana jako jedna teoria lub zespół teorii krytycznej” (Nicolson, 1998, s. 113), która/y wyłoniła się w tzw. czwartej debacie interparadygmatycznej w końcu lat 80. XX wieku. Natomiast Jacek Czaputowicz używa określenia „teorie krytyczne” na oznaczenie wielu teorii stosunków międzynarodowych. Autor ten chociaż dostrzega, że teorie feministyczne rozwijają się od zakończenia I wojny światowej, zalicza je jednak do teorii krytycznych, podobnie jak socjologię historyczną (Czaputowicz, 2007, s. 383).

Pomimo, iż feminizm jest nurtem zróżnicowanym, w opracowaniach teoretycznych zwykle jest ujmowany wśród podejść postpozytywistycznych, takich jak: konstruktywizm, postmodernizm (poststrukturalizm), teoria krytyczna i teoria zielona (*green politics*). Koncepcje zaliczane do postpozytywizmu koncentrują się na zagadnieniach epistemologicznych, kwestiach ontologii i języka, jakim posługują się tradycyjne koncepcje teoretyczne, w tym na ekspozycji racjonalności i obiektywnej rzeczywistości. Zamiast postrzegania świata w kategoriach uporządkowanych opozycji (przedmiot–podmiot, porządek–anarchia, ciągłość–zmiana, kobieta–mężczyzna itp.). Postpozytywizm proponuje myślenie uwarunkowane wielopłaszczyznowością kategorii analizowanych przez badacza. Postuluje wobec tego powiązanie przedmiotu badania z podmiotem badającym, zamiast przeciwstawianie ich sobie (Peterson, 1992).

Wiąże się to z odmiennym krytycznym i polemicznym ujęciem realnego świata polityki, jak i dekonstrukcją dotychczasowych założeń i podejść badawczych, w których badacze sytuują siebie nie poza przedmiotem badania, ale w jego ramach. Koncepcje feministyczne zyskały popularność głównie wśród badaczy anglosaskich. Potwierdzeniem tego są nie tylko debaty naukowe, ośrodki badawcze, monografie, publikacje zbiorowe, czasopisma wydawane w przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, ale także programy nauczania, które również przyjęły się w Europie kontynentalnej, chociażby w Niemczech i Austrii.

Wyróżniane są cztery nurty myśli postpozytywistycznej. Pierwszy związany jest z teorią krytyczną (podawaną w liczbie pojedynczej) i szkołą frankfurcką. Szczególnie ekspozowane są prace Jürgena Habermasa, głównie ze względu na zawartą w nich krytykę po-

zytywizmu i wskazywanie na nieistnienie wiedzy neutralnej (Habermas, 1985). W jego ujęciu należy rozpatrywać tę wiedzę zawsze w odniesieniu do określonego kontekstu interesów. Z kolei drugi nurt, określany mianem socjologii historycznej, z czołowymi przedstawicielami Michaëlem Mannem, Charlesem Tillym, Thedą Skocpol, koncentruje się na genezie oraz istocie państwa i jego przeobrażeniach, które są wynikiem interakcji pomiędzy siłami wewnętrznymi i otoczeniem zewnętrznym (Mann, 2005; Tilly, 2006; Skocpol, 1984), a nie tylko, jak zakładali zwłaszcza neorealiści (np. Kenneth Waltz), efektem oddziaływania otoczenia zewnętrznego. Koncepcje feministyczne zaliczane są do trzeciego nurtu. Wymieniane są w nim zarówno prace autorów koncentrujących się zarówno na kwestiach dotyczących kobiet, jak i aspektach męskiej dominacji oraz badaniach nad płcią i tożsamością. W pierwszej kolejności należy odwołać się do prac Cynthii Enloe, Jean Elstain, V. Spike Peterson i Anne Sisson Runyan oraz Christine Sylvester (Enloe, 1989; Elstain, 1987; Peterson, Runyan, 1999; Sylvester, 1994). Do czwartego nurtu można zaliczyć prace postmodernistów (nazywanych także poststrukturalistami) Richarda K. Ashleya i Roba B. J. Walkera, Jamesa Der Deriana oraz Michaela J. Shapiro, którzy – nawiązując do dziedzictwa myślicieli francuskich Pierre’a Bourdieu, Michela Foucaulta i Jacquesa Derridy – w swoich badaniach krytykują racjonalizm Oświecenia i przekonanie o możliwości poznania obiektywnej prawdy, gdyż ich zdaniem zawsze badacz jest uwikłany w procesie poznania. Podejmują krytykę paradygmatu szkoły realistycznej szczególnie na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych (Ashley, 1998; Walker, 1993; Der Derian, 1987). Między innymi kwestionują koncept suwerenności państwa oraz stoją na stanowisku, że nie da się zdefiniować i określić granic dyscyplin zajmujących się studiami nad polityką. Granice te są tworem społecznym, a w związku z tym można je stale przekraczać (czyli dekonstruować). Tworzenie jakichkolwiek teorii całościowych, zmierzających do wypracowania uogólnień mających zastosowanie do dalszych rozważań i badań jest bezcelowe w tym ujęciu, gdyż struktura rzeczywistości jest umowna, tak samo jak prawda (Linklater, 1992, s. 88). Kluczem może być jednak język, symbolika i przypisane znaczenia, alternatywność rozwiązań i szerokie spektrum interpretacji. Specyficznymi dla postmodernizmu metodami badawczymi są: „tekstualność”, „dyskurs”, „gemmaologia”, „dekonstrukcja”, „logocentryzm” (Czaputowicz, 2007, s. 419–427). Stanowisko relatywizmu i subiektywizmu bywa wykorzystane w pozostałych nurtach myśli postpozytywistycznej, takich chociażby jak konstruktywizm czy postmodernizm (Rosenau, 1992).

Ważna dla dalszych rozważań będzie relacja między polityką a przemocą. Przy czym przemoc będzie miała dwoisty charakter: procesu i uwarunkowania, mogąc stać się zarówno „trucizną, jak i lekarstwem” współczesnych suwerennych społeczności (Devetak, 1996, s. 194). Problem ten szczególnie da się zaobserwować w debacie nad ograniczeniami wolności na rzecz bezpieczeństwa (doskonałym przykładem jest walka z terroryzmem) w państwach demokratycznych.

Teoria feminizmu może być wykorzystana do analizy niehomogenicznego zjawiska, jakim jest terroryzm, ze względu na to, że skupia się na badaniach na poziomie jednostki, kobiety i mężczyzny. Różnica płci jako zmiennej konstytuującej rzeczywistość społeczną ma kluczowe znaczenie w studiach nad przemocą polityczną.

Przystępując do omawiania poszczególnych kwestii związanych z teorią feminizmu, należy odnieść się do pojęcia *gender*. Termin *gender* (w odróżnieniu od słowa *sex*) wy-

korzystywany jest w ukazaniu problemu rodzaju/płci i nierówności z tym związanych. Pojęcie to oznacza „ukształtowany kulturowo zespół atrybutów i zachowań przydanych kobiecie i mężczyźnie” (Humm, 1993, s. 164; *Encyklopedia gender*, 2014, s. 155–158) i wyraża się poprzez społeczne konstrukcje „męskości” oraz „kobiecości” oparte na antagonizmach, jak np. silny/słaba, władczy/uległa itp. *Gender* to przypisany przez kulturę mężczyźnie lub kobiecie zespół atrybutów, postaw, ról społecznych i zachowań. Dotyczy cech nabytych. Natomiast *sex* – to zespół cech wrodzonych, takich jak anatomiczne narządy płciowe, chromosomy (allosomy) i hormony płciowe. Termin *gender* nie jest zatem pochodny *sex*, choć tradycyjnie (kulturowo) różnice między mężczyzną a kobietą uznawane są za naturalną konsekwencję biologii. Powiązanie to jest arbitralne i sztuczne. W istocie pod pojęciem *gender* kryją się konstrukty społeczne i psychologiczne, a nie fizyczne właściwości. Różnice fizyczne pomiędzy obiema płciami mają znaczenie, gdy nadany im jest kontekst sytuacyjny. W języku polskim używa się wyrażen „płeć kulturowa” (*gender*) i „płeć biologiczna” (*sex*).

Płeć biologiczna (*sex*) może być (a w ujęciu Kate Millett jest) statusem o implikacjach politycznych, gdyż sprowadza się do relacji dominacji i podporządkowania oraz określa zjawisko panowania (niem. *Herrschaft*) w rozumieniu Maxa Webera (Millett, 2005, s. 38). Należy wyjaśnić, że w języku niemieckim słowo określające władzę/panowanie to *die Herrschaft* pochodzące od rzeczownika *der Herr* oznaczając mężczyznę, pana, władcę i Boga. *Die Frau* ma trzy znaczenia: kobieta, żona, pani. Jednak, do używania określenia stanu posiadania np. własności używa się rzeczownika męskiego z żeńską końcówką *die Herrin*, zrównującego kobietę z mężczyzną/władcą. W wybitny sposób ukazuje to utrwaloną przez język patriarchalną mentalność społeczeństwa. Relacje oparte na dominacji mężczyzny w strukturach społecznych, sprzyjają zjawiskom dyskryminacyjnym wobec kobiet. Męskie panowanie, któremu towarzyszy seksizm, pozostawia pewne sfery wolności dla kobiet. Można to zaobserwować szczególnie w państwach kapitalistycznych. Choć zdaniem czarnych feministek jest to równouprawnienie pozorne, zarezerwowane wyłącznie dla „rasy panującej”, czyli przede wszystkim białych kobiet (bell hooks, 2013, s. 34–39).

Stosowane w niniejszym artykule pojęcie płci odnosi się do różnic między kobietami a mężczyznami, jakie występują w życiu społecznym i politycznym oraz są ich wytworem. W takim ujęciu termin ten rozumiany jest, jako płeć kulturowa w odróżnieniu od płci biologicznej, w której występują różnice nieusuwalne i nienarzucone, wynikające z warunkowań fizycznych. Pojęcie *gender* warunkowane zatem jest przez stereotypy, role, zachowania przyjmowane przez kobiety i mężczyzn w konkretnym przedziale historycznym i w danej kulturze, języku oraz kręgu cywilizacyjnym. Utrwalane jest w procesie socjalizacji. Jest to zatem element osobowości i działań wyuczonych. Tworzy swoistą nadbudowę do tego co biologiczne. Zdaniem Anny Titkow podstawową funkcją kategorii *gender* jest artykulacja społecznej organizacji różnic płci (Titkow, 2007, s. 28).

### Problem przestępczości kobiet

Mężczyźni i kobiety popełniają przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu zazwyczaj zgodnie z pełnionymi rolami w społeczeństwie. O wiele częściej mężczyzna zabija osoby

obce, natomiast kobieta bliskie, jak partnera czy dziecko. Rzadko jednak kobiety pozbawiają życia swoje partnerki, będąc w związku homoseksualnym. Funkcjonuje powszechnie utarte przypuszczenie, że jeśli mężczyzna został zabity przez kobietę, najprawdopodobniej jest to jego żona. Tendencje te nie generalizują uwarunkowań psychologicznych, lecz uwypuklają problemy społeczne, jak np. przemoc w rodzinie (Majchrzyk, 2009, s. 62–63). Wkład w badania w tym zakresie i upowszechnienie problematyki patologii społecznych wniosły przede wszystkim radykalne feministki. Wydobywały one na światło dzienne męską przemoc wobec kobiet, będącą konsekwencją kultury patriarchalnej. Winą obarczają również system prawny, który w sposób nieumiejętny chroni kobiety i utrwała seksistowskie podejście do kobiety–ofiary (Renzetti, 2013, s. 39–42). Na kanwie feminizmu lat 70. XX w. rozwinęła się tzw. feministyczna szkoła kryminologii (kryminologia feministyczna), która zdominowała wcześniejsze dwa nurty rozważań o kobietach i przestępczości – mianowicie nurt biologiczny oraz socjologiczny (Mukherjee, Scutt, 2016; Naffine, 2016; Nowicka, 2017, s. 17–21).

Dorobek kryminologii przeważał w postrzeganiu działalności przestępczej kobiet, w tym terroryzmu. W XIX wieku dotyczyła ona przede wszystkim takich przestępstw jak: przerywanie ciąży, dzieciobójstwo, porzucanie dziecka, kradzież, oszustwo, paserstwo, nieumyślne podpalenie, zniesławienie, składanie fałszywych zeznań, niekiedy zabójstwo, głównie przez otrucie. Studia kryminologiczne zdominowane zostały na kilkadziesiąt lat przez „męskie spojrzenie” Cesare Lombroso. Mniejszy udział kobiet w przestępczości Cesare Lombroso i Guglielmo Ferrero [*La donna delinquente, la prostituta e la donna normale*, Turin/Rome 1893] przypisywali ich „wyższej” moralności, czystości obyczajów wstrzemięźliwości i religijności. Autorzy podkreślali pozytywne i stereotypowe cechy kobiety powszechnie replikowane przez kulturę. Lombroso nie wykluczał jednak istnienia kobiet-zbrodniarek. Kierując się determinizmem biologicznym uznał, że przestępczynią można było się urodzić. Rozwój jednostki uwarunkowany jest płcią i rasą. Najwyżej w tej hierarchii znajdował się biały mężczyzna, najniżej kobieta kolorowa. Zdaniem Lombroso kobieta bliska jest przestępcy, gdyż reprezentuje wiele cech dzikusa i dziecka (mała waga, niewielki wzrost, słabsze owłosienie, anomalie czaszki i fizjonomii). Kobieta pozostająca w stadium rozwoju dziecięcego (fizycznie i psychicznie) nie predestynowana jest do zbrodni na równi z tymi popełnianymi przez mężczyzn. Obszarem działania przestępczego jest głównie prostytutka, kradzież, oszustwa, dzieciobójstwo, trucicielstwo. Jeśli już występuje zbrodnia kobiet cechują: okrucieństwo, wzmógłony popęd płciowy (erotyzm) i skłonność do rozpusty, namiętność, uczuciowość, czułość, mściwość, nienawiść, chciwość i skąpstwo, próżność, religijność, chwiejność charakteru, inteligencja, upór oraz pomysłowość. Dodatkowo kobiety posiadały umiejętności manipulacji i prowokacji, czyniąc je doskonałe w podżeganiu do popełniania przestępstw (Lombroso, 2016).

Kolejną koncepcją, która zyskała wielu sympatyków wśród badaczy akademickich – ale także praktyków – była psychoanaliza. Zigmund Freud podjął próbę psychologicznej analizy udziału kobiet w przestępczości, która wpływała na kryminologię aż do lat 60. XX wieku. Uznał on, że zazdrość i zawiść kobiety o penisa jest źródłem nieprzystosowania, które może prowadzić do przestępczości, rozumianej jako forma dewiacji. Kobieta-przestępca (dewiant) próbuje być mężczyzną. Każda taka próba kończy się niepowodzeniem, stąd staje się neurotyczna. Osobowość kobiety, która cierpi będąc kastratem

charakteryzuje pasywność, masochizm i narcyzm, niska świadomość moralna, zazdrość, poczucie niższości, chwiejna sprawiedliwość zależna od stanu emocjonalnego. Zazdrość o penisa w niezaburzonym rozwoju przybiera naturalne skutki: 1) dziewczynka uświadamia sobie ranę zadaną jej narcyzmowi, rozwija w sobie bliźnię, która przybiera kształt poczucia niższości; 2) gdy dziewczynka zaczyna uświadamiać sobie, że brak penisa nie dotyczy tylko jej, ale całej grupy dziewcząt zaczyna żywić pogardę taką jaką żywią mężczyźni do kobiet; 3) zazdrość o penisa nie dotyczy tylko i wyłącznie genitaliów; 4) zerwanie uczuciowych kontaktów z matką jest następstwem zazdrości, obarcza ją bowiem winą za brak penisa; 5) przemiana dziewczynki w kobietę: przestaje pragnąć penisa, zaczyna pragnąć dziecka najlepiej płci męskiej. Pasywność jest to droga ku normalnej kobiecości. Niekiedy jednak miłość własna jest zgnębiona przez porównywanie się z chłopcami. Zdarza się, że dziewczynka wypiera swoje życzenia seksualne doprowadzając do zahamowań i nerwicy lub rozwijają się w silny kompleks męskości. Polega on na odmowie uznania kastracji i utwierdzaniu się w przekonaniu, że posiada penisa, przybiera to formy męskich zachowań. Freud twierdził, że kobieta ma w niewielkim stopniu wyrobiony zmysł sprawiedliwości. Wpływ na to ma uczucie zazdrości (Freud, 1995, s. 143–154; Irigaray, 2010, s. 29–41). Pragnienie bycia mężczyzną czyni bycie kobietą niepowodzeniem. Doświadczenia małej dziewczynki, która odkrywa fakt, że nie ma dużego wyraźnego członka stygmatyzują całe jej dalsze życie psychiczne (Freud, 2001, s. 274–275). Założenia te ostro skrytykowano w latach późniejszych. Według np. Juliet Mitchell wybitny psychoanalityk dokonał analizy patriarchalnego modelu wchodzenia w społeczeństwo (Mitchell, 1974).

Otto Pollak zmienił antyfeministyczne tendencje w kryminologii. Uznał, że udział kobiet w przestępczości jest proporcjonalny do ich reprezentacji w populacji oraz częstotliwości przestępstw popełnianych przez mężczyzn. Mniejszy udział kobiet w statystykach świadczyć może o tym, że albo popełniają one tylko pewne typy przestępstw, albo popełniane przez nie czyny są trudniejsze do wykrycia, rzadziej zgłaszane do organów ścigania lub łagodniej traktowane przez sądy. Ta ostatnia hipoteza wiąże się z dominującym stereotypem kobiety jako istoty łagodnej, a tym samym niezdolnej do popełniania np. zbrodni lub popełniającej przestępstwo pod wpływem prowokacji (silne wzburzenie). Problematiczne są też role zamaskowane kobiet w przygotowaniu i popełnianiu zbrodni. Kobiety mając dostęp do żywności w znacznej mierze kradną i trują, a skala tych przestępstw jest zwykle niewykrywalna. Zdaniem Pollaka negatywne cechy kobiet, jak zdolności manipulacyjne, mściwość, kłamliwość, brak autentyczności sprzyjają przestępczości wśród tej grupy. Uważał on, że doświadczenia menstruacji wywołują traumę niestania się mężczyzną (Pollak, 1961). Role kobiece usankcjonowane tradycją i prawem są doskonałą zasłoną dla tego typu działalności. Dyspozycje biologiczne jednak nie wpływają na popełniane przestępstwa. Takie cechy osobowości, jak chwiejność charakteru, pobudliwość emocjonalna mogą sprzyjać czynom zabronionym, jednak są to uwarunkowania psychologiczne. Mogą one odgrywać rolę w tempie procesu radykalizacji do brutalnego ekstremizmu, jednak niekoniecznie być czynnikiem kluczowym (Zięba, 2017).

Kolejnym oryginalnym założeniem było powielanie tezy, że zespół napięcia miesięczkowego (*Premenstrual Syndrome*, PMS), jako czynnik stresogenny, negatywnie oddziałuje na zasoby odpornościowe i style radzenia sobie ze stresem. Nagły spadek

progesteronu wpływa na zmienność nastrojów, generując rozdrażnienie i niekiedy agresywne zachowania. Skrajna postać PMS nie jest charakterystyczna u wszystkich kobiet. Badania nie potwierdzają, że w momencie dokonywania przestępstw kobiety w znacznej mierze są tuż przed miesiączką. Jest to czynnik mający wpływ pośredni na określone reakcje i adaptację do sytuacji konfliktowych i kryzysowych. Na przykład dziennikarze Anne Moir i David Jessel wykazali na grupie 50 skazanych za zbrodnie z użyciem przemocy, że tylko 44% było w okresie poprzedzającym menstruację. Generalnie publicyści – promujący tezę wzajemnego oddziaływania hormonów i psychiki oraz różnic między płciami – doszli do wniosku, że kobiety chętniej przestrzegają prawa, choć w przypadku ich konfliktu prawo–jednostka angażują się ze zdwojoną siłą na rzecz ochrony jednostki i życia (Moir, Jessel, 1989; Moir, Jessel, 1998). Stąd hipoteza o większym determinizmie kobiet zaangażowanych politycznie. Wpisuje się w nią Freda Adler uznając, że ruch feministyczny w Stanach Zjednoczonych, który popularyzował emancypację w walce o pozycję społeczną wpłynął też na użycie przez kobiety przemocy. Pragnienie sukcesu, władzy wiąże się z demonstracją siły, odrzuceniem słabości, bierności i podporządkowania (Adler, 1975). Trudno jednak potwierdzić tezę, że wyrównywanie szans wpływa na wzrost przestępczości. Zmienna, jaką jest sytuacja społeczna, nie jest czynnikiem warunkującym partycypację w terroryzmie, ani w innych formach przestępczości. Z kolei inna przedstawicielka feminizmu Rita J. Simon uznaje, że coraz większa liczba kobiet znajdujących zatrudnienie poza domem modyfikuje katalog przestępstw przez nie popełnianych. Zmniejsza się liczba zabójstw na rzecz przestępstw bez użycia przemocy na tle ekonomicznym, jak np. przestępstwa białych kołnierzyków (ang. *white-collar crimes*). Przyczyną przestępstw z użyciem przemocy bowiem są tradycyjne role kobiece spychające je w meandry frustracji, zależności i uległości. Lepsze wykształcenie, a tym samym szanse na rynku pracy uwalniają kobiety od bycia wykorzystywaną i upokorzoną (Simon, 1975, s. 41).

Różnice biologiczne mogą mieć funkcjonalne znaczenie dla działalności grup terrorystycznych. Kobiety ze względu na ich stereotypowe postrzeganie oraz aspekt fizyczności, mogą być wykorzystywane przez organizację. W takich przypadkach, kobieta postrzegana jest jako zakładnik ugrupowania oraz uwarunkowań, które zmusiły ją do udziału w działalności terrorystycznej. Wpływ stereotypów na postrzeganie kobiet funkcjonuje również poza otoczeniem organizacji terrorystycznych oraz umiejętnie jest wykorzystywany w propagandzie i do rekrutacji nowych członków. Dominujący obraz kobiety skrzywdzonej i cierpiącej – szczególnie z regionów objętych konfliktami zbrojnymi lub kryzysami na tle narodowościowym – łagodzi ewentualne oceny terrorystki, usprawiedliwiając moralnie jej działania poprzez pojęcia odwetu i zemsty. Ponadto niedostrzeżenie zagrożenia od strony kobiet wpływa na obniżenie efektywności systemów antyterrorystycznych (Bloom, 2011; Cunningham, 2012). Między innymi błędnie zakłada się, że kobiety raczej działają za pośrednictwem zorganizowanej grupy niż w pojedynkę. Jednak, jeśli było to dotychczasową regułą z nielicznymi wyjątkami to nie oznacza, że postępująca radykalizacja społeczeństw, jaką obserwować można chociażby współcześnie w Europie i w USA, nie spowoduje spopularyzowania kategorii indywidualnego zamachowca („samotnego wilka”) wśród kobiet. Uznać należy za fakt przestępczość (w tym polityczną) kobiet, lecz warto podkreślić za Carol Smart, że nie można analizować tego w oderwaniu od aktywności mężczyzn w tym zakresie (Smart, 1976).

### Terroryzm z udziałem kobiet

„Dodawanie kobiet” jest nadrzędnym celem zrozumienia zjawiska terroryzmu. Role kobiet posiadają wiele cech wspólnych z tymi pełnionymi przez mężczyzn. Kobiety angażują się na rzecz ugrupowań w różnych nurtach ideowych. Największy ich aktywny udział współcześnie – co się wiąże z postulatami równouprawnienia, ale nie jest celem samym w sobie – jest w terroryzmie lewicowym, w tym ekologicznym zaliczanym do terroryzmu jednej sprawy. Trudno jednak stwierdzić w jakim stopniu kobiety przyczyniają się do „ukrytego” wsparcia, w tym socjalizacji i rekrutacji na rzecz terroryzmu oraz działań propagandowych w organizacjach skrajnie prawicowych. Szczególnym przykładem są organizacje neofaszystowskie, w których często kobiety są wykluczane z działań *stricto* politycznych, natomiast zaangażowane w całokształt działań pomocniczych. Związane jest to z ideologią promującą określone wzorce oraz postawy oparte na nierówności płci. Ośmieszanie dążeń emancypacyjnych oraz podporządkowanie kobiet mężczyznom ma również miejsce w grupach o podłożu religijnym. Z tym że np. terroryzm islamski wykorzystuje potencjał militarny kobiet.

Wzory życia kobiety i mężczyzny są różne w zależności od kręgu kulturowo-cywilizacyjnego. Przekłada się to na działania przestępcze. Rodzaj, dynamika, motywacja i nasilenie przestępstw terrorystycznych wskazuje na dysproporcję w partycypacji na korzyść mężczyzn. Istotą jednak nie jest skala udziału procentowego, ale zrozumienie odmienności – ukierunkowanej pod względem specyfiki płci – umieszczonej w konkretnym kontekście historycznym, politycznym, ekonomicznym i kulturowym. Również zmiany strukturalne w państwie dotkniętym terroryzmem w percepcji aktywności kobiet przyczyniają się do krystalizowania się nowej wiedzy na ten temat. Pomocne są tu edukacja dla bezpieczeństwa i kampanie społeczne.

Różnice między płciami w reagowaniu na rzeczywistość polityczną, w tym mechanizmy kontroli gniewu i agresji, przekładają się na wybór ścieżki przemocy lub rezygnacji z niej. Dorobek psychologii ewolucyjnej wykazał, że potencjał agresji między płciami jest podobny. Jednak kobiety o wiele częściej wybierają strategie adaptacyjne, prawdopodobnie ze względu na większą świadomość kary. Agresja mężczyzn warunkowana fizycznością, tendencją do ograniczenia odczuwania skruchy i poczucia winy oraz rolami płciowymi utrwalonymi kulturowo (Campbell, 2006; Baron, Richardson, 1994). Mimo, że potencjał agresji jest podobny, to jednak występują różnice w samych zachowaniach agresywnych między kobietami a mężczyznami (Archer, 2004). Kobiety stają się agresywne w konkretnych sytuacjach. Katalizatorem może być na przykład reakcja sprowokowana (Bettencourt, Miller, 1996). Badania nad różnicami płci w działaniach przestępczych wykazały dysproporcje na korzyść mężczyzn, szczególnie pod względem intensywności i skali. Specyfika płci uwidacznia się również w działaniach związanych z radykalną przemocą polityczną. Postępujący wzrost przestępczości kobiet zauważalny jest również w terroryzmie. Niemniej nie jest zjawiskiem nowym. Terroryzm z udziałem kobiet ma długą tradycję, sięgającą XIX wieku i organizacji o podłożu skrajnie lewicowym. Hasła emancypacyjne związane z partycypacją kobiet w przemocy politycznej kontynuowane były w ruchach neolewicowych oraz niektórych narodowyzwoleńczych XX i XXI wieku. Wpisywały się one w koncepcje anarchistyczno-rewolucyjne, nie będąc celem samym w sobie. Wyzwaniem współczesności jest rozstrzygnięcie, czy

rekrutacja kobiet przez organizacje dotychczas na nie zamknięte (prawicowe, religijne) ma związek z równouprawnieniem i nowymi rolami społecznymi, czy raczej z potrzebą poprawienia skuteczności działań grupy. Trudności w analizie naukowej stwarza spiskowy i niehomogeniczny charakter terroryzmu oraz różna motywacja członków/członkiń organizacji przestępczych.

Kobiety odgrywają różne role: logistyczne, rekrutacyjne, biorą udział w walce zbrojnej, dokonują zamachów samobójczych, stają na czele grup oraz tworzą zręby ideologiczne organizacji. Typowymi zadaniami są te zaliczane do logistycznych, jak to usługi kurierskie, protektorskie związane z udzielaniem schronienia, odwiedzaniem oskarżonych i skazanych w aresztach oraz więzieniach (w celu przekazywania informacji), zastawianie pułapek np. poprzez odciąganie uwagi służb bezpieczeństwa (wabienie), eskortowanie zamachowców i urzędów (np. umieszczonych w wózkach dla dzieci lub udawanych ciężarach) do miejsca przeznaczenia. Ale także fałszowanie dokumentów oraz pozyskiwanie funduszy (legalne i nielegalne) na działanie organizacji. Kolejną zmienną jest rola rekruterki i wykorzystanie kontaktów osobistych celem identyfikacji i werbunku nowych członków. Kobiety aktywne są w działaniach propagandowych poprzez tworzenie oraz monitorowanie stron i wiadomości w Internecie oraz pełniąc funkcję „sumienia” i narracyjną-legendową. Kobieta-terrorystka to także bojownik, zamachowiec-samobójca, konstruktor ładunków wybuchowych. Rola lidera-decydenta sprowadza się do wytyczania i odpowiedzialności za realizację strategii i taktyki organizacji. Charakterystyczne dla organizacji lewicowych jest określanie kierunków rozwoju ugrupowania poprzez wypracowywanie nadbudowy ideologicznej przez kobiety (Cragin, Daly, 2009, s. 24–100; Zięba, 2015, s. 51–61). Nawet jeśli ostatnie kategorie, w większym zakresie zarezerwowane są dla mężczyzn, zmieniają ten obraz takie postaci jak: Ulrike Meinhof (Fracja Czerwonej Armii, RAF), Adriana Faranda (Czerwone Brygady, BB), Idoia López Riaño (Kraj Basków i Wolność, ETA), Rima Fakhry (Hezbollah), Rachel Pendergaf (Rycerze Ku Klux Klanu, KKK), Mariam Szaripowa („czarna wdowa” z Dagestanu), Reem Rijashi (Hamas), Thenmozhi Rajaratnam (Tamilskie Tygrysy Wyzwolenia Ilamu, LTTE), Nelly Avila Moreno (Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii, FARC).

### Konkluzje

Terroryzm to metoda realizacji celów politycznych przy pomocy przemocy. Bezsporne jest jej wykorzystywanie w głównej mierze przez mężczyzn, jednak aktywną rolę odgrywają w działalności terrorystycznej również kobiety. Stąd eksperci zestawiając męskich i żeńskich członków organizacji terrorystycznych tendencyjnie obierają za wzór męskiego terrorystę. Problematyczna wydaje się tu narracja o terroryzmie odzwierciedlająca patriarchalne relacje. Kobieta spychana jest na pogranicze rozważań nad bezpieczeństwem. Niezależnie od jej mniejszego udziału procentowego w organizacjach i przestępstwach zaliczanych do terrorystycznych powstaje wątpliwość, czy specyfika terroryzmu z udziałem kobiet nie jest wypaczana przez utrwaloną męską dominację w nauce. Nie tylko w naukach o polityce czy naukach o bezpieczeństwie dostrzegalne jest promowanie męskiej wizji świata i historii.



Celem feminizmu jest przede wszystkim rekonstrukcja obecności kobiet w wielu dziedzinach rzeczywistości społecznej, w tym w przemocy politycznej. Warto naukowe rozpoznanie jest także poszerzanie badań nad terroryzmem, poprzez „dodawanie kobiet”. Dotyczy to badania kobiety jako podmiotu i jej doświadczeń, przy jednoczesnym założeniu, że jest ono odmienne od doświadczeń mężczyzn. Uwarunkowania społeczne i polityczne mogą się różnić, ze względu właśnie na role płciowe i przypisane im znaczenia. Priorytetem powinno więc być dążenie do uwzględnienia kobiet jako obiektu analizy oraz *gender* jako zmiennej. Płeć oddziałują na siebie nawzajem, są relacyjne, wobec tego obecność kobiet w terroryzmie wpływa na męskie role i zachowania. Wyzwanie, jakim jest badanie transformowania się organizacji terrorystycznych, np. dotychczas zamkniętej na uczestnictwo kobiet, może być kluczowe dla rozwoju studiów nad bezpieczeństwem. Próby wykazania, że główną inspiracją do angażowania się w terroryzm jest dążenie do równouprawnienia płci jest trudne do potwierdzenia, bez rzetelnych badań ilościowych.

Podsumowując można stwierdzić, że kobiety są obecne w organizacjach terrorystycznych i dlatego ich udział winien być badany. Członkostwo kobiet jest zdwersyfikowane pod względem pełnionych ról i wykonywanych zadań, podobnie jak męskich członków tych ugrupowań. Ze względu na szczególne predyspozycje kobiet do budowania sieci społecznych i kulturowo utrwalone role wykorzystywane są w działaniach rekrutacyjnych i logistycznych oraz wywiadowczych. Organizacje terrorystyczne wykorzystują kobiety w działaniach operacyjnych ze względu na skuteczność i propagandę ukierunkowaną na wywołanie współczucia.

### Bibliografia

- Adler F. (1975), *Sisters in Crime: The Rise of the New Female Criminal*, McGraw-Hill, New York.
- Archer J. (2004), *Sex Differences in Aggression in Real-World Settings: A Meta-Analytic Review*, „Review of General Psychology”, vol. 8, no. 4.
- Ashley R. K. (1998), *Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique*, „Millennium: Journal of International Studies”, vol. 17, no. 2.
- Baron R. A., Richardson D. R. (red.), (1994), *Human Aggression*, 2. wyd., Plenum Press, New York.
- bell hooks [Watkins G.] (2013), *Teoria feministyczna: od marginesu do centrum*, przeł. E. Majewska, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Berger P. L., Luckmann T. L. (1966), *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday Garden City (N.Y.).
- Bettencourt B., Miller N. (1996), *Gender Differences in Aggression as a Function of Provocation. A Meta-Analysis*, „Psychological Bulletin”, vol. 119, no. 3.
- Bloom M. (2011), *Bombshell: The Many Faces of Women Terrorism*, Hurts, London.
- Bógdał-Brzezińska A. (2015), *Postmodernizm*, w: *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, red. R. Zięba, S. Bieleń, J. Zajac, WDiNP UW, Warszawa.
- Campbell A. (2006), *Sex Differences in Aggression: What are the psychological mediators?*, „Aggression and Violent Behavior”, vol. 11, no. 3.
- Cragin R. K., Daly S. A. (2009), *Women as Terrorists: Mothers, Recruiters and Martyrs*, Praeger Security International, Santa Barbara–Denver–Oxford.
- Cunningham K. J. (2012), *Countering Female Terrorism*, w: *Terrorism Studies: A Reader*, red. J. Horgan, K. Braddock, Routledge, London–New York.

- Czaputowicz J. (2007), *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, PWN, Warszawa.
- Der Derian J. (1987), *On Diplomacy: a Genealogy of Western Estrangement*, Blackwell, Oxford.
- Devetak R. (1996), *Postmodernism*, w: *Theories of International Relations*, red. S. Burchill, A. Linklater (i in.), Macmillan Press Ltd, New York.
- Elsthain J. B. (1987), *Women and War*, Basic Books, New York.
- Encyklopedia gender. Pleć w kulturze* (2014), red. M. Rudaś-Grodzka (i in.), Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa.
- Enloe C. (1989), *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, Pandora Books, London.
- Freud Z. (2001), *Wykład XX Życie seksualne człowieka*, w: *Wstęp do psychoanalizy*, Z. Freud, przekł. dr S. Kempnerówny, dr W. Zaniewickiego, De Agostino, Altaya, Warszawa.
- Freud Z. (1995), *Wykład XXXIII Kobiectwość*, w: *Wykłady ze wstępu do psychoanalizy: Nowy cykl*, red. Z. Freud, tłum. P. Dybel, Wydawnictwo KR, Warszawa.
- Gasztold A. (2017), *Teorie feministyczne w naukach o polityce*, Kwartalnik Naukowy OAP "e-Politikon" 2017, nr 22.
- Gibbs J. P. (1989), *Conceptualization of Terrorism*, „American Sociological Review”, vol. 54, no. 3.
- Habermas J. (1985), *Der philosophische Diskurs der Moderne: zwölf Vorlesungen*, Surhkamp, Frankfurt am Main [polskie wydanie *Filozoficzny dyskurs nowoczesności*, przeł. M. Łukasiewicz, Universitas, Kraków 2000].
- Humm M. (1993), *Słownik teorii feminizmu*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa.
- Irigaray L. (2010), *Ta pleć (jedną) płci niebędąca*, przekł. S. Królak, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Jenkins B. M. (1975), *International Terrorism. A New Mode of Conflict*, w: *International Terrorism and World Security*, red. D. Carlton, C. Schaerf, Croom Helm, London.
- Laqueur W. (1987), *The Age of Terrorism*, 2 wyd. Little, Brown, Boston.
- Linklater A. (1992), *The Question of the Next Stage in International Relations Theory: A Critical-Theoretical Point of View*, „Millennium: Journal of International Studies”, vol. 21, no. 1.
- Lombroso C. (2016), *Zbrodniarka urodzona*, tłum. dr I. Szenhak, Wydawnictwo słowo/obraz/terytoria, Gdańsk.
- Majchrzyk Z. (2009), *Kiedy kobieta zabija: motywy, osobowość, relacja sprawca-ofiara, strategie obronne. Opinia sądowo-psychologiczna stanu silnego wzburzenia*, UKSW, Warszawa.
- Mann M. (2005), *Incoherent Empire*, Verso, London–New York.
- Mazur A. G. (2002), *Theorizing Feminist Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Moir A., Jessel D. (1989), *Pleć mózgu: o prawdziwej różnicy między kobietą a mężczyzną*, tłum. N. Kancewicz-Hoffman, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Moir A., Jessel D. (1998), *Zbrodnia rodzi się w mózgu. Zagadnienia biologicznych uwarunkowań przestępczości*, tłum. H. Jackowska, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Millett K. (2005), *Theory of Sexual Politics*, w: *Feminist Theory: A Philosophical Anthology*, red. A. E. Cud, R. O. Andreasen, Blackwell Publishing, Malden MA.
- Mitchell J. (1974), *Psychoanalysis and Feminism*, Penguin, Harmondsworth–New York.
- Mukherjee S. K., Scutt J. A. (red.), (2016), *Women and Crime*, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York.
- Naffine N. (2016), *Female Crime: The Construction of Women in Criminology*, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York.
- Nicolson M. (1998), *International Relations: A Concise Introduction*, Macmillan, Basingstoke.
- Nowicka A. (2017), *Partycypacja kobiet w wybranych organizacjach przestępczych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

- Peterson V. S., Runyan A. S. (1999), *Global Gender Issues*, II wyd., Westview, Boulder Colorado.
- Peterson V. S. (1992), *Transgressing Boundaries: Theories of Knowledge, Gender and International Relations*, „Millennium: Journal of International Studies”, vol. 21, no. 2.
- Pollak O. (1961), *Criminality of Women*, A. S. Barnes & Compan, New York.
- Renzetti C. M. (2013), *Feminist Criminology*, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York.
- Rosenau P. M. (1992), *Post-Modernism and the Social Sciences: Insights, Inroads and Intrusion*, Princeton Press, Princeton.
- Salajczyk S. (1988), *Nurt scjentystyczny w amerykańskiej nauce o stosunkach międzynarodowych, w: Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, red. J. Kukułka, PWN, Warszawa.
- Simon R. J. (1975), *Women and Crime*, Lexington Books, Mass.
- Skocpol Th. (1984), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smart C. (1976), *Women, Crime and Criminology: A Feminist Critique*, Routledge & Kegan Paul, Henley–London.
- Sylvester Ch. (1994), *Feminist Theory and International Relations in the Post-Modern Era*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ślęczka K. (1999), *Feminizm. Ideologie i koncepcje współczesnego feminizmu*, Wydawnictwo „Książnica”, Katowice.
- Tilly Ch. (2006), *Regimes and Repertoires*, The University of Chicago Press, Chicago–London.
- Titkow A. (2007), *Tożsamość polskich kobiet. Ciągłość – zmiana – konteksty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Walker R. B. J. (1993), *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wendt A. (1992), *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*, „International Organization”, vol. 46, Issue 2.
- Wilkinson P. (1996), *Inquiry into Legislation Against Terrorism*, Report by Lord Loyd of Berwick, vol. 2, Cm 3420, London.
- Włoch R. (2015), *Teoria krytyczna, w: Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach Międzynarodowych*, red. R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając, WDiNP UW, Warszawa 2015.
- Wojciechowski S. (2017), *Podstawowe pojęcia i ich znaczenie, w: Zrozumieć współczesny Terroryzm*, red. S. Wojciechowski, P. Osiewicz, Difin, Warszawa.
- Zięba A. (2017), *Radykalizacja kobiet do terroryzmu, w: Bezpieczeństwo antyterrorystyczne. Świadomość społeczna i edukacyjna*, red. K. Liedel, P. Piasecka, Difin, Warszawa.
- Zięba A. (2015), *Problem udziału kobiet w organizacjach terrorystycznych, w: Terroryzm wczoraj i dziś: wybrane problemy*, red. P. de la Fuente, W. Gizicki, C. Taracha. Instytut Sądecko-Lubelski, KUL, Lublin.

---

## The feminist perspective on studies on terrorism

### Summary

The aim of the article is to analyze the problem of terrorism through the prism of assumptions of the diverse theory of feminism, classified as a post-positivist approach. The main assumption of the article is that the study of terrorism using a feminist theory makes it possible to broaden the scope of its analysis and illustrate that this phenomenon has wide cultural, social, and even biological determi-

nants that shape its genesis, structure, functioning and consequences. The feminist approach facilitates a more comprehensive analysis of the motivation of women to undertake terrorist activities and of how they carry such activities out. By this token, the specificity of female terrorism can be demonstrated. The adopted approach is characteristic of Gender Studies. It focuses on recognizing the differences and similarities between men and women, which are a product of social life. It is assumed that the social status and the roles and potential of women are relational phenomena, which are determined in relation to the status, position and social roles of men. The feminist theory can be used to analyze terrorism, because it focuses the research on the levels of individuals – females and males. The gender difference as a variable constituting social reality is therefore crucial in the study of terrorism. In the conclusion of the article, the author claims that women are members of terrorist organizations and therefore their participation should be examined, and that useful methodology for this purpose has been elaborated by feminist theories.

**Key words:** studies on terrorism, feminism, gender, postpositivism, female criminality

Mateusz WAJZER

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3108-883X>

## Odnajdywanie prostoty w złożoności. Wybrane zastosowania gier 2×2 w badaniach zjawisk politycznych<sup>1</sup>

**Streszczenie:** W artykule poruszono problematykę wykorzystania gier 2×2 w badaniach zjawisk politycznych. Omówiono zarówno podstawowe zagadnienia teoretyczne, jak i przykładowe zastosowania. Wśród zagadnień teoretycznych wyróżniono: równowagę Nasha, optymalność w sensie Pareto oraz aksjomaty charakteryzujące schemat arbitrażowy Nasha. Przykłady użycia gier 2×2 w badaniach politologicznych zaprezentowano, stosując podział na gry o wypłatach symetrycznych i gry o wypłatach asymetrycznych. W tych pierwszych relacje między poszczególnymi wypłatami są takie same dla obu graczy, natomiast w tych drugich są ustalane osobno dla każdego z uczestników gry. W analizach wykorzystano gry o schematach interakcji typu: chicken i polowanie na jelenia. Modele gier przyjęły postać strategiczną. Wypłaty graczy odzwierciedlono graficznie (w formie wieloboków) na układach współrzędnych.

Przeprowadzone analizy ukazują niewątpliwe zalety stosowania modeli teoriogrowych w badaniach politologicznych. Po pierwsze, modele teoriogrowe redukują analizowane zjawiska do niezbędnego minimum, pozwalając tym samym skoncentrować się badaczom na kluczowych aspektach zjawisk. Po drugie, język matematyki, którym posługuje się teoria gier, odznacza się niezwykłą precyzją oraz intersubiektywną komunikowalnością. Po trzecie wreszcie, stosowanie narzędzi teorii gier nie wymaga od badaczy znajomości rozbudowanego i skomplikowanego aparatu matematycznego.

**Słowa kluczowe:** teoria gier, gry 2×2, chicken, polowanie na jelenia, zjawiska polityczne, politologia

**T**eoria gier jest matematyczną teorią interakcji zachodzących między racjonalnymi graczami. Jako datę jej powstania zwykło się przyjmować rok 1944, kiedy to opublikowana została monografia *Theory of Games and Economic Behavior* Johna von Neumanna i Oskara Morgensterna. Celem przyświecającym autorom było zapewnienie ekonomii solidnych podstaw naukowych. Osadzili oni idee czysto matematyczne w kontekstach ekonomicznych, tworząc teorię, która w krótkim czasie przeniknęła do innych dziedzin wiedzy. W latach 60. narzędzia teoriogrowe zastosowano w politologii (Schelling, 1960), a dekadę później – w biologii (Maynard Smith, Price, 1973). Obecnie przy ich użyciu rozpatruje się problemy tak odległe, jak np. przemoc szkolna (Komendant-Brodowska, 2009), z jednej strony, i bezpieczeństwo sieciowe (Liang, Xiao, 2013), z drugiej.

W niniejszym artykule podano dwa przykłady użycia gier 2×2 (dwóch graczy, dwie możliwości do wyboru) w badaniach zjawisk politycznych. Pierwszy dotyczy stosunków między partiami politycznymi tworzącymi koalicję rządową, drugi – współpracy wojskowej państw zaangażowanych w konflikt militarny. Gry 2×2 upraszczają analizowane interakcje do niezbędnego minimum. Strategia ta pozwala wnikać w nie, wydobywając te cechy i związki, które do tej pory umykały badaczom. Jedną z konsekwencji o zasad-

<sup>1</sup> Autor dziękuje dr. hab. Jackowi Hamanowi za cenne uwagi udzielone w trakcie pisania artykułu.

niczym znaczeniu dla politologów jest brak konieczności stosowania rozbudowanego aparatu matematycznego<sup>2</sup>.

Artykuł rozpoczyna się krótkim wprowadzeniem teoretycznym, dalej znajdują się przykłady gier, wieńczy go podsumowanie.

### Podstawowe zagadnienia teorii gier

Teoria gier dostarcza technik matematycznych umożliwiających analizę sytuacji strategicznych, tzn. takich, w których skutki decyzji podejmowanych przez graczy są zależne od decyzji innych graczy. Zakłada się, że gracze są racjonalni, co oznacza, że powinni oni dążyć do maksymalizacji swoich funkcji użyteczności. Ponadto każdy z nich powinien wiedzieć, że pozostali są racjonalni, a także to, że oni wiedzą, że on o tym wie, i tak dalej *ad infinitum*. Dążąc do maksymalizacji zysku, uczestnicy gry mogą wybierać strategie czyste bądź dokonywać wyborów na loteriach, tzn. decydować się na poszczególne strategie czyste z określonym prawdopodobieństwem. Kombinacja strategii wybranych przez graczy implikuje wynik gry. Każdemu wynikowi przypisane są wypłaty wyrażone liczbami rzeczywistymi (Riechmann, 2014, s. 19–20, 31–32).

Głównym celem analiz teoriogrowych jest odnalezienie optymalnych strategii graczy, tzn. będących najlepszymi odpowiedziami na siebie nawzajem. Innymi słowy, chodzi o sytuację, w której żaden gracz, zmieniając swoją strategię, niczego nie uzyska, jeśli pozostali postanowią pozostać przy swoich wyborach. Para takich strategii nazywana jest równowagą Nasha. Równowaga Nasha nie zawsze bywa optymalna w sensie Pareto, może się bowiem zdarzyć, że w grze będzie istnieć wynik gwarantujący obu rywalizującym podmiotom wyższe wypłaty bądź tylko jednemu z nich wyższą, a drugiemu taką samą (Straffin, 2004, s. 1–2, 85–87). Równowaga paretooptymalna z kolei może wyraźnie faworyzować tylko jednego z graczy. Jak zatem należy postąpić, aby zakończyć rozgrywkę rezultatem akceptowalnym dla obu stron konfliktu? Jedną z możliwości jest dopuszczenie arbitrażu.

Warunkiem koniecznym zakończenia gry rozwiązaniem arbitrażowym jest jednomyślność graczy. Akceptacja wyniku przez obydwie strony konfliktu jest niezwykle istotna, gdyż rozwiązanie przyjęte niejednomyślnie może zostać w przyszłości zakwestionowane. Ważne także, aby rezultat uzgodniony jednomyślnie był lepszy dla uczestników interakcji niż jakiegokolwiek inne rozwiązanie przyjęte bez ich pełnej zgody. Gdyby gracze nie doszli do porozumienia, to gra powinna zostać zakończona z góry ustalonym mniej korzystnym rozwiązaniem *status quo* (SQ), które mogą tworzyć np. poziomy bezpieczeństwa graczy (Lissowski, 2008, s. 329–330). John F. Nash (1950) sformułował cztery aksjomaty charakteryzujące dobry schemat arbitrażowy:

- 1) aksjomat racjonalności – rozwiązanie powinno należeć do zbioru negocjacyjnego (zbioru wyników paretooptymalnych nie niższych dla żadnego z graczy niż SQ);
- 2) aksjomat niezależności od przekształceń liniowych – rozwiązanie nie powinno zależeć od liniowych przekształceń funkcji użyteczności graczy;
- 3) aksjomat symetrii – symetryczny problem negocjacyjny powinien determinować wynik nierozróżniający podmiotów zawierających porozumienie; aksjomat ten odzwierciedla równy potencjał i umiejętności negocjacyjne obydwu graczy;

<sup>2</sup> Użyte w pracy formalizmy wymagają od czytelnika znajomości matematyki na poziomie szkoły średniej.

4) aksjomat niezależności od alternatyw niezwiązanych – jeżeli w ramach wieloboku wypłat  $P$ , do którego należą punkty SQ oraz N (wynik arbitrażu), istnieje wielobok  $Q$ , również zawierający punkty SQ i N, to przy zachowaniu SQ jako *status quo* dla  $Q$ , rozwiązanie N powinno być rozwiązaniem także dla  $Q$ .

Zgodnie z twierdzeniem podanym przez Nasha, istnieje jeden schemat arbitrażowy spełniający powyższe aksjomaty. Jeżeli wielobok wypłat zawiera punkt SQ o współrzędnych  $(x_0, y_0)$ , to rozwiązaniem arbitrażowym jest taki punkt N należący do tego wieloboku, o współrzędnych  $(x, y)$ , gdzie  $(x, y) \geq (x_0, y_0)$ , który maksymalizuje wartość iloczynu  $(x - x_0)(y - y_0)$ . Schemat ten określany jest w literaturze specjalistycznej mianem aksjomatycznego modelu przetargu Nasha bądź krócej – schematem arbitrażowym Nasha (Straffin, 2004, s. 134–138; Humphreys, 2017, s. 70–71).

W dalszej części artykułu zaprezentowano dwa przykłady jednoetapowych gier 2×2 w postaci strategicznej. Dla każdej gry podano rozwiązanie arbitrażowe Nasha. Kryterium różniącym gry uczyniono symetrię wypłat.

### Przykład gry 2×2 o wypłatach symetrycznych

Zgodnie z podstawowymi założeniami ogólnego modelu gier 2×2 o wypłatach symetrycznych<sup>3</sup>, Karol i Zosia niezależnie od siebie wybierają jedną z dwu strategii: współpraca (C – *cooperation*) lub odmowa współpracy (D – *defection*). Wypłaty, które mogą uzyskać na skutek obrania C lub D, oznaczono następującymi literami: R (*reward*) – nagroda za obopólną współpracę, P (*punishment*) – kara za wzajemną defekcję, T (*temptation*) – wypłata dla gracza, który zdradził, gdy przeciwnik kooperował, S (*sucker*) – wypłata za współpracę, gdy przeciwnik zdradził.

Tabela 1

Macierz wypłat ogólnego modelu gier 2×2 o wypłatach symetrycznych

Karol \ Zosia	C	D
C	R, R	S, T
D	T, S	P, P

$(x, y)$  = wypłata Karola, wypłata Zosi.

**Źródło:** Opracowanie własne.

W literaturze przedmiotu istnieje spory katalog gier 2×2 o wypłatach symetrycznych. Do najbardziej znanych zaliczyć należy: dylemat więźnia, chicken<sup>4</sup>, walkę płci, impas czy polowanie na jelenia. W niniejszym ustępie analizom poddano grę zachowującą schemat interakcji typu chicken. Warunkiem formalnym zaistnienia gry o takiej właśnie charakterystyce jest spełnienie następującej nierówności:  $T > R > S > P$ . Determinuje ona trzy

<sup>3</sup> O symetrii decyduje zachowanie proporcji (równości stosunków) pomiędzy poszczególnymi wypłatami.

<sup>4</sup> W literaturze polskojęzycznej chicken bywa tłumaczony jako gra w cykora bądź gra w tchórza. Wielu autorów pozostaje jednak przy oryginalnej nazwie. Praktyka ta została podtrzymana w niniejszym artykule.

równowagi Nasha – dwie w strategiach czystych (C, D) i (D, C) oraz jedną w strategiach mieszanych<sup>5</sup>. W chicken żaden z graczy nie posiada strategii dominującej, jak to ma miejsce np. w dylemacie więźnia<sup>6</sup>. Nie istnieje zatem prosta wskazówka podpowiadająca uczestnikom gry, jak powinni się zachować, tzn. do której równowagi dążyć. W takim wypadku na ich wybory wpływ będą miały przewidywania decyzji przeciwnika. Jeśli uznają, że za wszelką cenę będzie on dążyć do konfrontacji, to powinni ustąpić, minimalizując tym samym ewentualne straty, i na odwrót – jeśli dojdą do przekonania, że dopuszcza on rozwiązanie kooperacyjne, to powinni zagrać D, licząc na zgarnięcie pełnej puli. Problem polega jednak na tym, że w drugim przypadku błąd w ocenie zamiarów rywala doprowadzi obu graczy w pole kar (D, D), co stanowi najgorszy rezultat z możliwych (Rapoport, Chammah, 1969, s. 151–154; Haman, 2014, s. 42–44; Riechmann, 2014, s. 44–45).

Zilustrujmy omawiany schemat interakcji przykładem. W grze uczestniczą dwie partie polityczne tworzące rząd koalicyjny. Przyjmijmy, że będą to Niebiescy (gracz wierszowy) i Zieloni (gracz kolumnowy). Pomiędzy koalicjantami dochodzi do sporu na tle ustrojowym. Założmy, że kością niezgody jest projekt ustawy przewidującej reformę sądownictwa. Zbiór strategii każdego z graczy składa się z dwóch elementów: C – współpraca (pójście na ustępstwa) i D – odmowa współpracy (dążenie do konfrontacji). Gra dopuszcza cztery kombinacje strategii:

- (C, C) prowadzącą do wyniku (1, 1) – swoje żądania ograniczają obie partie, dochodząc finalnie do porozumienia;
- (C, D) prowadzącą do wyniku (0, 2) – na ustępstwa idą wyłącznie Niebiescy;
- (D, C) prowadzącą do wyniku (2, 0) – na ustępstwa idą wyłącznie Zieloni;
- (D, D) prowadzącą do wyniku (–1, –1) – dochodzi do eskalacji konfliktu, wskutek czego koalicja się rozpada.

Tabela 2

## Gra o schemacie interakcji typu chicken

Niebiescy \ Zieloni	C	D
C	1, 1	0, 2*
D	2, 0*	–1, –1

(x, y) = wypłata Niebieskich, wypłata Zielonych.

\* Równowagi Nasha w strategiach czystych.

**Źródło:** Opracowanie własne.

Gra ma dwie równowagi Nasha w strategiach czystych (C, D) i (D, C). Ich interpretacja nie powinna nastęrczać większych trudności. W sytuacji gdy przeciwnik jest dostatecznie zdeterminowany, a jego groźby charakteryzuje wysoki stopień wiarygodności, lepiej ustąpić, aby utrzymać się przy władzy, zwłaszcza jeśli sondaże pokazują, że przeprowadzenie wcześniejszych wyborów jest w danym momencie rozwiązaniem najmniej korzystnym.

Oprócz równowag w strategiach czystych w grze występuje również jedna równowaga w strategiach mieszanych. Z uwagi na to, że wypłaty są symetryczne wystarczy

<sup>5</sup> Jedynie równowagi w strategiach czystych są paretooptimalne.

<sup>6</sup> W dylemacie więźnia  $T > R > P > S$ . Różnica polega zatem na zamianie wartości wypłaty frajera z wartością wypłaty za wzajemną zdradę.



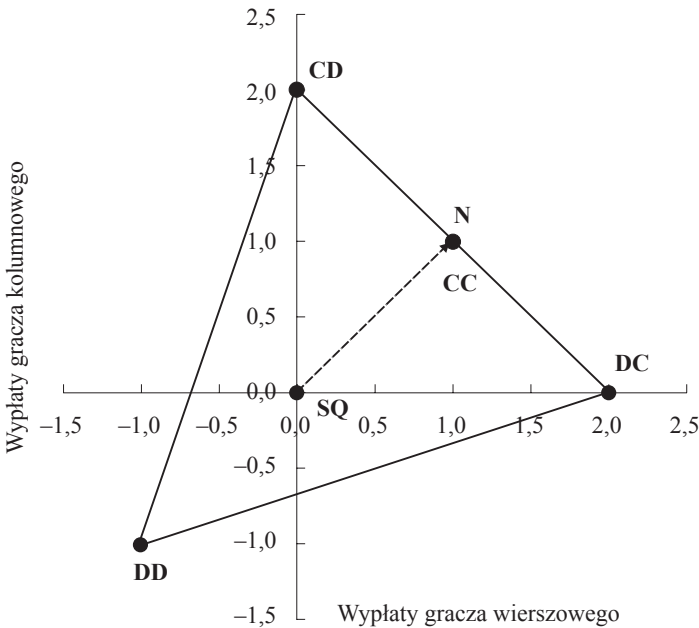
policzyć strategię mieszaną jednego z graczy. Załóżmy zatem, że Niebiescy wybierają strategię C z prawdopodobieństwem  $p$ , a strategię D z prawdopodobieństwem  $(1 - p)$ . Przyjmując  $u_{Zieloni}(C) \sim u_{Zieloni}(D)$  (obojętność Zielonych wobec wypłat związanych z obraniem C lub D) szukamy takiego  $p$ , że:

$$1p + 0(1 - p) = 2p - 1(1 - p), \tag{1}$$

co po przekształceniu daje  $p = \frac{1}{2}$ . W efekcie otrzymujemy profil strategii, zgodnie z którym gracze powinni wybierać każdą z dostępnych im opcji z prawdopodobieństwem  $\frac{1}{2}$ . W takiej sytuacji prawdopodobieństwo wyboru określonej kombinacji strategii wynosi  $\frac{1}{4}$ , natomiast wartość oczekiwana wypłaty każdego z graczy równa się  $\frac{1}{2}$ .

Równowagi w strategiach czystych są wprawdzie paretooptymalne, jednak każda z nich wyraźnie faworyzuje tylko jednego gracza. Równowaga w strategiach mieszanych daje możliwość osiągnięcia wyniku o charakterze kooperacyjnym, jednak wysokość tworzących go wypłat pozostawi uczestnikom gry uczucie niedosytu. W jaki sposób wobec tego zakończyć rozgrywkę wynikiem, który mógłby zostać zaakceptowany przez obie strony konfliktu?

Jedno z rozwiązań powyższego problemu dostarcza schemat arbitrażowy Nasha. Wartości wypłat z tabeli 2 naniesione na układ współrzędnych przyjmują postać wieloboku (rys. 1). Ponieważ jest on symetryczny względem linii  $y = x$  przechodzącej przez punkt



Rys. 1. Rozwiązanie arbitrażowe Nasha

Źródło: Opracowanie własne.

$SQ = (0, 0)^7$ , należy spodziewać się, że rozwiązanie Nasha będzie leżeć właśnie na tej linii (aksjomat 3). Jednocześnie rozwiązanie to musi należeć do zbioru negocyjacyjnego (aksjomat 1) – odcinka łączącego punkty  $(0, 2)$  (rezultat faworyzujący Zielonych) i  $(2, 0)$  (rezultat faworyzujący Niebieskich), a także odznaczać się najwyższą wartością iloczynu  $(x - 0)(y - 0)$ . Nietrudno wskazać jego wynik, przeprowadźmy jednak obliczenia.

Odcinek tworzący zbiór negocyjacyjny opisuje równanie:

$$y = -x + 2. \quad (2)$$

Zatem wyrażenie podlegające maksymalizacji, to

$$(x - 0)(-x + 2 - 0) = -x^2 + 2x. \quad (3)$$

Iloczyn osiąga wartość maksymalną, gdy  $x = 1$  i  $y = 1$ , co stanowi wynik korzystniejszy od przyjętego *status quo*. Sprawiedliwości rozwiązania Nasha upatrywać należy w równej odległości, która dzieli je na płaszczyźnie układu współrzędnych od wyniku najlepszego dla Niebieskich i wyniku najlepszego dla Zielonych.

### Przykład gry 2×2 o wypłatach asymetrycznych

Zgodnie z ogólnym modelem asymetrycznych gier 2×2, Karol dysponuje następującymi wypłatami:  $R_K, T_K, S_K$  i  $P_K$ , z kolei Zosia:  $R_Z, T_Z, S_Z$  i  $P_Z$ . Indeksy dolne w powyższych oznaczeniach wskazują, że relacje między wypłatami ustalane są osobno dla każdego z graczy.

Tabela 3

#### Macierz wypłat ogólnego modelu gier 2×2 o wypłatach asymetrycznych

Karol \ Zosia	C	D
C	$R_K, R_Z$	$S_K, T_Z$
D	$T_K, S_Z$	$P_K, P_Z$

$(x, y)$  = wypłata Karola, wypłata Zosi.

**Źródło:** Opracowanie własne.

Struktury wypłat obu graczy w grach asymetrycznych mogą należeć do tego samego schematu interakcji, np. obaj gracze grać będą dylematem więźnia, lub do odmiennych schematów, np. Karol grać będzie dylematem więźnia, a Zosia impasem (Haman, 2014, s. 151–152). Gra omówiona poniżej prezentuje drugi przypadek.

Żałómy, że w rozgrywce uczestniczą dwa państwa prowadzące na dwóch różnych frontach operacje militarne przeciwko wspólnemu wrogowi. Stoją one przed następującą decyzją: współpraca – strategia C bądź odmowa współpracy – strategia D w kwestiach wymiany informacji wywiadowczych oraz technologii wojskowych. Państwo A ma strukturę wypłat typu chicken:  $T > R > S > P$ , gdzie  $R = 1, T = 2, S = 0, P = -1$ , natomiast państwo B dysponuje strukturą wypłat charakteryzującą polowanie na jelenia:  $R > T \geq P > S^8$ , gdzie  $R = 3, T = 2, S = -1, P = 2$ . W grze możliwe są następujące kombinacje strategii:

<sup>7</sup> Punkt SQ wyznaczają poziomy bezpieczeństwa graczy.

<sup>8</sup> W symetrycznym polowaniu na jelenia występują dwie równowagi Nasha w strategiach czystych: (C, C) oraz (D, D); tylko pierwsza jest paretoptymalna.

- (C, C) prowadząca do wyniku (1, 3) – obaj gracze kooperują;
- (C, D) prowadząca do wyniku (0, 2) – państwo A kooperuje, państwo B zdradza;
- (D, C) prowadząca do wyniku (2, -1) – państwo A zdradza, państwo B kooperuje;
- (D, D) prowadząca do wyniku (-1, 2) – gra kończy się wzajemną zdradą.

Tabela 4

**Gra o schemacie interakcji chicken \ polowanie na jelenia**

Państwo A \ państwo B	C	D
C	1, 3	0, 2
D	2, -1	-1, 2

(x, y) = wypłata państwa A, wypłata państwa B.

**Źródło:** Opracowanie własne.

Analiza wypłat zawartych w tabeli 4 pokazuje, że państwo A znajduje się w gorszym położeniu niż przeciwnik. Z jednej strony, aby móc efektywnie kontynuować działania wojenne, potrzebuje pomocy państwa B, z drugiej zaś, współpracując, wzmocni i tak już mającego przewagę rywala. Najbardziej pożądanym wynikiem dla państwa A jest więc para strategii (D, C)<sup>9</sup>. W pozostałych przypadkach uzyska ono znacznie mniej niż państwo B (C, C), niczego nie uzyska, ale również niczego nie straci (C, D) lub poniesie straty (D, D).

Gra nie ma równowag Nasha w strategiach czystych, istnieje natomiast jedna równowaga w strategiach mieszanych. Załóżmy, że państwo A wybiera strategię C z prawdopodobieństwem  $p$ , a strategię D z prawdopodobieństwem  $(1 - p)$ . Następnie przyjmijmy, że państwo B decyduje się na strategię C z prawdopodobieństwem  $q$ , zaś na strategię D z prawdopodobieństwem  $(1 - q)$ . Przyjmując  $u_{\text{państwo B}}(C) \sim u_{\text{państwo B}}(D)$  szukamy takiego  $p$ , że:

$$3p - 1(1 - p) = 2p + 2(1 - p), \tag{4}$$

co po przekształceniu daje  $p = \frac{3}{4}$ . Przyjmując natomiast  $u_{\text{państwo A}}(C) \sim u_{\text{państwo A}}(D)$ , szukamy takiego  $q$ , że:

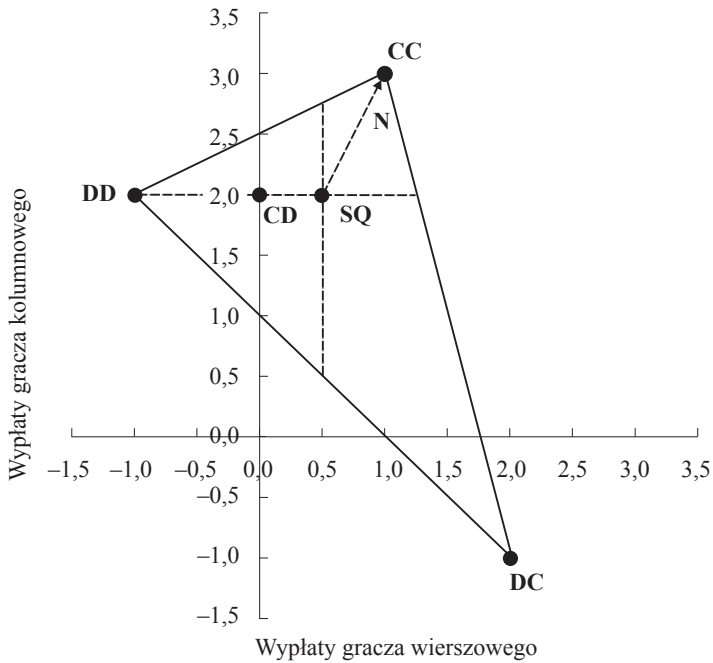
$$1q + 0(1 - q) = 2q - 1(1 - q), \tag{5}$$

co daje  $q = \frac{1}{2}$ . Finalnie otrzymujemy profil strategii, zgodnie z którym państwo A powinno wybierać C z prawdopodobieństwem  $\frac{3}{4}$ , a D z prawdopodobieństwem  $\frac{1}{4}$ , natomiast państwo B powinno wybierać tak C, jak i D z prawdopodobieństwem  $\frac{1}{2}$ . Randomizując swoje strategie, gracz wierszowy może spodziewać się średniej wypłaty w wysokości  $\frac{1}{2}$  jednostki użyteczności, a gracz kolumnowy – w wysokości 2 jednostek.

Geometryczną reprezentację rozwiązania arbitrażowego Nasha dla analizowanej gry, przy  $SQ = (\frac{1}{2}, 2)$ <sup>10</sup>, oddaje poniższy rysunek.

<sup>9</sup> Należy mieć jednak na uwadze, że granie strategią D przez państwo A jest obarczone wyższym ryzykiem niż wybór strategii C. Konstatacja ta znajduje potwierdzenie w strategii mieszanej państwa A.

<sup>10</sup> Wynik ten gracze mogą sobie zagwarantować w wypadku załamania się negocjacji. Odpowiada on równowadze Nasha.



Rys. 2. Rozwiązanie arbitrażowe Nasha

Źródło: Opracowanie własne.

Prostą zawierającą zbiór negocjacyjny opisuje równanie:

$$y = -4x + 7. \quad (6)$$

Wobec tego wyrażenie podlegające maksymalizacji przyjmuje postać:

$$\left(x - \frac{1}{2}\right)(-4x + 7 - 2) = -4x^2 + 7x - 2\frac{1}{2}. \quad (7)$$

Iloczyn osiąga wartość maksymalną, gdy  $x = \frac{7}{8}$ , a  $y = 3\frac{1}{2}$ . Jako, że wynik ten leży poza zbiorem negocjacyjnym, rozwiązaniem arbitrażowym jest najbliższy mu punkt ze zbioru negocjacyjnego, a więc (C, C) o współrzędnych (1, 3)<sup>11</sup>.

### Podsumowanie

Teoria gier stanowi jedno z podstawowych narzędzi naukowej analizy zjawisk społecznych. W politologii znajduje ona zastosowanie w badaniach zachowań wyborczych i zachowań legislacyjnych, w analizach procesów formowania koalicji politycznych oraz

<sup>11</sup> Rozwiązanie arbitrażu nie uległoby zmianie, gdyby SQ tworzyły poziomy bezpieczeństwa graczy.

w analizach zagadnień związanych z demokratyzacją, bezpieczeństwem narodowym i konfliktami zbrojnymi. W niniejszym artykule omówiono dwa przykłady możliwych zastosowań. Pierwszy dotyczy stosunków między partiami politycznymi tworzącymi koalicję rządową, drugi – współpracy wojskowej państw prowadzących działania zbrojne przeciwko wspólnemu wrogowi. W analizach wykorzystano modele symetrycznych oraz asymetrycznych gier 2×2 w postaci strategicznej.

Wybór gier 2×2 był podyktowany głównie ich prostotą. Pozwalają one uchwycić istotę rozpatrywanych problemów przy użyciu niezbyt skomplikowanych operacji matematycznych. Sytuacja strategiczna w takim wypadku ulega redukcji do dwóch graczy stojących przed wyborem dwóch alternatyw: strategii kooperacyjnej lub strategii niekooperacyjnej. Wybór jednej bądź drugiej wiąże się z otrzymaniem określonych wypłat. W zależności od przyjętego schematu interakcji (typu gry) ustalane są odpowiednie relacje między wypłatami. W polowaniu na jelenia jest to struktura w postaci:  $R > T \geq P > S$ , a na przykład w chicken:  $T > R > S > P$ .

Modele gier 2×2 znacznie upraszczają badaną rzeczywistość. Takie ujęcie może się spotykać ze sprzeciwem uczonych upatrujących w redukcjonizmie praktyki badawczej nadmiernie zubażającej bogaty świat relacji międzyludzkich. Nie jest to jednak pogląd możliwy do utrzymania na gruncie metodologii nauk, gdyż „...redukcjonizm to pewna strategia badawcza pozwalająca na penetrację złożonych systemów, których inaczej w ogóle nie można byłoby poddać naukowemu poznaniu. Uczonych interesuje w końcu złożoność, a nie prostota. Redukcjonizm jest tylko sposobem poznania tej złożoności. Pozbawiony elementów redukcjonizmu zachwyty nad złożonością jest charakterystyczny dla sztuki. Nauka to zachwyty nad złożonością połączony z praktyką redukcjonizmu” (Wilson, 2011, s. 71).

### Bibliografia

- Haman J. (2014), *Gry wokół nas. Socjolog i teoria gier*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Humphreys M. (2017), *Political Games: Mathematical Insights on Fighting, Voting, Lying & Other Affairs of State*, W.W. Norton & Company, New York–London.
- Komendant-Brodowska A. (2009), *Grzech zaniechania. Świadkowie przemocy szkolnej w perspektywie teorii gier*, „Decyzje”, nr 11, s. 5–47, <http://journal.kozminski.edu.pl/index.php/decyzje/article/view/114/97>, 20.07.2017.
- Liang X., Xiao Y. (2013), *Game theory for network security*, „IEEE Communications Surveys & Tutorials”, vol. 15, nr 1, s. 472–486, [http://yangxiao.cs.ua.edu/IEEE\\_COMST\\_game\\_2013.pdf](http://yangxiao.cs.ua.edu/IEEE_COMST_game_2013.pdf), 10.07.2017.
- Lissowski G. (2008), *Zasady sprawiedliwego podziału dóbr*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Maynard Smith J., Price G. R. (1973), *The logic of animal conflict*, „Nature”, vol. 246, s. 15–18, <ftp://oceane.obs-vlfr.fr/pub/irisson/papers/Maynard%20Smith1973-The%20logic%20of%20animal%20conflict00.pdf>, 20.07.2017.
- Nash J. F. (1950), *The bargaining problem*, „Econometrica”, vol. 18, nr 2, s. 155–162, <http://www.eecs.harvard.edu/cs286r/courses/spring02/papers/nash50a.pdf>, 24.07.2017.
- Rapoport A., Chammah A. M. (1969), *The game of chicken*, w: *Game Theory in the Behavioral Sciences*, red. I. B. Buchler, H. G. Nutini, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, s. 151–175.
- Riechmann T. (2014), *Spieltheorie*, Verlag Franz Vahlen, München.

- Schelling T. C. (1960), *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, MA, wyd. polskie: *Strategia konfliktu*, przeł. J. Stawiński, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Straffin P. D. (2004), *Teoria gier*, przeł. J. Haman, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Von Neumann J., Morgenstern O. (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton.
- Wilson E. O. (2011), *Konsiliencja. Jedność wiedzy*, przeł. J. Mikos, Zysk i S-ka, Poznań.

---

### Finding simplicity in complexity. Selected applications of 2×2 games in the study of political phenomena

#### Summary

The aim of this paper is to explore the use of 2×2 games in the study of political phenomena. Basic theoretical issues are discussed and sample applications presented. The theoretical issues include the Nash equilibrium, Pareto optimality and axioms defining the Nash arbitration scheme. Two categories of examples using 2×2 games in political studies are presented: games with symmetrical payoffs and games with non-symmetrical payoffs. In the former category, the relationships between individual payoffs are the same for both players, while in the latter, they are established separately for each participant of the game. The analyses are based on interaction schemes of the Chicken-and-Stag-Hunt type. Game models applied are strategic in form. The payoffs for players are presented graphically (as polygons) in coordinate systems.

The analyses conducted present the undisputed advantages of using game-theory models in political science studies. Firstly, game-theory models reduce the phenomena analyzed to their bare essentials and, hence, help researchers focus on the key aspects of each phenomenon. Secondly, the language of mathematics used in game theory is characterized by outstanding accuracy and intersubjective communicability. Finally, the application of game theory tools does not require in-depth knowledge of mathematics.

**Key words:** game theory, 2×2 games, Chicken game, Stag-Hunt game, political phenomena, political science

Anna POTYRAŁA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7265-5020>

## Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Ocena i perspektywy<sup>1</sup>

**Streszczenie:** 26 września 2017 r. formalnie zakończył się okres obowiązywania decyzji o relokacji osób będących w *oczywistej potrzebie ochrony międzynarodowej*. Z przewidzianych 160 tysięcy, relokacji poddano do tego czasu nieco ponad 29 tysięcy osób. Przy zastosowaniu metody analizy prawnej oraz analizy decyzyjnej, w artykule podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: (1) co było przyczyną odmowy dokonania relokacji przez niektóre państwa członkowskie?; (2) jakie działania podejmowała Komisja Europejska chcąc nakłonić państwa do wypełnienia zobowiązań prawnych?; (3) jakie konsekwencje pociąga za sobą odmowa dokonania relokacji osób, będących w potrzebie ochrony międzynarodowej?. W artykule analizie poddano cykliczne sprawozdania Komisji Europejskiej z funkcjonowania nadzwyczajnego, czasowego mechanizmu relokacji. W toku poprowadzonych rozważań wskazano przyczyny niewywiązywania się przez państwa członkowskie z prawnych zobowiązań oraz przyczyny braku woli dokonania rzeczywistej reformy polityki azylowej i migracyjnej. Udowodniono, że wyrażone w traktatach zobowiązanie do wspólnych, solidarnych działań w obliczu kryzysów ustąpiło miejsca partycularnym dążeniom do wzmocnienia ochrony terytoriów państwowych.

**Słowa kluczowe:** relokacja, Unia Europejska, sprawozdania Komisji Europejskiej

Gdy 14 i 22 września 2015 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej wyraziły zgodę na ustanowienie czasowego, nadzwyczajnego mechanizmu relokacji osób będących w potrzebie ochrony międzynarodowej<sup>2</sup>, wydawało się, że ujęta w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasada solidarności pozwoli na rozwiązanie skutków kryzysu migracyjnego. Uzgodniony mechanizm był bowiem w założeniu wyrazem europejskiej solidarności z uchodźcami (i osobami w sytuacji podobnej do uchodźstwa) oraz z tymi państwami członkowskimi, które zmagaly się z masowym napływem osób wymagających ochrony międzynarodowej (w szczególności z Grecją i Włochami). Sprawozdania Komisji Europejskiej z wykonania postanowień ww. decyzji ukazały, że solidarność jest czysto deklaratywna. Potwierdził to już zresztą wcześniej sprzeciw państw członkowskich wobec propozycji KE w sprawie utworzenia stałego mechanizmu relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie dotychczasowego funkcjonowania mechanizmu relokacji (nie przesiedleń) oraz określenie perspektyw dalszych działań UE wobec osób wymagających ochrony międzynarodowej, do pomocy którym państwa członkowskie są zobowiązane na mocy Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. Chodzi

<sup>1</sup> Prace nad niniejszym tekstem zakończono 25 lutego 2018 r.

<sup>2</sup> Na mocy decyzji 2015/1523 z 14 września i 2015/1601 z 22 września 2015 r. Szerzej na ten temat założeń czasowego systemu relokacji: Adamczyk, 2017, s. 47–54; Potyrała, 2016, s. 174 i n.; Potyrała, 2015, s. 33–52.

o udowodnienie, że wyrażone w traktatach zobowiązanie do wspólnych, solidarnych działań w obliczu kryzysów ustąpiło miejsca partykularnym dążeniom do wzmocnienia ochrony terytoriów państwowych. Tym samym, propozycja reformy Wspólnego europejskiego systemu azylowego w oparciu o stały mechanizm relokacji jest niemożliwa do zaakceptowania przez państwa członkowskie i ustąpi miejsca mechanizmowi dobrowolnemu. W tym zaś uczestniczyć będą nieliczni członkowie UE.

### Funkcjonowanie nadzwyczajnego mechanizmu relokacji

Uzgodnienia jakie zapadły we wrześniu 2015 r. zainicjowały funkcjonowanie mechanizmu, który objąć miał łącznie 160 tysięcy cudzoziemców wymagających ochrony międzynarodowej, przebywających we Włoszech i Grecji. Zobowiązanie do relokacji podjęły wszystkie państwa członkowskie z wyłączeniem Danii, Wielkiej Brytanii i Irlandii<sup>3</sup>, przy częściowym, 12-miesięcznym zawieszeniu obowiązku wykonania relokacji dla Austrii<sup>4</sup> i Szwecji<sup>5</sup>. Mechanizm relokacji funkcjonować miał do 26 września 2017 r.

Gdy w październiku i listopadzie 2015 r. doszło do pierwszych przekazania osób z Włoch i Grecji, wydawało się, że nadzwyczajny mechanizm relokacji zadziała, a wrześniowe decyzje zostaną w całości wykonane, czym państwa członkowskie dowiodą rzeczywistego przywiązania do zasady solidarności i podziału odpowiedzialności. Piętnaście sprawozdań Komisji Europejskiej zaprezentowanych do września 2017 r., oceniających funkcjonowanie mechanizmu, uwidoczniło jednak poważne problemy i niechęć wielu państw członkowskich do wywiązania się z przyjętych na siebie zobowiązań.

Pierwsze sprawozdanie z funkcjonowania nadzwyczajnego mechanizmu relokacji przedstawione zostało przez Komisję Europejską w połowie marca 2016 r. tj. pół roku po decyzjach o utworzeniu systemu i pięć miesięcy po rozpoczęciu pierwszych relokacji. W tym okresie relokacji z Grecji i Włoch poddano zaledwie 937 osób wymagających ochrony międzynarodowej (*Communication*, 2016c, s. 2), co ukazuje wykres 1.

Powodem wolnego tempa relokacji było – zdaniem Komisji Europejskiej – niewystarczające zaangażowanie państw członkowskich w ten proces (*ibid.*, s. 6). Z jednej strony chodziło o państwa, które otwarcie w wątpliwość podawały legalność decyzji Rady z 22 września 2015 r. (Węgry i Słowacja, które wniosły do Trybunału Sprawiedliwości sprawy o kontrolę legalności ww. decyzji). Z drugiej strony, o państwa, których oficjalne stanowisko w sprawie relokacji uległo zmianie (Polska). W końcu o państwa, które zgłaszały gotowość relokowania, lecz pod określonymi warunkami, odnoszącymi

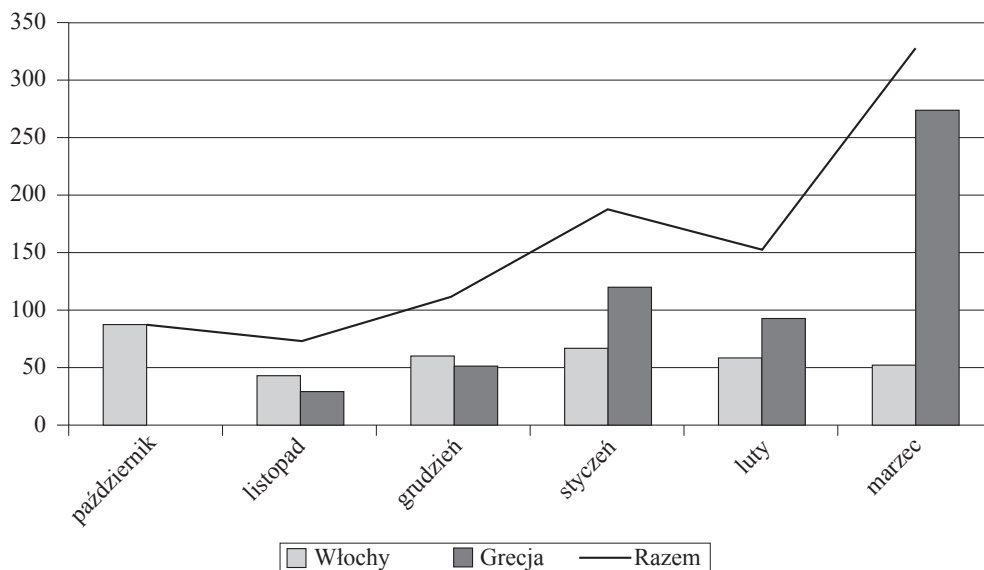
<sup>3</sup> W związku z postanowieniami protokołu dołączonego do traktatu lizbońskiego, choć władze Danii wyraziły wolę przyjęcia 1 tysiąca osób, a Irlandii – 4 tysięcy osób.

<sup>4</sup> Z uwagi na gwałtowny wzrost obywateli państw trzecich na terytorium Austrii, na mocy decyzji Rady 2016/408 z 10 marca 2016 r. do 11 marca 2017 r. zawieszono obowiązek relokacji 30% osób (tj. 1065) przypisanych Austrii w ramach kwot uzgodnionych we wrześniu 2015 r.

<sup>5</sup> Z uwagi na gwałtowny wzrost obywateli państw trzecich na terytorium Szwecji, na mocy decyzji Rady 2016/946 z 9 czerwca 2016 r. do 16 czerwca 2017 r. zawieszono obowiązki Szwecji jako państwa relokacji.



**Wykres 1. Liczba osób poddanych relokacji w okresie od października 2015 r. do 15 marca 2016 r.**



**Źródło:** *Communication*, 2016c, s. 6.

się np. do płci, wieku<sup>6</sup>, statusu społecznego<sup>7</sup> lub obywatelstwa osób mających być poddanymi relokacji (Bułgaria, Litwa, Łotwa). Wszystkie te państwa przywołując argument o nieskuteczności relokacji oraz argument o konieczności ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego czy porządku publicznego – często pomimo wcześniejszych deklaracji – nie wyrażały gotowości przyjmowania cudzoziemców przebywających w Grecji lub Włoszech. Takie działania Komisja Europejska uznała za naruszenie obowiązku prawnego oraz za sprzeczne z *duchem lojalnej współpracy* (ibid., s. 11). Wzywała do wypełnienia zobowiązań, m.in. przez ograniczenie niewłaściwego korzystania z preferencji, a w przypadku odrzucenia wniosku o relokację – do wskazania szczegółowego uzasadnienia.

Warto jednak zwrócić uwagę, że wolne tempo relokacji wynikało również z prowadzenia dodatkowych kontroli bezpieczeństwa, nieodzownych po atakach terrorystycznych w Paryżu w listopadzie 2015 r. Niektóre państwa członkowskie postulowały konieczność prowadzenia wywiadów z osobami kwalifikowanymi do relokacji czy pobrania odcisków palców takich osób. Komisja Europejska postulowała zatem o przyspieszenie procedur bezpieczeństwa i ich wykonywanie w czasie nie dłuższym niż 7 dni. Podnosiła także konieczność szybkiej – tzn. nie dłuższej niż tydzień – reakcji na wezwania z Grecji i Włoch do relokacji konkretnych osób. Co więcej, dążąc do terminowego wykonania zobowiązań wynikających z decyzji Rady z 14 i 22 września 2015 r. i relokacji 160 tysięcy osób, Komisja wzywała państwa do dokonywania relokacji co najmniej 5679 osób miesięcznie (ibid., s. 24).

<sup>6</sup> Dla przykładu, problem dotyczył relokacji osób małoletnich pozostających bez opieki, do relokacji których „państwa członkowskie są niechętnie nastawione” (*Communication*, 2016c, s. 7).

<sup>7</sup> Państwa członkowskie były niechętnie przyjmowaniu samotnych mężczyzn.

12 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła drugie sprawozdanie ukazujące osiągnięcia i problemy relokacji. Jednoznacznie jako *niesatysfakcjonujący* oceniła dotychczasowy proces przekazywania osób wymagających ochrony międzynarodowej, przebywających w Grecji i we Włoszech. Zamiast zakładanych w pierwszym sprawozdaniu blisko 5700 przekazania, w okresie sprawozdawczym relokacji poddano zaledwie 208 osób: 46 z Grecji i 162 z Włoch (*Report*, 2016, s. 3). Wynikało to m.in. z braku działań ze strony władz Austrii<sup>8</sup>, Chorwacji, Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Słowenii i Węgier, które nie przesłały do Grecji i/lub Włoch oficjalnych zobowiązań o gotowości do dokonania relokacji. Spowolniony proces relokacji wynikał również z przewlekłych procedur relokacyjnych, w szczególności zbyt długiego czasu odpowiedzi na wezwania do relokacji ze strony Grecji i Włoch. Był to zarzuty kierowany do większości państw członkowskich. Za istotne dla poprawy procesu relokacji, KE uznała zatem skrócenie czasu odpowiedzi na wezwania, a także poprawę procesu rejestracji cudzoziemców napływających do Grecji i Włoch.

Trzecie sprawozdanie z realizacji założeń nadzwyczajnego mechanizmu relokacji Komisja Europejska zaprezentowała 18 maja 2016 r. Podobnie jak we wcześniejszych raportach, podniosła zarzut zbyt wolnego tempa relokacji, która w okresie od 12 kwietnia 2016 r. do chwili opublikowania trzeciego sprawozdania, objęła zaledwie 355 osób, z których 294 relokowano z Grecji, 61 z Włoch (*Communication*, 2016g, s. 3). Jak w poprzednich sprawozdaniach, za powód KE uznała niewypełnianie lub unikanie wypełniania zobowiązań wynikających z decyzji Rady z września 2015 r. Władzom Bułgarii, Estonii i Republiki Czeskiej zarzuciła odrzucanie wniosków o relokację bez uzasadnionych powodów lub z powodów innych niż wskazane w ww. decyzjach z 2015 r. Polsce – zawieszenie procedury relokacji wbrew wcześniej złożonym zobowiązaniom gotowości<sup>9</sup>. Austrii, Słowacji i Węgrom – brak jakichkolwiek działań, choć – co Komisja zauważyła już w pierwszym sprawozdaniu – wniesienie przez dwa ostatnie państwa sprawy do TS nie miało skutku zawieszającego, a zatem relokacja powinna być przez władze Słowacji i Węgier wykonywana. Odnosząc się do braku współpracy ze strony tych państw, KE zastrzegła sobie prawo *do podjęcia działań* w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie wywiązują się ze swoich zobowiązań (*ibid.*, s. 11). Nie sprecyzowała jednak na czym działania te mają polegać.

Pozytywnie Komisja Europejska oceniła natomiast aktywność władz Belgii i Malty, które w odpowiedzi na wcześniejsze wezwania, wyraziły wolę przyjęcia małoletnich bez opieki. Podobnie, z aprobatą KE przyjęła aktywność Finlandii, Luksemburga, Malty i Słowenii, zmierzającą do skrócenia do dwóch tygodni czasu odpowiedzi za wezwania do relokacji ze strony Grecji i Włoch.

15 czerwca 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła wnioski zawarte w czwartym sprawozdaniu z funkcjonowania mechanizmu relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej. Wnioski te nie napawały optymizmem. Osiągnięcie „docelowych kwot w ramach programu relokacji, określonych w decyzjach Rady” Komisja uznała za

<sup>8</sup> Choć Austria korzystała przez 12 miesięcy z czasowego zawieszenia relokacji w odniesieniu do 30% kwoty przypisanej na mocy decyzji z września 2015 r., to miała obowiązek w tym okresie prowadzić relokację pozostałych osób.

<sup>9</sup> Chodziło o zawieszenie przez Polskę rozpatrywania 73 wniosków z Grecji, pomimo zobowiązania wyrażonego przez polskie władze 16 grudnia 2015 r.

dalekie, podkreślając że zobowiązania wypełniono zaledwie w dwóch procentach (*Communication*, 2016d, s. 3). Przy czym pięć państw członkowskich (tj. Austria, Chorwacja, Polska, Słowacja i Węgry) do czerwca 2016 r. nie relokowało ani jednej osoby, siedem państw (tj. Belgia, Bułgaria, Hiszpania, Litwa, Niemcy, Republika Czeska i Rumunia) dokonało relokację zaledwie 1% docelowych kwot cudzoziemców (*ibid.*).

Opóźnienia w realizacji założeń relokacyjnych wynikały jednak nie tylko z samej niechęci niektórych państw wobec przyjmowania cudzoziemców, co przejawiało się w odrzucaniu wniosków Grecji i Włoch bez przedstawienia uzasadnionych przyczyn lub z przyczyn innych niż określone w decyzjach Rady z 2015 r. Powodem były również wydłużające się postępowania sprawdzające. Postępowania prowadzone ze względów bezpieczeństwa, zamiast zakładanych przez KE dwóch tygodni, przekraczały niejednokrotnie wskazany w decyzjach Rady okres dwóch miesięcy. Kolejnym czynnikiem wpływającym na spowolnienie relokacji było rozproszenie przybywających do Grecji cudzoziemców ubiegających się o ochronę, po całym terytorium tego państwa. Władze Grecji zobowiązały się zatem do utworzenia trzech centrów relokacji, aby „scentralizować liczne procedury” (*ibid.*, s. 8). Wolne tempo relokacji wynikało również z napływu nowych osób, w szczególności do Włoch, co prowadziło do niewydolności włoskich *hotspotów*. W konsekwencji, KE postulowała utworzenie mobilnych punktów przyjęć, a także zwiększenie koordynacji działań krajowych instytucji, co miało przyspieszyć procedury relokacji.

Niezależnie od przyczyn, wolne tempo relokacji pod znakiem zapytania stawiało terminowe wykonanie decyzji Rady ustanawiającej nadzwyczajny, czasowy mechanizm relokacji. Komisja Europejska ponowiła zatem ostrzeżenie o prawie do podjęcia działań (bez ich precyzowania) w sytuacji niewywiązywania się przez państwa członkowskie ze zobowiązań (*ibid.*, s. 11).

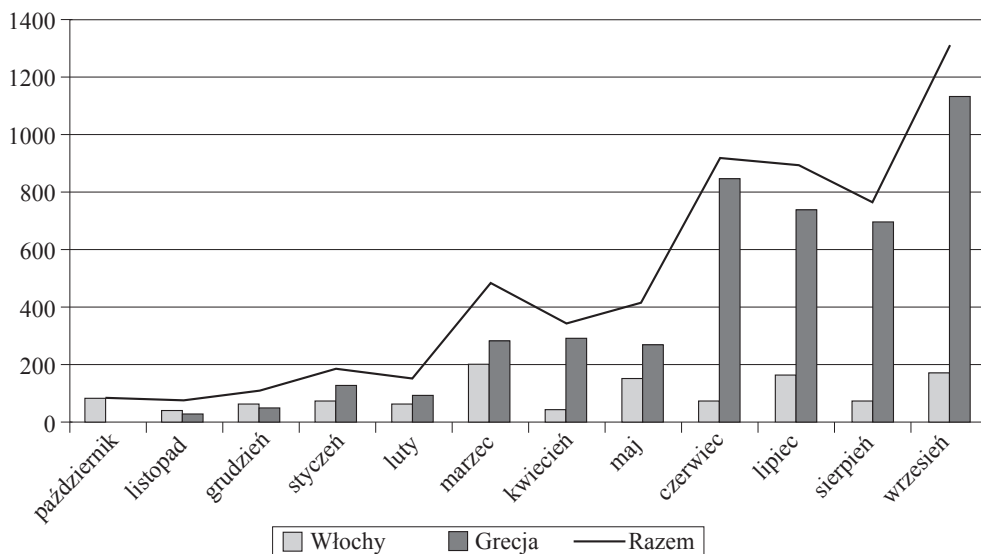
Podobnie jak czwarte sprawozdanie Komisji Europejskiej wskazywało problemy w wypełnianiu postanowień decyzji Rady z 2015 r., również w piątym sprawozdaniu z lipca 2016 r. ocena funkcjonowania nadzwyczajnego mechanizmu relokacji oraz ocena działań podejmowanych przez państwa członkowskie, była negatywna. Stanowisko Polski i Węgier nie uległo zmianie, Austria również nie podjęła wykonania obowiązku relokacji w odniesieniu do osób, w stosunku do których nie korzystała z rocznego odroczenia. Nadal niektóre państwa członkowskie odrzucały greckie i/lub włoskie wnioski o relokację, bez uzasadnienia powodów odmowy lub wskazując powody inne niż przewidziane w decyzji Rady z września 2015 r. Problemem pozostawały odmowy relokacji osób nieletnich bez opieki – od października 2015 r. relokowano jedynie 29 takich osób z Grecji (*Communication*, 2016b, s. 5).

Nieco lepiej prezentowała się współpraca państw w zakresie przekazywania ekspertów ds. azylu oraz tzw. mediatorów kulturowych, którzy wspomóc mieli służby greckie i włoskie w przyjmowaniu i rejestracji napływających cudzoziemców. Gotowość udostępnienia wsparcia osobowego wyraziły władze Austrii, Chorwacji, Francji, Hiszpanii, Holandii, Litwy, Łotwy, Malty, Niemiec, Polski, Republiki Czeskiej, Rumunii, Szwecji i Wielkiej Brytanii (*ibid.*, s. 6), a także Norwegii i Szwajcarii, które zadeklarowały wolę uczestnictwa w unijnym nadzwyczajnym mechanizmie relokacji. Pozytywnie KE odniosła się również do poprawy zdolności służb greckich w zakresie rejestracji cudzoziemców i rozpatrywania wniosków azylowych. Skrytykowała jednak brak działań na

rzecz utworzenia centrów relokacji – z trzech, do uruchomienia których zobowiązały się władze greckie, do lipca 2016 r. utworzono tylko jedno. W przypadku Włoch, Komisja ponownie wezwała do utworzenia dodatkowych *hotspotów* oraz mobilnych punktów przyjęć. Za wymagającą poprawy KE uznała zdolność służb włoskich do rejestracji osób przybywających i rozpatrywania wniosków o ochronę. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na problem podstawowy. Włoskie służby graniczne i azylowe nie były zdolne do sprawnego przyjmowania i rejestracji osób napływających oraz rozpatrywania wniosków azylowych. Jednocześnie Włochy odmawiały pozostałym państwom członkowskim, do których relokowani mieli być cudzoziemcy, prawa przeprowadzania dodatkowych postępowań sprawdzających. To nie tyle spowalniało, co wręcz blokowało proces relokacji. Potencjalne państwa relokacji powoływały się bowiem na konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego, odmawiając przyjmowania osób, które nie zostały przez krajowe służby zweryfikowane. Problem potęgowało niejasne stanowisko Komisji Europejskiej, która ograniczyła się do wezwania wszystkich państw do poszukiwania odpowiednich rozwiązań (por.: *ibid.*, s. 9).

Szóste sprawozdanie w sprawie funkcjonowania mechanizmu relokacji, zaprezentowane 28 września 2016 r., zawierało wnioski oceniające roczne funkcjonowanie systemu. Nie odnotowano znaczącego postępu w tempie relokacji, a w konsekwencji w wykonaniu zobowiązań wynikających z decyzji Rady z września 2015 r. Bo choć sukcesywnie wzrastała liczba osób poddanych relokacji (por. wykres 2), to trudno było mówić o sukcesie. W połowie okresu obowiązywania decyzji Rady z września 2015 r. ze 160 tysięcy osób, które miały być relokowane, przejęto odpowiedzialność zaledwie za 5651 osób, z których 4455 przejęto z Grecji, a 1196 z Włoch (*Communication*, 2016f,

**Wykres 2. Liczba osób poddanych relokacji w okresie od października 2015 r. do 28 września 2016 r.**



Źródło: *Report*, 2016f, s. 5.

s. 2). Jak określiła sama Komisja: „osiągnięte rezultaty nie są proporcjonalne do poczynionych zobowiązań ani do skali wyzwań, którym należy sprostać” (ibid., s. 15).

Uwzględniając występujące trudności, Komisja pozytywnie oceniła zobowiązania podjęte przez władze Niemiec (do comiesięcznej relokacji 1000 osób w równej liczbie z Grecji i Włoch) oraz Belgii (do comiesięcznej relokacji 200 osób z Grecji i 100 osób z Włoch). Równie pozytywnie KE odniosła się do comiesięcznych zobowiązań składanych przez władze Estonii, Litwy, Luksemburga i Łotwy, a także Finlandii, Francji, Holandii i Rumunii. Nawet niewielkie formalne zobowiązania, złożone w okresie sprawozdawczym przez Liechtenstein i Norwegię do przyjęcia odpowiednio 10 i 20 osób, zostały zauważone przez Komisję Europejską i wskazane jako wzór działania.

Szóste sprawozdanie było kolejnym, w którym Komisja Europejska wskazała brak współpracy ze strony władz Austrii, Polski i Węgier. Odnotowała także wysoki współczynnik odrzucania wniosków o relokację ze strony Republiki Czeskiej i Słowacji (ponad 50%). Władze obu państw jako oficjalny powód odmowy dokonania relokacji wskazywały brak dokumentów tożsamości lub dokumentów podróży. Można jednak uznać, że był to jedynie pretekst do uniknięcia konieczności przyjmowania cudzoziemców, gdyż państwa te – podobnie jak Polska – w ramach Grupy Wyszehradzkiej, prezentowały wyraźne stanowisko sprzeciwiające się relokacji, uznając ją za rozwiązanie nieefektywne i zagrażające bezpieczeństwu państw i porządkowi publicznemu. Pomimo ewidentnego naruszenia prawnych zobowiązań przez wskazane państwa, po raz kolejny Komisja Europejska ograniczyła się jedynie do ich wymienienia w sprawozdaniu i wezwania do podjęcia zobowiązań i regularnego przeprowadzania relokacji. Zapowiedziała jedynie – identycznie jak w sprawozdaniu drugim, trzecim, czwartym i piątym – „prawo do podjęcia działań w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie wywiązują się ze swoich zobowiązań” (ibid., s. 16). Ostrzeżenie wyrażone kolejny raz traciło jednak na znaczeniu i nie przyczyniło się do pełnego wykonania zobowiązań przez państwa członkowskie.

W konsekwencji, w datowanym na 9 listopada 2016 r. siódmym sprawozdaniu Komisja Europejska odnotowała całkowitą liczbę osób relokowanych od października 2015 r. na poziomie zaledwie 6925 osób, z których 5376 relokowano z Grecji, a 1549 z Włoch (*Communication*, 2016e, s. 2). Z jednej strony, Komisja odnotowywała pozytywne aspekty w funkcjonowaniu mechanizmu relokacji. Podkreślała starania służb greckich prowadzące do zwiększenia liczby rejestrowanych cudzoziemców, a także aktywność Francji, Holandii i Finlandii, które przyjęły największą liczbę osób. Podobnie pozytywnie oceniła zgodę władz włoskich na wprowadzenie dodatkowych wyjątkowych kontroli bezpieczeństwa, o które wnioskowały inne państwa członkowskie. Z drugiej strony, KE wskazywała po raz kolejny brak aktywności Austrii, Polski i Węgier, a także Republiki Czeskiej i Słowacji, które w okresie sprawozdawczym nie podjęły zobowiązań i nie dokonały relokacji. I znów, jak w poprzednich sprawozdaniach, odnosząc się do niewypełniania lub nienależytego wypełniania zobowiązań przez państwa członkowskie, Komisja wskazała prawo do podjęcia działań (por.: ibid., s. 17), bez ich precyzowania, bez odniesienia do traktatów, bez realizacji zapowiedzi. Ograniczyła się jedynie do przesłania pism do państw członkowskich, przypominając o ciążyących na nich obowiązkach.

Ósme sprawozdanie z 8 grudnia 2016 r. wskazało trend wzrostowy w liczbie osób poddanych relokacji, co nie zmieniło faktu, że od października 2015 r. do innych państw członkowskich relokowano łącznie zaledwie 8162 cudzoziemców przebywających

w Grecji i we Włoszech (*Communication*, 2016a, s. 2). Pomimo zaangażowania ośmiu państw członkowskich (Estonii, Francji, Holandii, Irlandii, Łotwy, Niemiec, Portugalii, Słowacji) oraz Norwegii i Szwajcarii w proces relokacji, brak aktywności ze strony Austrii, Polski, Republiki Czeskiej i Węgier oraz nienależyte wykonywanie zobowiązań przez pozostałe państwa członkowskie spowalniały proces relokacji. Zdaniem Komisji, usprawnienie procesu wymagało comiesięcznego przekazywania co najmniej 2000 osób z Grecji i 1000 osób z Włoch, a od lutego 2017 r. co najmniej 3000 osób z Grecji i 1500 z Włoch (*ibid.*, s. 9). Odmowy dokonania relokacji konkretnych osób powinny być należycie uzasadniane, a wymiana informacji nt. powodów odmowy powinna odbywać się za pośrednictwem Europolu lub specjalnego kanału wymiany informacji, oferowanego przez policję grecką.

Ósme sprawozdanie było pierwszym, w którym Komisja Europejska wskazała, iż w razie dalszego niewykonywania lub nienależytego wykonywania zobowiązań wynikających z decyzji Rady z września 2015 r., skorzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy traktatów.

W dziewiątym sprawozdaniu, zaprezentowanym w lutym 2017 r. po raz kolejny Komisja Europejska podkreśliła zaangażowanie większości państw członkowskich w wykonanie celów określonych w decyzjach Rady z września 2015 r., ale była daleka od optymizmu. Wskazała, że wypełnienie postanowień do końca okresu obowiązywania decyzji o mechanizmie relokacji, wymaga regularnego składania zobowiązań i dokonywania relokacji przez wszystkie państwa członkowskie. Tymczasem przez cały styczeń 2017 r. relokacją objęto zaledwie 1131 osób z Grecji i 551 z Włoch (*Report*, 2017d, s. 3). Wynikało to m.in. z niezadowalającej postawy Austrii, Polski i Węgier. Austria i Węgry nie podjęły żadnych zobowiązań i nie dokonały relokacji ani jednego cudzoziemca z Grecji lub Włoch. Polska zaś, wbrew deklaracji ze stycznia 2016 r. (*Rozporządzenie*, 2016, par. 2.1), utrzymywała zawieszenie procedur relokacyjnych<sup>10</sup>. KE w sprawozdaniu skrytykowała również brak aktywności władz Republiki Czeskiej, które od maja 2016 r. nie dokonały przyjęć w ramach relokacji. Wzywając do intensyfikacji działań na rzecz relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej, KE podkreśliła zaangażowanie Europolu w przygotowanie i planowane prowadzenie dodatkowych, wyjątkowych kontroli bezpieczeństwa. Zdaniem Komisji, takie dodatkowe kontrole pozwolą zwiększyć zaufanie państw członkowskich do systemu relokacji. Za konieczne po raz kolejny KE uznała ustanowienie dodatkowych *hotspotów* we Włoszech, gdyż cztery działające w okresie sprawozdawczym (tj. Lampedusa, Pozzallo, Taranto, Trapani) okazały się niewystarczające do przyjęcia imigrantów i dokonania ich rejestracji na potrzeby systemu relokacji.

Co najważniejsze, w sprawozdaniu z lutego 2017 r. Komisja Europejska wskazała wyraźnie, że w sytuacji braku wymiernych postępów w realizacji obu decyzji Rady z września 2015 r., „Komisja nie zawaha się skorzystać z uprawnień nadanych jej na mocy traktatów” (*ibid.*, s. 12). Była to zasadnicza zmiana w porównaniu z wcześniejszymi sprawozdaniami, w których poza stwierdzeniem wolnego tempa relokacji oraz braku

<sup>10</sup> Możliwość relokacji cudzoziemców z Grecji i Włoch negatywnie zaopiniował *Międzyresortowy Zespół ds. zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców*, odmawiając rekomendacji relokowania 65 osób z Grecji i 35 osób z Włoch z uwagi na brak spełnienia kryterium bezpieczeństwa.

zaangażowania niektórych państw członkowskich, Komisja wskazywała tylko *prawo do podjęcia działań*.

Ostrzeżenie jednak nie poskutkowało. Uznając czasowy mechanizm relokacji za kluczowy element unijnej odpowiedzi na kryzys migracyjny, w dziesiątym sprawozdaniu z marca 2017 r. Komisja Europejska nadal zwracała uwagę na wolne tempo relokacji, która do końca lutego 2017 r. objęła jedynie 14% osób podlegających mechanizmowi. Paradoksalnie zabrzmiało zatem uznanie mechanizmu relokacji za praktyczny przejaw odpowiedzialności i solidarności (*Report*, 2017e, s. 2) państw członkowskich w obliczu kryzysu migracyjnego. W praktyce bowiem członkowie UE solidarności okazać nie potrafili. W szczególności, Austria, Polska i Węgry konsekwentnie odmawiały przejęcia odpowiedzialności za osoby wymagające ochrony, przebywające zarówno w Grecji, jak i we Włoszech, podobnie jak Republika Czeska. Bułgaria, Chorwacja i Słowacja, które wypełniły zobowiązania wobec Grecji zaledwie w 1–2% (*ibid.*, s. 4), zaś w odniesieniu do Włoch – żadnej osoby nie relokowały Bułgaria, Estonia, Irlandia, Litwa i Słowacja. Z tego względu za kluczową KE uznała regularność relokacji oraz natychmiastowe jej rozpoczęcie przez wskazane wyżej państwa.

Komisja odniosła się przy tym do wysuwanego przez państwa członkowskie argumentu o braku możliwości relokacji z uwagi na zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego. Chodziło w szczególności o stanowisko prezentowane przez przedstawicieli Grupy Wyszehradzkiej, którzy podnosili brak możliwości przyjęcia osób w ramach systemu relokacji z uwagi na konieczność ochrony własnych obywateli i wyeliminowanie zagrożenia terrorystycznego, powiązanego – ich zdaniem – z ruchami migracyjnymi. Zwracali uwagę, że najważniejszy element systemu relokacji, tzw. *hot-spoty* (punkty recepcyjne rozlokowane na granicach zewnętrznych UE) nie funkcjonują na tyle dobrze, aby rozdzielić uchodźców i osoby uprawnione do uzyskania ochrony od imigrantów ekonomicznych oraz osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa państw UE. Uwzględniając powyższe, w dziesiątym sprawozdaniu Komisja Europejska podkreśliła konieczność wzmoczenia wysiłków władz włoskich oraz greckich na rzecz szczegółowej rejestracji przybywających cudzoziemców. W szczególności postulowała o umożliwienie Europolowi przeprowadzania dodatkowych wywiadów z osobami mającymi kwalifikować się do relokacji, a także o zwiększenie liczby urzędników migracyjnych uczestniczących w procedurze identyfikacji osób przybywających.

Na opóźnienia w relokacji oraz na zbyt małe zaangażowanie państw w przejmowanie odpowiedzialności za osoby wymagające ochrony międzynarodowej KE ponownie zwróciła uwagę w sprawozdaniu jedenastym, zaprezentowanym w kwietniu 2017 r. Z jednej strony, Komisja Europejska doceniła wkład Niemiec, Francji i Holandii w relokowanie największej liczby osób, odpowiednio: 3511, 3157 i 1636 (*Report*, 2017a, s. 3), podobnie jak zaangażowanie władz Malty i Finlandii, które wypełniły zobowiązania w całości. Z drugiej, podkreśliła, że Austria, Polska i Węgry konsekwentnie odmawiają relokowania, a Republika Czeska wstrzymała relokację w 2016 r. (co oznaczało, że przyjęła na swoje terytorium mniej niż 1% osób, które przyjąć powinna). Podobnie, Bułgaria, Chorwacja i Słowacja relokowały zaledwie 2% osób, do przyjęcia których zobowiązane zostały na mocy decyzji z września 2015 r.

Sytuacja nie zmieniła się znacząco w ciągu miesiąca. 16 maja 2017 r. Komisja Europejska opublikowała dwunaste już sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedlenia

osób, będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, uczestniczących formalnie w systemie, trzy – Austria, Polska i Węgry, do 12 maja 2017 r. nie wykonały relokacji w odniesieniu do żadnej osoby. Zdaniem Komisji Europejskiej to „naruszenie prawnych zobowiązań” (*Report*, 2017g, s. 3). W raporcie znalazła się zatem wyraźna zapowiedź ewentualnych działań. Komisja wezwała Austrię, Polskę i Węgry, a także Czechy (które w maju 2016 r. wstrzymały wykonywanie relokacji) do bezzwłocznego rozpoczęcia relokacji. „Jeśli żadne działanie nie zostanie podjęte, w kolejnym raporcie w czerwcu 2017 r. Komisja sprecyzuje swoje stanowisko w odniesieniu do przysługujących jej na mocy Traktatu kompetencji, w szczególności w odniesieniu do wszczęcia procedur o naruszenie prawa” (*ibid.*, s. 11). Już bowiem w pierwszym sprawozdaniu z funkcjonowania mechanizmu relokacji, Komisja Europejska wzywając państwa członkowskie do wypełnienia zobowiązań, zauważyła, że nawet wniesienie spraw do TS o dokonanie kontroli legalności decyzji z września 2015 r. (o czym szerzej w dalszej części tego tekstu) nie ma skutku zawieszającego. W odpowiedzi na dwunaste sprawozdanie Komisji, władze Austrii zainicjowały procedurę relokacji 50 osób przebywających we Włoszech. Przedstawiciele Polski i Węgier rozpoczęli zaś swoistą kampanię przeciw Komisji Europejskiej.

W obliczu zapowiedzi KE wszczęcia procedur o naruszenie prawa europejskiego, wiceminister spraw zagranicznych RP Konrad Szymański zaprezentował polskie stanowisko. Podkreślił, że w razie skierowania sprawy przeciw Polsce: „[...] jesteśmy przygotowani do konfrontacji opinii i swoich przekonań politycznych w tej sprawie [...] będziemy zwracali uwagę na to, że Polska jest jednym z 26 państw, które nie wykonują tej decyzji” (cyt. za: *K. Szymański*, 2017). Dodatkowo, podtrzymując odmowę wykonania decyzji o relokacji odwołał się do woli suwerena: „Jeżeli ktoś stawia sprawę w ten sposób, że próbuje Polaków stawiać pod murem, to ostateczną odpowiedzią jest referendum” (*ibid.*). Wypowiedź wiceministra Szymańskiego z kilku powodów zasługuje na krytyczną ocenę. Po pierwsze, wskazywanie, że postępowanie sądowe to miejsce wymiany poglądów politycznych, jest dowodem niezrozumienia lub nieznamości istoty postępowania sądowego, w którym wynik zależy wyłącznie od siły argumentów prawnych. Po drugie, argument, iż 26 państw członkowskich nie wykonuje decyzji jest nieprawdziwy. Do 12 maja 2017 r. dwadzieścia dwa państwa członkowskie wykonały relokację w odniesieniu do 18 418 osób (*Report*, 2017g, annex). Po trzecie, rozważając możliwość zorganizowania referendum, K. Szymański posłużył się twierdzeniem, iż KE „stawia Polskę pod murem”. We wrześniu 2015 r. Polska wyraziła zgodę na przyjęcie osób będących w oczywistej potrzebie ochrony międzynarodowej, zatem Komisja Europejska oczekuje jedynie wypełnienia przyjętych przez państwo zobowiązań. W końcu, wiceminister Szymański nie wziął pod uwagę, że kluczowe znaczenie dla ważności referendum ma 50% frekwencja.

Przedstawiciele Węgier argumentowali w podobny sposób. Zdaniem Ministra spraw zagranicznych Węgier Pétera Szijjártó, uruchomienie procedur o naruszenie prawa europejskiego w stosunku do państw odmawiających wykonania decyzji relokacyjnych to „szantaż i nieeuropejskie zachowanie”, a Komisja Europejska nadużywa przysługujące jej uprawnienia. „Nawet Komisja Europejska nie może odebrać państwu prawa do decydowania kogo wpuścić na swoje terytorium” (cyt. za: *Czech Republic*, 2017).



W efekcie takiego stanowiska, choć w trzynastym sprawozdaniu opublikowanym w czerwcu 2017 r., Komisja Europejska odnotowała znaczący postęp w tempie relokacji, to wyraźnie podkreśliła naruszanie prawnego zobowiązania przez Polskę, Republikę Czeską i Węgry, które nie relokowały ani nie przesłały do Grecji i Włoch oficjalnych zobowiązań o gotowości do relokacji osób w potrzebie ochrony międzynarodowej (*Report*, 2017f, s. 2). Odnotowując brak odpowiedzi na wielokrotne wezwania do rozpoczęcia relokacji i realizacji postanowień decyzji z 14 i 22 września 2015 r., KE podjęła decyzję o wszczęciu procedur o naruszenie prawa europejskiego (*ibid.*, s. 9). Uzasadnione opinie zostały w lipcu 2017 r. przesłane do władz Polski, Republiki Czeskiej i Węgier, które miały miesiąc na ustosunkowanie się do zarzutów<sup>11</sup>.

W trzynastym sprawozdaniu Komisja podniosła również, że Austria, która w maju 2017 r. złożyła oficjalne zobowiązanie do przyjęcia 50 takich osób przebywających we Włoszech, do chwili opublikowania raportu, nie wykonała tego obowiązku. KE zauważyła także, że choć Bułgaria, Estonia, Irlandia i Słowacja przyjmują na swoje terytoria osoby wymagające ochrony międzynarodowej, to nie relokowały ani jednej takiej osoby z Włoch (*ibid.*, s. 5). Podając powody tej sytuacji, władze Estonii i Irlandii wskazały na konieczność przeprowadzania dodatkowych wywiadów z osobami mającymi zostać poddanymi relokacji, co wiązało się z wymogami bezpieczeństwa. W przypadku Bułgarii i Słowacji powodem były preferencje w relokowaniu określonych osób. Władze Bułgarii odmawiały przyjęcia obywateli Erytrei, zaś Słowacja wyraziła wolę relokowania jedynie samotnych kobiet z dziećmi i osób posiadających dokumenty podróży. Komisja uznała, że relokacja osób objętych mechanizmem uzgodnionym we wrześniu 2015 r. jest możliwa do wykonania do września 2017 r. i „powinna być naszym wspólnym celem, realizacją którego państwa członkowskie powinny wesprzeć sprawiedliwie i proporcjonalnie” (*ibid.*, s. 8). Co istotne, podkreśliła, że choć decyzje w sprawie relokacji, podjęte we wrześniu 2015 r., przestaną obowiązywać 26 września 2017 r., to obowiązek relokowania wszystkich 160 tysięcy osób nie wygaśnie.

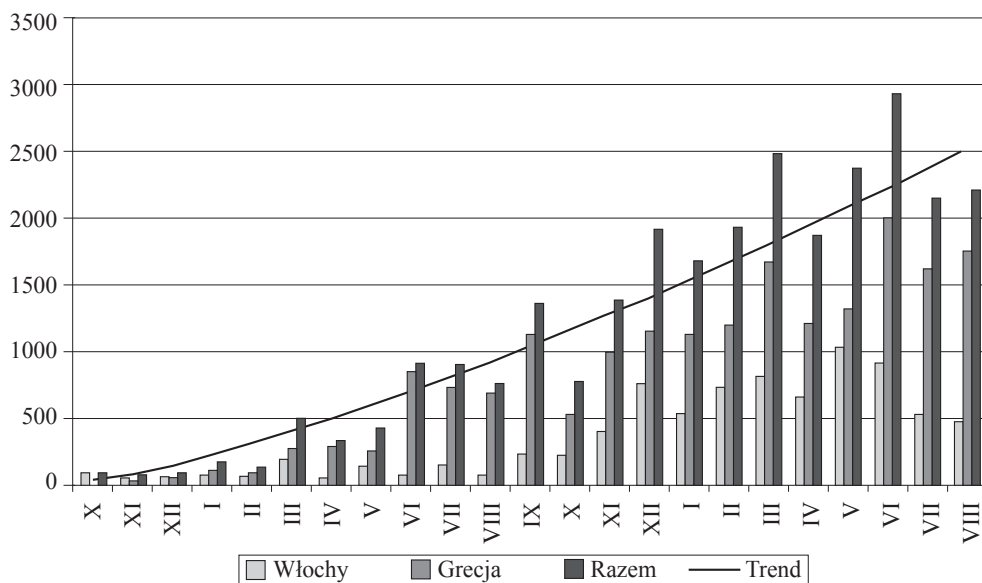
Czternaste sprawozdanie opublikowane pod koniec lipca 2017 r. powieliło ustalenia dokonane przez Komisję Europejską miesiąc wcześniej. Odnotowano dalszy postęp w relokacji, podkreślając jednocześnie, że Polska i Węgry pozostają jedynymi państwami członkowskimi, które nie relokowały ani jednej osoby objętej nadzwyczajnym mechanizmem. Interesująco przedstawiała się sytuacja Austrii. Komisja kolejny raz zauważyła, że władze austriackie nie wykonały zobowiązania do relokacji osób przebywających we Włoszech i Grecji. Jednocześnie KE za wystarczające uznała złożenie przez Austrię trzech zobowiązań o gotowości do relokacji (w maju, czerwcu i lipcu 2017 r.) osób z Włoch, oczekując na „niezwłoczne przekształcenie deklaracji w efektywną relokację” (*Report*, 2017c, s. 3). W odniesieniu do większości państw członkowskich za problematyczne Komisja Europejska uznała nieregularne tempo relokacji, opóźnienia

<sup>11</sup> W oficjalnym komunikacie polskiego MSZ poinformowano, że Polska wnosi o umorzenie przez KE toczącego się postępowania o naruszenie prawa europejskiego, gdyż „Polska nie zgadza się z logiką przyjętych we wrześniu 2015 r. decyzji relokacyjnych” (*Komunikat*, 2017a). Minister ds. europejskich Republiki Czeskiej w odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej wskazał, że mechanizm relokacji uzgodniony we wrześniu 2015 r. nie funkcjonuje, nie przyczynia się do rozwiązania kryzysu migracyjnego, tworzy problemy dla bezpieczeństwa i nie daje możliwości przewidzenia ryzyka i kosztów (*Czech government*, 2017).

w odpowiedzi na wezwania władz włoskich i greckich do przejścia osób wymagających ochrony, a także wprowadzanie dodatkowych restrykcyjnych preferencji w odniesieniu do osób przebywających we Włoszech<sup>12</sup>.

Swoiste podsumowanie funkcjonowania mechanizmu relokacji stanowi piętnaste sprawozdanie Komisji Europejskiej. W okresie od października 2015 r. do końca sierpnia 2017 r. dokonano relokacji 27 700 osób (*Report*, 2017b, s. 2) z przewidzianych 160 tysięcy (patrz: wykres 3). Do 27 września 2017 r. – według ustaleń KE – relokacji poddano 29 144 osoby.

**Wykres 3. Liczba osób poddanych relokacji w okresie od października 2015 do 31 sierpnia 2017 r.**



**Źródło:** *Report*, 2017b, s. 3.

Trudno zatem mówić o sukcesie w rozwiązywaniu kryzysu humanitarnego. Mechanizm zaprojektowany w celu odciążenia Grecji i Włoch i udzielenia pomocy zarówno tym dwóm państwom, jak i osobom wymagającym międzynarodowej ochrony, nie zadziałał tak, jak tego oczekiwano. Z jednej strony, można mówić o niedopracowaniu mechanizmu, który nie odnosił się do procedury przyjmowania i rejestracji osób przybywających, pozostawiając ją w gestii państw członkowskich. Tymczasem właśnie różnice proceduralne często były przyczyną zahamowania relokacji. Z drugiej, wskazać należy nieprzygotowanie Grecji i Włoch do szybkiej identyfikacji i rejestrowania napływających osób, co wstrzymywało pozostałe państwa w przejmowaniu odpowiedzialności za przybyszów. W końcu, niewielka skuteczność mechanizmu relokacji wynikała również z niewywiązywania się – przynajmniej części państw członkowskich – ze zobowiązań

<sup>12</sup> Dla przykładu, władze francuskie zadeklarowały możliwość przyjęcia jedynie rodzin lub samotnych kobiet z dzieckiem/dziećmi z obywatelstwem Erytrei. Patrz: *Report*, 2017c, s. 7.

traktatowych (art. 80 TFUE), które w odniesieniu do polityki azylowej, imigracyjnej i polityki ochrony granic, wskazują na ponoszenie wspólnej odpowiedzialności i na solidarne podejście do problemów.

Mimo to inicjatywa relokacyjna, podjęta we wrześniu 2015 r., została oceniona pozytywnie przez Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców (UNHCR). System pozwolił na złagodzenie skutków kryzysu humanitarnego „z jakim zmagala się Grecja, zmniejszył presję z jaką zmagaly się Włochy i polepszył sytuację wielu osób poszukujących ochrony” (*UNHCR calls*, 2017). Pomimo formalnego zakończenia, zdaniem UNCHR mechanizm powinien być kontynuowany.

### Przyszłość systemu relokacji

Uzgodniony we wrześniu 2015 r. nadzwyczajny, czasowy mechanizm relokacji zakończył funkcjonowanie 26 września 2017 r. Nie oznaczało to jednak końca relokacji, gdyż cele zakładające przejście odpowiedzialności za 160 tys. osób muszą być zrealizowane. Na takim stanowisku stanęła Komisja Europejska, która 6 września 2017 r. zyskała mocny argument w sporze z państwami odmawiającymi wykonania swych zobowiązań relokacyjnych.

6 września 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie w sprawach wniesionych przez Słowację i Węgry o kontrolę legalności decyzji z 22 września 2015 r. ustanawiającej nadzwyczajny, czasowy mechanizm relokacji cudzoziemców. Już tuż po wrześniowym głosowaniu minister spraw zagranicznych Węgier określił system relokacji mianem „niewykonalnego, nierealnego, nonsensownego”, a premier Słowacji wskazał: „sprzeciwialiśmy się temu nonsensowi od początku i jako suwerenne państwo mamy prawo wniesienia pozwu” (cyt. za: Nolan, 2015). W grudniu 2015 r. oba państwa skierowały sprawę do TS. Władze Słowacji domagały się uznania decyzji z 22 września 2015 r. za niewywołującą skutków prawnych, zaś władze Węgier – uznania tej samej decyzji za niewywołującą skutków prawnych lub za niewywołującą skutków prawnych w odniesieniu do Węgier (*Judgment*, 2017, par. 32–33). Z prawa interwencji procesowej skorzystała Polska. Po stronie stojącej przed Trybunałem Rady opowiedzieli się jako interwenienci procesowi: Belgia, Francja, Grecja, Luksemburg, Niemcy, Szwecja i Włochy oraz Komisja Europejska.

Odnosząc się do zarzutu, iż decyzja z 22 września 2015 r. została przyjęta przy wykorzystaniu niewłaściwej procedury prawnej, sędziowie stwierdzili, że procedura nieustawodawcza mogła być zastosowana. Zdaniem Trybunału, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej gwarantuje możliwość wykorzystania takiej procedury w sprawach szczególnych, wskazanych w traktatach (*ibid.*, par. 61). Traktat zapewnia taką możliwość w odniesieniu do wspólnej polityki azylowej w przypadku kryzysów migracyjnych (*ibid.*, par. 74). Zatem masowy napływ cudzoziemców na terytoria państw członkowskich dawał możliwość zastosowania wszelkich środków tymczasowych, które stanowią będą szybką i skuteczną reakcją na taką nadzwyczajną sytuację. W odpowiedzi na zarzut, iż przedmiotowa decyzja nie przyczyni się do osiągnięcia celu w jakim została przyjęta, sędziowie wskazali, że ustanowiony nadzwyczajny i czasowy mechanizm relokacji służyć ma wspomoczeniu Grecji i Włoch w radzeniu sobie z nadzwyczajną sytuacją, cha-

rakteryzującą się nagłym napływem obywateli państw trzecich, będących w oczywistej potrzebie ochrony międzynarodowej. Mechanizm relokacji uznali za jeden ze środków przyjętych dla wsparcia systemów azylowych wskazanych państw (obok wsparcia operacyjnego i finansowego) i dlatego musi być analizowany w uwzględnieniu pozostałych rozwiązań przyjętych przez Radę w odpowiedzi na kryzys migracyjny. Sędziowie podkreślili, że mała liczba dokonanych do tej pory relokacji, nie jest dowodem na nieskuteczność samego mechanizmu, co utrzymywali skarżący, lecz jest powodowana wieloma czynnikami, „włączając w to w szczególności brak współpracy pewnych państw członkowskich” (ibid., par. 223).

Odnosząc się do zarzutu, iż decyzja z 22 września 2015 r. stanowi naruszenie wyrażonej w Traktacie o Unii Europejskiej zasady proporcjonalności, Trybunał uznał, że przedmiotowa decyzja ma wpływ na sytuację wszystkich państw relokacji i wymaga równowagi między różnymi interesami, lecz na pierwszym miejscu należy mieć na uwadze cel w jakim decyzja została przyjęta. Z tego względu nie można uznać, że uwzględnienie sytuacji ogólnej, a nie sytuacji pojedynczych państw członkowskich jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności (ibid., s. 290). W sytuacji, gdy jedno z państw członkowskich mierzy się z nadzwyczajną sytuacją w rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 78.3), obciążenie wynikające z decyzji o ustanowieniu środków tymczasowych musi – co do zasady – być rozdzielone między pozostałe państwa członkowskie zgodnie z zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, która odnosi się do polityki azylowej (art. 80 TFUE) (ibid., par. 291). Dodatkowo, zachowanie zasady proporcjonalności gwarantują różnorodne mechanizmy dostosowawcze, przewidziane w przedmiotowej decyzji. Jak wskazali sędziowie TS, skarżący – szczególnie Węgry – mogli wnioskować do Rady o czasowe zawieszenie obowiązku relokacji (jak uczyniły to Austria i Szwecja). Co więcej, zdaniem sędziów, zasadę proporcjonalności pozwala zachować współczynnik relokacji wskazany w decyzji. Określony został przy użyciu kryteriów obiektywnych i mierzalnych, uwzględniających sytuację każdego państwa członkowskiego (szerzej: Potyrała, 2015, s. 37)<sup>13</sup>.

Uwzględniając powyższe, Trybunał Sprawiedliwości postanowił oddalić obie skargi, co oznaczało potwierdzenie prawnego obowiązku dokonania relokacji, spoczywającego na państwach członkowskich. Premier Słowacji wydał oświadczenie o po-

<sup>13</sup> W tym miejscu warto przytoczyć opinię sędziów na temat argumentu wyrażonego przez Polskę w ramach interwencji procesowej. Zdaniem przedstawicieli Polski, kwoty ustalone w decyzji z 22 września 2015 r. wywierają różny, nieproporcjonalny wpływ na państwa członkowskie. Niektóre państwa członkowskie muszą ponieść większy ciężar goszczenia niż inne. Chodzi o państwa, które są „homogeniczne etnicznie, jak Polska” i których społeczności różnią się kulturowo i językowo od osób relokowanych. Zdaniem Trybunału argument ten nie mógł być uwzględniony z trzech powodów. Po pierwsze, wykraczał poza ramy przedmiotowe wniosku węgierskiego (który odnosił się wyłącznie do sytuacji Węgier, a Polska korzystała wyłącznie z prawa interwencji procesowej). Po drugie, gdyby relokacja uzależniona była od istnienia więzi etnicznych czy językowych, to taki mechanizm naruszałby wyrażoną w Traktacie zasadę solidarności w rozwiązywaniu kryzysów migracyjnych. Po trzecie, rozważania na temat pochodzenia etnicznego osób ubiegających się o ochronę międzynarodową są wyraźnie sprzeczne z prawem europejskim, w szczególności z artykułem 21 Karty Praw Podstawowych (*Judgment*, 2017, par. 302–305. Wskazać można również sprzeczność rozważań tego typu z art. 10 TFUE, wskazującym że przy określaniu i realizacji polityk UE dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji, w tym ze względu na pochodzenie etniczne).

szanowaniu dla decyzji trybunału z jednoczesnym zastrzeżeniem, że „nie zmienia ono naszego przekonania, że kwotowa relokacja uchodźców nie funkcjonuje w praktyce” (*Słowacja: szanujemy*, 2017). Minister spraw zagranicznych Węgier określił decyzję trybunału mianem „oburzającego i nieodpowiedzialnego” oraz „zagrożającego bezpieczeństwu i przyszłości Europy” (*ibid.*). Premier Węgier podkreślił, że decyzja TS nie jest czynnikiem, który może wpłynąć na zmianę stanowiska Węgier. W podobnym tonie wypowiedziała się ówczesna premier rządu RP. Wskazała, że Polska spodziewała się takiego rozstrzygnięcia, lecz „nie zmienia ono absolutnie stanowiska polskiego rządu” (*Szydło*, 2017).

Decyzja Trybunału Sprawiedliwości potwierdzająca prawne zobowiązanie państw członkowskich do dokonania relokacji wzmocniła stanowisko Komisji Europejskiej wyrażone w sprawozdaniach z realizacji relokacji. 7 grudnia 2017 r. Komisja Europejska wniosła sprawy do TS przeciw odmawiającym relokacji: Republice Czeskiej, Polsce i Węgrom, zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami sygnalizowanymi w sprawozdaniach<sup>14</sup>. Była to naturalna konsekwencja procedur zainicjowanych przez Komisję wobec tych państw w czerwcu 2017 r. oraz decyzji TS z września 2017 r.<sup>15</sup>

Tego samego dnia, 7 grudnia 2017 r. Komisja Europejska zaprezentowała nową, poprawioną wersję reformy Wspólnego europejskiego systemu azylowego i wspólnej polityki imigracyjnej.

Pierwotna propozycja z maja 2016 r. przewidywała ustanowienie stałego i obowiązkowego mechanizmu relokacji, który w razie kryzysu migracyjnego byłby uruchamiany automatycznie. Za pomysłem tym optował Parlament Europejski. Większość państw członkowskich sprzeciwiła się jednak tej propozycji. Szczególnie aktywnie głos zabierali członkowie Grupy Wyszehradzkiej, podkreślający, że „rozwiązania wprowadzające obowiązkową relokację migrantów, niezależnie czy bazujące na decyzjach o charakterze *ad hoc*, czy na stałym mechanizmie, nie mogą być uznane za efektywne [...]” (*Joint*, 2016b). Na szczycie Unii Europejskiej w Bratysławie wszystkie państwa Grupy Wyszehradzkiej wsparły pomysł kompromisu w sprawie uchodźców. Ich zdaniem rozwiązanie stanowić może zasada *elastycznej solidarności* (ang. *flexible solidarity*): „ta koncepcja powinna umożliwić państwom członkowskim decydowanie o określonych formach wkładu, uwzględniając ich doświadczenia i możliwości” (*Joint*, 2016a).

Brak szans na powodzenie reformy bazującej na stałym mechanizmie relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej, skłonił Komisję Europejską do zaprojektowania systemu hybrydowego. Stworzenie stabilnego systemu azylowego wymaga – zdaniem Komisji – bardziej efektywnego i sprawiedliwego podejścia bazującego na

<sup>14</sup> W oczekiwaniu na wyrok trybunału, przedstawiciele niektórych państw członkowskich, a nawet reprezentanci Unii Europejskiej zaczęli rozważać możliwość nałożenia swoistego rodzaju sankcji finansowych na państwa niewykonujące zobowiązań relokacyjnych. Spekulacje te przeciął Jean-Claude Juncker, którego zdaniem „wykorzystywanie sankcji budżetowych przeciw krajom sprzeciwiającym się przyjmowaniu uchodźców jest z założenia złym środkiem” (*Juncker przeciw*, 2018).

<sup>15</sup> W oficjalnym komunikacie z 7 grudnia 2017 r. polskie MSZ podkreśliło, że Polska „jest przygotowana do obrony swojego stanowiska przed Trybunałem Sprawiedliwości UE [...] żadne z państw członkowskich nie wywiązało się z nałożonych na nie zobowiązań” (*Komunikat*, 2017b). Zdaniem MSZ Węgier obowiązkowe kwoty relokacji są niemożliwe do implementowania i stanowią naruszenie prawa europejskiego (*Refugee*, 2017).

zasadach solidarności i odpowiedzialności, zgodnie z postanowieniami traktatowymi. We wspólnym systemie azylowym i na obszarze Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych „nie może istnieć jeden bez innych” (*Communication*, 2017, s. 6). Doświadczenia lat ubiegłych pokazały jednak, że najbardziej kontrowersyjnym elementem reformy jest mechanizm relokacji. Z tego względu Komisja proponuje, aby w sytuacjach nadzwyczajnych (do których odnosi się TFUE) uruchamiany był obowiązkowy mechanizm relokacji, zaś w „mniej trudnych” sytuacjach relokacja powinna być dokonywana na zasadzie dobrowolności (*ibid.*). W takich przypadkach solidarność może przejawiać się w różnych formach. Podejście hybrydowe jest więc kompromisem, w którym Komisja wychodzi naprzeciw oczekiwaniom państw członkowskich, wiedząc że tym razem nie ma możliwości nakłonienia państw do pierwotnych propozycji i uzyskania większości głosów za stałym, automatycznym mechanizmem relokacji. Warto jednak zwrócić uwagę na ważny aspekt założeń reformy: to Komisja Europejska ma być uprawniona do stwierdzania jaki charakter przybrał dany kryzys migracyjny i jakie środki zaradcze powinny być podjęte. Jeśli dobrowolne działania państw członkowskich nie doprowadzą do zakończenia kryzysu, wówczas Komisja będzie postulowała o uruchomienie mechanizmu obowiązkowego. Decyzja zapadać będzie w głosowaniu większościowym na forum Rady.

\* \* \*

Artykuł 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazuje wyraźnie, że polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji „podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi [...]”. Przejawem praktycznej realizacji obu zasad miał być system relokacji uzgodniony we wrześniu 2015 r. Solidarność nakazywała udzielenie pomocy władzom Grecji i Włoch, zmagającym się z masowym napływem obywateli państw trzecich. Sprawiedliwy podział odpowiedzialności zapewnić miał współczynnik relokacji uwzględniający sytuację państw członkowskich.

I choć Komisja Europejska – pomysłodawczyni mechanizmu relokacji – z chwilą zakończenia projektu uznała, że system „funkcjonuje i przynosi efekty” (*European*, 2017) i pomimo kontrowersji odnotowano „solidny postęp” (*State of the Union*, 2017), to nie można nie zauważyć, że efekty te dalekie są od oczekiwań. Oczywiście trend jest wzrostowy – liczba cudzoziemców relokowanych z Grecji i Włoch rośnie, jednak ze 160 tysięcy osób objętych mechanizmem relokacji, w ciągu dwóch lat obowiązywania systemu odpowiedzialność przejęto zaledwie za nieco ponad 30 tysięcy. Celu nie udało się zatem zrealizować, a postęp – wbrew opinii J. C. Junckera – z pewnością nie jest solidny. Traktatowe odniesienia do solidarności okazały się dla wielu państw członkowskich czysto deklaratywne: albo otwarcie sprzeciwiły się wykonaniu zobowiązań relokacyjnych, albo relokację opóźniały, powołując się na ochronę bezpieczeństwa i/lub porządku wewnętrznego.

Pomimo formalnego zakończenia okresu obowiązywania decyzji o relokacji z września 2015 r., obowiązek rozdzielenia osób wymagających ochrony międzynarodowej nie wygasł. Wszystkie osoby wymagające ochrony międzynarodowej, które dotarły do

Grecji lub Włoch przed 26 września 2017 r. muszą być poddane relokacji. Z tego względu, wniesienie przez Komisję Europejską do Trybunału Sprawiedliwości spraw przeciw trzem państwom odmawiającym wykonania decyzji o relokacji, było działaniem możliwym do przewidzenia. Jest to też czytelny sygnał mający nakłonić do aktywnego działania pozostałe państwa, które choć relokacji dokonują, to w skali odbiegającej znacząco od ustalonych w 2015 r. kwot. Niezależnie jednak od oceny dokonanej przez Komisję Europejską, niezależnie od oczekiwanych wyroków TS, zreformowany Wspólny europejski system azylowy nie będzie oparty o stały mechanizm relokacji. Przeciwników takiego rozwiązania wśród państw członkowskich jest wielu, a uzasadnień dla sprzeciwu wobec takiego rozwiązania również nie zabraknie: ochrona bezpieczeństwa państwa i obywateli, ochrona porządku wewnętrznego, w końcu przywołany zostanie argument suwerenności, której jednym z przejawów jest wyłączne prawo państwa do decydowania o udzieleniu lub odmowie udzielenia cudzoziemcowi prawa wjazdu. Zobowiązania wobec osób poszukujących azylu – umocowane w prawie międzynarodowym tj. w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, której stronami są wszyscy członkowie UE – zjedną na plan dalszy.

### Bibliografia

- Adamczyk A. (2017), *Solidarność europejska a relokacja osób wymagających ochrony międzynarodowej*, „Przegląd Zachodni”, nr 2, s. 47–54.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and internal dimension of migration policy* (2017), COM (2017) 820 final, 7.12.2017, Brussels.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eighth report on relocation and resettlement* (2016a), COM (2016) 791 final, 8.12.2016, Brussels.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fifth report on relocation and resettlement* (2016b), COM (2016) 480 final, 13.07.2016, Brussels.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement* (2016c), COM (2016) 165 final, 16.03.2016, Brussels.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fourth report on relocation and resettlement* (2016d), COM (2016) 416 final, 15.06.2016, Brussels.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Seventh report on relocation and resettlement* (2016e), COM (2016) 720 final, 9.11.2016, Brussels.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Sixth report on relocation and resettlement* (2016f), COM (2016) 636 final, 28.09.2016, Brussels.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Third report on relocation and resettlement* (2016g), COM (2016) 360 final, 18.05.2016, Brussels.

- Czech government insists migration controls should precede relocation demands* (2017), Euractiv, 24.07.2017, <https://www.euractiv.com/section/development-policy/news/czechs-insist-migration-controls-should-precede-relocation-demands/>, 20.01.2018.
- Czech Republic, Hungary, Poland face EU sanctions on migrants* (2017), EU Observer, 13.06.2017, <https://euobserver.com/migration/138216>, 20.01.2018.
- European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows need to be sustained* (2017), European Commission Press Release, Brussels, 6.09.2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3081\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3081_en.htm), 27.11.2017.
- Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries* (2016a), 16.09.2016, Bratislava, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>, 15.03.2017.
- Joint Statement of V4 Interior Ministers on the Establishment of the Migration Crisis Response Mechanism* (2016b), Warsaw, 21.11.2016, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>, 15.03.2017.
- Juncker przeciw konsekwencjom pieniężnym dla nieprzyjmujących uchodźców* (2017), Interia fakty, 7.02.2018, [http://fakty.interia.pl/raporty/raport-unia-europejska/aktualnosci/news-juncker-przeciw-konsekwencjom-pieniezny-dla-nieprzyjmujacyc.nId,2505200?hkt=facts-1#iwa\\_source=bloczek\\_poczta](http://fakty.interia.pl/raporty/raport-unia-europejska/aktualnosci/news-juncker-przeciw-konsekwencjom-pieniezny-dla-nieprzyjmujacyc.nId,2505200?hkt=facts-1#iwa_source=bloczek_poczta), 20.01.2018.
- Judgment of the Court (Grand Chamber). Joint Cases C-643/15 and C-647/15* (2017), 6.09.2017, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1014408>, 20.01.2018.
- Komunikat MSZ w sprawie przekazania do Komisji Europejskiej odpowiedzi na uzasadnioną opinię w związku z niewypełnieniem zobowiązań wynikających z decyzji relokacyjnych* (2017a), MSZ, 23.08.2017, [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/komunikat\\_msz\\_w\\_sprawie\\_przekazania\\_do\\_komisji\\_europejskiej\\_odpowiedzi\\_na\\_uzasadniona\\_opinie\\_w\\_zwiazku\\_z\\_niewypelnieniem\\_zobowiazan\\_wynikajacych\\_z\\_decyzji\\_relokacyjnych](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/komunikat_msz_w_sprawie_przekazania_do_komisji_europejskiej_odpowiedzi_na_uzasadniona_opinie_w_zwiazku_z_niewypelnieniem_zobowiazan_wynikajacych_z_decyzji_relokacyjnych), 23.09.2017.
- Komunikat MSZ ws. wniesienia skarg przed Trybunał Sprawiedliwości UE* (2017b), MSZ, 7.12.2017, [http://msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/c/MOBILE/aktualnosci/wiadomosci/komunikat\\_msz\\_ws\\_wniesienia\\_skarg\\_przed\\_tribunal\\_sprawiedliwosci\\_ue\\_przeciwko\\_polsce\\_czechom\\_i\\_wegrom\\_w\\_zwiazku\\_z\\_niewykonaniem\\_przez\\_te\\_kraje\\_decyzji\\_relokacyjnych\\_z\\_wrzesnia\\_2015\\_r](http://msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/c/MOBILE/aktualnosci/wiadomosci/komunikat_msz_ws_wniesienia_skarg_przed_tribunal_sprawiedliwosci_ue_przeciwko_polsce_czechom_i_wegrom_w_zwiazku_z_niewykonaniem_przez_te_kraje_decyzji_relokacyjnych_z_wrzesnia_2015_r), 20.01.2018.
- K. Szymański: Nie widzimy możliwości kompromisu w sprawie uchodźców. Jesteśmy gotowi spotkać się z KE w sądzie* (2017), RadioZet.pl, 19.05.2017, <http://www.radiozet.pl/Radio/Programy/Gosc-Radia-ZET/Gosc-Radia-ZET-Konrad-Szymanski-u-Konrada-Piaseckiego-19-05-2017r>, 19.05.2017.
- Nolan D. (2015), *Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as 'unrealisable and nonsense'*, „The Telegraph”, 23.09.2015.
- Political roadmap for a sustainable migration policy* (2017), European Commission News, Brussels, 7.12.2017, [https://ec.europa.eu/commission/news/political-roadmap-sustainable-migration-policy-2017-dec-07\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/political-roadmap-sustainable-migration-policy-2017-dec-07_en), 11.12.2017.
- Potyrała A. (2016), *Kryzys uchodźczy a przyszłość unijnego systemu azylowego*, w: *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K. A. Wojtaszczyk, A. Szymańska, Warszawa.
- Potyrała A. (2015), *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4, ss. 33–52.
- Refugee relocation referral adds to Hungary's legal woes* (2017), „Budapest Business Journal”, 7.12.2017, [https://bbj.hu/politics/refugee-relocation-referral-adds-to-hungarys-legal-woes\\_142669](https://bbj.hu/politics/refugee-relocation-referral-adds-to-hungarys-legal-woes_142669), 20.01.2018.
- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eleventh report on relocation and resettlement* (2017a), COM (2017) 212 final, 12.04.2017, Brussels.



- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fifteenth report on relocation and resettlement* (2017b), COM (2017) 465 final, 6.09.2017, Brussels.
- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fourteenth report on relocation and resettlement* (2017c), COM (2017) 405 final, 26.07.2017, Brussels.
- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Ninth report on relocation and resettlement* (2017d), COM (2017) 74 final, 8.02.2017, Brussels.
- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Second report on relocation and resettlement* (2016), COM (2016) 222 final, 12.04.2016, Brussels.
- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Tenth report on relocation and resettlement* (2017e), COM (2017) 202 final, 2.03.2017, Brussels.
- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Thirteenth report on relocation and resettlement* (2017f), COM (2017) 330 final, 13.06.2017, Brussels.
- Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Twelfth report on relocation and resettlement* (2017g), COM (2017) 260 final, 16.05.2017, Brussels.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016. Projekt z 12 stycznia 2016 r.* (2016), <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/23860,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html>, 23.03.2016.
- Słowacja: szanujemy decyzję Trybunału. Węgry: jest oburzająca* (2017), TVN24, 6.09.2017, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/premier-slowacji-szanujemy-decyzje-trybunalu-w-sprawie-relokacji,770470.html>, 7.09.2017.
- State of the Union – Commission presents next steps towards a stronger, more effective and fairer EU migration and asylum policy* (2017), European Commission Press Release, Brussels, 27.09.2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3406\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_en.htm), 27.11.2017.
- Szydło po decyzji o relokacji: spodziewaliśmy się, ale to nie zmienia stanowiska rządu* (2017), TVN24, 6.09.2017, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/premier-szydlo-o-relokacji-uchodzcow-i-decyzji-tsue,770502.html>, 7.09.2017.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Lizbona 2007. Wersja skonsolidowana* (2012), Dz. U. UE C 326, 26.10.2012.
- UNHCR calls for the EU relocation scheme to continue* (2017), 26.09.2017, <http://www.unhcr.org/news/press/2017/9/59ca64354/unhcr-calls-eu-relocation-scheme-continue.html>, 13.11.2017.

---

## **Relocation mechanism in the reports of the European Commission. Evaluation and perspectives**

### **Summary**

On September 26, 2017, the decisions concerning the relocation of persons in *clear need of international protection* formally ceased to bind. Until that time, out of 160,000 persons, only 29,000 have been relocated. With the application of two academic methods (that of legal analysis and analysis of political decisions), the following research questions are addressed in this paper: (1) what were the reasons of some member states to refuse relocation?; (2) what actions have been taken by the European

Commission to persuade member states to fulfill their legal obligations?; (3) what are the consequences of non-compliance with legal obligations to relocate persons in need of international protection? The paper presents an analysis of the European Commission's monthly reports on relocation. The reasons for member states' non-compliance with their legal obligations and for their reluctance to reform the EU asylum and immigration policy have been pointed out. The analysis demonstrates that EU member states have given priority to state security, setting aside the principle of solidarity and fair sharing of responsibility in migration and asylum policies, stipulated in EU treaties.

**Key words:** relocation, European Union, reports of the European Commission

Michał PIECHOWICZ

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9501-3696>

## Rola Frontex w zarządzaniu przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE

**Streszczenie:** Celem artykułu jest horyzontalna i funkcjonalna analiza umiejscowienia agencji Frontex w systemie instytucjonalnym UE oraz wskazanie jej znaczenia w tworzącym się ponadnarodowym systemie zabezpieczania granic. Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy Frontex jest nowym rodzajem instrumentu zarządzania przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE?

W pracy wykorzystano metody jakościowe, a za źródło informacji posłużyła analiza treści dokumentów i literatury przedmiotu.

W artykule znajdują się informacje o roli i specyfice agencji ponadnarodowych, znaczeniu Frontex i usytuowania w strukturze instytucjonalnej UE, jak również o utworzonych instrumentach realizacji celów agencji tj. Eurosur i IBM. Dyskusji poddano także aspekt przenikania się sfery krajowej i ponadnarodowej w omawianym aspekcie PWBIS.

Artykuł dowodzi, że pozytywnie należy zweryfikować założenie, że to tworzone na poziomie ponadnarodowym narzędzia służące realizacji celów Frontex sprzyjają procesowi uwspólnotowienia systemu zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Wnioski wskazują także, że pomimo rozbudowywanych kompetencji wspierania zarządzania granicami na poziomie ponadnarodowym, nadal jest to kompetencja państw członkowskich, dla których nadzór granic lądowych i morskich jest sprawą priorytetową bezpieczeństwa.

**Słowa kluczowe:** Frontex; Eurosur; przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; agencje UE; PWBIS; zintegrowany system zarządzania granicami

### Wstęp

**R**ozwój koncepcji przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga wspólnej troski związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE. Aby sprostać temu wyzwaniu, przewartościowaniu ulega istota systemu zarządzania granicami na poziomie ponadnarodowym i krajowym. Pomimo że jest to sfera kompetencji państw członkowskich, te w swoich suwerennych uprawnieniach biorą także pod uwagę wspólne rozwiązania i korzystają z instrumentów stworzonych w toku ewoluowania roli i znaczenia agencji Frontex. Ma ona usprawniać i koordynować współpracę między właściwymi służbami państw członkowskich. Systemu nadzoru granic w PWBIS nie należy jednak utożsamiać z uwspólnotowionym podejściem na wzór innych polityk UE.

Artykuł ten jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy agencja Frontex jest faktycznie nowym rodzajem instrumentu zarządzania przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE? Aby odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze należy rozważyć hipotezę, że to tworzone na poziomie ponadnarodowym narzędzia służące realizacji celów Frontex sprzyjają procesowi uwspólnotowienia systemu zarządzania granicami

zewnątrznymi UE. Rozważania te pozwolą także rozstrzygnąć, jak ustanowienie Frontex zmienia przepływ kompetencji pomiędzy sferą krajową i ponadnarodową w ramach PWBIS.

### **Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**

Traktat z Maastricht ustanowił sformalizowaną współpracę międzyrządową w obszarach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, choć opisał tylko wspólne obszary zainteresowania, w których współpraca może nastąpić w celu osiągnięcia tzw. „innych celów UE”. Jeśli jednak sprawy wizowe, azylu i imigracji, zostały przeniesione w traktacie amsterdamskim do pierwszego filaru i włączone w sferze decyzyjnej do metody wspólnotowej, to zakres współpracy zasadniczo się zmienił (Ekelund, 2014, s. 105). Stąd, to właśnie traktat z Amsterdamu ustanowił przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która zastąpiła obszar współpracy w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW), oraz uczynił pojęcie „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” celem samym w sobie dla działań UE. Warto także zaznaczyć, że osiągnięciem traktatu z Amsterdamu było włączenie Schengen w ramy Unii Europejskiej, jak również wprowadzenie nowych instrumentów prawnych wzorowanych na instrumentach i doświadczeniach Komisji Europejskiej (Kaunert, Leonard, 2010, s. 145).

Określając trzy wyzwania dla europejskich działań w tym obszarze, ważne wnioski przedstawia Monar. Zauważa on, że domena PWBIS obejmuje funkcje tradycyjnie uważane za główne uprawnienia państwa, które służą zapewnieniu obywatelom bezpieczeństwa wewnętrznego, kontroli terytorium i właściwego funkcjonowania sfery wymiaru sprawiedliwości (Monar, 2010, s. 24–26). W doktrynie należą one do podstawowego usprawiedliwienia działań i legitymizacji funkcji państwa, a zatem jest to obszar, gdzie „suwerenność” jest wysoko ceniona (Sassen, 2015, s. 2–32). Dlatego, np. uwspólnotwienie po traktacie amsterdamskim kwestii imigracji i azylu, a tym samym poddanie ich wspólnotowej metodzie decyzyjnej, było kluczowym momentem dla współpracy UE w dziedzinie zarządzania granicami. Moment ten rozpoczął szereg wspólnych działań państw UE na poziomie ponadnarodowym (Ekelund, 2014, s. 110). Ramy instytucjonalne kreowania polityki w tej dziedzinie koncentrują się zatem na usprawnianiu i koordynacji współpracy między państwami członkowskimi, a nie na uwspólnotwieniu podejścia na wzór innych polityk UE. Stąd trzy główne agencje (więcej: Kaunert, Leonard, Occhipinti, 2013, s. 273–284) ustanowione w tym obszarze polityki tj. Europol<sup>1</sup>, Eurojust<sup>2</sup> i Frontex<sup>3</sup>, koncentrują się na współpracy i koordynacji funkcji wykonawczych bez bezpośrednich uprawnień operacyjnych (Holzhacker, Luif, 2014, s. 8). Dwa główne filary obecnej i przyszłej polityki granicznej UE mają na celu zapobieganie nielegalnej migracji, intensyfikację współpracy z krajami tranzytowymi oraz krajami pochodzenia migrantów, wzmocnienie wspólnych misji kontroli granic oraz europejskiej agencji Frontex (Klepp, 2010, s. 3).

<sup>1</sup> Europejski Urząd Policji.

<sup>2</sup> Europejska Jednostka Współpracy Sądowej.

<sup>3</sup> Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ang. European Border and Coast Guard Agency) jest agencją UE powstałą na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004.

### Rola agencji w PWBis i ustanowienie Frontex

Chcąc zrozumieć dynamiczny rozwój agencji, koniecznym jest spojrzeć na szerszy kontekst polityczny. Rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, Cypr i Malte, nadało dynamiki integracji europejskiej i okazało się kluczowe w reorientacji podejścia do współpracy w zarządzaniu granicami. W wyniku rozszerzenia, poza całą granicą lądową (wschodnią), wspólna polityka musiała uwzględnić dwa nowe wyspiarskie obszary śródziemnomorskie Cypru i Malty. Sytuacja ta stworzyła istotny czynnik determinujący utworzenie agencji, gdyż rozszerzenie UE spowodowało problemy w zarządzaniu tymi odcinkami granic zewnętrznych i ukazało istniejące niedoskonałości dotychczasowego systemu (Ekelund, 2014, s. 110). Uzasadnienie takie wydaje się jednak niewystarczające. Trzeba zauważyć, że rozwój agencji uważany jest także za logiczną kontynuację procesu integracji, a dokładniej zasady swobodnego przepływu osób i towarów w ramach rynku wewnętrznego (Neal, 2009, s. 344).

W związku z powyższym, warto poddać rozważeniu pytanie czy czas ustanowienia Frontex był przypadkowy? W tym wypadku branie po uwagę tylko instytucjonalnej teorii racjonalnego wyboru nie wydaje się być właściwym podejściem. Fakt, że Frontex został utworzony w tym samym czasie co inne agencje jest zgodny z socjologicznymi oczekiwaniami podejścia instytucjonalnego (Ekelund, 2014, s. 110). Jednak instytucjonalizm utrzymuje także, że ustanowienie agencji powinno być postrzegane w kontekście historycznym. Konkretnie wydarzenia mogą służyć jako krytyczne połączenia, które stymulują i prowadzą dalej rozwój po wyznaczonej ścieżce. W tym kontekście, rzeczywiście czas utworzenia Frontex można wyjaśnić serią takich wydarzeń.

W propozycji Komisji, Frontex miał zmniejszać zjawisko nielegalnej imigracji do UE poprzez rozwijanie zdolności operacyjnych na granicach zewnętrznych. Ponadto podejmując samodzielne analizy i tworząc na ich podstawie zalecenia i priorytety, może przeprowadzać niezapowiedziane kontrole. Co więcej, informacje przekazywane przez Frontex są brane pod uwagę w programowaniu prac Komisji (Andersen, 2014, s. 35). Sytuacja taka powoduje, że kwestie Frontex muszą być również dyskutowane we właściwym kontekście instytucjonalnym. Trzeba pamiętać, że agencja jest jedną z kilku inicjatyw, które zgodnie z Guild (2006) stanowią systematycznie „utwardzane narzędzia kontroli” układu granicznego UE. Autorka wyjaśnia, że oprócz Frontex istnieją istotne i współgrające z zadaniami agencji narzędzia tj. system informacyjny Schengen, wspólna lista państw trzecich, których obywatele potrzebują wiz, wspólny format i zasady wydania wiz krótkoterminowych, system informacji wizowej oraz nakładane sankcje/ograniczenia i system wymiany danych – głównie osobowych (Neal, 2009, s. 345).

Warto dodać, że ustanowienie dedykowanej agencji w zakresie kontroli granic zewnętrznych oraz prowadzenie znacznej liczby operacji policyjnych, zarówno na granicach lądowych i morskich, to kluczowe elementy polityki wzmożonego nadzoru granicznego. Wpisuje się to w szerszy kontekst eksterytorializacji kontroli migracji. Zintegrowane zarządzania granicami zewnętrznymi, w kontekście migracji i azylu, dla części badaczy utożsamiane jest jednak z budowaniem „twierdzy Europa”, co w argumentacji tej staje się coraz bardziej oddzielone od idei Europy odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa. Chociaż do aspektu zabezpieczania granic dodano elementy operacji przechwytywania i dywersji, ich celem jest głównie zwalczanie nielegalnej imi-

gracji i dążenie do ograniczenia liczby imigrantów i azylantów, którzy chcieliby dostać się do państw UE. Z drugiej strony, analizując ten złożony aspekt, należy dodać, że operacje te zostały wprowadzone także w celu realizacji zadań humanitarnych, ponieważ mogą one potencjalnie zapobiegać wypadkom na morzu (Marin, 2014, s. 80–81).

Warto jednak zauważyć, że Thielemann i El-Enany poddali analizie merytoryczne podstawy z obszaru polityki ochrony uchodźców. Angażują się w sprawę tzw. „twierdzy Europa”, której przeciwdziałają i którą odrzucają, sugerując, że państwa członkowskie były przede wszystkim zainteresowane przewyciężaniem problemów związanych ze wspólnymi działaniami. Ich zdaniem jest to kluczowy czynnik dla współpracy UE w tej dziedzinie. Tezę weryfikowano, analizując przepisy azylowe UE oraz porównując je z wynikami w podobnych krajach rozwiniętych spoza UE. Wyniki tego badania sugerują, że nie ma żadnych dowodów na poparcie twierdzenia, że współpraca europejska doprowadziła do wyjątkowo restrykcyjnej polityki migracji i ochrony uchodźców (Kauert, 2010, s. 147).

Co ciekawe, głównym punktem dyskusyjnym podczas inicjowania działania agencji Frontex nie była legitymacja podejmowanych nagle środków bezpieczeństwa, w którą uposażono agencję. Okazało się, że emocje budził nadzór nad nowopowstającym podmiotem sfery instytucjonalnej UE. Powstał dylemat, która instytucja UE powinna sprawować jurysdykcję nad kwestiami kontroli granic zewnętrznych. Chociaż podkreślano na każdym etapie i w każdej z instytucji, że granice pozostaną odpowiedzialnością państw członkowskich, to Frontex jako agencja UE miał być przykładem przesunięcia od wcześniejszego podejścia międzyrządowego do idei ponadnarodowego systemu zarządzania granicami (Neal, 2009, s. 342). Postanowiono, że losy agencji nie będą wyłącznie w gestii Komisji, jako to w myśli logiki instytucjonalnej UE powinno być, a Frontex uznany zostanie za sferę przenikania się kontroli międzyrządowej i ponadnarodowej. Stąd zarząd agencji składa się z dwóch urzędników KE oraz szefów krajowych służb straży granicznej. Rozwiązanie takie jest dość nietypowe dla agencji UE. Jest to wynik przetargu politycznego, w którym ponadnarodowa wizja Parlamentu Europejskiego nie zdominowała debaty, a Komisja nie chciała w tak „kontrowersyjny” sposób ingerować w suwerenności państw członkowskich (Neal, 2009, s. 343).

Przechodząc do istoty funkcjonowania agencji, do głównych zadań Frontex należy zaliczyć koordynację współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi oraz wsparcie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych, biorąc pod uwagę, że niektóre sytuacje mogą wiązać się z pomocą humanitarną i ratownictwem na morzu. Dodatkowo pomoc państwom członkowskim w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej, zwłaszcza gdy dany kraj musi zmierzyć się z nieproporcjonalną presją na swoich granicach zewnętrznych. Istotne jest także wsparcie oraz zapewnienie koordynacji w organizacji wspólnych działań dotyczących powrotów (Marin, 2014, s. 83). Te są uruchamiane w sytuacji, w której państwa członkowskie UE wymagają dalszej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych, w myśl zasady sprawiedliwego podziału kosztów. W sumie wydatki na wspomniane działania stanowią ok. 60% całkowitego budżetu agencji (Hernández i Sagera, 2014, s. 172). Dodatkowo rozmieszczenie funkcjonariuszy straży granicznej z europejskich zespołów straży granicznej w ramach wspólnych operacji, projektów pilotażowych lub szybkich interwencji zgodnie z regula-

cjami w sprawie ustanowienia RABIT (Marin, 2014, s. 83). W tym miejscu warto dodać, że rozporządzenie ws. RABIT upoważnia członków tych zespołu do noszenia broni służbowej, amunicji i sprzętu, i zezwala na ich używanie zgodnie z prawem obowiązującym w państwie, w którym przeprowadzane są działania (Marin, 2014, s. 84). Oprócz podstawowych funkcji w wymiarze operacyjnym, inne zadania agencji jakie warto wskazać to pomoc w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznej, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych, jak również przeprowadzanie analiz ryzyka, w tym oceny zdolności państw członkowskich do sprostania zagrożeniom i presji na granicach zewnętrznych. Dodatkowo wyróżnić można udział w rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych (Marin, 2014, s. 83).

Aby realizować postawione przed agencją cele, założono, że Frontex będzie przykładem agencji regulacyjnej z uprawnieniami do podejmowania niezależnych, samodzielnych decyzji (Rozporządzenie nr 2007/2004, art. 25). Cały czas to jednak państwa członkowskie UE posiadają uprawnienia wykonawcze w zakresie zarządzania granicami. Stąd rozporządzenie ustanawiające Frontex potwierdza to stwierdzając, że „odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywa na krajach członkowskich” (Rozporządzenie nr 2007/2004, art. 1.2). Agencja działa zatem na poziomie operacyjnym koordynując działania straży granicznych państwa UE (Hernández i Sagera, 2014, s. 172).

W praktyce zatem spełnia kilka ról, a te nie są zgodne tylko z jedną, nadrzędną logiką. Z jednej strony jej zakres operacyjny zależy w dużej mierze od koncepcji „ryzyka”, która jest podzielona następnie na funkcje oceny ryzyka, które są skierowane nie tylko na „zagrożenie” przepływami migracyjnymi, ale także na zdolności zarządzania granicami i same praktyki stosowane przez państwa członkowskie. Z drugiej strony, agencja dysponuje dostępnymi dla państw członkowskich narzędziami, które mogą zostać użyte w odpowiedzi na nagłe „sytuacje awaryjne” (Neal, 2009, s. 347).

Idąc w rozważaniach dalej, rola regulacyjna Frontex jest częściowo zawarta we „wspólnym zintegrowanym modelu analizy ryzyka” (CIRAM) i jego *modus operandi*. Warto zauważyć, że częstotliwość występowania pojęcia „ryzyko” jest jednym z bardziej intrygujących aspektów działania agencji. Wydaje się stanowić przesunięcie od podejścia politycznego w kwestiach zagrożenia bezpieczeństwa na rzecz spokojniejszego i bardziej technokratycznego. Dzięki temu rozwój modelu analizy ryzyka ma na celu zapewnienie UE i jej państwom członkowskim odpowiednich informacji pozwalających na podjęcie właściwych do sytuacji działań (Neal, 2009, s. 348). Stąd z jednej strony, Frontex jest agencją regulacyjną, która rozwija środki technologiczne i biurokratyczne w celu harmonizacji zarządzania granicami zewnętrznymi UE i ich kontroli, które w pewnym stopniu reprezentują przeciwieństwo sekurytyzacji. Z drugiej strony, Frontex jest agencją ds. granic zewnętrznych, która często na prośbę państw członkowskich zostaje uwikłana w dyskurs, który ma na celu wyraźne rysowanie linii podziału pomiędzy sferą ponadnarodową a międzyrządową (Neal, 2009, s. 350).

Pomimo powyższych uwag, należy wrócić do punktu wyjścia rozważań zawartych w tym artykule, czyli do założenia, że kontrola granic zewnętrznych UE jest w gestii państw członkowskich (Ekelund, 2014, s. 101), a utworzenie Frontex jedynie ewolucyjnie zmienia ten stan. Zauważa się jednak, że delegacja uprawnień na poziom ponadnarodowy agencji pozwala m.in. na korzystanie ze zgromadzonej w niej wiedzy

technicznej. Zwiększa to efektywność tej sfery polityki bezpieczeństwa i zarządzania w pewnym sensie ograniczonymi zasobami. Delegacja jest także sposobem na zapewnienie wiarygodnego i stałego zaangażowania we wspólną politykę poprzez zmniejszenie odpowiedzialność za jej funkcjonowanie polityków wybieranych w wyborach powszechnych. W perspektywie instytucjonalnego, racjonalnego wyboru spodziewa się zatem, że Frontex został utworzony w celu obniżenia transakcyjnych kosztów politycznych. Dodatkowo poprzez zatrudnianie ekspertów i stałe rozwijanie wyspecjalizowanej wiedzy, która jest następnie udostępniana decydentom, Frontex ewolucyjnie zmniejsza asymetrię informacyjną w dedykowanej mu sferze polityki bezpieczeństwa (Ekelund, 2014, s. 102–103).

Takle (2012) zainspirowana analizą zmienionego podejścia w kwestii granic, zdefiniowała europejski system kontroli granicznej poprzez połączenie trzech cech. Po pierwsze, można zaobserwować zwiększoną harmonizację głównych kategorii wśród państw strefy Schengen. Oznacza to, że państwa członkowskie stosują te same kryteria wobec osób, którym pozwalają na przebywanie na terytorium strefy, a dodatkowo funkcjonuje złożony systemem kategorii osób, do których odnoszą się różne formy ograniczenia/wykluczenia z możliwości wjazdu i przebywania w UE. Po drugie, wzrasta wykorzystanie nowych technologii i systemów baz danych z otwartym, ale też limitowanym dostępem dla wielu organów UE i służb państw członkowskich w całym zakresie działań w ramach PWBis. Łączy to ściśle kontrolę z działaniem komunikacji cyfrowej, która nie podlega ograniczeniom geograficznym. Po trzecie, doświadczamy rosnącego sortowania dostępu osób fizycznych do terytorium UE i strefy Schengen co podyktowane jest kwestiami bezpieczeństwa (Takle, 2012, s. 282).

### **Instrumenty realizacji zadań Frontex – praktyczne podejście**

Zakreślając aspekty praktycznej realizacji zadań Frontex, warto zaznaczyć rozumienie terminu „granica” w UE. Jedną z podstawowych idei Schengen, czyli rozciągnięcie kontroli granicznych na terytorium całego państwa oraz wypracowanie nowej definicji wspólnych granic zewnętrznych UE, znajduje odzwierciedlenie w Kodeksie granicznym Schengen. Zgodnie z kodeksem, granice zewnętrzne oznaczają granice lądowe państw członkowskich, w tym na rzekach i jeziorach oraz granice morskie, porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem że nie stanowią one granic wewnętrznych (zob. Huysmans, 2006; van Munster, 2009). Takie podejście wymagało wypracowania niestandardowych możliwości wspólnego działania i reagowania. Warto zauważyć, że istnieje zauważalna różnica między niekontrowersyjnym charakterem podstawowych zadań agencji, a zadaniami wymagającymi podjęcia bezpośredniego ryzyka. Działania związane z pilną i szybką odpowiedzią zostały dodane przez państwa członkowskie do zadań agencji i zinstytucjonalizowane 11 lipca 2007 roku, gdy Parlament i Rada zmieniły rozporządzenie dot. FRONTEX w celu ułatwienia tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy (Rozporządzenie nr 1168/2011). Pierwsze szkolenia RABIT i ćwiczenia odbyły się na granicy słoweńsko-chorwackiej w dniu 10 kwietnia 2008 roku. Brali w nich udział funkcjonariusze straży granicznej z 20 państw członkowskich, którzy przeprowadzali kontrole w ramach nadzoru obszarów przygranicznych



w ramach fikcyjnego scenariusza „szlaku bałkańskiego” z dużym natężeniem nielegalnej migracji (Neal, 2009, s. 350).

Ponadto na mocy rozporządzenia RABIT, Parlament Europejski i Rada ustanowiły mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy o szerokich uprawnieniach organów ścigania, których celem jest wspieranie państw członkowskich w obliczu nadmiernego przepływu nielegalnych imigrantów. Na wniosek państwa członkowskiego znajdującego się w sytuacji nagłej i wyjątkowej presji, agencja może oddelegować na ograniczony okres jeden lub więcej zespołów szybkiej interwencji na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego. W przeciwieństwie do innych operacji Frontex, te są oparte na koncepcji tzw. obowiązkowej solidarności. Oznacza to, że państwa członkowskie są zobowiązane do uczestnictwa. Warto również podkreślić, że jest to rzeczywista kompetencja i rola agencji, gdzie decyzja podejmowana jest przez jej dyrektora wykonawczego. Kwestie finansowania i wyposażenia zespołu są realizowane na poziomie ponadnarodowym, a podczas pracy członkowie zespołu noszą opaskę z insygniami UE. Zostało to zinterpretowane jako „istotne odejście od tradycyjnej i wyłącznej kompetencji państw członkowskich”. Zaznacza się jednak, że w każdym przypadku członkowie zespołów „pozostają nadal funkcjonariuszami krajowej straży granicznej swoich rodzimych państw członkowskich” (Rozporządzenie nr 863/2007, art. 7) i mogą wykonywać zadania i korzystać z uprawnień w świetle przepisów prawa państwa przyjmującego, i co do zasady, w obecności straży granicznej przyjmującego państwa. W maju 2007 roku uruchomiono na południowych granicach morskich europejskie sieci patroli (EPN), co jest elementem stałej koncepcji bezpieczeństwa granic regionalnych, które umożliwiają synchronizację środków krajowych państw członkowskich UE oraz ich integrację we wspólne działania europejskie (Papastavridis, 2010, s. 78).

Chcąc wskazać najważniejsze instrumenty używane przez organy UE, które chronią PWBis i wpływają na jej system zarządzania, należy wymienić Europejski system nadzoru granic (ang. The European Border Surveillance System – Eurosur). Jest to element europejskiego systemu kontroli granicznej, który opiera się na stopniowej modernizacji krajowych systemów nadzoru. Głównym celem jest zapobieganie nieautoryzowanemu przekraczaniu granicy, bieżące monitorowanie transgranicznych ruchów migracyjnych, prowadzonych działań przeciwko przestępczości oraz stworzenie wspólnego środowiska wymiany informacji między właściwymi organami krajowymi (Rozporządzenie nr 1052/2013). Dodatkowe wsparcie udzielane jest osobom, które przekroczyły granicę nielegalnie, będąc ofiarami handlu ludźmi (Takle, 2012, s. 288).

Eurosur jest w istocie systemem wymiany informacji, który umożliwia dzielenie się nimi w czasie rzeczywistym. Udostępnione dane mogą składać się z informacji dotyczących wypadków na zewnętrznych granicach lądowych i morskich UE, statusu i pozycji patroli i małych statków, jak również raportów analitycznych i wywiadowczych (na przykład na zmienionych trasach migracyjnych) lub nowych metodach stosowanych przez handlarzy ludźmi lub narkotyków. Dane te są następnie wykorzystywane do ustalenia zdjęć sytuacyjnych na szczeblu krajowym i europejskim, a także przygranicznego szkicu sytuacyjnego (Rijpma, Vermeulen, 2015, s. 454).

To Frontex jako dotychczasowe centrum gromadzące, przetwarzające i wymieniające dane interoperacyjne dostarcza niezbędnej pomocy w rozwoju i funkcjonowaniu europejskiego systemu nadzoru granic. Agencja otrzymała również zadanie opracowa-

nia i uruchomienia systemów informatycznych, które umożliwią płynną i niezawodną wymianę informacji dotyczących pojawiających się zagrożeń na granicach zewnętrznych w tym interoperacyjności systemów (Marin, 2014, s. 84). Za podstawowe zadanie pierwszej fazy funkcjonowania Eurosur należy zatem uznać powiązanie i usprawnienie systemów nadzoru państw członkowskich. Zgodnie z zaleceniami raportu MEDSEA, Narodowe Centra Koordynacji (ang. National Coordination Centres – NCC's) zostają ulepszone (krok 1), podobnie jak krajowe systemy nadzoru (krok 2). Etap 3 przesuwa działania poza granice UE, skupiając się na otoczeniu zewnętrznym. W tym podejściu sąsiednie kraje trzecie będą wspierane w rozwijaniu ich infrastruktury nadzoru granicznego w zgodzie z całościowym podejściem do spraw migracji. Zbliży to kraje trzecie do zasad europejskiej polityki migracyjnej, czyniąc z nich możliwe „równorzędnych partnerów” w zarządzaniu przepływami migracyjnymi (Rijpma, Vermeulen, 2015, s. 460).

Drugi etap jest relatywnie nowy i dotyczy usprawnienia oraz rozwoju wspólnych narzędzi służących do nadzorowania granic na poziomie UE. Komisja zaleciła, aby siódmy ramowy program badawczy był wykorzystany do stymulowania sfery badań i rozwoju m.in. satelit i samolotów bezzałogowych (w tym dronów), które mogą zostać wykorzystane do monitorowania obszarów „zewnętrznych” (takich jak otwarte morze czy wybrzeża), a w wyjątkowych sytuacjach także terytoriów państw trzecich. Wdrożenie tych narzędzi pozwoli FRONTEX efektywniej zbierać informacje strategiczne służące „rozpoznaniu wzorców i analizowaniu zachodzących trendów”. Mogą one posłużyć do stworzenia wspólnego obrazu sytuacyjnego przedpola granic, opartego także w części na danych wywiadowczych. Będzie to kolejny element wspierający Frontex w ramach koordynacji działalności operacyjnej krajowych centrów sytuacyjnych (Rijpma, Vermeulen, 2015, s. 460).

W celu realizacji wspólnego mechanizmu wymiany informacji, trzecia faza łączy ze sobą wyniki poprzednich oraz stworzy nadbudowę nad dotychczasowymi systemami integrującą wszystkie istniejące systemy, które służą raportowaniu i monitorowaniu ruchu i działań na obszarach morskich znajdujących się pod jurysdykcją państw członkowskich oraz na przyległych morzach. Według Komisji, stworzenie tak zintegrowanej sieci systemów obserwacji dla celów bezpieczeństwa wewnętrznego na południowych i wschodnich granicach morskich należy uznać za inicjację wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla całego obszaru morskiego UE obejmującego wszystkie aspekty bezpieczeństwa morskiego. Na koniec tego wątku warto wskazać, że Komisja po raz pierwszy uznała, iż działania Eurosur mogłyby również wiązać się z przetwarzaniem danych osobowych. (Rijpma, Vermeulen, 2015, s. 460).

Frontex pełni centralną rolę w funkcjonowaniu Eurosur, co czyni go odpowiedzialnym za utrzymanie sieci informacyjnej. Na podstawie własnych danych i danych z NCC (tzw. krajowy obraz sytuacyjny), agencja monitoruje stan rzeczywisty na granicach zewnętrznych UE, a także tworzony jest obraz sytuacyjny bliskiej przygraniczy. Taki podgląd sytuacyjny sugeruje decydom w agencji o poziomie oddziaływania (niskim, średnim i wysokim) konkretnego wydarzenia na stan bezpieczeństwa wskazanych odcinków lądowych i morskich. W zależności od poziomu oddziaływania państwa członkowskie byłyby zobowiązane do poprawy ich zdolności reagowania poprzez intensyfikację swoich działań nadzorczych, co ewentualnie może się odbywać przy pomocy Frontex. Agencja z kolei powinna podejmować działania zmierzające do dalszego ułatwienia wspólnego

stosowania narzędzi nadzoru, takich jak wykorzystania satelit i bardziej zaawansowanych systemów raportowania statków (Rijpma, Vermeulen, 2015, s. 462).

Warto także zauważyć, że Eurosur jest ściśle powiązany z dwoma programowanymi długoterminowo procesami UE. Z jednej strony z rozwojem europejskiej koncepcji zarządzania granicami, a z drugiej tzw. holistycznego podejścia do spraw migracji i mobilności. Trzeba zauważyć, że sytuacja migracyjna na południowych granicach (morskich) wpłynęła znacząco na rozwój polityki w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi oraz całościowego podejścia (Rijpma, Vermeulen, 2015, s. 455).

Interesujące jest jednak, że jeśli przyjmie się założenie, iż ratowanie życia na morzu to tylko jeden z celów Eurosur, to powstaje dylemat, jak należy zakwalifikować wspomniany „system systemów”? Musiałby on zostać uznany za model organizacyjny, który jest zdolny do przekształcania sposobów, w jaki władze krajowe poprzez państwowe straże graniczne reagują na zagrożenia, a także w jaki sposób straże te są zorganizowane. To pokazuje potencjał transformacyjny działań Frontex na współpracę operacyjną między organami administracji krajowych a agencją. Dzięki Eurosur zarządzanie granicami zewnętrznymi na poziomie państw szybciej ewoluuje, dokonując pozornie oddolnej integracji, która w rzeczywistości jest definiowana i podjęta na poziomie europejskim (Rijpma, Vermeulen, 2015, s. 468).

Prawdą jest, że Frontex nie może instruować państw członkowskich w jaki sposób reagować na informacje z systemu Eurosur, ale będzie z pewnością w stanie wywierać wpływ, aby konkretne działania zostały na poziomie kraju podjęte. Co więcej, rozporządzenie dot. Eurosur nie zobowiązuje także państw członkowskich do zgłaszania incydentów, jak również Frontex nie sprawuje kontroli nad jakością umieszczanych danych. Biorąc jednak pod uwagę stopniowy rozwój europejskiego systemu zarządzania granicami i ciągle wzmacnianie pozycji agencji, wydaje się kwestią czasu, zanim te punkty będą rozpatrywane. W komunikacie Komisji dotyczącym oddziałów specjalnych na Morzu Śródziemnym już wzmocniono potencjał Eurosur i zintensyfikowano współpracę oraz współdziałanie między Frontex a Europejską Agencją do spraw Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA). Szczególne znaczenie ma dalsze rozwijanie możliwości technicznych dotyczących nadzoru granic, a w szczególności aspektów związanych z wykrywaniem małych statków (Rijpma, Vermeulen, 2015, s. 468).

Oprócz postępującej europeizacji zarządzania zewnętrznymi granicami strefy Schengen, Unia Europejska poprzez współpracę praktyczną i technologiczną w ramach Eurosur potwierdza także inne, długo istniejące w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości trendy w zakresie azylu i migracji. Pierwszy, silny wymiar zewnętrzny tego obszaru polityki to próba związania krajów trzecich, ale raczej jako „strażników UE” i współgwarantów skutecznej realizacji założeń systemu. Warto zauważyć, że współpraca ta nie jest jednak realizowana na obopólnie korzystnym partnerstwie, a ma skutkować przesunięciem elementów zabezpieczających granice UE poza rzeczywistą linię graniczną państw członkowskich. Niewątpliwie współpraca państw trzecich w ramach Eurosur zostanie nagrodzona np. wsparciem finansowym i technicznym, ale jest mało prawdopodobne, że ograniczające dla obywateli państw trzecich skutki Eurosur lub jakiegokolwiek innego środka kontroli zostaną przesunięte w najbliższej przyszłości w stronę znacznego rozszerzenia polityki legalnej migracji. Po drugie widoczny jest trend w kierunku cyfryzacji granic oraz poleganiu na danych i wymianie informa-

cji. Choć Eurosur nie jest samą bazą i będzie przetwarzać tylko ograniczone zasoby danych osobowych, mechanizm ten należy jednak postrzegać w świetle podobnych inicjatyw, które zasadniczo dehumanizują granice poprzez wykorzystanie technologii. Przykładem są „Smart Borders”, system wejścia-wyjścia oraz Traveller Programmes (Rijpma, Vermeulen, 2015, s. 469).

### **Zintegrowane zarządzanie granicami**

Warto wspomnieć, że KE była od początku świadoma niechęci państw członkowskich w kwestii rozszerzania integracji w tej sferze. Stąd IBM (ang. Integrated Borders Management) zmierza do podejmowania kluczowych decyzji wspólnie, aby lepiej koordynować działania operacyjne w ramach zintegrowanej strategii. Trzeba pamiętać, że koncepcja IBM jest skoordynowana z zasadami Kodeksu granicznego Schengen i ma wspierać wykrywanie przestępczości transgranicznej oraz współpracę między właściwymi organami państw członkowskich także na poziomie ponadnarodowym (Hernández i Sagrera, 2014, s. 170). IBM jest szerzej związany z rozwojem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE (Wolff, 2010, s. 26). Podkreśla się, że zarządzanie granicami zewnętrznymi strefy Schengen musi być zintegrowane i musi dotyczyć wszystkich możliwych zagrożeń (Carrera, 2007, s. 3) wskazanych w kolejnych europejskich strategiach bezpieczeństwa. IBM legitymizuje i wzmacnia praktyki bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach UE (Carrera, 2007, s. 27). Poza tym, zgodnie z Kodeksem granicznym Schengen, cele tj. promowanie IBM oraz „wzmacnianie bezpieczeństwa” są ze sobą powiązane. Podobnie stanowi Komisja, gdyż już w programie sztokholmskim, który określał program działań w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w latach 2009–2014, zdefiniowano IBM jako „politykę służącą zwalczaniu nielegalnej imigracji”. Wraz z traktatem z Lizbony pojęcie IBM zostało wprowadzone do prawa pierwotnego UE. W związku z tym Parlament Europejski i Rada mogą regulować przepisy prawne w tej sferze (Hernández i Sagrera, 2014, s. 170). Bardziej precyzyjnie, traktat ustanawia, że UE powinna opracować politykę mającą na celu stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi (Traktat z Lizbony, art. 77), czego częściową realizacją stało się także wprowadzenie m.in. Eurosur.

Koncepcja IBM nie pozostaje jednak wolna od krytyki. Pojawiają się głosy, że technologia i nowe rozwiązania techniczne nie mogą być główną odpowiedzią na pojawiające się problemy i zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Braki w koncepcji IBM zostały również podkreślone przez Monara, który zauważa, że zintegrowany system cierpi z powodu ograniczeń. Po pierwsze, nadal istnieje deficyt w sferze koordynacji i ewaluacji działań. Następnie problematyczne są ograniczenia wynikające z braku transgranicznych uprawnień organów ścigania odnoszących się do straży granicznej (Hernández i Sagrera, 2014, s. 171). Niedawne zaangażowanie w regionie Morza Śródziemnego w następstwie kryzysów w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu oraz rozmieszczenia kolejnych zespołów szybkiej interwencji na granicy (RABIT), było krytykowane przez organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka. Dodatkowo sytuacje te przyciągają większą niż dotychczas uwagę mediów, co nie zawsze korzystnie wpływa na ich skuteczne rozwiązanie (Ekelund, 2014, s. 100).

### Podsumowanie i wnioski

Odpowiadając na pytanie, czy agencje UE są nowym rodzajem instrumentu zarządzania PWBIS UE, należy najpierw zauważyć, że Frontex zaproponował rozwiązania zmierzające do skuteczniejszej wymiany doświadczeń i budowania więzi między państwami członkowskimi w sferze bezpieczeństwa granic. Patrząc bardziej szczegółowo na konstrukcję Frontex i przykładowo SCIFA (Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu), są one kontrolowane w swoich decyzjach strategicznych i operacyjnych przez administracje krajowe w ramach Rady. Obie jednak podlegają także hierarchicznej kontroli, czyli ingerencjom politycznym w ramach funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE (Wolff, Schout, 2013, s. 319). Ponadto w temacie zarysowują się dwie główne linie rozważań. Po pierwsze, założenie, że zarządzanie agencją Frontex może się udać tylko wtedy, gdy jednostki niższego szczebla będą posiadały odpowiedni stopień autonomii organizacyjnej w realizacji określonych przez Radę celów oraz posiadać będą stałe wsparcie ze strony państw członkowskich. Drugie założenie jest związane z obawą, w jak sposób dzielony poziom sterowania politycznego agencją i niska legitymacja podejmowanych przez nią autonomicznych decyzji wpływa na odpowiedzialność za podejmowane przez nią działania (Pollak, Słomiński, 2009, s. 906).

Wolff i Schout zauważają, że transparentność nie jest największym atutem agencji. Trudno jest uzyskać dostęp do części dokumentów Frontex, oprócz ogólnego rocznego raportu i sprawozdania z analizy ryzyka i ustaleń roboczych z krajów trzecich, które są dostępne. Pollak i Słomiński doszli do wniosku, że „Frontex kontynuuje kulturę tajemniczości”. O ile kontrola prawna jest zapewniona, utworzenie agencji nie uregulowało kwestii odpowiedzialności za przeprowadzane operacje. Państwa członkowskie są nadal odpowiedzialne za to, co dzieje się na ich zewnętrznych granicach. Co ciekawe, organizacje pozarządowe wskazują, że dochodziło do naruszania prawa międzynarodowego podczas wspólnych operacji (Wolff, Schout, 2013, s. 317).

pozytywnie należy zweryfikować założenie, że to tworzone na poziomie ponadnarodowym narzędzia służące realizacji celów Frontex sprzyjają procesowi uwspólnotwienia systemu zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Trzeba podkreślić, że Frontex kontynuuje kontrolę funkcjonalną, która istniała już w ramach SCIFA+/PCU. Agencja jest w centrum wielu sieci skupiających ekspertów krajowych. Należą do nich analizy ryzyka, sieć szkolenia krajowych grup koordynatorów oraz sieci współpracy Eurosur. Ponadto ustanowiono kontakty z organizacjami międzynarodowymi takimi jak UNHCR, który wysłał starszego oficera łącznikowego do agencji. W aspekcie kontroli administracyjnej uległy poprawie zwłaszcza procedury planowania, jednak aspekt samych operacji jest wciąż niewystarczająco szczegółowo zdefiniowany (Wolff, Schout, 2013, s. 318).

Idąc dalej w podsumowaniach, znaczenie nadzoru granicznego Frontex i jego rola w rejonie Morza Śródziemnego dotyczyły samych działań przechwycenia i dywersji (HERA), asystowaniu przy nich (Nautilus) oraz współpracy z władzami krajowymi w celu ujęcia nielegalnych migrantów i przesyłania ich do specjalnych ośrodków w celu ich readmisji. Należy także dodać wywiady z migrantami w celu określenia ich narodowości, co funkcjonowało nieraz bez właściwego informowania imigrantów o przysługujących im prawach (działania RABIT czy Posejdon). Wszystkie te przypadki pokazują, że Frontex przyjął szerokie podejście do nadzoru granicznego wraz z jednostronną in-

terpretacją jego misji i niepełnego zastosowania prawa azylowego (Marin, 2014, s. 88). Szeroka interpretacja zakresu nadzoru granic dzięki omawianym już ramom prawnym i kontroli legalności działań dały agencji znaczną autonomię przy dyskusyjnej w literaturze odpowiedzialności (Marin, 2014, s. 86).

Rozstrzygając założenie, że ustanowienie Frontex zmienia przepływ kompetencji pomiędzy sferą krajową i ponadnarodową w ramach PWBiS i powracając do punktu wyjściowego rozważań podjętych w tym artykule, zaznaczone zostało, że pomimo rozbudowywanych kompetencji wspierania zarządzania granicami na poziomie ponadnarodowym, cały czas są to kompetencje państw członkowskich, dla których nadzór granic lądowych i morskich jest sprawą priorytetową bezpieczeństwa. Przykład grecki pokazuje, że działania te wymagają ścisłej współpracy greckiej policji i straży przybrzeżnej z innymi organizacjami, a także z jednostkami posiadającymi radary monitorujące powierzchnię, w tym z jednostkami morskiego patrolowania na morzu, jak również z obserwacjami prowadzonymi przez wojsko. Może być również konieczne stosowanie innych środków do ochrony granic, takich jak satelity, bezzałogowe samoloty, czy sterowce wyposażone w czujniki. Stąd działania Frontex uzupełnione systemem Eurosur wpisują się płynnie w te dążenia (Korontzis, 2012, s. 196).

Warto także zauważyć, że połączenie elementów europejskiego reżimu kontroli granicznej na wcześniej rozproszonych obszarach polityki zaciera się. Oznacza to, że polityka w zakresie kontroli granicznej, azylu, imigracji, współpracy sądowej i współpracy policyjnej jest konsolidowana w kompleksowym podejściu. Dodatkowo ewolucja taka wspiera wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Pamiętać jednak trzeba, że kombinacja różnych aspektów bezpieczeństwa na różnych szczeblach władzy wymaga koordynacji polityk o zasadniczo różnych celach, co w omawianej sferze niekiedy wykracza poza klasyczne podejście do kontroli granicznej (Takle, 2012, s. 282).

### Bibliografia

- Andersen S. (2014), *Non-Binding per Evaluation within an Area of Freedom, Security and Justice Ronald*, w: *Freedom, Security and Justice in the European Union – Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*, red. L. Holzhaecker, P. Luif, Springer, New York–London.
- Carrera S. (2007), *The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Document no. 261, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Ekelund H. (2014), *The Establishment of Frontex: A New Institutional Approach*, „Journal of European Integration”, vol. 36, nr 2.
- Guild E. (2006), *Danger – Borders under Construction: Assessing the First Five Years of Border Policy in an Area of Freedom, Security and Justice*, w: *Freedom, Security and Justice in the European Union: Implementation of the Hague Programme*, red. J. de Zwaan, F. Goudappel, AsserPress, The Hague.
- Hernández i Sagrera R. (2014), *Exporting EU integrated border management beyond EU borders: modernization and institutional transformation in exchange for more mobility?*, „Cambridge Review of International Affairs”, vol. 27, nr 1.
- Holzhaecker R. L., Luif P. (2014), *Introduction: Freedom, Security and Justice After Lisbon*, w: *Freedom, Security and Justice in the European Union: Internal and External Dimensions of In-*

- creased Cooperation after the Lisbon Treaty*, red. R. L. Holzhaecker, P. Luif, Springer, New York–London.
- Huysmans J. (2006), *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge.
- Kaunert Ch., Leonard S., Occhipinti J. D. (2013), *Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, „Perspectives on European Politics and Society”, vol. 14, nr 3.
- Kaunert Ch., Leonard S. (2010), *After the Stockholm programme: an area of freedom, security and justice in the European Union?*, „European security”, vol. 19, nr 2.
- Klepp S. (2010), *A Contested Asylum System: The European Union Between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean System*, „European Journal of Migration and Law”, vol. 12, nr 1.
- Korontzis T. (2012), *The Contribution of EUROPOL and FRONTEX in Combating the Phenomenon of Illegal Immigration in Hellas*, „Review of European Studies”, vol. 4, nr 1.
- Marin L. (2014), *Protecting the EU's Borders from Fundamental Rights? Squaring the Circle Between Frontex's Border Surveillance and Human Rights*, w: *Freedom, Security and Justice in the European Union: Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*, red. R. L. Holzhaecker, P. Luif, Springer, New York–London.
- Monar J. (2010), *The Institutional Framework of the AFSJ: Specific Challenges and Dynamics of Change*, w: *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, red. J. Monar, Peter Lang, Brussels.
- Neal A. (2009), *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 47, nr 2.
- Papastavridis E. (2010), *'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or Without International Law?*, „Nordic Journal of International Law”, vol. 79, nr 1.
- Pollak J., Slominski P. (2009), *Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders*, „West European Politics”, vol. 32, nr 5.
- Rijpma J., Vermeulen M. (2015), *EUROSUR: saving lives or building borders?*, „European Security”, vol. 24, nr 3.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. *ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Dz. Urz. L 349 z 25.11.2004 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. *zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Dz. Urz. L 304/1 z 22.11.2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 863/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. *ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2007/2004 Rady w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy*, Dz. U. L 199 z 31.07.2007 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. *ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)*, Dz. Urz. L 295 z 6.11.2013 r.
- Sassen S. (2015), *Losing Control – sovereignty in an age of globalization*, Columbia University Press, New York.
- Takle M. (2012), *The Treaty of Lisbon and the European Border Control Regime*, „Journal of Contemporary European Research”, vol. 8, nr 3.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306 z 17.12.2007 r.
- van Munster R. (2009), *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Palgrave Macmillan, London.

- Wolff S. (2010), *EU integrated border management beyond Lisbon: contrasting policies and practice, w: Shaping the normative contours of the European Union: a migration – border framework*, red. R. Zapata-Barrero, CIDOB, Barcelona.
- Wolff S., Schout A. (2013), *Frontex as Agency: More of the Same?*, „Perspectives on European Politics and Society”, vol. 14, nr 3.

---

### **The managing role of Frontex within the Area of Freedom, Security and Justice of the EU**

#### **Summary**

The aim of the article is a horizontal and functional analysis of the positioning of the Frontex agency in the EU's institutional architecture and its significance in the emerging supranational system of securing the EU's borders. This article attempts to answer the question of whether Frontex is a new type of instrument for managing the EU's area of freedom, security and justice (AFSJ). The study applies qualitative methods, and the source of information was provided by an analysis of the content of the documents and the literature on the subject.

The article presents the role and specific features of supranational agencies, the importance of Frontex and its positioning in the EU's institutional structure, as well as the instruments created to achieve the agency's objectives, i.e. Eurosur and IBM. The issue of national and supranational spheres overlapping with respect to the AFSJ is also discussed.

The article argues that the assumption that the tools created at the supranational level to achieve Frontex's objectives foster the process of communitarization of the EU's external border management system should be confirmed. The conclusions also demonstrate that despite extending the competences to support border management at the supranational level, it is still the competence of member states, who consider the surveillance of land and sea borders to be the foremost security matter.

**Key words:** Frontex; EUROSUR; Area of freedom, security and justice; EU's agencies; AFSJ; Integrated Borders Management



Marek GÓRKA

Politechnika Koszalińska

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6964-1581>

## Kultura bezpieczeństwa w kontekście znaczenia informacji jako elementu społeczno-kulturowego

**Streszczenie:** W niniejszym artykule przeprowadzona zostaje analiza najważniejszych wyzwań związanych z kulturą bezpieczeństwa, przed którymi stoi obecnie państwo. W pracy omówiono również związek między kulturą polityczną a kulturą bezpieczeństwa. Głównym jednak tematem artykułu jest znaczenie bezpieczeństwa cybernetycznego, którego definicja odnosi się nie tylko do wymiaru technologii, ale i określonych idei, norm oraz zasad, które kształtują egzystencję współczesnego człowieka i pozwalają mu funkcjonować w rzeczywistości wirtualnej.

Popularność tego tematu wynika przede wszystkim z dynamicznie rozwijającej się technologii IT, ale i ekspansywnego charakteru cyberprzestrzeni, w której większość już zjawisk społecznych jest obecnie realizowana. Dlatego też w pracy analizowane jest pojęcie kultury cyberbezpieczeństwa w oparciu o porównanie dotychczasowych definicji zarówno kultury politycznej, jak i kultury bezpieczeństwa. Istotne dla poruszanego tematu staje się także skoncentrowanie uwagi na edukacji, która stanowi między innymi narzędzie promocji określonych zasad i wartości. Zaznaczyć jednak należy, że sfera kultury, zarówno w zakresie polityki, jak i bezpieczeństwa, jest niezwykle skomplikowanym i wielowymiarowym procesem, często także oba te obszary wzajemnie się przenikają. A zatem bez zrozumienia znaczenia kultury nie sposób jest skutecznie rozwiązać współczesnych wyzwań w wymiarze polityki bezpieczeństwa.

**Słowa kluczowe:** kultura polityczna, kultura bezpieczeństwa, polityka bezpieczeństwa, cyberbezpieczeństwo

---

**R**elacje między władzą a obywatelami oraz ich umiejscowienie w przestrzeni publicznej stanowią dowód na to, które normy oraz wartości odgrywają zasadnicze znaczenie w wybranej zbiorowości. Kultura polityczna w niniejszym artykule jest punktem wyjścia do dalszej refleksji nad definicją kultury bezpieczeństwa, która staje się coraz bardziej popularna w dyskursie publicznym. Współcześnie pojęcia takie jak kultura i tożsamość często towarzyszą debatom politycznym. Jednak należy mieć świadomość, że nadmierne podkreślanie kultury, bez włączenia aspektów politycznych i gospodarczych, nie odzwierciedla w pełni natury zachodzących zjawisk w polityce. Tezą pracy jest stwierdzenie, że kultura polityczna, jak i kultura bezpieczeństwa posiadają wspólny zbiór wartości, zasad, norm, obyczajów, które okazują się użytecznym narzędziem dla sfery bezpieczeństwa narodowego w każdym demokratycznym państwie.

Choć kulturowe aspekty polityki oraz bezpieczeństwa są często poddawane charakterystyce w debacie publicznej, szczególnie w kontekście współczesnych zagrożeń, to jednak nie doczekały się one wystarczającego opisu, dlatego próba ich analizy może być głosem w toczącej się dyskusji. W literaturze przedmiotu pojęcie kultury bezpieczeństwa w dużym stopniu odnosi się do czynników behawioralnych wynikających z przyjętych

powszechnie i akceptowanych norm zwyczajowych charakterystycznych dla określonej grupy społecznej (Howorth, 2007, s. 178).

W dzisiejszej rzeczywistości nie sposób jest zdefiniować kultury bezpieczeństwa bez podkreślenia znaczenia nowego zjawiska, jakim jest kultura cyberbezpieczeństwa. Rozwój technologii informacyjnych ma ogromny wpływ na polityczne, gospodarcze, kulturalne i społeczne aspekty życia. Celem artykułu jest analiza definicji kultury politycznej i kultury bezpieczeństwa oraz wskazanie wybranych procesów, które zachodzą pomiędzy sferą polityki a bezpieczeństwem państwa. Duże znaczenie dla pracy ma również analiza teoretyczna pojęcia kultury cyberbezpieczeństwa, która stara się ukazać naturę tego zjawiska, jak i jego znaczenie dla współczesnej przestrzeni publicznej. Wzajemne przenikanie się procesów społeczno-politycznych i technologicznych rodzi potrzebę analizy i uporządkowania dotychczasowych pojęć, które często na płaszczyźnie publicystycznej traktowane są zamiennie.

Obserwując jak bardzo cybertechnologia wpływa na funkcjonowanie polityki, gospodarki i społeczeństwa, można założyć, że coraz większe znaczenie w życiu codziennym odgrywa kultura cyberbezpieczeństwa. To z kolei rodzi podejrzenie, że o stabilnym rozwoju państwa nie decyduje już tylko stan gospodarki, ale bezpieczeństwo informacji, które najczęściej determinowane jest przez standardy świata wirtualnego. Ponadto można przypuścić, że proces socjalizacji w zakresie cyberbezpieczeństwa jest kluczowym warunkiem dla sprawnego funkcjonowania instytucji publicznych, których obowiązki w dużym stopniu uzależnione są od cybertechnologii.

Praca dotyczy roli jaką odgrywa kultura bezpieczeństwa w kształtowaniu polityki państwa. Dlatego też w artykule podjęta została analiza wybranych obszarów bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w kontekście literatury przedmiotu. Kultura bezpieczeństwa jest terminem z zakresu nauk społecznych, jak: nauki o polityce, nauki o bezpieczeństwie oraz socjologii. Jednak każde zjawisko o złożonym charakterze może przynieść nowe perspektywy badawcze, a tym samym nowe treści wzbogacające w ten sposób wiedzę. W podjętych rozważaniach obecna jest także koncepcja kultury politycznej, która w dużym stopniu postrzegana jest jako proces nabywania umiejętności społecznych pozwalających jednostce funkcjonować w przestrzeni publicznej.

### **Wybrane metody badawcze jako propozycja do analizy kultury bezpieczeństwa**

Duże znaczenie dla poznania i zrozumienia procesów zachodzących w obrębie przestrzeni społecznej ma oczywiście zastosowanie metod badawczych. Praca ma jednak w dużym stopniu charakter teoretyczny, a wskazane poniżej metody badawcze stanowią punkt wyjścia do dalszych analiz. Na wstępie jednak warto zauważyć, że takie pojęcia społeczno-polityczne jak: suwerenność, podmiotowość, równość, lojalność, solidarność, tolerancja, czy też partycypacja społeczna odzwierciedlają pojęcie kultury politycznej (Jabłoński, 1998, s. 177–198). Część badaczy wskazuje, że ustalenie kultury bezpieczeństwa możliwe jest przez zbiór modeli empirycznych, które umożliwiają skuteczny pomiar tego zjawiska. Możliwy jest zatem realny wgląd w to, w jaki sposób rządzący

oraz społeczeństwo widzą i rozumieją środowisko bezpieczeństwa (wewnętrzne i międzynarodowe), jak postrzegają zadania instytucji państwa oraz formułowane w sferze publicznej strategię, programy itp. Powyższa uwaga wskazuje na możliwość zaistnienia konkretnych przejawów kultury bezpieczeństwa jako procesu zachodzącego na pograniczu opinii publicznej. W ten sposób możliwe jest otrzymanie istotnych aspektów społecznych, które mogą być przydatne w opisie badanego zjawiska.

W tym miejscu zauważyć należy także skuteczność zastosowania metody systemowej przy opisie kultury bezpieczeństwa. Podjęta może być tu analiza instytucji bądź organizacji, dla której punktem wyjścia zazwyczaj są oczekiwania otoczenia wpływające na funkcjonowanie wybranego podmiotu. Badanym elementem jest również produkt, będący efektem pracy tej organizacji, jak np. decyzje, dokumenty, zarządzenia, które stanowią odpowiedź na presję, a zarazem inicjują po raz kolejny relacje z otoczeniem. Liczba i objętość dokumentów oraz zakres działań podejmowanych przez instytucję mogą wskazywać na obszary, na które organizacja kładzie szczególnie nacisk i gdzie postrzega zagrożenia.

W ten sposób prowokuje się decyzje i zachowania ze strony państw bądź organizacji dotychczas neutralnych lub wrogich. W wyniku tego, określone zachowania, komunikaty, produkty płynące z otoczenia międzynarodowego pobudzają badany obiekt (państwo bądź instytucję) do następnych działań. Dzięki temu również możliwe staje się zbadanie zdolności adaptacyjnych analizowanego podmiotu do możliwych zagrożeń (Garlicki, 2010, s. 110–133). Metoda ta pozwala na gromadzenie danych, które mogą wypełnić lukę w badaniach dotyczących ustalenia poziomu np. obaw, emocji czy też stereotypów społecznych determinujących obraz kultury bezpieczeństwa.

Innym narzędziem są badania jakościowe, które np. mogą obejmować studium przypadku wybranych grup zawodowych odpowiedzialnych m.in. za księgowość, zasoby ludzkie, strategię marketingową czy też za technologię informacyjną. Na podstawie odpowiedzi pochodzących z przeprowadzonego wywiadu z poszczególnymi grupami specjalistów pracującymi w różnych organizacjach zdiagnozować można stan instytucji wraz z jej mankamentami organizacyjnymi. Opracować i zaproponować można również wprowadzenie teoretycznego modelu kultury bezpieczeństwa w organizacji, która wyeliminuje sytuacje mogące być zagrożeniem dla badanych organizacji.

Ważna jest także metoda porównawcza, która pozwala wyszczególnić istotne różnice w podejmowanych działaniach w różnych grupach zawodowych. To zapewnia możliwość pogłębionego spojrzenia na kulturę bezpieczeństwa, która istnieje w określonej formie i wpływa na stan pracy całej organizacji. Innym ważnym aspektem są także formalne regulacje determinujące kulturę bezpieczeństwa, których zestawienie może pokazać podobieństwa i różnice w wybranych dokumentach, ale i może wskazać gotowe i znacznie bardziej efektywne rozwiązania dla pozostałych podmiotów.

Badania nad kulturą bezpieczeństwa wciąż ewoluują, ponieważ techniczne mechanizmy z jednej strony prowadzą do pojawiania się coraz to nowszych incydentów w zakresie bezpieczeństwa informacji, a z drugiej nie są w stanie zupełnie wyeliminować zagrożeń, których natura leży nie tylko po stronie technologii, ale i ludzi. A zatem kluczowe z punktu widzenia analizy kultury bezpieczeństwa są wartości, które determinują funkcjonowanie określonej grupy społecznej, a za ich pośrednictwem rolę i znaczenie technologii.

### Kultura a kultura polityczna

Kultura jest tym obszarem ludzkiej działalności, w którym realizowane są zdolności do klasyfikowania, kodyfikacji i przekazywania wiedzy oraz doświadczeń między kolejnymi pokoleniami. Społeczności przyjmują wartości kulturowe i znaczenia w celu komunikacji i zrozumienia otoczenia wraz z jego instytucjami, które regulują praktyki społeczne. Kultura kształtuje relacje i zachowania międzyludzkie, a także jest kluczem do ich prawidłowego odczytania. Utrwala ona również doświadczenia społeczne i polityczne. Zapewnia moralne i duchowe podstawy. Człowiek od najwcześniejszych chwil pochłania kulturę, uczy się wrażliwości, nawyków i sposobów relacji z innymi. A zatem czynniki kulturowe przyswajane są w trakcie procesu socjalizacji i w znaczny sposób determinują postrzeganie świata (Weisband, Thomas, 2016, s. 5–14).

Wiele prac z zakresu nauk społecznych zmagają się z pytaniami czym jest kultura i jakie spełnia zadania w życiu jednostki (Jabłoński, 1998, s. 177–198). Edward Weisband i Courtney I. P. Thomas, nazywają kulturę „milczącym kodeksem”, tworzącym zasady, na których opierają się ludzkie więzi oraz tożsamość narodowa (Weisband, Thomas, 2016, s. 4). Innymi słowy kultura służy do wzmocnienia poczucia ciągłości między-pokoleniowej, tym samym kształtuje ona świadomość społeczną i narodową. Wpływa także na to w jaki sposób określone osoby myślą o sobie i jak postrzegają innych. Warto podkreślić, że kultura polityczna jest długotrwałym procesem i podlega także ewolucji na skutek czynników polityczno-społecznych. Autorzy wielu prac poświęconych kulturze zwracają uwagę na takie pojęcia jak: naród, suwerenność, legitymizacja, obywatelstwo oraz samostanowienie i to one – ich zdaniem – tworzą zręby tego pojęcia (Garlicki, 1991, s. 26–30; Garlicki, Noga-Bogomilski, 2004, s. 44–49).

Należy zaznaczyć, że w trakcie procesu socjalizacji społecznej, obywatel przyswaja wartości oraz wzorce uznawane przez wybraną społeczność, lecz nie sam zbiór wartości jest ważny, co ich hierarchia (Antoszewski, Herbut, 1999, s. 260). Przykładem tego jest różnica w postrzeganiu kwestii bezpieczeństwa, którą wybrana zbiorowość może cenić wysoko, jednak inne wartości jak np. wolność i prywatność, będą określane jako priorytet i stawiane będą ponad inne ideały. A zatem nie wszystkie państwa mają te same formy kultury politycznej. W przypadku występowania znacznych kontrastów społeczno-politycznych, religijnych, czy też historycznych można odnotować częstszą obecność konfliktów w ramach jednej grupy społecznej. Dlatego też, jak można sądzić, bardziej jednorodne kultury polityczne charakteryzują się znaczenie większą stabilnością.

Kultura polityczna odnosi się do idei, przekonań, wartości, tradycji i praktyk, które stanowią podstawę systemu politycznego. Jest także przestrzenią wartości, które są wynikiem długoletnich procesów historycznych, a także społecznych, politycznych, gospodarczych oraz wielu innych czynników. Dlatego też każde państwo na tle innych wyróżnia się własną, indywidualną kulturą polityczną (Weisband, Thomas, 2016, s. 5–14). W tej perspektywie łatwiej jest też zrozumieć przyczyny określonych różnic między poszczególnymi państwami w sferze np. wyznawanych wartości politycznych, odmiennej interpretacji praw człowieka czy też prowadzonej polityki bezpieczeństwa.

Powyższe twierdzenia – odnoszące się do kultury politycznej – pozwalają zauważyć, że istnieje wzajemna zależność i oddziaływanie między środowiskiem kulturowym a procesem decyzyjnym. Stanowi więc ona „postawy i orientacje członków danego spo-

łeczeństwa wobec polityki, na które składają się trzy czynniki: poznawczy, efektywny i wartościujący, czyli znajomość i zainteresowanie polityką, poczucie wpływu i stopień wpływania na decyzje polityczne, a także wyobrażenia o celach i sposobach funkcjonowania systemu politycznego” (Bankowicz, 1999, s. 121).

Dokonując podsumowania, można stwierdzić, że kultura polityczna zawiera zasady związane z procesem życia politycznego i ma znaczący wpływ na wiele obszarów w tym np. na politykę zagraniczną oraz politykę bezpieczeństwa. Z biegiem czasu jednak podstawowe elementy kultury politycznej są reinterpretowane przez czynniki zewnętrzne jak choćby postęp technologiczny, który m.in. przyczynia się do ewolucji kultury politycznej. Popularność cybertechnologii ma więc znaczący wpływ na krajobraz polityczny w państwie, dlatego też w jej perspektywie można lepiej zrozumieć, czy też wytłumażyć zachodzące procesy w obszarze życia publicznego.

### Współczesne wyzwania wobec kultury bezpieczeństwa

Wiele państw europejskich stoi dziś w obliczu zjawiska wielokulturowości, będącego w ostatnich latach wynikiem znacznego napływu imigrantów m.in. z regionu Bliskiego Wschodu. Z jednej strony populacja imigrantów przynosi etniczną, religijną i językową różnorodność dla społeczeństw europejskich. Z drugiej zaś stanowi również wyzwanie społeczno-polityczne dla wielu rządów, które poszukają rozwiązania problemu polegającego na dostosowaniu różnic kulturowych i religijnych na gruncie europejskim. Jak bardzo jest to ogromne wyzwanie, które także niesie wiele kontrowersyjnych sytuacji, wskazuje temperatura sporów politycznych. Świadczy o tym również wzrost popularności dla populistycznych i radykalnych haseł, które utożsamiają zjawisko fali uchodźców z terroryzmem. Proces ten może powodować dalszą eskalację konfliktu między narodami europejskimi a społecznością muzułmańską. W tym też kontekście dostrzegalne jest zjawisko różnic kulturowych, które wpływają na stabilność sytuacji w wybranych państwach oraz na nastroje społeczne. Ludzie czują się komfortowo w sytuacji, która jest im dobrze znana. Innymi słowy największe poczucie bezpieczeństwa sprawia uczestnictwo w wydarzeniu, które koresponduje z własną hierarchią wartości. Pojawienie się nowych idei, norm, zasad do tej pory nieznanych bądź odmiennych od dotychczasowych wartości może wywołać dysonans poznawczy, dyskomfort, frustrację, niepokój, czy też gniew. Takie zderzenie odmienności kultur może także tworzyć reakcje obronne, które prowadzą do znacznie silniejszych procesów integracyjnych wokół dotychczasowych wartości, w przekonaniu że są one zagrożone przez inne, konkurencyjne idee.

W obliczu nowych lub odmiennych tradycji kulturowych, istnieją – zdaniem autorów pracy *Political Culture and the Making of Modern Nation-States* – dwa typowe zachowania społeczne, pierwsze to „etnocentryzm”, a drugie „relatywizm kulturowy”. Pierwsza z postaw, (czyli „etnocentryzm”) polega na przekonaniu, że własna kultura jest lepsza w porównaniu z inną. Osoby o takim przekonaniu mają także tendencje do wyrażania stereotypowych sądów i ocen względem innych. Natomiast „relatywizm kulturowy” jest zgodny z przekonaniem, że praktyki i tradycje nigdy nie mogą być oceniane w sposób krytyczny. Zakłada się, że wszystkie praktyki kulturowe i wartości, niezależnie od ich istoty, są równorzędne. Tego typu postawa może promować obojętność wobec krzywdy

lub tragedii, uzasadniając okrucieństwo jako formę określonej tradycji (Weisband, Thomas, 2016, s. 5–14).

Kluczowe znaczenie dla kształtu kultury odgrywa także proces globalizacji, który promuje syntezę świata i stymuluje komunikację oraz rozpowszechnia odmienne, czasem przeciwstawne wzorce kulturowe. Można zatem zauważyć, że silna inwazja wybranej kultury może nieuchronnie doprowadzić do masowego sprzeciwu wobec niej ze strony rdzennych mieszkańców. Tak zaistniałe odmienności polaryzują obszar rywalizacji politycznej, ale i także prowadzą do eskalacji konfliktu w wymiarze społecznym, który wynika z obecnych w wybranej grupie wartości, celów i wzorców zachowań.

Wraz z postępującym procesem globalizacji wspólnota międzynarodowa staje się coraz bardziej współzależna, a konflikty występujące między różnymi stronami stają się coraz bardziej oczywiste i widoczne. Bezpieczeństwo kulturowe ma zasadnicze znaczenie dla przetrwania współczesnych obyczajów i praw narodowych, które są zwieńczeniem rozwoju historycznego określonej grupy społecznej.

Często też historia staje się instrumentem do publicznego artykułowania wyższości i przewagi jednego państwa bądź narodu nad innymi. Taki zabieg służy również jako polityczna legitymizacja dla militarnych bądź agresywnych działań. Obecnie różne formy tzw. „soft power” wykorzystujące m.in. aspekty kulturowe stanowią ważny element strategii politycznej i militarnej realizowanej przez wybrane państwa (Vlassis, 2016, s. 481–496).

Innym, ważnym współcześnie wyzwaniem jest zrozumienie złożonych relacji między społeczeństwem a instytucjami władzy w kontekście bezpieczeństwa państwa. Nie sposób jest bowiem pominąć problemu dotyczącego związku między prawami człowieka a projektami politycznymi mającymi zadanie zapewnić poczucie bezpieczeństwa. Kampanie na temat praw człowieka odgrywają kluczową rolę w budowaniu postaw społecznych, a także przyczyniają się do tworzenia kultury obywatelskiej. Tak ukształtowana świadomość społeczna może być przyczyną ograniczenia rozwoju projektów związanych z bezpieczeństwem, szczególnie tych, których realizacja będzie ograniczać swobody obywatelskie. John C. Garnett podkreśla niezwykle istotną i bardzo aktualną myśl, szczególnie w kontekście walki z zagrożeniem terrorystycznym, że mogą zaistnieć sytuacje zmuszające do poświęcenia innych wartości np. wolności, aby za ich cenę osiągnąć i utrzymać wartość, jaką jest poczucie bezpieczeństwa (Pastae, 2015, s. 192–197). Charakterystyczną cechą jest zjawisko polegające na tym, że w czasach spokojnej egzystencji, równomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego, stabilizacji ekonomicznej, wartość bezpieczeństwa ulega dezaktualizacji, skutkiem czego jest jej poświęcenie na rzecz takich wartości, jak sprawiedliwość czy dobrobyt. Jednak odwrotne zjawisko następuje w sytuacji zagrożenia, wtedy też, jest większa akceptacja poświęcenia np. prywatności, wolności słowa na rzecz utrzymania poczucia bezpieczeństwa. Garnett zauważa, iż rzeczywistość polityczna (szczególnie w demokracji) często zmusza do podejmowania decyzji, co do wyboru jednej wartości przeciwko drugiej. Dokonywanie takiego wyboru nie jest ani proste, ani też nie przynosi zadowalającego rozwiązania. Okazuje się bowiem, że priorytet bezpieczeństwa marginalizuje zasady demokratycznych swobód. To w jaki sposób tworzyć kulturę bezpieczeństwa stanowi nierozwiązany problem z uwagi na dylematy wyboru między często wykluczającymi się wartościami, jak i dynamicznie rozwijającym się otoczeniem technologicznym, które inicjuje wciąż nowe dylematy.

### Kształtowanie kultury bezpieczeństwa w społeczeństwie

Analiza takich pojęć jak polityka bezpieczeństwa, kultura polityczna i kultura bezpieczeństwa jest szczególnie trudna ze względu na wieloaspektowy charakter tych terminów. Niejednoznaczność pojęć prowadzi do wielu debat na temat tego, które zjawiska i procesy powinny zostać włączone lub wyłączone w ich obszar. Zadania tego nie ułatwia także odmienna interpretacja tych pojęć, która często jest wynikiem ewolucji rzeczywistości społeczno-politycznej (Harrel, 2015, s. 25–44).

Punktem wyjścia dla prowadzonych w pracy rozważań jest pojęcie polityki bezpieczeństwa, której cel sprowadza się do zapewnienia bezpieczeństwa państwu jako podstawowej formie politycznej organizacji społeczeństwa (Zalewski, 2013, s. 47), a także współdziałaniu państwa w tworzeniu bezpieczeństwa międzynarodowego (Zięba, 1987, s. 156), aby zapobiegać i przeciwdziałać różnego rodzaju zagrożeniom (*Słownik...*, 2009, s. 98). Wartością w ramach polityki bezpieczeństwa jest integralność terytorialna oraz zachowanie instytucji państwa (Pokruszyński, 2003, s. 19). W tym kontekście kluczową rolę odgrywa współcześnie cyberprzestrzeń, która stanowi dodatkowy wymiar bezpieczeństwa państwa.

Polityka bezpieczeństwa jest częścią polityki w ogólnym jej znaczeniu, odnoszącą się do realizacji żywotnych (egzystencjalnych) interesów narodowych. Tak jak polityka państwa obejmuje szerokie spektrum interesów narodowych, tak polityka bezpieczeństwa stanowi jej rozwinięcie i uszczegółowienie co do treści, które wiążą się z bezpieczeństwem narodowym (Chojnowski, 2016, s. 190). W analogiczny sposób w pracy postrzegana jest kultura bezpieczeństwa, która jest częścią większego zbioru, który nazywany jest kulturą polityczną.

Ważnym pojęciem – zasygnalizowanym już w temacie pracy – jest kultura bezpieczeństwa. Termin ten dotyczy tego, w jaki sposób państwo definiuje bezpieczeństwo, które podmioty są skuteczne w tym procesie i jakie narzędzia wykorzystuje do zwalczania zagrożeń. Dlatego można stwierdzić, że trudno jest analizować politykę bezpieczeństwa bez zrozumienia kultury bezpieczeństwa, której podstawowym elementem są wartości przekazywane z pokolenia na pokolenie. W tym przypadku zakłada się, że kultura bezpieczeństwa oferuje kontekst, w którym decydenci interpretują różne niezależne zmienne, kształtujące ich preferencje i działania w obszarze polityki. Kultura bezpieczeństwa może więc wpływać na decyzje i zachowania rządzących.

Analiza procesów politycznych ze swej natury zazwyczaj jest wielowymiarowa i skomplikowana, dlatego też, aby dogłębnie zrozumieć logikę ich istnienia i funkcjonowania, potrzebna jest także wiedza na temat naturalnych cech wybranych regionów i zamieszkujących ich narodów. Innymi słowy, analizy badawcze dotyczące sfery polityki lub bezpieczeństwa mogą przedstawiać niepełną wiedzę, jeśli nie będą brać pod uwagę czynników kulturowych. Kwestia ta jest szczególnie istotna w kontekście ścierania się odmiennych kultur i cywilizacji. Powyższa uwaga koresponduje z twierdzeniem Chrisa Barkera, który podkreśla ścisły związek między wartościami a strukturą i funkcjonowaniem społeczeństw (Barker, 2004, s. 206).

Przy analizie zjawiska kultury bezpieczeństwa nie można pominąć ustalonej wcześniej definicji kultury politycznej. Badacze tacy, jak Gabriel Almond i Sidney Verba postrzegają kulturę polityczną jako zbiór – skonstruowany przez ludzką percepcję – infor-

macji, stereotypów, opinii, postaw, interakcji itp. (Almond, Verba, 1963, s. 11–26). Idąc dalej tym tropem, można zauważyć, że kultura bezpieczeństwa może być postrzegana jako szczególny przypadek kultury politycznej.

Wyniki badań zawartych w pracy pod tytułem *Culture of National Security* pod redakcją Petera J. Katzensteina pokazują, że wszelkie procesy na poziomie międzynarodowym stanowią część kultury bezpieczeństwa i w znaczny sposób wpływają na ogół społeczeństwa (Katzenstein, 1996, s. 8–12). W procesie badawczym ważne są również efekty pracy instytucji publicznych, które ujawniają m.in. wrażliwość, obawy, czy też zagrożenia postrzegane na poziomie społecznym.

Warto zauważyć, że kultura bezpieczeństwa, jak i polityka bezpieczeństwa to obszary, które wzajemnie się uzupełniają. Kultura bezpieczeństwa to pewnego rodzaju proces socjalizacji i wchłaniania określonych wartości, norm i zasad, odnoszących się do bezpieczeństwa, które zostały określone bądź przez wybraną zbiorowość opierającą się m.in. na tradycji, bądź też przez presję otoczenia, która wymusza zajęcie określonej postawy, zachowania wobec zaistniałych lub możliwych wydarzeń. Egzekwowanie takich działań jest przedmiotem polityki, która determinuje określony model zarządzania sferą bezpieczeństwa, jak np. promowanie wybranych wartości bądź kontrolę dostępu do wybranego zasobu wiedzy lub miejsca. Tego typu postawy inicjują dyskusję publiczną na temat polityki kontroli, która wymusza zastosowanie coraz bardziej zaawansowanych procedur bądź narzędzi, jak np. technologia biometryczna pomagająca uwierzytelnić określone osoby. Tożsamość cyfrowa staje się ważnym obszarem badawczym, zwłaszcza w zakresie komunikacji bezprzewodowej przy użyciu urządzeń mobilnych.

Kultura polityczna, jak i kultura bezpieczeństwa są wynikiem procesów społecznych i politycznych. Przykładem tego jest postrzeganie bezpieczeństwa w okresie zimnej wojny w kontekście rywalizacji dwóch zwaśnionych mocarstw. To z kolei determinowało postrzeganie świata w sposób dualistyczny zgodnie logiką podziału na „my” i „oni”. To także prowadziło do stereotypizacji w postrzeganiu przeciwnika. Poczucie zagrożenia użyciem broni jądrowej determinowało po obu stronach postawę rządów, jak i ich obywateli. Obecnie jednak – szczególnie po przełomowych wydarzeniach z okresu lat 1989–1991 – istnieją inne linie podziałów kształtujących politykę międzynarodową. Nadal jednak dominuje postrzeganie świata w kategoriach zero-jedynkowych, w których występuje umownie pozytywna i negatywna strona konfliktu. Również dalej obecne są takie zjawiska, jak stygmatyzacja i stereotypizacja przeciwnika. Stronami sporu są jednak dwie odmienne kultury, czy też cywilizacje, których rywalizacja toczy się według podziału przyjętego za Benjamine Barberem między „Dżihadem” i „MCŚwiatem” (Barber, 2007). Ponadto wydarzenia będące następstwem procesów epoki postkomunistycznej wprowadzają do debaty na pierwszy plan takie pojęcie, jak „wielokulturowość”.

Koncepcja kultury bezpieczeństwa stała się bardzo popularna po upadku komunizmu, ponieważ była i jest znaczącym elementem konstruującym nową geopolityczną atmosferę. 11 września 2001 roku jest nie tylko symbolicznym wydarzeniem, od którego przyjęło się datować – w przekonaniu społecznym – początek starcia dwóch odmiennych cywilizacji, ale i momentem, od którego zmianie uległa interpretacja kultury bezpieczeństwa. Nowe spojrzenie koncentruje się na publicznej świadomości wobec zagrożeń reprezentowanych przez terroryzm międzynarodowy, a także zwraca uwagę na wartości, które społeczeństwo chciałoby poświęcić w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa.



Istotny wkład w definiowanie kultury bezpieczeństwa ma interpretacja tego zjawiska według Keith R. Krause (Krause, 1999, s. 15). Badacz wskazuje na kluczową rolę tradycji, w oparciu o którą tworzone i eksponowane są przekonania, postawy i symbole. Stanowi ona także klucz do zrozumienia, które (i w jaki sposób) interesy oraz wartości są lub mogą być respektowane w kontekście bezpieczeństwa państwa. Kultura bezpieczeństwa odnosi się, oprócz podstawowej wartości, jaką jest tradycja, widoczna w przekonaniach i postawach społecznych, do idei pokoju. Innymi słowy, nie eksponuje ona zagrożeń ani konfliktów, ale podkreśla stabilną sytuację w państwie.

Nicole Gnesotto zdefiniowała kulturę bezpieczeństwa w perspektywie integracji oraz harmonizacji celów, narzędzi i środków służących do budowania jednolitego myślenia i reagowania w ramach polityki bezpieczeństwa (Gnesotto, 2000). A zatem ta perspektywa podkreśla kompatybilność reakcji i zachowań podmiotów w kreowaniu wspólnej polityki bezpieczeństwa. Starając się zdefiniować bezpieczeństwo, Arnold Wolfers postrzega to pojęcie jako stan braku obaw o utratę wartości (bądź ich zniszczenie), które są szczególnie ważne dla egzystencji człowieka (Wolfers, 1952, s. 481–502). Są to więc normy i wartości, które są wspólne dla określonej społeczności. Henry Plotkin idzie dalej w tym sformułowaniu i stwierdza, że kultura jest pewnego rodzaju porozumieniem zawartym w wybranej zbiorowości (Plotkin, 1996, s. 91–106).

Każda ponadnarodowa inicjatywa funkcjonująca w ramach bezpieczeństwa musi zatem brać pod uwagę wspólne dla uczestniczących podmiotów przekonania, wartości i tradycje. Dlatego, aby osiągnąć zakładany cel polityczny, istnieje wymóg przestrzegania wspólnych wartości oraz potrzeb, wokół których budowana będzie kultura bezpieczeństwa. Wprowadzanie oraz realizacja nowych projektów wymaga refleksji na temat kompatybilności z tradycyjnymi normami i wartościami, które są akceptowane przez społeczeństwo.

Reasumując, kultura bezpieczeństwa jest obszarem wartości pozwalającym lepiej identyfikować i integrować społeczeństwo wokół budowy stabilnej przestrzeni publicznej. W kontekście kultury bezpieczeństwa warto wskazać również, że kluczowa jest socjalizacja – tak jak to ma miejsce w przypadku polityki – również na poziomie bezpieczeństwa. Socjalizacja jest swego rodzaju nabywaniem norm i wartości pozwalających funkcjonować w społeczeństwie i uczestniczyć w rzeczywistości demokratycznej. W przypadku kultury bezpieczeństwa obywatel nabywa wartości pozwalające jemu oraz jego najbliższemu na stabilną egzystencję, a także na budowanie bezpiecznego otoczenia. Przekonania i postawy obywateli w życiu codziennym stanowią swoisty test na to, ile i w jaki sposób wartości i zasady określające funkcjonowanie wybranej zbiorowości zostały przyswojone przez jednostki. Formułowane w tym miejscu uwagi sygnalizują jednak potrzebę prowadzenia dalszych badań w tej dziedzinie.

### **Bezpieczeństwo organizacji**

Jak wcześniej wspomniano, kultura jest zbiorem wspólnych wartości, norm i przekonań. I to one na równi z technologicznymi systemami obrony i najlepszymi praktykami tworzą – zdaniem ekspertów – bezpieczeństwo zasobów informacyjnych każdej organizacji (Siponen, 2000, s. 31; Stanton, Stam, Mastrangelo, Jolton, 2005, s. 124–133). Poru-

szając problem postaw społecznych można podkreślić, że wymiar kulturowy ma więcej wspólnego z zarządzaniem i komunikacją międzykulturową, niż z zagadnieniami z zakresu strategii czy stosunków międzynarodowych (Hofstede, 2013, s. 19–20). Opisując kulturę bezpieczeństwa warto zauważyć, że potrzebna jest ona szczególnie w instytucjach, które ze względu na swoje wykonywane zadania pełnią strategiczne znaczenie dla stabilności państwa w wybranych obszarach. Mogą być to zatem organizacje takie jak wojsko lub policja, ale i również instytucje funkcjonujące w zakresie infrastruktury krytycznej, jak i podmioty gospodarcze działające w sektorze prywatnym np. banki bądź operatorzy sieci teleinformatycznych.

Badacze problematyki kultury politycznej i bezpieczeństwa, jak Geert Hofstede i Edgar Schein zwracają uwagę na rozróżnienie elementów składowych tych pojęć na wartości i praktykę. Okazuje się bowiem, że kultura narodowa dostrzegalna jest przede wszystkim w eksponowanych i manifestowanych wartościach, podczas gdy kultura organizacyjna znajduje się głównie w sferze praktyki, a mniej w zakresie wartości (Schein, 2010, s. 4–6). To stwierdzenie pozwala dalej sformułować tezę, że kultura organizacyjna charakterystyczna dla zbioru pracowników określonej instytucji może być potraktowana jako doprecyzowanie i uszczegółowienie kultury bezpieczeństwa. A zatem wartości tworzą pewne ramy, w których człowiek wykonuje określone zadania zgodnie z przyjętymi normami i które mają przełożenie na jakość wykonywanej pracy.

Kultura bezpieczeństwa jest immanentnym składnikiem pracy instytucji działających w newralgicznych obszarach państwa. Sposób zarządzania takim podmiotem może mieć kluczowy wpływ np. na niewłaściwe wykorzystanie zasobów danych w cyberprzestrzeni oraz na ich nadużycie. A zatem cyberbezpieczeństwo to nie tylko technologia ograniczona do miejsca pracy, ale i również pojęcie odnoszące się do otoczenia społecznego, na które składają się normy, obyczaje oraz zasady regulujące pracę instytucji, tworzące atmosferę pracy, budujące lojalność pracowników i ich satysfakcję z wykonywanych obowiązków.

Teorie, techniki i narzędzia dotyczące używania informacji przez organizacje są potrzebne zarówno na szczeblu instytucji państwowych, jak i podmiotów działających w sektorze prywatnym. A zatem sprostanie wyzwaniu w zakresie kultury bezpieczeństwa (w tym także informacji) wymaga współpracy międzysektorowej. A zatem świadomość bezpieczeństwa danych wśród pracowników organizacji działających w sektorze prywatnym ma duże znaczenie w zakresie stabilności i zrównoważonego rozwoju państwa.

Jednak kultura bezpieczeństwa wielu instytucji jest odmienna, ponieważ wynika m.in. z zadań, które podmioty te wykonują, a ponadto w każdej organizacji stopień zabezpieczenia na poziomie poszczególnych działów zachowuje odmienną specyfikę. Ważnym aspektem są także wymagania i presja otoczenia, które wymuszają konkretne zachowania. Jednak często stoją one w sprzeczności z silnie zakorzenionymi zachowaniami kulturowymi w organizacji, co często prowadzi do znaczących różnic między instytucjami w interpretacji zagrożeń i podejmowaniu działań wobec nich. Ponadto podmioty bądź personel współpracujący ze sobą może wykazywać niski stopień lojalności i motywacji do obowiązków w pracy. Celem jest zatem ustalenie, które miejsca bądź etapy funkcjonowania organizacji mogą być szczególnie narażone na awarie lub utratę wartościowych informacji.

### Kultura cyberbezpieczeństwa

Pojawienie się sieci World Wide Web (WWW) w połowie lat 90. XX wieku, doprowadziło do większego zapotrzebowania na skuteczne zarządzanie danymi. Współcześnie występująca w cyberprzestrzeni astronomiczna ilość informacji powoduje, że konwencjonalne zarządzanie bazami danych staje się prawie niemożliwe. Potrzebne są nowe narzędzia i techniki, aby skutecznie zarządzać tak ogromnym zbiorem wiedzy.

Badacze tacy, jak Thomas Schlienger i Stephanie Teufel definiują kulturę bezpieczeństwa w perspektywie znaczenia informacji jako elementu społeczno-kulturowego. Wskazują również, że nie sposób jest współcześnie analizować znaczenia wiedzy bez działań opartych o technologię (Schlienger, Teufel, 2003, s. 46–52). Bezpieczeństwo informacji stało się naturalnym aspektem codziennej działalności pracownika każdej instytucji. Coraz powszechniejsze staje się przekonanie – wynikające najczęściej z konsekwencji awarii systemów informatycznych – że bezpieczeństwo np. baz danych powinno być normą w każdej organizacji. Tym samym można powiedzieć, że troska o poufność danych znajdujących się w cyberprzestrzeni jest jednym z elementów współczesnej kultury bezpieczeństwa.

Wraz z pojawieniem się Internetu jeszcze ważniejsze stało się chronienie danych i informacji przed nieautoryzowanym dostępem. Wynika to m.in. z tego powodu, że wiele obecnie osób ma niemal nieograniczony dostęp do danych wielu instytucji. Dlatego też kluczowe staje się wprowadzenie skutecznego mechanizmu zabezpieczania informacji oraz aplikacji. Ostatnie osiągnięcia w dziedzinie technologii informacyjnych doprowadziły do wielu ich zastosowań w różnych obszarach biznesowych. Dane stały się krytycznym źródłem dla większości instytucji. Skuteczny dostęp do informacji, udostępnianie, wydobywanie oraz korzystanie z nich stało się pilną potrzebą wielu podmiotów funkcjonujących w silnie konkurencyjnym środowisku. W tym celu organizacje podejmują szereg starań, aby budować kompleksową wiedzę składającą się z różnych źródeł danych, które rozproszone są w wielu miejscach.

Bezpieczeństwo systemu informacyjnego stało się ważnym elementem składowym kultury bezpieczeństwa. Zarządzanie danymi jest znacznie szersze i wykracza poza funkcjonowanie systemów i baz danych. Obecnie bezpieczeństwo obejmuje również obsługę złożonych zabezpieczeń, w tym także udzielanie dostępu do danych w oparciu o role i funkcje wykonywane przez określony personel. Ponadto w miarę pojawienia się nowych systemów informacji w zakresie usług medycznych, ubezpieczeń społecznych czy też handlu elektronicznego wzrosło znaczenie obszaru kultury bezpieczeństwa informacji.

Wiele organizacji zarówno państwowych, jak i prywatnych buduje i poszerza swoje bazy danych w formie elektronicznej. Jednocześnie udostępnia różne informacje swym użytkownikom. Ilustracją tego jest sytuacja, podczas której osoba pełniąca funkcje kierownicze w organizacji ma wgląd w dane dotyczące np. sprzedaży, podczas gdy inna osoba będąca kierownikiem działu może chcieć zobaczyć dzienne numery sprzedaży w celu ich prezentacji dla współpracowników, klientów bądź przedstawicieli innych organizacji. Tak zaistniała sytuacja stanowi ryzyko upublicznienia poufnych danych.

Zarządzanie bezpieczeństwem danych stało się dużym wyzwaniem zarówno dla organizacji, jak i zwykłych obywateli. Ponieważ w sieci jest tak wiele działań, ważne jest,

aby cyberprzestrzeń była bezpieczna przed nieuprawnioną ingerencją, co w oczywisty sposób wzmagą potrzebę ochrony informacji. Wiele instytucji korzysta lub modyfikuje już istniejące metody bezpieczeństwa przesyłu informacji. Należy zauważyć, że wyzwania wobec wielu organizacji publicznych będą wzrastać równolegle do postępów technologii internetowej.

Pozyskiwanie danych przez instytucje państwowe, jak i prywatne zwiększa problem z poczuciem prywatności, a przede wszystkim z wolnością osobistą. Dzieje się tak, ponieważ wynajęta do tego osoba może korzystać z różnych narzędzi do wyszukiwania danych oraz może łączyć różne informacje i przy ich pomocy budować wiedzę na temat wybranego celu na podstawie wrażliwych danych. Obecnie więc przed kulturą bezpieczeństwa informacji stoi ogromne wyzwanie dotyczące sposobu wykorzystania wiedzy i umiejętności, które będą pomocne w rozwiązywaniu problemów przy wykrywaniu cyberzagrożeń i przeprowadzaniu audytu. Ale jednocześnie tego typu informacje mogą wpływać negatywnie na wizerunek instytucji, która ujawni tego typu dane. A zatem kultura organizacji w ramach szeroko pojętego bezpieczeństwa stanowi zbiór wartości i zasad, które także są pewnego rodzaju drogowskazem pomocnym w podejmowaniu działań w tego typu sytuacjach.

Nie można także zapominać o roli cyberprzestrzeni w codziennym życiu. Wszechobecne portale społecznościowe stały się niezbędnymi narzędziami łączącymi ludzi, którzy zamieszkują różne kontynenty, jak i wyznają odmienne wartości kulturowe, polityczne oraz religijne. Na początku XXI wieku aplikacje internetowe, w tym Facebook i Twitter przyczyniły się do dalszego rozwoju sfery publicznej. Można zauważyć, że wykorzystanie technologii informacyjnych przyczyniło się do wprowadzenia politycznych zmian w wielu państwach. Obecnie jednym z najbardziej wrażliwych politycznie tematów jest wpływ cyberprzestrzeni na funkcjonowanie państwa. Media społecznościowe, które opierają swoje funkcjonowanie na cybertechnologii są obecnie ważnym narzędziem komunikacji dla wielu osób w codziennym życiu, jak i wyjątkowych sytuacjach, czego najlepszym przykładem jest amerykańska kampania wyborcza w 2016 roku. (Allcott, Gentzkow, 2017, s. 211–236). Manipulacje informacjami, a także podejrzenie o ingerencje obcego państwa w wewnętrzną politykę USA stanowi poważny zarzut, który bezpośrednio podważa legitymację systemu wyborczego, w wyniku którego Donald Trump wygrał wybory prezydenckie.

Celem bezpieczeństwa cybernetycznego jest więc ochrona poufności, integralności i dostępności do systemów informacji. Warto zaznaczyć, że wiadomości są obsługiwane przez ludzi, którzy pochodzą z różnych środowisk, posiadają odmienne przekonania polityczne i wiedzę technologiczną. Także i w tym zakresie kluczowa jest kultura cyberbezpieczeństwa determinująca przyjmowanie i postrzeganie innowacji m.in. w obszarze technologii. Kultura stanowi także klucz do zrozumienia jak w wybranych instytucjach państwowych personel postrzega swoje obowiązki. A zatem obecność kultury – jako zbioru zasad i norm – może mieć pozytywny wpływ na bezpieczeństwo informacji (Vroom, Solms, 2004, s. 191–198). Wraz z rozwojem cybertechnologii ludzkość weszła w erę informacyjną, w której kultura staje się coraz ważniejszym elementem polityki na skalę ponadnarodową, a bezpieczeństwo w dziedzinie kultury narodowej staje się przedmiotem uwagi władz cywilnych, jak i sił militarnych. Systemy informacyjne są obecnie uważane za ważną i strategiczną część w większości organizacji.

Bezpieczeństwo jest tylko jednym z kilku zewnętrznych wyzwań związanych z polityką państwa. Jest ono również trudne do kompleksowego zrozumienia w kontekście nieprzerwanego postępu technologicznego oraz wynikających z tego powodu ewolucji zagrożeń. Do tej pory przeprowadzono niewiele badań, które pomogłyby w zrozumieniu i zarządzaniu kulturą bezpieczeństwa informacji w wybranych organizacjach. Warto jednak podkreślić, że świadomość znaczenia wartości informacji pozwala lepiej zrozumieć rolę, jaką spełnia w społeczeństwie kultura cyberbezpieczeństwa.

### Podsumowanie

Główną osią, wokół której toczą się rozważania w pracy jest pojęcie polityki bezpieczeństwa, która definiowana jest jako zbiór wartości, norm, przepisów, zasad i praktyk, regulujących sposób, w jaki państwo realizuje fundamentalne zadania, zmierzające do stałego zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Drugim ważnym elementem stanowiącym punkt odniesienia dla rozważań w pracy jest kultura bezpieczeństwa. Termin ten użyty jest ze względu na ogromną rolę, jaką odgrywa czynnik ludzki w wymiarze polityki bezpieczeństwa. Szczególne zainteresowanie aspektem kulturowym, również w wymiarze polityki, wynika ze zmian, jakie zaszły na arenie międzynarodowej pod koniec XX i na początku XXI wieku.

Przeprowadzona w pracy analiza teoretyczna w oparciu o wybraną literaturę przedmiotu wskazuje, iż kultura w jej najszerszym znaczeniu, odgrywa kluczową rolę dla funkcjonowania polityki państwa oraz zapewnienia jej fundamentalnych potrzeb. Kultura bezpieczeństwa kształtowana jest przez takie kwestie jak m.in.: rozwój technologiczny czy też możliwość ataków cybernetycznych. Nieuchronne obawy przed zagrożeniami obejmują czynniki kulturowe, które zmuszają do ponownego przemyślenia polityki bezpieczeństwa.

Niniejsze opracowanie analizuje również kwestię wzmocnienia bezpieczeństwa cybertechnologii, na której opiera się obecnie większość usług publicznych. Kultura cyberbezpieczeństwa nie jest prostym odbiciem kultury bezpieczeństwa. Kodeksy, zwyczaje i normy określające funkcjonowanie człowieka z pewnością – w określonej mierze – mają zastosowanie w przestrzeni publicznej, jednak kultura cyberbezpieczeństwa staje się niejako formą alternatywną do rzeczywistości. Ma ona swoje odmienne czynniki, jak np. specyficzny język komunikacji, anonimizacja, dezaktualizacja granic geograficznych i które to w znaczny sposób determinują dotychczasowe zjawiska społeczno-polityczne. Z uwagi na ogromną popularność cyberprzestrzeni oraz jej nieodłączną rolę w codziennym życiu, może stać się ona sposobem zastępującym wcześniejsze – znane do tej pory – formy kultury.

Trudno też jednoznacznie osądzić, czy kultura cyberbezpieczeństwa jest podzbiorem lub podkategorią kultury bezpieczeństwa czy też osobnym pojęciem. Wątpliwość ta wynika przede wszystkim ze złożonej natury tego zjawiska. Z jednej strony, stanowi ona kontynuację kultury bezpieczeństwa, z drugiej, jednak tworzy ona nową jakość w wyniku zachodzących procesów, które uaktywniły się poprzez świat wirtualny, a nie miały miejsca do tej pory w świecie rzeczywistym. A zatem można wysnuć tezę, że kultura cyberbezpieczeństwa jest swego rodzaju hybrydą, łączącą w sobie zjawiska, które

zachodzą zarówno w świecie realnym, jak i wirtualnym. Można przypuszczać, że coraz większe znaczenie w otaczającej rzeczywistości będzie odgrywać kultura cyberbezpieczeństwa, która w przyszłości może stać się nadrzędnym zbiorem wartości wobec wszelkich innych norm mających zagwarantować bezpieczeństwo dla państwa i jego obywateli. Tak postępująca rewolucja technologiczna, może spowodować, że w niedalekiej już przyszłości, trudno będzie badać i opisywać zjawiska społeczno-polityczne bez ujęcia roli i znaczenia cyberprzestrzeni.

### Bibliografia

- Allcott H., Gentzkow M. (2017), *Social Media and Fake News in the 2016 Election*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 31, nr 2.
- Almond G., Verba S. (1963), *The Civic Culture – Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Nowy Jork.
- Barber R. (2007), *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa.
- Barker Ch. (2004), *The SAGE Dictionary of Cultural Studies*, Londyn.
- Chojnowski L. (2016), *Bezpieczeństwo narodowe. Studium Teoretyczne*, Słupsk.
- Culture and Security* (1999), red. K. R. Krause, Londyn.
- Culture of National Security* (1996), red. P. J. Katzenstein, Nowy Jork.
- Garlicki J. (1991), *Kultura polityczna młodzieży studenckiej*, Warszawa.
- Garlicki J., Noga-Bogomiłski A. (2004), *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa.
- Garlicki J. (2010), *Socjologiczny wymiar studiów europejskich*, w: *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa.
- Gnesotto N. (2000), *For a common European security culture*, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/for-a-common-european-security-culture>, 12.05.2017.
- Harrel Y. (2015), *Rosyjska cyberstrategia*, Warszawa.
- Hofstede G. (2010), *Cultures and Organizations*, Nowy Jork.
- Hofstede G. (2013), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, Londyn.
- Howorth J. (2007), *Security and Defence in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Jabłoński W. (1998), *Kultura polityczna i jej przemiany*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław.
- Leksykon politologii* (1999), red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław.
- Pastae V. (2015), *Considerations on the relation between values and security culture*, „Strategic Impact”, vol. 54.
- Plotkin H. (1996), *Some psychological mechanisms of culture*, „Philosophica”, vol. 57, nr 1.
- Pokruszyński G. (2003), *Interwencje militarne w politykach bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Schein E. H. (2004), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco.
- Schlienger T., Teufel S. (2003), *Information security culture – From analysis to change*, „South African Computer Journal”, vol. 31.
- Siponen M. T. (2000), *A Conceptual Foundation for Organizational Information Security Awareness*, „Information Management & Computer Security”, vol. 8, nr 1.
- Słownik polityki* (1999), red. M. Bankowicz, Warszawa.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* (2009), Warszawa.

- Stanton J. M., Stam K. R., Mastrangelo P., Jolton J. (2005), *Analysis of End User Security Behaviors*, „Computers & Security”, vol. 24.
- Vlassis A. (2016), *Soft power, global governance of cultural industries and rising powers: the case of China*, „International Journal of Cultural Policy”, vol. 22, nr 4.
- Vroom C., von Solms R. (2004), *Towards information security behavioural compliance*, „Computer and Security”, vol. 23.
- Weisband E., Thomas C. I. P. (2016), *Political Culture and the Making of Modern Nation-States*, Londyn–Nowy Jork.
- Wolfers A. (1952), „National Security” as an Ambiguous Symbol, „Political Science Quarterly”, vol. 67, nr 4.
- Zalewski S. (2013), *Polityka a strategia bezpieczeństwa*, w: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa.
- Zięba R. (1987), *Leksykon pokoju*, Warszawa.

---

## Security culture in the context of the importance of information as a socio-cultural element

### Summary

This article analyzes the most important challenges facing the state in terms of safety culture. The paper also discusses the relationship between political and security cultures. Yet the main subject of the article is the importance of cybersecurity, the definition of which refers not only to the dimension of technology, but also to specific ideas, norms and principles that shape the existence of contemporary man and allow him to function in virtual reality.

The popularity of this topic results mainly from the dynamically developing IT technology, but also from the expansive nature of cyberspace, where most social phenomena are already occurring. Therefore, the paper analyzes the concept of cybersecurity culture on the basis of a comparison of the existing definitions of both political and security cultures. Another important issue in this context is education, which is a tool for promoting certain principles and values, among other things. It should be noted, however, that in terms of both politics and security the cultural sphere is an extremely complex and multidimensional process, and that the two areas often overlap. Thus, without understanding the importance of culture, it is not possible to effectively address modern challenges to security policy.

**Key words:** political culture, security culture, security policy, cybersecurity





Adam KIRPSZA

Uniwersytet Jagielloński

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9718-128X>

## Czy współpraca się opłaca? Wpływ koalicji z Niemcami na sukces Polski w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza, czy zawieranie koalicji z Niemcami wpływa na sukces Polski w procesie legislacyjnym UE. Przetestowano dwie hipotezy: 1) jeśli preferencje Polski oraz Niemiec są zgodne, to sukces Polski jest większy; 2) koalicja z Niemcami zapewnia Polsce większy sukces w obszarach o szczególnym znaczeniu dla Warszawy, to jest: w rolnictwie, energii, środowisku, sprawach wewnętrznych oraz wspólnym rynku. Hipotezy przetestowano za pomocą metody ilościowej – regresji liniowej na bazie DEU II. Uzyskano następujące wnioski. Po pierwsze, budowanie koalicji polsko-niemieckiej w UE jest niezmiernie skomplikowane ze względu na wyraźną sprzeczność preferencji obu państw. Po drugie, mimo to budowanie koalicji z Niemcami jest dla Polski niezmiernie opłacalne. Analiza wykazała, że gdy Polska zawiera sojusz z Niemcami, to jej sukces w procesie legislacyjnym UE widocznie wzrasta. Po trzecie, zawiązywanie koalicji z Niemcami jest szczególnie opłacalne w politykach UE, które są kluczowe z punktu widzenia interesów Polski, czyli w rolnictwie, energii, sprawach wewnętrznych oraz wspólnym rynku. Jedynym wyjątkiem jest obszar ochrony środowiska.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, negocjacje, proces legislacyjny UE, relacje Polski i Niemiec w UE, koalicja Polski i Niemiec, sukces negocjacyjny

### Wstęp<sup>1</sup>

Celem artykułu jest analiza opłacalności dla Polski współpracy z Niemcami w Unii Europejskiej. Spróbowano odpowiedzieć na pytanie: czy i jak zawieranie koalicji przez Polskę z Niemcami wpływa na sukces tego pierwszego państwa w procesie legislacyjnym UE. Zawieranie koalicji zdefiniowano jako prezentowanie lub wypracowanie przez oba państwa zgodnego stanowiska w negocjacjach nad kwestią legislacyjną. W artykule przetestowano dwie hipotezy. Pierwsza: jeśli preferencje Polski oraz Niemiec w sprawie danej kwestii są zgodne, to sukces Polski jest istotnie większy. Druga: koalicja z Niemcami zapewnia Polsce większy sukces w negocjacjach nad regulacjami w obszarach o szczególnym znaczeniu dla Warszawy, to jest: rolnictwa, energii, środowiska, spraw wewnętrznych oraz wspólnego rynku.

Jak dotychczas, relacje Polski i Niemiec w Unii Europejskiej były przedmiotem licznych badań (Koszel, 2008, 2009; Malinowski, 2015; Węc, 2015, 2016a, 2016b, 2017; Czachór, Marcinkowski, 2017). W kontekście procesu legislacyjnego podejmowano w ich ramach problematykę m.in. różnic i zgodności preferencji obu państw w poszczególnych obszarach czy możliwości wzajemnej współpracy i budowania wspólnego sta-

<sup>1</sup> Badania zawarte w tym artykule zostały sfinansowane ze środków Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki w ramach projektu „Rozbieżność czy wspólnota interesów? Relacje polsko-niemieckie w instytucjach i w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej”.

nowiska. Większość z tych studiów ma charakter historyczny, opisowy lub jest opartych na badaniach jakościowych. Brakuje natomiast opracowań empirycznych bazujących na analizie statystycznej, które wskazywałyby w oparciu o duże zbiory danych (aktów prawnych), czy, kiedy i w jakich obszarach budowanie koalicji z Niemcami jest dla Polski opłacalne lub nie, a więc w jakich warunkach zapewnia Warszawie większy lub mniejszy sukces w negocjacjach legislacyjnych UE. Celem artykułu jest wypełnienie tej luki.

Struktura artykułu składa się z pięciu części. W pierwszej postawiono dwie hipotezy dotyczące wpływu koalicji z Niemcami na sukces Polski. W drugiej omówiono metodologię testu hipotez. Następnie w rozdziale trzecim przeprowadzono opisową analizę statystyczną sukcesu Polski, natomiast w czwartym omówiono rezultaty statystycznego testu hipotez. W konkluzjach podsumowano uzyskane wnioski.

### Ramy teoretyczne

W Unii Europejskiej akty ustawodawcze są uchwalane w ramach tzw. procedur legislacyjnych. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony wyróżnia się dwie takie procedury. Pierwszą i najważniejszą jest zwykła procedura ustawodawcza (ZPU). Polega ona na przyjmowaniu rozporządzeń, dyrektyw i decyzji przez Parlament Europejski wspólnie z Radą na wniosek Komisji Europejskiej. Formalny przebieg ZPU jest ściśle określony w art. 254 TFUE. Natomiast druga procedura uchwalania aktów ustawodawczych UE – specjalna procedura ustawodawcza (SPU) – polega na przyjmowaniu rozporządzeń, dyrektyw i decyzji „przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego” (art. 289 ust. 1–2 TFUE). W procedurze tej występuje nierównowaga międzyinstytucjonalna – jedna z instytucji, głównie Rada, posiada pozycję dominującą. W praktyce SPU może mieć kilka wariantów, z których najczęściej spotykane to zgoda, konsultacja i procedura uchwalania budżetu.

Według teorii modelowania przestrzennego (Hörl, Warntjen, Wonka, 2005; Crombez, Vangerven, 2014), faktyczne negocjacje w omówionych powyżej procedurach odbywają się pomiędzy kilkudziesięcioma aktorami: 28 państwami członkowskimi tworzącymi Radę, Parlamentem i Komisją. Każdy z nich posiada określone preferencje w sprawie legislacji, które są reprezentowane jako punkty w przestrzeni euklidesowej. Inaczej mówiąc, aktor posiada pewne idealne dla niego rozwiązanie legislacyjne wyrażone w określonej skali, a jego (aktora) użyteczność spada wraz z oddalaniem się końcowego wyniku negocjacji od tego idealnego punktu. W modelach przestrzennych Parlament i Komisja są traktowane unitarnie, ponieważ posiadają jedno, własne stanowisko legislacyjne przyjmowane zwykłą lub bezwzględną większością głosów wewnątrz tych instytucji. Zakłada się, że preferencje tych podmiotów są – zgodnie z twierdzeniem o medianowym wyborcy – równe medianie preferencji wszystkich ich członków. Natomiast Rada nie może być zdefiniowana unitarnie, gdyż, po pierwsze, tworzą ją państwa posiadające odmienne preferencje, oraz po drugie, uchwała swoje stanowiska legislacyjne co do zasady kwalifikowaną większością głosów.

W tak zdefiniowanym środowisku decyzyjnym metodą negocjowania aktów prawnych jest budowanie koalicji między aktorami. Aktorzy o bliskich sobie preferencjach

próbują tworzyć sojusze, aby zbudować odpowiednią większość dla stanowiska najbardziej dla nich użytecznego. Szczególne znaczenie ma tworzenie tzw. mniejszości blokującej. Jest to określona liczbowo grupa państw, która może uniemożliwić uchwalenie danego aktu prawnego. W świetle badań empirycznych zbudowanie mniejszości blokującej zapewnia jej członkom większy sukces, gdyż wymusza na pozostałych aktorach koncesje, bez których akt prawny nie może być uchwalony (Warntjen, 2017).

Jeśli budowanie koalicji ma znaczenie, to pojawia się pytanie: z kim Polska powinna zawiązywać sojusze, aby zwiększyć swoją skuteczność w procesie legislacyjnym UE? W niniejszym artykule postawiono hipotezę, według której sukces Polski wzrasta, jeśli państwo to zawiązuje koalicję z Niemcami. Zawiązywanie koalicji jest rozumiane jako prezentowanie identycznego, podobnego lub wspólnie uzgodnionego stanowiska w sprawie kwestii legislacyjnej będącej przedmiotem negocjacji w UE. Powyższe twierdzenie bazuje na dwóch argumentach. Po pierwsze, Niemcy są najbardziej liczącym się aktorem z punktu widzenia siły głosu w Radzie. Według badań opartych na tzw. indeksach siły państwo to ma matematycznie największy wpływ na końcowy kształt aktów prawnych, jak i możliwość zablokowania negocjacji w tej instytucji (Nurmi, Meskanen, Pajala, 2013; Barr, Passarelli, 2009). Ta siła decyzyjna jeszcze bardziej wzrosła po ustanowieniu systemu podwójnej większości przez Traktat z Lizbony (Kleinowski, 2015). Jeśli zatem Polska ma po swojej stronie tak silnego aktora, to jej pozycja oraz sukces negocjacyjny powinny znacznie wzrosnąć.

Po drugie, budowa koalicji polsko-niemieckiej zwiększa szansę na utworzenie tzw. mniejszości blokującej w Radzie. W nicejskim systemie potrójnej większości mogły ją ustanowić państwa posiadające łącznie 90/321 (w okresie 2004–2006), 91/345 (2007–2013) oraz 93/352 (2013–2017) głosów (Węc, 2012, s. 571). Polska i Niemcy dysponowały w tym okresie 56 głosami ważonymi, co oznacza, że potrzebowały już tylko 34–37 głosów do zablokowania decyzji. Ponadto, system nicejski przewidywał fakultatywny warunek, zgodnie z którym decyzja mogła być zablokowana, jeśli państwa ją popierające nie reprezentowałyby 62% ludności UE. Populacja Polski i Niemiec stanowiła wówczas ok. 24,8% ludności UE. W efekcie oba państwa potrzebowały wsparcia krajów reprezentujących tylko 13,21% ludności UE, aby zablokować decyzję. Z kolei w obecnie funkcjonującym systemie podwójnej większości ustanowionym przez Traktat z Lizbony mniejszość blokująca może być utworzona, gdy aktowi prawnemu sprzeciwiają się: 1) cztery państwa reprezentujące więcej niż 35% ludności UE; 2) 45% (obecnie 13 państw)<sup>2</sup> lub 28% (obecnie 8 państw)<sup>3</sup> wszystkich członków Rady. Według Regulaminu Rady, Polska i Niemcy posiadają 23,4% całej ludności UE (Decyzja Rady, 2014). To oznacza, że koalicja polsko-niemiecka potrzebuje do zablokowania decyzji wsparcia już tylko dwóch państw reprezentujących 11,61% ludności UE. Reasumując:  
*H1: Sukces Polski w procesie legislacyjnym UE jest większy, jeśli państwo to zawiera koalicję z Niemcami.*

Według teorii modelowania przestrzennego preferencje aktorów w UE cechują się odmienną intensywnością (Thomson, Stokman, Achen, König, 2006; König, Junge, 2009; Veen, 2011). Inaczej mówiąc, różnią się one w zależności od materii oraz wagi negocjo-

<sup>2</sup> Dla projektów przedstawionych przez Komisję Europejską lub Wysokiego Przedstawiciela.

<sup>3</sup> Dla projektów przedstawionych przez inne podmioty niż KE lub Wysokiego Przedstawiciela.

wanej kwestii. Regulacje z danego obszaru mogą być ważniejsze dla jednego aktora, gdyż dotyczą jego żywotnych interesów, podczas gdy dla drugiego mają mniejsze znaczenie. Racjonalni aktorzy stosują technikę wymiany – koncentrują swoje zasoby negocjacyjne na kwestiach dla nich najważniejszych, próbując uzyskać w nich najlepsze rezultaty, kosztem spraw o relatywnie mniejszej wadze (Crombez, 2000). W tym kontekście budowa koalicji z Niemcami powinna zapewniać Polsce większy sukces w sprawach szczególnie istotnych dla Warszawy. W takich kwestiach Polska jest bardziej zdeterminowana, aby nie tylko taką koalicję zbudować (np. poprzez wspieranie Niemiec w sprawach dla nich ważnych w zamian za ich poparcie dla kwestii kluczowych dla Polski), ale również zapewnić jej odpowiednią siłę (poprzez zastosowanie różnych technik negocjacyjnych), stabilność oraz wsparcie ze strony innych aktorów (dokooptowanie innych aktorów). W niniejszej analizie do spraw o szczególnym znaczeniu dla Polski zaliczono regulacje z zakresu pięciu polityk UE: 1) rolnictwa ze względu na wysoki udział tego sektora w gospodarce Polski; 2) środowiska oraz 3) energii z powodu wysokiej emisyjności gospodarki polskiej, dużego udziału paliw kopalnych w strukturze energetycznej, jak i znacznych różnic interesów Polski i państw „starej” UE w tym obszarze; 4) spraw wewnętrznych z racji dużego znaczenia bezpieczeństwa dla obywateli Polski oraz 5) wspólnego rynku ze względu na szerokie korzystanie z czterech swobód UE przez polskie przedsiębiorstwa (np. usługi transportowe), jak i kosztową konkurencyjność polskiej gospodarki. Reasumując:

*H2: Sukces Polski jest większy w kluczowych dla tego państwa politykach UE, takich jak rolnictwo, środowisko, energia, sprawy wewnętrzne oraz wspólny rynek, jeśli państwo to zawiera w nich koalicję z Niemcami.*

## Metodologia

Powyższe hipotezy zweryfikowano w oparciu o następującą metodologię. W pierwszym kroku skonstruowano bazę danych. W drugim kroku dokonano operacjonalizacji zmiennych zależnych, niezależnych i kontrolnych. W trzecim kroku przeprowadzono statystyczny test hipotez przy użyciu regresji liniowej wielorakiej. Poniżej omówiono każdy z tych etapów.

### Konstrukcja bazy danych

Do testu hipotez wykorzystano bazę DEU II (*Decision-Making in the European Union*) zaprojektowaną przez Roberta Thomsona i jego współpracowników (Thomson i in., 2012). Zawiera ona informacje o 331 najbardziej konfliktowych kwestiach legislacyjnych, które pojawiły się w czasie negocjowania 125 najważniejszych aktów prawnych UE. Regulacje te zostały wyselekcjonowane w oparciu o trzy kryteria: czasu (zostały zaproponowane i były negocjowane w latach 1999–2009), ważności (do bazy wprowadzono akty, o których była co najmniej pięciordzianowa wzmianka w serwisach „Agence Europe” lub „European Voice”<sup>4</sup>) oraz procedury legislacyjnej (wzięto pod uwagę regulacje

<sup>4</sup> *Agence Europe* jest to działający od 1953 r. brukselski serwis informacyjny poświęconym UE, który jest szczególnie czytany przez urzędników instytucji UE. Z kolei „European Voice” był to tygo-

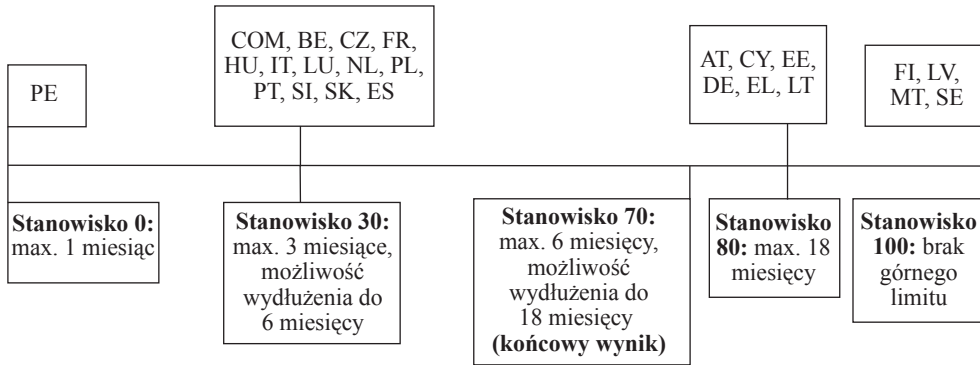
uchwalone we współdecydowaniu oraz konsultacji). Następnie autorzy bazy przeprowadzili 349 wywiadów pół-ustrukturyzowanych z ekspertami Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, stałych przedstawicielstw państw członkowskich w Brukseli, Sekretariatu Generalnego Rady oraz grup interesów, którzy brali udział w negocjowaniu tych aktów prawnych. Ich zadaniem była identyfikacja kluczowych konfliktowych kwestii legislacyjnych, które wynikły w czasie negocjowania danego aktu, określenia w skali od 0 do 100 stanowisk wszystkich państw członkowskich, PE i Komisji w odniesieniu do każdej takiej kwestii, a także podanie w tej samej skali końcowego wyniku negocjacji nad daną kwestią. Przy czym wartość 0 miała oznaczać stanowisko najmniej radykalne, podczas gdy wartość 100 miała informować o najbardziej skrajnej preferencji w danej kwestii (Thomson i in., 2012, s. 607–612).

Schemat nr 1 prezentuje praktyczne zastosowanie DEU II. Zawiera on rozkład preferencji i wynik negocjacji nad jedną z kwestii, które pojawiły się w toku uchwalania tzw. dyrektywy powrotowej (Dyrektywa, 2008). Regulacja ta była procedowana we współdecydowaniu w latach 2005–2008. Jej celem było ustalenie norm i procedur dotyczących powrotu i wydalenia obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają na terytorium państw członkowskich UE. Jedną z konfliktowych kwestii było ustalenie okresu, w którym osoby te – w przypadku ryzyka ucieczki lub unikania czy utrudniania przygotowania do powrotu lub wydalenia – mogą przebywać w ośrodku detencyjnym (odosobnienia). Jak pokazuje schemat nr 1, aktorzy byli podzieleni w tej kwestii wzdłuż dwóch koalicji. Koalicja dwunastu państw, w skład której wchodziły kraje o dużej sile głosu – Polska, Hiszpania, Francja i Włochy, wspierana dodatkowo przez Komisję Europejską, postulowała, aby ten okres był dość krótki i wynosił maksymalnie 3 miesiące z możliwością rozszerzenia w uzasadnionych przypadkach do 6 miesięcy (pozycja 30 w skali 0–100). W opozycji była grupa dziesięciu państw na czele z Niemcami, ale też składająca się z mniejszych krajów będących pod dużą presją imigracyjną, np. Malty, Grecji, Cypru czy Szwecji. Koalicja ta chciała, aby okres detencji wynosił maksymalnie 18 miesięcy czy nawet nie był określony (pozycje 80 i 100). Outsiderem w tych negocjacjach był Parlament Europejski, który – jako instytucja dbająca o ochronę praw człowieka – postulował najkrótszy, zaledwie jednomiesięczny okres odosobnienia, ale był w tym żądaniu osamotniony (pozycja 0). Ostatecznie negocjacje zakończyły się kompromisem (pozycja 90), który zakładał, że maksymalny okres zastosowania środka detencyjnego nie może przekroczyć sześciu miesięcy. Mógł być on jednak wyjątkowo przedłużony o kolejne dwanaście miesięcy, jeżeli wydalenie miało potrwać dłużej ze względu na: brak współpracy ze strony obywatela państwa trzeciego lub opóźnienia w uzyskiwaniu dokumentacji z państwa trzeciego (art. 15 dyrektywy).

Analizując schemat 1, można stwierdzić, że największymi wygranymi negocjacji były Niemcy oraz państwa o małej sile głosu (Austria, Cypr, Estonia, Grecja i Litwa), gdyż końcowy wynik był zaledwie o 10 punktów oddalony od ich stanowiska. Drugi w kolejności rezultat osiągnęły Szwecja, Finlandia, Malta i Łotwa (różnica 30 punktów). Natomiast – mimo posiadania silnej pozycji formalnoprawnej w procedurze współdecydowania – największym przegranym był Parlament Europejski, gdyż odległość między jego stanowiskiem a wynikiem była największa – 70 punktów.

dnik zajmujący się sprawami UE, który został w 2015 r. kupiony przez *joint venture* Politico i Axela Springera. Obecnie ukazuje się pod zmienionym tytułem „Politico Europe”.

**Schemat 1. Stanowiska aktorów w sprawie maksymalnego okresu detencji nielegalnych imigrantów z państw trzecich (COD/2005/167)**



**Skróty:** PE – Parlament Europejski, COM – Komisja Europejska, AT – Austria, BE – Belgia, CY – Cypr, CZ – Czechy, DE – Niemcy, DK – Dania, EE – Estonia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FI – Finlandia, FR – Francja, HU – Węgry, IE – Irlandia, IT – Włochy, LT – Litwa, LU – Luksemburg, LV – Łotwa, MT – Malta, NL – Holandia, PL – Polska, PT – Portugalia, SE – Szwecja, SI – Słowenia, SK – Słowacja, UK – Wielka Brytania.

**Źródło:** Baza DEU II, Thomson i in., 2012.

Baza DEUII jest przedmiotem pewnej krytyki w literaturze. Zwraca się przede wszystkim uwagę, że, po pierwsze, zawiera ona tylko projekty najbardziej kontrowersyjne, po drugie, większość przepytanych decydentów pochodzi z przedstawicielstw państw członkowskich oraz, po trzecie, decydenci byli przepytani już po uchwaleniu aktu prawnego, a więc mieli motywację, aby raportować większy sukces swoich państw. Mimo to, liczne testy wykazały, że DEUII jest reprezentatywna oraz wiarygodna pod względem naukowym (Thomson i in., 2006; König i in., 2007; Leinawer, Thomson, 2014). W efekcie jest ona powszechnie wykorzystywana w literaturze do badań empirycznych (zob. Costello, Thomson, 2011, 2013; Aksoy, 2012; König, Junge, 2009; Kreppel, Oztas, 2017).

### Operacjonalizacja zmiennych

W oparciu o bazę DEU II dokonano operacjonalizacji zmiennych. I tak, zmienną zależną w badaniu jest „Sukces Polski”. Jest ona wyrażona w skali 0–100 jako wartość bezwzględna odległości między stanowiskiem/preferencją Polski a końcowym wynikiem negocjacji w sprawie danej kwestii legislacyjnej. Poziom sukcesu Polski będzie obliczony za pomocą następującego wzoru:

$$Sukces_{PL} = | Preferencja_{PL} - Wynik |$$

gdzie:  $Sukces_{PL}$  – sukces Polski wyrażony w skali 0–100;

$Preferencja_{PL}$  – preferencja/stanowisko Polski w sprawie danej kwestii legislacyjnej wyrażona w skali 0–100;

$Wynik$  – końcowy wynik negocjacji nad daną kwestią (0–100).

Analiza równania prowadzi do wniosku, że im wyższa jest wartość zmiennej zależnej ( $Sukces_{PL}$ ), tym większa odległość między preferencją Polski a końcowym wynikiem negocjacji, a więc tym mniejszy sukces Polski. Przy czym wartość 0 oznacza całkowity sukces, czyli idealną zgodność stanowiska Polski i końcowego wyniku, podczas gdy 100 informuje o całkowitej porażce, czyli największej możliwej odległości między końcowym wynikiem a stanowiskiem Polski w danej kwestii.

W celu weryfikacji  $H1$  skonstruowano zmienną ilościową ciągłą o nazwie „Niemcy”. Informuje ona, jaki był poziom zgodności (w wartościach bezwzględnych) w skali 0–100 stanowisk Polski oraz Niemiec w sprawie kwestii. Wartość 0 oznacza, że preferencje tych państw były identyczne, podczas gdy wartość 100 informuje o całkowitej sprzeczności stanowisk. Im zatem wyższa wartość zmiennej „Niemcy”, tym większa niezgodność preferencji tych aktorów.

$H2$  stanowiła, że budowanie koalicji z Niemcami zapewnia Polsce większy sukces w kluczowych dla tego państwa politykach UE. Aby to zweryfikować, skonstruowano dwie grupy zmiennych. Pierwsza określa materię negocjowanego projektu. Została ona określona według formacji Rady, w której prowadzono negocjacje nad projektem. W tej grupie skonstruowano pięć zmiennych fikcyjnych o nazwach:

- 1) *Rolnictwo* (projekty negocjowane w Radzie ds. Rolnictwa i Rybołówstwa – AGRI-FISH);
- 2) *Środowisko* (projekty negocjowane w Radzie ds. Środowiska – ENVI);
- 3) *Energia i Transport* (projekty negocjowane w Radzie ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii – TTE);
- 4) *Sprawy Wewnętrzne* (projekty negocjowane w Radzie ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych – JHA);
- 5) *Wspólny Rynek* (projekty negocjowane w Radzie ds. Konkurencyjności – COCOM).

Każda z nich wynosi 1 – jeśli projekt był negocjowany w danej formacji Rady właściwej ze względu na materię projektu, albo 0 – jeśli projekt był rozpatrywany w innej Radzie. Formację Rady ustalono dla każdego projektu na podstawie Rejestru Publicznego Rady<sup>5</sup>.

Druga grupa zmiennych składa się z interakcji zmiennej *Niemcy* oraz wyżej opisanych predyktorów określających materię projektu. Skonstruowano pięć takich interakcji: 1) *Niemcy\*Rolnictwo*, 2) *Niemcy\*Środowisko*, 3) *Niemcy\*Energia i Transport*, 4) *Niemcy\*Sprawy Wewnętrzne*, 5) *Niemcy\*Wspólny Rynek*. Ich celem jest sprawdzenie, czy i jaki wpływ ma koalicja Berlina i Warszawy na sukces Polski w poszczególnych obszarach materialnych.

Analizę uzupełniono o jedną zmienną kontrolną – *Parlament Europejski*. Ma ona postać ilościową ciągłą i mierzy poziom zgodności preferencji Polski i Parlamentu Europejskiego. Mówiąc szczegółowiej, odzwierciedla ona w skali 0–100 odległość (w wartościach bezwzględnych) między stanowiskami tych aktorów w sprawie danej kwestii legislacyjnej. Im bliżej rzeczona zmienna jest wartości 0, tym większa zgodność Polski i PE. I *vice versa* – im dalej od zera, tym mniejsza spójność preferencji tych aktorów.

<sup>5</sup> Przy operacjonalizacji tych zmiennych nie brano pod uwagę formacji Rady, która formalnie uchwaliła finalne stanowisko legislacyjne tej instytucji, gdyż bardzo często zdarza się, że z racji oszczędności czasu inna formacja Rady głośnie nad końcowym stanowiskiem, a inna go wcześniej negocjuje (ta jest ważniejsza).

Uwzględnienie w analizie Parlamentu Europejskiego wynika z faktu, że według badań empirycznych Parlament ma – pod pewnymi warunkami – kluczowy wpływ na finalny kształt aktów prawnych UE w ZPU i SPU (Costello, Thomson, 2011; Kirpsza, 2015; Kirpsza, 2016b). W efekcie poziom zgodności stanowisk Polski i PE może mieć istotne znaczenie dla sukcesu tego państwa.

### Regresja liniowa wieloraka

Ponieważ zmienna zależna ma postać ilościową ciągłą, najlepszą metodą weryfikacji hipotez jest regresja liniowa wieloraka (Fox, 2008). Jest to technika statystyczna, która pozwala modelować zależności liniowe między zmienną zależną a zmiennymi niezależnymi (predyktorami), określić istotność statystyczną tych relacji, a także dokonać predykcji. Mówiąc precyzyjniej, jej celem jest oszacowanie wartości oczekiwanej zmiennej  $Y$  (czyli poziomu sukcesu Polski) na podstawie znanych wartości predyktorów  $X$  (czyli czynników wpływających na ten sukces zawartych w hipotezach). Regresję liniową wieloraką można opisać następującym równaniem:

$$Y_{ip} = \alpha + \beta_j X_{jip} + \varepsilon_{ip}$$

gdzie:  $Y_{ip}$  – zmienna zależna: sukces Polski, średnia odległość między stanowiskiem Polski a końcowym wynikiem negocjacji nad kwestią legislacyjną  $i$  zawartą w projekcie  $p$ ;

$\alpha$  – wyraz wolny, stała;

$\beta$  – współczynnik kierunkowy regresji liniowej;

$X_{ip}$  – zmienne niezależne: wartość danego predyktora dla kwestii legislacyjnej  $i$  zawartej w projekcie  $p$ ;

$j$  – kolejne numery współczynników i predyktorów;

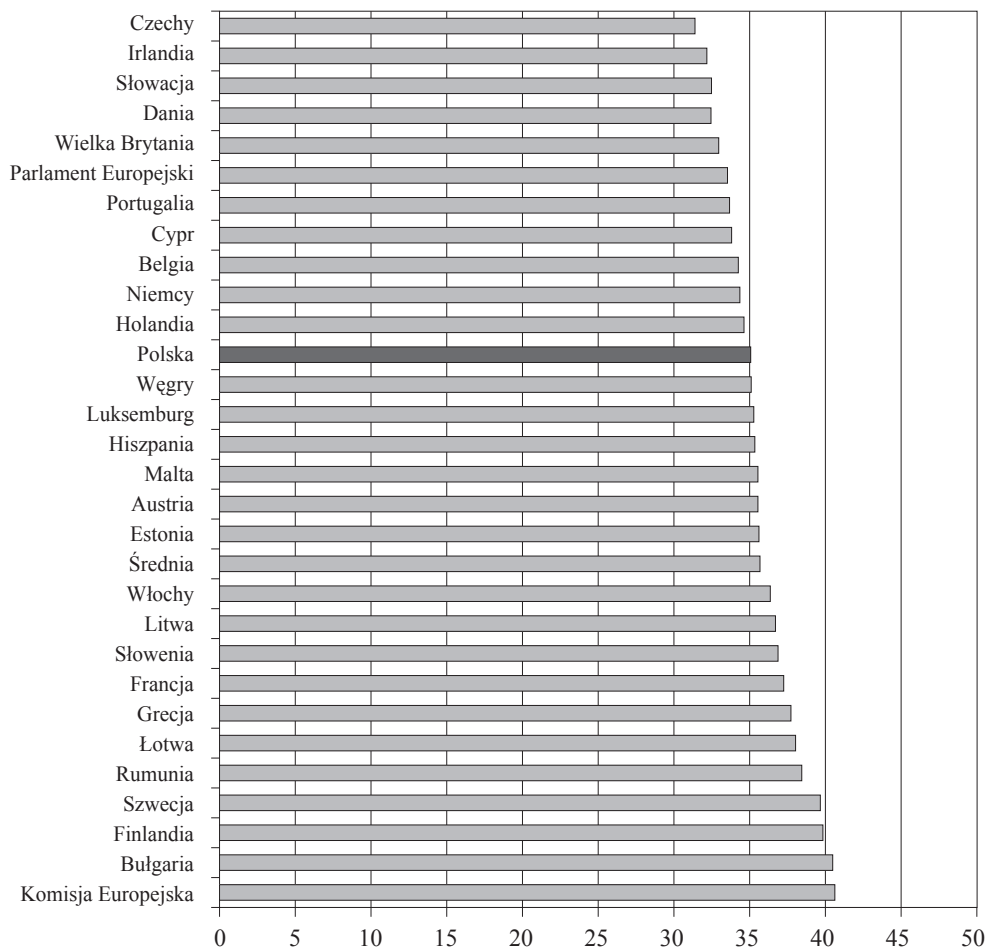
$\varepsilon_{ip}$  – błąd losowy.

Obliczenia regresyjne przeprowadzono na bazie DEUII, która została zredukowana do projektów negocjowanych po wejściu Polski do UE, a więc w latach 2004–2009. Aby rozwiązać problem hierarchiczności obserwacji, modele regresji liniowej zostały oszacowane za pomocą tzw. odpornych i sklastrowanych błędów standardowych (Cameron, Miller, 2015).

### Sukces Polski w UE – opisowa analiza statystyczna

Wykres nr 1 prezentuje poziomy sukcesu państw członkowskich oraz dwóch aktorów instytucjonalnych – Parlamentu oraz Komisji w procesie legislacyjnym UE. Obrazuje on średnie odległości w skali 0–100 między preferencjami danego aktora a końcowym wynikiem negocjacji nad kwestiami legislacyjnymi w latach 2004–2009. Im mniejsza ta odległość, tym większy sukces aktora.



**Wykres 1. Sukces aktorów w procesie legislacyjnym UE**

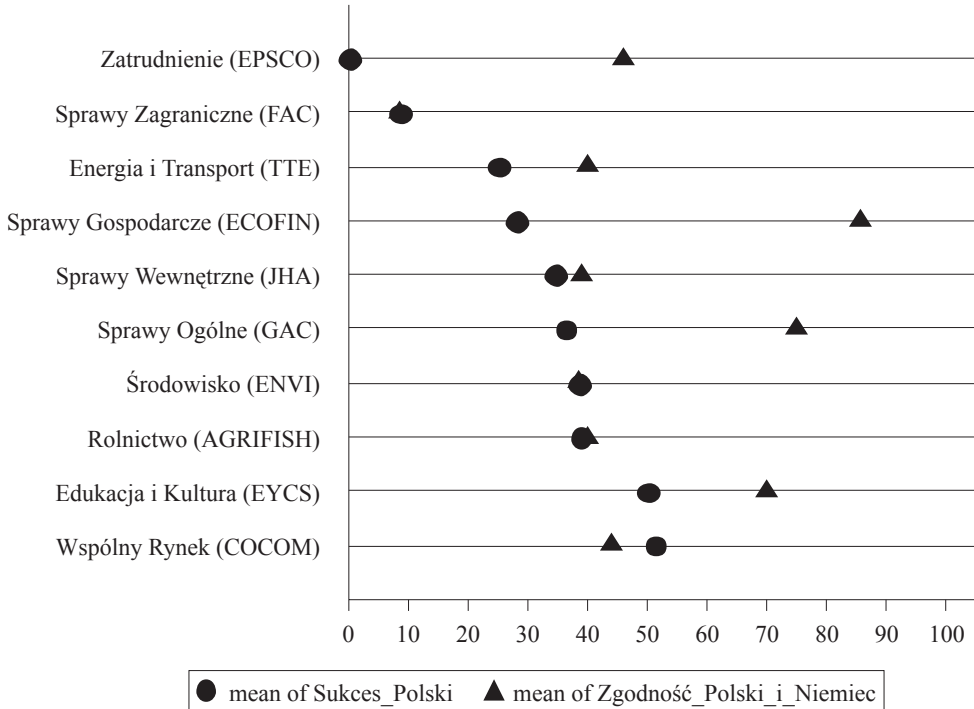
**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie bazy DEUII, Thomson i in., 2012.

Z wykresu 1 wynika, że w badanym okresie stanowisko Polski było oddalone od końcowego wyniku negocjacji o średnio 35 punktów, co daje temu państwu 12 miejsce przy zestawieniu wszystkich aktorów. Można uznać, że rezultat ten nie jest satysfakcjonujący, biorąc pod uwagę szóste miejsce Polski pod względem siły głosu i populacji w Radzie. Ale sukces Niemiec jest prawie na tym samym poziomie. W latach 2004–2009 preferencje Berlina były oddalone od końcowego wyniku o średnio 34 punkty w skali 0–100. Wynik ten daje Niemcom 10 miejsce, co również jest rezultatem słabym w świetle posiadania przez to państwo największej siły głosu spośród członków Rady. Wbrew zatem powszechnemu przekonaniu, Niemcy nie są dominującym oraz najbardziej skutecznym aktorem w procesie legislacyjnym UE.

Sukces Polski może jednak różnić się w zależności od materii negocjowanej regulacji. Dlatego narysowano wykres 2 prezentujący średni poziom sukcesu Polski w 10 obszarach materialnych zdefiniowanych według formacji Rady, w której negocjowano

dany projekt. Poziom sukcesu jest tutaj mierzony średnią odległością między stanowiskiem Polski a końcowym wynikiem negocjacji nad projektami zaliczonymi do danego obszaru. Im większa ta odległość, tym mniejszy sukces legislacyjny.

**Wykres 2. Sukces Polski oraz zgodność preferencji Polski i Niemiec ze względu na materię negocjowanego aktu prawnego**



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Thomson i in., 2012.

W badanym okresie Polska osiągała największy sukces w negocjowaniu projektów dotyczących zatrudnienia i spraw zagranicznych. W obszarach tych zidentyfikowano najniższą średnią odległość między preferencjami Polski a końcowym wynikiem – kolejno 0 oraz 8 punktów. W bazie DEUII znalazły się 3 kwestie dotyczące zatrudnienia i w każdej z nich Polsce udało się uzyskać rezultat idealnie zgodny ze swoim stanowiskiem. Zauważalne są również dobre wyniki w obszarach energii i transportu (25 punktów) oraz spraw gospodarczych (28 punktów). W obu tych politykach średnia odległość między stanowiskiem Polski a finalnym wynikiem negocjacji była widocznie niższa od średniej dla wszystkich kwestii (35 punktów). Pewnym zaskoczeniem jest obecność w tym gronie regulacji z zakresu energetyki. Powszechnie uważa się, że Polska słabo sobie radzi w negocjacjach w tym sektorze. Analiza pokazuje jednak coś odwrotnego, przy czym trzeba dodać, że w obszarze tym uwzględniono również projekty z zakresu transportu oraz telekomunikacji, które mogą zaburzać powyższy wniosek.

Natomiast najgorsze rezultaty legislacyjne Polska uzyskiwała w latach 2004–2009 w przypadku regulacji dotyczących edukacji i kultury oraz wspólnego rynku. W sekto-

rach tych zaobserwowano największe średnie odległości między preferencjami Polski a końcowym wynikiem negocjacji – kolejno 51 i 50 punktów. W pozostałych obszarach sukces Polski oscylował wokół średniej odległości dla wszystkich projektów wynoszącej 35 punktów.

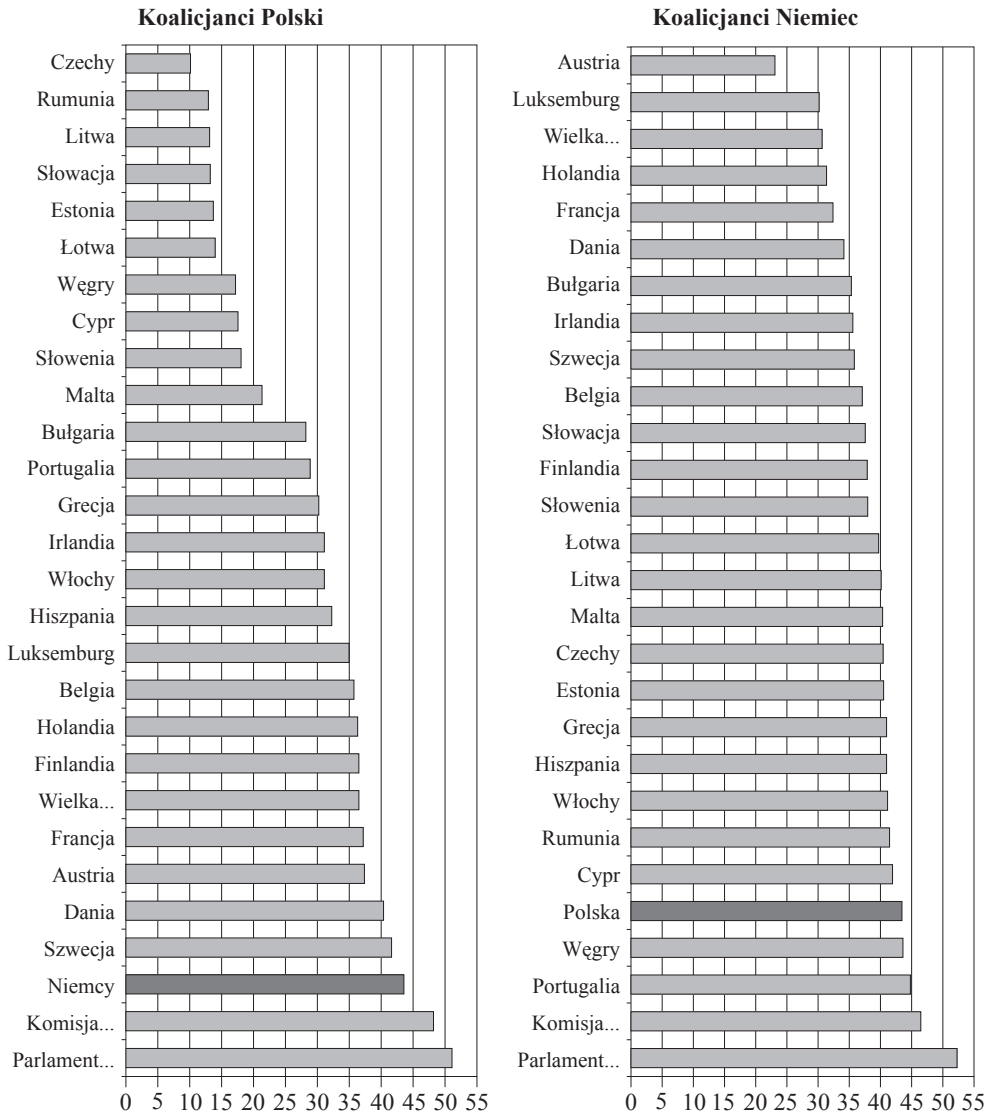
Drugą kwestią wartą analizy jest zgodność preferencji Polski i Niemiec. Czy i na ile zbieżne są stanowiska tych państw w sprawie kwestii legislacyjnych negocjowanych w UE? Odpowiedź na to pytanie jest kluczowa z punktu widzenia realnych możliwości budowania koalicji przez Polskę i Niemcy w procesie legislacyjnym UE. Im bowiem bliżej siebie są ich preferencje, tym większe są możliwości wypracowania i prezentowania wspólnego stanowiska w negocjacjach. W celu zbadania tego problemu narysowano wykres nr 3, który obrazuje średnie odległości między stanowiskami Polski a wszystkimi państwami członkowskimi, a także Komisją i Parlamentem.

Z wykresu wynika wniosek, że mimo geograficznej bliskości oraz wielu wspólnych interesów Polskę i Niemcy cechuje olbrzymia niezgodność preferencji w procesie legislacyjnym UE. W badanym okresie stanowisko Polski było średnio o ok. 43 punkty oddalone od pozycji Niemiec w skali 0–100. Jest to wynik, który sytuuje Niemcy jako ostatniego – nie licząc Komisji i PE – partnera oraz największego konkurenta Polski, posiadającego najbardziej odmienne preferencje ze wszystkich państw członkowskich. Co jednak istotne, ten sam wniosek dotyczy Polski, jeśli przyjąć perspektywę Niemiec. Jak pokazuje wykres 3, w rankingu najbliższych koalicjantów tego państwa Polska znajduje się na trzecim od końca miejscu, nie licząc PE i KE. Wynik ten wskazuje nie tylko na wielkie rozbieżności interesów obu krajów w procesie legislacyjnym UE, ale również na poważne trudności w ich godzeniu i budowaniu wspólnej koalicji.

Choć ogólna zgodność Polski i Niemiec jest niska, to może ona – podobnie jak sukces Polski – różnić się w zależności od materii negocjowanego projektu. Aby to sprawdzić, na wykresie 2 umieszczono średnie odległości między stanowiskami tych państw w 10 obszarach zdefiniowanych według formacji Rady, w której dany projekt był negocjowany. Z wykresu 2 wynika, że Polska i Niemcy mają najbardziej zbieżne preferencje w sprawach zewnętrznych UE. Średnia odległość między stanowiskami wyniosła tutaj zaledwie 8 punktów w skali 0–100. Wynik ten nie jest zaskoczeniem. W literaturze podkreśla się, że mimo pewnych rozbieżności, np. w polityce wschodniej czy stosunku do Rosji, Polska i Niemcy posiadają w miarę zgodne interesy w polityce zagranicznej (Malinowski, 2015, s. 131–159; Koszel, 2008, s. 217–223; Węc, 2016b).

Natomiast największą rozpiętość preferencji zaobserwowano w trzech obszarach: sprawy gospodarcze, sprawy ogólne (np. kwestie instytucjonalne) oraz edukacja i kultura. Polityki te wyraźnie odstają od pozostałych, cechując się średnią niezgodnością stanowisk na poziomie powyżej 70 punktów w skali 0–100. Pewnym zaskoczeniem jest obecność w tym gronie edukacji i kultury. W literaturze podkreśla się bowiem głęboką współpracę w tym obszarze, zwłaszcza po 2007 r. (Koszel, 2009; Węc, 2016a). Trzeba jednak zauważyć, że w bazie DEUII są najbardziej konfliktowe kwestie, które w przypadku obszaru edukacji i kultury dotyczyły regulacji sektora nadawców telewizyjnych. Z kolei rozbieżność interesów w sprawach ogólnych, zwłaszcza dotyczących reformy ustrojowej UE czy działań instytucjonalnych zwalczających kryzys w strefie euro, jest zauważana w literaturze (Węc, 2017).

Wykres 3. Zgodność preferencji Polski, Niemiec oraz poszczególnych aktorów



**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie bazy DEUII, Thomson i in., 2012.

W pozostałych obszarach zgodność preferencji Polski i Niemiec oscylowała wokół średniej, w przedziale 40–50 punktów w skali 0–100. Odległość ta wskazuje jednak na dużą rozbieżność interesów obu państw w tych kwestiach. Dotyczy to zwłaszcza polityk o szczególnym znaczeniu dla Polski, takich jak rolnictwo, sprawy wewnętrzne, energetyka, ochrona środowiska czy wspólny rynek. Powyższa obserwacja potwierdza zresztą wyniki badań jakościowych pokazujących obecność dużego konfliktu preferencji Polski i Niemiec w tych obszarach (Malinowski, 2015; Węc, 2015; Bojenko-Izdebska, 2016).

### Sukces Polski w UE – weryfikacja hipotez

Tabela 1 prezentuje wyniki regresji liniowej wielorakiej. Oszacowano cztery modele. Model 1 zawiera tylko jeden predyktor – *Niemcy*. Jego celem jest przetestowanie wyłącznie *H1* oraz sprawdzenie, jaki jest samodzielny wpływ tej zmiennej na sukces Polski. W modelu 2 umieszczono sześć predyktorów: *Niemcy*, *Rolnictwo*, *Środowisko*, *Energia i Transport*, *Sprawy Wewnętrzne* oraz *Wspólny Rynek*. Model 3 uzupełnia model 2 o pięć interakcji: *Niemcy\*Rolnictwo*, *Niemcy\*Środowisko*, *Niemcy\*Energia i Transport*, *Niemcy\*Sprawy Wewnętrzne* oraz *Niemcy\*Wspólny Rynek*. Zgodnie ze wskazaniem zawartymi w literaturze, w modelu tym umieszczono zarówno interakcje, jak i wszystkie predyktory je tworzące (Brambor, Clark, Golder, 2006). Jego celem jest przetestowanie *H2* oraz sprawdzenie, czy i jak koalicja z Niemcami wpływa na sukces Polski w tych kluczowych obszarach. Model 4 dodaje natomiast do modelu 3 jedną zmienną kontrolną – *Parlament Europejski*, aby uwzględnić ewentualny wpływ preferencji tej instytucji na sukces Polski.

Tabela 1

#### Wyniki regresji liniowej wielorakiej – zmienna zależna: sukces Polski

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Niemcy	0,262** (0,084)	0,292*** (0,077)	0,252*** (0,069)	0,212*** (0,062)
Rolnictwo	–	20,35*** (4,522)	12,13** (3,752)	8,482 (8,986)
Środowisko	–	20,63*** (4,546)	29,98*** (3,752)	23,48** (9,866)
Energia i Transport	–	6,720 (4,520)	1,787 (3,752)	4,510 (8,931)
Sprawy Wewnętrzne	–	16,15*** (4,519)	13,70*** (3,752)	6,607 (9,931)
Wspólny Rynek	–	31,72*** (4,464)	19,89*** (3,752)	27,98*** (8,465)
Niemcy*Rolnictwo	–	–	0,185** (0,069)	0,251*** (0,062)
Niemcy*Środowisko	–	–	-0,267*** (0,069)	-0,164** (0,063)
Niemcy*Energia i Transport	–	–	0,103 (0,069)	0,166** (0,062)
Niemcy*Sprawy Wewnętrzne	–	–	0,040 (0,069)	0,223*** (0,066)
Niemcy*Wspólny Rynek	–	–	0,254*** (0,069)	0,149* (0,066)
Parlament Europejski	–	–	–	0,279*** (0,046)
Stała	23,22*** (4,235)	6,597 (5,997)	9,009** (3,752)	-5,248 (8,016)
R <sup>2</sup>	0,111	0,193	0,235	0,352
AIC	1194,3	1182,5	1175,8	1037,5
BIC	1200,0	1188,1	1181,4	1045,6
N (kwestie legislacyjne)	124	124	124	112
N (projekty)	52	52	52	49
N (formacje Rady)	10	10	10	10

**Objaśnienia:** \*  $p < 0,1$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ . W nawiasach są sklastrowane i odporne błędy standardowe.

Przechodząc do testu hipotez, analiza empiryczna potwierdziła *H1*. Zgodnie z przewidywaniem, budowanie koalicji z Niemcami, rozumiane jako posiadanie lub uzgadnianie wspólnego stanowiska, zapewnia Polsce wyraźnie wyższy poziom sukcesu w procesie legislacyjnym UE. Informuje o tym współczynnik  $\beta$  zmiennej *Niemcy*, który jest dodatni i istotny statystycznie. Wynik ten można interpretować w dwojaki sposób. Po pierwsze, im większa jest niezgodność preferencji Polski i Niemiec, tym większa jest odległość między stanowiskiem Polski a końcowym wynikiem negocjacji w sprawie danej kwestii legislacyjnej, a więc tym mniejszy jest sukces Polski. Po drugie, im bardziej preferencje obu państw są zbieżne, tym mniejsza jest ta odległość, a więc tym większy jest sukces Polski. Z modelu 2 wynika, że, utrzymując pozostałe zmienne na stałym poziomie, wzrost odległości preferencji Polski i Niemiec o 10 punktów w skali 0–100 prowadzi do zmniejszenia sukcesu Polski o ok. 3 punkty w tej samej skali (zwiększenia odległości między stanowiskiem Polski a końcowym wynikiem negocjacji o ok. 3 punkty). Ponadto, analiza wykazała, że same relacje z Niemcami w procesie legislacyjnym UE są bardzo ważnym predyktorem pozycji negocjacyjnej Polski. Świadczy o tym fakt, że w modelu 1 zmienna *Niemcy* samodzielnie wyjaśnia 11% wariacji sukcesu Polski, co stanowi ok. 1/3 wariacji modelu zawierającego wszystkie zmienne (model 4). Reasumując, z wyników analizy empirycznej wyłania się wniosek, że Polska powinna współpracować z Niemcami i dążyć do wypracowania z nimi wspólnego stanowiska w sprawie legislacji. Taka taktyka zapewni bowiem Warszawie większe prawdopodobieństwo sukcesu w procesie legislacyjnym UE.

*H2* również została potwierdzona. Większa zgodność preferencji Polski i Niemiec pozytywnie wpływa na sukces tego pierwszego państwa w politykach UE kluczowych dla Warszawy. Efekt ten jest widoczny w czterech z pięciu zakładanych obszarów. Po pierwsze, koalicja z Niemcami zapewnia Polsce większy sukces w obszarze rolnictwa. Informuje o tym współczynnik interakcji *Niemcy\*Rolnictwo*, który jest dodatni i istotny statystycznie. *Ceteris paribus*, gdy Polska i Niemcy mają idealnie zgodne preferencje w sprawie kwestii rolniczych, to sukces Polski w tej materii jest o ok. 25 punktów większy w porównaniu do występowania takiej zgodności w pozostałych obszarach. Po drugie, koalicja polsko-niemiecka przekłada się na większy sukces Polski także w dziedzinie energii i transportu. Współczynnik interakcji *Niemcy\*Energia i Transport* jest co prawda nieistotny statystycznie w modelu 3, ale uzyskuje tę istotność po uwzględnieniu wpływu Parlamentu Europejskiego w modelu 4. Siła tego efektu jest mniejsza niż w przypadku rolnictwa, ale wciąż widoczna – idealna koalicja z Niemcami w energetyce zapewnia Polsce większy sukces średnio o ok. 17 punktów w porównaniu do występowania takiej zgodności w pozostałych politykach. Po trzecie, korzyści legislacyjne przynosi również Polsce większa zgodność preferencji z Niemcami w sprawach wewnętrznych. Co prawda, współczynnik interakcji *Niemcy\*Sprawy Wewnętrzne* jest nieistotny statystycznie w modelu 3, ale – podobnie jak poprzednio omawiany predyktor – uzyskuje tę istotność w modelu 4 kontrolującym wpływ Parlamentu Europejskiego. *Ceteris paribus*, idealnie zgodne stanowisko Polski i Niemiec w regulacjach dotyczących spraw wewnętrznych zapewnia Warszawie średnio ok. 22 punktów większy sukces w porównaniu do występowania takiej zgodności w pozostałych obszarach. Po czwarte, koalicja polsko-niemiecka także pozytywnie wpływa na sukces Polski w obszarze wspólnym rynku i usług. Interakcja *Niemcy\*Wspólny Rynek* jest dodatnia i istotna statystycznie w modelach 3 i 4.

Wartość współczynnika informuje, że wzrost zgodności preferencji Polski i Niemiec w kwestiach dotyczących wspólnego rynku o każde 10 punktów w skali 0–100 zmniejsza odległość między stanowiskiem Polski a końcowym wynikiem negocjacji o ok. 2 punkty w porównaniu do występowania takiej zgodności w pozostałych obszarach.

Jedynym wyjątkiem niepotwierdzającym  $H2$  jest obszar ochrony środowiska. Analiza empiryczna wykazała, że zawieranie przez Polskę koalicji z Niemcami w tej dziedzinie nie przynosi Warszawie korzyści legislacyjnych. Informuje o tym współczynnik interakcji *Niemcy\*Środowisko*, który jest ujemny i istotny statystycznie. Oznacza to, że większa zgodność preferencji Polski i Niemiec w sprawach środowiskowych nie tylko nie zwiększa sukcesu Polski, ale wręcz przeciwnie – ten sukces redukuje. W tym sensie nie opłaca się współpracować z Niemcami w tym obszarze.

Analiza ujawniła również silny wpływ preferencji Parlamentu Europejskiego na sukces Polski. Współczynnik  $\beta$  zmiennej *Parlament Europejski* jest dodatni i istotny statystycznie w modelu 4. Oznacza to, że im bardziej niezgodne są preferencje Polski i PE, tym większa jest odległość między stanowiskiem Polski a końcowym wynikiem negocjacji nad daną kwestią, a więc tym mniejszy jest sukces Polski. *Ceteris paribus*, wzrost niezgodności tych dwóch aktorów o każde 10 punktów skutkuje wzrostem tej odległości o prawie 3 punkty. Uzyskany wynik potwierdza pogląd spotykany w literaturze o wpływowej roli PE zarówno w ZPU, jak i SPU (Kirpsza, 2015, 2016b). W tym kontekście polscy posłowie do PE powinni podejmować wszelkie działania, aby Parlament przyjął w głosowaniu plenarnym stanowisko legislacyjne jak najbardziej zbliżone do polskiego. Wówczas Polska może liczyć na silnego koalicjanta.

## Konkluzje

Z przeprowadzonej w niniejszym artykule analizy empirycznej wynikają trzy istotne wnioski na temat możliwości zawierania i opłacalności dla Polski koalicji z Niemcami w procesie legislacyjnym UE. Po pierwsze, budowanie koalicji polsko-niemieckiej w UE jest niezmiernie skomplikowane i, jak dotychczas, było rzadkie lub nieefektywne. Oba państwa mają wyraźnie sprzeczne preferencje w wielu kwestiach, co znacznie utrudnia poszukiwanie wspólnych stanowisk. Analiza wykazała, że pod względem zgodności preferencji Niemcy są ostatnim – nie licząc Komisji i PE – partnerem Polski, posiadającym najbardziej odmienne stanowiska ze wszystkich państw członkowskich. I *vice versa*, w rankingu najbliższych koalicjantów Niemiec, Polska znajduje się również na ostatnim miejscu. Zgodność preferencji Polski i Niemiec różni się jednak w zależności od materii negocjowanych projektów. Analiza wykazała, że oba państwa mają bardzo zbliżone stanowiska w sprawach zewnętrznych UE. Natomiast największą rozpiętość preferencji zaobserwowano w trzech sferach: sprawach gospodarczych, ogólnych (np. budżet, kwestie instytucjonalne) oraz w edukacji i kulturze. W pozostałych obszarach – zwłaszcza w rolnictwie, sprawach wewnętrznych, energetyce czy ochronie środowiska – niezgodność stanowisk Polski i Niemiec przekracza 40 punktów w skali 0–100, co również wskazuje na duży konflikt interesów.

Po drugie, mimo znacznej rozbieżności preferencji budowanie koalicji z Niemcami jest dla Polski niezmiernie opłacalne. Analiza empiryczna wykazała, że gdy Polska

zawiera koalicję z Niemcami, czyli posiada lub wypracowuje z tym państwem zgodne stanowisko w sprawie danej legislacji, to jej sukces w procesie legislacyjnym UE widocznie wzrasta.

Po trzecie, zawiązywanie koalicji z Niemcami jest szczególnie opłacalne w politykach UE, które są kluczowe z punktu widzenia interesów Polski. Analiza wykazała, że zgodność preferencji z Berlinem zapewnia Warszawie większy sukces w negocjacjach nad aktami prawnymi z zakresu rolnictwa, energii, spraw wewnętrznych oraz wspólnego rynku. Jedynym wyjątkiem jest obszar ochrony środowiska, w którym koalicja z Niemcami nie tylko nie przynosi Polsce zysków legislacyjnych, ale wręcz pogarsza jej pozycję.

Reasumując, analiza pokazała, że propozycje prowadzenia przez Polskę polityki unijnej bez współpracy z Niemcami czy nawet przeciwko nim nie są uzasadnione. Takie działanie powoduje zmniejszenie sukcesu Polski. W związku z powyższym wyłaniają się dwie rekomendacje dla Warszawy. Pierwsza brzmi: należy dążyć do niwelacji zaobserwowanej w badaniu olbrzymiej rozbieżności preferencji Polski i Niemiec, aby zapewnić większe możliwości budowania wzajemnej koalicji. Nie jest to zadanie niewykonalne. Jedną z metod jest pakietowanie, czyli popieranie przez Polskę preferencji Niemiec w sprawach legislacyjnych kluczowych dla Berlina, a mniej ważnych dla Warszawy, w zamian za co Niemcy popierałyby preferencje Polski w kwestiach dla niej najważniejszych, a mniej istotnych dla Berlina. Deniz Aksoy (2012) oraz Thomas König i Dirk Junge (2009) wykazali, że aktorzy są bardziej skłonni do zmiany swojego stanowiska właśnie w warunkach pakietowania. W przypadku Polski i Niemiec taka wymiana jest ułatwiona, gdyż oba państwa mają różne intensywności i zakresy preferencji, a w świetle badań empirycznych te cechy znacznie zwiększają szansę na pakietowanie (Kardasheva, 2013). Druga rekomendacja brzmi natomiast: należy w każdym przypadku współpracować z Niemcami i uzgadniać z nimi wspólne stanowisko w sprawie legislacji, gdyż takie działanie przynosi Warszawie pozytywne rezultaty legislacyjne. Oczywiście pojawia się pytanie, czy taka koalicja jest też korzystna dla Niemiec. Ale jest to problem na inne badanie.

### Bibliografia

- Aksoy D. (2012), *Institutional arrangements and logrolling: Evidence from the European Union*, „American Journal of Political Science”, vol. 56, no. 3, s. 538–552.
- Barr J., Passarelli F. (2009), *Who has the power in the EU?*, „Mathematical Social Sciences”, vol. 57, no. 3, s. 339–366.
- Bojenko-Izdebska E. (2016), *Polityka migracyjna i azylowa w Niemczech i Polsce*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 2, s. 43–55.
- Brambor T., Clark W. R., Golder M. (2006), *Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses*, „Political Analysis”, vol. 14, nr 1, s. 63–82.
- Cameron C., Miller D. (2015), *A Practitioner's Guide to Cluster-Robust Inference*, „Journal of Human Resources”, vol. 50, no. 2, s. 317–372.
- Costello R., Thomson R. (2011), *The nexus of bicameralism: Rapporteurs' impact on decision outcomes in the European Union*, „European Union Politics”, vol. 12, no. 3, s. 337–357.
- Costello R., Thomson R. (2013), *The distribution of power among EU institutions: who wins under codecision and why?*, „Journal of European Public Policy”, vol. 20, no. 7, s. 1025–1039.



- Crombez C. (2000), *Spatial models of logrolling in the European Union*, „European Journal of Political Economy”, vol. 16, no. 4, s. 707–737.
- Crombez C., Vangerven P. (2014), *Procedural models of European Union politics: Contributions and suggestions for improvement*, „European Union Politics”, vol. 15, no. 2, s. 289–308.
- Czachór Z., Marcinkowski T. (red.) (2017), *Polska – Niemcy – Unia Europejska. Razem czy osobno?*, Warszawa.
- Decyzja Rady (2014) nr 2014/900/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady, Dz. Urz. UE L 358, 13.12.2014, s. 25–27.
- Dyrektywa (2008) Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. UE L 348, 24.12.2008, s. 98–107.
- Fox J. (2008), *Applied Regression Analysis and Generalized Linear Models*, London.
- Hörl B., Warntjen A., Wonka A. (2005), *Built on Quicksand? A Decade of Procedural Spatial Models on EU Legislative Decision-Making*, „Journal of European Public Policy”, vol. 12, no. 3, s. 592–606.
- Kardasheva R. (2013), *Package deals in EU legislative politics*, „American Journal of Political Science”, vol. 57, no. 4, s. 858–874.
- Kirpsza A. (2015), *Skuteczność poprawek Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji (specjalnej procedurze ustawodawczej)*, „Politeja”, nr 3 (35), s. 419–444.
- Kirpsza A. (2016a), *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Kirpsza A. (2016b), *Warunki sukcesu poprawek Parlamentu Europejskiego w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Przegląd Europejski”, nr 2 (40), s. 48–69.
- Kleinowski M. (2015), *Wpływ Traktatu Lizbońskiego na siłę Polski w Radzie Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1 (48), s. 184–207.
- König T., Junge D. (2009), *Why Don't Veto Players Use Their Power?*, „European Union Politics”, vol. 10, no. 4, s. 507–534.
- König T., Lindburg B., Lechner S., Pohlmeier W. (2007), *Bicameral conflict resolution in the European Union: An empirical analysis of conciliation committee bargains*, „British Journal of Political Science”, vol. 37, no. 2, s. 281–312.
- Koszel B. (2008), *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań.
- Koszel B. (2009), *„Nowe otwarcie”? Stosunki polsko-niemieckie w okresie rządów koalicji PO-PSL (2008–2009)*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”, nr 57.
- Kreppel A., Oztas B. (2017), *Leading the Band or Just Playing the Tune? Reassessing the Agenda-Setting Powers of the European Commission*, „Comparative Political Studies”, vol. 50, no. 8, s. 1118–1150.
- Leinaweaver J., Thomson R. (2014), *Testing models of legislative decision-making with measurement error: The robust predictive power of bargaining models over procedural models*, „European Union Politics”, vol. 15, no. 1, s. 43–58.
- Malinowski K. (2015), *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Poznań.
- Nurmi H., Meskanen T., Pajala A. (2013), *Calculus of Consent in the EU Council of Ministers*, w: *Power, Voting and Voting Power: 30 Years After*, red. M. Holler, H. Nurmi, Berlin, s. 501–520.
- Thomson R., Arregui J., Leuffen D., Costello R., Cross J., Hertz R., Jensen T. (2012), *A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements*, „Journal of European Public Policy”, vol. 19, no. 4, s. 604–622.

- Thomson R., Stokman F., Achen C., König T. (2006), *The European Union Decides*, Cambridge.
- Veen T. (2011), *Positions and salience in European Union politics: Estimation and validation of a new dataset*, „European Union Politics”, vol. 12, no. 2, s. 267–288.
- Warntjen A. (2017), *Do votes matter? Voting weights and the success probability of member state requests in the Council of the European Union*, „Journal of European Integration”, vol. 39, no. 6, s. 673–687.
- Węc J. (2012), *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową: analiza politologiczna*, Kraków.
- Węc J. (2015), *Relacje polsko-niemieckie w Unii Europejskiej i NATO na początku XXI w. Próba bilansu*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU”, t. XXII, s. 117–148.
- Węc J. (2016a), *Interkulturelle Kommunikation zwischen Polen und Deutschland in der Europäischen Union und ihre Herausforderungen*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 3, s. 246–275.
- Węc J. (2016b), *Niemcy w polityce europejskiej Polski w latach 2004–2016*, w: *Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się ładzie międzynarodowym: wybrane problemy*, red. R. Zięba, T. Pawłuszko, Kielce.
- Węc J. (2017), *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002–2016*, Kraków.

---

### Is cooperation beneficial? The impact of the coalition with Germany on Poland's success in the European Union's lawmaking

#### Summary

The purpose of the article is to analyze whether building a coalition with Germany affects Poland's success in the EU's legislative process. Two hypotheses are tested: (1) when Polish and German preferences are homogenous, Poland's legislative success is greater; (2) the coalition with Germany ensures Poland's greater success in the areas of particular significance to Warsaw, that is in agriculture, energy, environment, home affairs and the single market. The above hypotheses are tested using a quantitative method of a linear regression. Regression calculations are based on the DEU II dataset. The results are as follows. First, forming a Polish-German coalition in the EU's lawmaking is extremely tricky due to strong divergences of both countries' preferences. Second, building a coalition with Germany is particularly beneficial for Poland, nevertheless. The analysis shows that when Poland enters an alliance with Germany, its success in the EU's legislative process significantly increases. Third, building a coalition with Germany is very profitable for Poland in these policy areas which are crucial from the perspective of Poland's interests, namely in agriculture, energy, home affairs and the single market. The only exception is the environment.

**Key words:** European Union, negotiations, EU's lawmaking, Polish-German relations in the EU, Polish-German coalition, bargaining success

Krystyna LESZCZYŃSKA

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1459-9280>

## Przyczyny i polityczne skutki wyborów uzupełniających do Senatu RP

**Streszczenie:** Wybory uzupełniające do Senatu RP w ocenie polskich polityków spełniają funkcję barometru odzwierciedlającego nastroje polityczne społeczeństwa. Celem artykułu jest wskazanie przyczyn i politycznych skutków wygasania mandatu senatora w trakcie kadencji. Porównując wyniki badań, uzyskane w rezultacie analizy zagadnienia określonego w tytule artykułu, podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1) jakie czynniki wpływają na wygaśnięcie mandatu senatora w Polsce?; 2) jak kształtuje się frekwencja w tych wyborach na tle frekwencji w wyborach do Sejmu i Senatu?; 3) w jakim stopniu wybory uzupełniające do Senatu wpływają na zmianę jego kompozycji politycznej?; 4) czy stanowią one wiarygodny barometr nastrojów politycznych społeczeństwa? Zastosowane metody badawcze (instytucjonalno-prawna, statystyczna, porównawcza) pozwoliły sformułować wnioski. Dotychczas wygasło 44 mandaty senatorskie (4,9%). Głównymi przyczynami były: śmierć (36,4%), objęcie ważnych stanowisk publicznych (22,8%) i wybór na posła do PE (15,9%). Przeprowadzone 37 razy elekcje uzupełniające do Senatu z reguły wywoływały niewielkie zainteresowanie wyborców (najczęściej około 7%). Jednak zdarzało się, że ich wyniki sygnalizowały nadchodzącą zmianę polityczną (elekcje uzupełniające w IV, V i VIII kadencji) lub kontynuację istniejącego układu politycznego (elekcje uzupełniające w VI kadencji). Skuteczność tego prognostyka jest dość zawodna; okazała się trafna w czterech z siedmiu kadencji Senatu.

**Słowa kluczowe:** Senat RP, wybory uzupełniające, wygaśnięcie mandatu, prognoza polityczna

---

**W**ybory uzupełniające to typ wyborów częściowych i jednocześnie wyborów przedterminowych, które odbywają się w następstwie wygaśnięcia mandatu jednego lub kilku reprezentantów organu przedstawicielskiego w trakcie kadencji.

Uzupełnienie składu organu przedstawicielskiego w trakcie kadencji, wskutek wygaśnięcia mandatu któregoś z jego członków, może odbyć się poprzez: 1) wybory uzupełniające, 2) powierzenie mandatu następnemu kandydatowi z listy, z której obsadzono mandat lub 3) obsadzenie mandatu przez zastępcę.

Wybory uzupełniające polegają na ponownym przeprowadzeniu procedury wyborczej tożsamej z tą, w której pierwotnie został obsadzony wygasły mandat. Głosowanie organizuje się wyłącznie w tym okręgu, w którym doszło do ustania mandatu. Powyższą metodę stosuje się do uzupełnienia składu organów wybieranych w wyborach większościowych. Z kolei powierzenie mandatu następnemu kandydatowi z listy, z której nastąpiło obsadzenie mandatu odnosi się do wyborów proporcjonalnych. Natomiast obsadzenie mandatu przez zastępcę stanowi alternatywny sposób dla obsady mandatu przez kolejnego kandydata z listy. Zastępcami są osoby wybierane równocześnie z przedstawicielami w trakcie wyborów na wypadek wygaśnięcia mandatu przedstawiciela bądź niektórzy spośród kandydatów, którzy nie zdobyli w wyborach mandatów (Jagielski, 2013, s. 3, 88–90).

W Polsce wybory uzupełniające dotyczą mandatu senatora i radnego w radzie gminy, który wygaś w trakcie trwania kadencji (Żukowski, 2012, s. 995–996). W wyniku elekcji nowy mandatariusz uzyskuje status członka organu przedstawicielskiego. Kadencja nowo wybranego mandatariusza trwa do momentu zakończenia kadencji organu przedstawicielskiego. Uzupełnianie składu Senatu w trakcie kadencji stanowi rezultat większościowego, a nie proporcjonalnego charakteru wyborów senackich oraz tego, że głosowanie odbywa się na osoby, a nie na listy (Grajewski, 2006, s. 14).

### Podstawy prawne wygaśnięcia mandatu senatora

W czerwcu 1988 r. władze komunistyczne skierowały do opozycji solidarnościowej ofertę podjęcia rozmów przy „okrągłym stole”. Przedstawiły koncepcję przywrócenia Senatu (Trembicka, 2003, s. 170). Idea powołania Senatu stanowiła efekt kalkulacji politycznej na to w jaki sposób dotychczas niezalegalizowana opozycja może zostać włączona do funkcjonującej struktury politycznej (Ciemniewski, 2010, s. 53). Ostatecznie o restytucji tej Izby przesądziły negocjacje prowadzone na początku marca 1989 r. w tzw. „grupie magdalenkowej” (Sokół, 2007, s. 209–210), w wyniku których PZPR zaaprobowała wolne i demokratyczne wybory do Senatu. W efekcie podjętych ustaleń wpisano instytucję Senatu do projektu Konstytucji PRL oraz projektu ustawy Ordynacja wyborcza do Senatu (Druk nr 470 i Druk nr 472 Sejm IX kad. 1989). Wskazano w nich, a właściwie podtrzymano kompromisowe rozstrzygnięcie „grupy magdalenkowej”, że Senat będzie wybierany w wyborach powszechnych, ale wówczas jeszcze nie zaproponowano wyborów uzupełniających do Senatu wskutek wygaśnięcia mandatu senatora w trakcie kadencji. Autorstwo tej koncepcji przypisuje się Bronisławowi Geremkowi (Dziubiński, 1990, s. 113), przedstawicielowi strony solidarnościowo-opozycyjnej przy „okrągłym stole”. Rozwiązania przyjętej wówczas ordynacji wyborczej do Senatu były, podobnie jak samo powołanie Izby, wynikiem przypadku, a nie przemyślanej wizji ustrojowej” (Orłowski, 2000, s. 198).

Regulacja z 1989 r. przewidywała, że w sytuacji nieobsadzenia lub wygaśnięcia mandatu senatora Izba druga parlamentu stwierdza wygaśnięcie mandatu senatora, a następnie podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia wyborów uzupełniających (Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Ordynacja wyborcza...*, art. 15 ust. 2, art. 16). Pomimo tego, że przepis dotyczący wygaśnięcia mandatu senatora był kilkakrotnie nowelizowany w odniesieniu do przypadków, których wystąpienie powoduje wygaśnięcie mandatu – o czym będzie dalej mowa, to wymóg stwierdzenia tego faktu przez Senat pozostawał niezmienny przez prawie dziesięć kolejnych lat, tj. do 31 maja 2001 r. Izba druga parlamentu, wraz z wejściem w życie postanowień nowej ordynacji wyborczej, utraciła kompetencję w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu senatora oraz przeprowadzania wyborów uzupełniających.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w przepisach wyborczych (zarówno w poprzednich, jak i obecnych) wygaśnięcie mandatu senatora następuje z mocy prawa, co stwierdza Marszałek Senatu w drodze postanowienia (Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza...*, art. 214–215; Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy...*, art. 281 § 1). W przypadku wygaśnięcia mandatu senatora wybory uzupełniające do

Senatu zarządza Prezydent RP. Wybory uzupełniające są zarządzane i przeprowadzane w terminie trzech miesięcy od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu senatora. Takie elekcje nie są organizowane w okresie sześciu miesięcy przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy...*, art. 283 § 2). Należy wskazać, że terminy dotyczące przeprowadzenia wyborów uzupełniających do Senatu zostały określone już w przepisach ordynacji z 1991 r. (Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. *Ordynacja wyborcza...*, art. 20).

Katalog przypadków powodujących wygaśnięcie mandatu senatora ulegał rozszerzeniu wraz z kolejnymi latami. Przepisy z 1989 r. określały, że wygaśnięcie mandatu senatora następuje wskutek: stwierdzenia nieważności wyboru senatora, odmowy złożenia ślubowania, utraty prawa wybieralności, śmierci, zrzeczenia się mandatu (Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Ordynacja wyborcza...*, art. 15 ust. 1). W 1994 r. ustawodawca dookreślił, iż następuje ono także w związku z zajmowaniem przez senatora stanowiska lub powołania go na stanowisko: sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Trybunału Stanu, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora i wojewody (Ustawa z dnia 10 marca 1994 r. *o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza...*, art. 19 ust. 1). W ten sposób doszło do przyjęcia jednolitej koncepcji rozstrzygania relacji mandat przedstawicielski – inne publiczne stanowisko lub funkcja (Żukowski, 2004, s. 168). W 1996 r. doprecyzowano, że uchylanie się senatora od złożenia ślubowania w terminie trzech miesięcy od pierwszego posiedzenia Senatu jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu (Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu...*, art. 2 ust. 4). Podobne rozstrzygnięcie wprowadziła także Ustawa zasadnicza, która zakazała łączenia mandatu senatora z: 1) wieloma godnościami publicznymi, tj. mandatem posła; 2) funkcjami: Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Należy wskazać, że zakaz ten nie obejmował członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej; 3) stanowiskami: sędziego, prokuratora, urzędnika służby cywilnej, żołnierza pozostającego w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusza policji oraz funkcjonariusza służb ochrony państwa (*Konstytucja RP...*, art. 102, art. 103 ust. 1–2). W 2001 r. ustawodawca określił, iż wygaśnięcie mandatu senatora następuje: zarówno w wyniku zajmowania w dniu wyboru, jak i powołania w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których, stosownie do przepisów Konstytucji RP, nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu członka Izby drugiej parlamentu. Przyjęte wówczas przepisy stanowiły, że identyczny rezultat spowoduje sprawowanie albo objęcie przez senatora stanowisk lub funkcji w samorządzie terytorialnym m.in.: radnego, członka zarządu, wójta, burmistrza, prezydenta miasta (od 2002 r.) oraz pozbawienie mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu (Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza...*, art. 213). Ustanie mandatu senatora mogło również wynikać ze złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia „lustracyjnego” określonego cztery lata wcześniej w przepisach ustawy (Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 *o ujawnieniu...*, art. 6 ust. 1). Nowo przyjęta ordynacja powtórzyła, za swoimi poprzedniczkami z roku 1989 i 1991, że wygaśnięcie mandatu jest konsekwencją: utraty prawa wybieral-

ności, zrzeczenia się mandatu i śmierci (Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza...*, art. 213). Przed pierwszymi wyborami do Parlamentu Europejskiego (PE) w Polsce ustawodawca wskazał, że wygaśnięcie mandatu senatora nastąpi w przypadku wyboru w toku kadencji na posła do PE (Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. *Ordynacja wyborcza...*, art. 183 pkt 12).

Obecnie obowiązująca regulacja w zakresie prawa wyborczego potwierdziła powody wygaśnięcia mandatu senatora określone w powyższych przepisach (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy...*, art. 279 § 1).

Wybory uzupełniające charakteryzują się istotnymi odrębnościami, a mianowicie: 1) głosowanie przeprowadza się wyłącznie na terytorium kraju; 2) prawo wybierania przysługuje tylko wyborcom stale zamieszkującym w okręgu, w którym wybory uzupełniające są przeprowadzane (Chmaj, Skrzydło, 2015, s. 134–135).

### Wygaśnięcie i obsadzanie mandatu senatora w trakcie kadencji

Podczas ośmiu zakończonych i dziewiętej rozpoczętej (w listopadzie 2015 r.) kadencji Senatu utraciło ważność 44 z 934 mandatów senatorskich (4,9%).

Pierwszą uchwałę w sprawie wyborów uzupełniających do Senatu podjęto już na 3. posiedzeniu. Bowiem tuż przed inauguracją działalności Izby zmarł wybrany na senatora Grzegorz Białkowski. Senat został więc zobligowany do uzupełnienia swojego składu (Porządek dzienny 3. posiedzenia Senatu PRL, 1989, s. 40).

Ostatnie jak dotąd zarządzenie wyborów uzupełniających do Senatu nastąpiło 28 grudnia 2015 r. (Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 2015 r.). Prezydent wydał je w związku z postanowieniem Marszałka Senatu (Postanowienie Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 grudnia 2015 r.) w sprawie wygaśnięcia mandatu senatora Bohdana Paszkowskiego, który został powołany na stanowisko wojewody podlaskiego.

Liczba wygaśnień mandatów senatorskich w poszczególnych kadencjach przedstawia się następująco: cztery, zero, pięć, siedem, dziesięć, pięć, pięć, siedem, jeden.

Dotychczas tylko Senat II kadencji (1991–1993) rozpoczął i zakończył działalność w niezmiennym składzie. W Senacie IX kadencji wygasł jeden mandat. Jednak w sytuacji, gdy rozpoczęcie działalności Izby na czele z marszałkiem Stanisławem Karczewskim nastąpiło dwa i pół roku temu, wydaje się o wiele bardziej zasadne wyłącznie przedstawienie stanu faktycznego, niż formułowanie jakichkolwiek wniosków w tym zakresie. W pozostałych siedmiu kadencjach Senatu liczba wygasłych mandatów wahała się od czterech do dziesięciu. Najczęściej, tj. trzykrotnie, ustawało w kadencji pięć mandatów. Miało to miejsce w Senacie III, VI i VII kadencji. Największa jak dotąd liczba wygaśnień mandatów przypada na V kadencję Senatu, w której nastąpiła wymiana 10% składu Izby.

Najczęstszą przyczyną przedterminowego zakończenia parlamentarnej działalności senatorów była śmierć. W analizowanym okresie nastąpiło 16 zgonów (36,4%). Mandaty siedmiu senatorów wygasły w związku z wyborem na posłów do PE (15,9%), a utrata jednego nastąpiła wskutek wyboru na stanowisko komisarza UE (2,3%). Powodem wygaśnięcia pięciu mandatów było objęcie ważnych funkcji publicznych określonych

w art. 103 ust. 1 oraz 194 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (11,4%). Pięciu mandatariuszy przedwcześnie zakończyło działalność w Senacie wskutek objęcia lub dalszego sprawowania funkcji w organach samorządu terytorialnego (11,4%), a jeden w związku z nominacją na stanowisko wojewody (2,3%). Przyczyną ustania trzech mandatów było złożenie niezgodnych z prawdą oświadczeń lustracyjnych (6,8%). Sąd Najwyższy stwierdził nieważność wyboru dwóch senatorów i nakazał powtórzenie określonych czynności wyborczych (4,5%). Dwa wygaśnięcia mandatów senatorskich nastąpiło w związku z nominacją na stanowisko ambasadora (4,5%). Wśród pozostałych powodów ustania mandatów było: objęcie stanowiska w delegaturze NIK (2,3%) oraz rezygnacja bez podania przyczyny 2,3%).

Senatorami, którzy zmarli w trakcie pełnienia funkcji w parlamencie byli: Jan J. Lipki, Edmund Osmańczyk, Adam Stanowski, Mieczysław Tarnowski, Tomasz Adamczuk, Romuald Jankowski, Henryk Rot, August Chelkowski, Jerzy E. Cieślak, Adam Graczyński, Krystyna Bochenek, Janina Fetlińska, Andrzej Mazurkiewicz, Stanisław Zając, Henryk Górski, Antoni Motyczka.

Określenie senator (łac. *senex* – starzec, stary człowiek), które jest związane z wiekiem, może wytwarzać przeświadczenie, że to właśnie zaawansowany wiek metrykalny stanowi główną przyczynę zgonów mandatariuszy Izby drugiej parlamentu. Jednak takie zapatrywanie nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Bowiern po 1989 r. średnia wieku senatorów w chwili śmierci wynosiła 60 lat (60,4). Granice „trwania wieku dojrzałego” i „progu starości” mają w ocenie różnych nacji niezwykle subiektywny charakter. Polacy wyrazili przekonanie, że starość rozpoczyna się ok. 64 roku życia (Abrams, Vaclair, Swift, 2011, s. 26–27), tj. cztery lata po osiągnięciu przez kobiety i rok przed uzyskaniem przez mężczyzn wieku emerytalnego. Tylko sześciu senatorów w momencie śmierci ukończyło 64 rok życia (65 lat – trzech; 69 lat – jeden; 72 lata – jeden; 76 lat – jeden). Zgon trojga senatorów nie nastąpił z przyczyn naturalnych tylko wskutek katastrofy lotniczej polskiego samolotu TU-154M pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r.

W gronie senatorów, których mandaty wygasły w związku z wyborem na posłów do PE znaleźli się: Adam Gierek, Genowefa Grabowska, Mieczysław Janowski, Grażyna Staniszevska, Ewa Tomaszewska, Beata Gosiewska, Bolesław Piecha. Obywatele naszego państwa wyrażają przekonanie, że elekcje do PE są ważne dla Polski jedynie w wymiarze wizerunkowym. Zdaniem prawie trzech czwartych respondentów CBOS (74%), od tego, kto zasiada w Europarlamencie, zależy postrzeganie naszego kraju na arenie międzynarodowej (Komunikat z Badań CBOS, 2014, s. 4). Specyfika prawa wyborczego do PE powoduje, że „istotną rolę pełnią w wyborach «lokomotywy» wyborcze przyczyniając się do wzrostu frekwencji oraz rywalizacja między «liderami» poszczególnych list wyborczych, powodująca rozkład głosów na poszczególne listy” (Olszewski, 2010, s. 75). Nie dziwi więc fakt, że partie polityczne, wystawiają do PE już sprawdzonych kandydatów m.in. senatorów.

Wygaśnięcie mandatu Elżbiety Bieńkowskiej wynikało z nominacji na stanowisko Komisarza UE ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, którą uzasadniano wieloletnią praktyką w zakresie zarządzania i wdrażania europejskich programów współfinansowanych z funduszy pomocowych i strukturalnych (IAR, PAP, 2015). Bowiern E. Bieńkowska w latach 2007–2013 zajmowała stanowiska Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Postanowienie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2007 r.;

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 18 listopada 2011 r.; Postanowienie Prezydenta RP z dnia 27 listopada 2013 r.).

Objęcie funkcji publicznych określonych w art. 103 ust. 1 i 194 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. skutkowało wygaśnięciem pięciu kolejnych mandatów senatorskich. Zakończenie działalności parlamentarnej Leona Kieresa nastąpiło w rezultacie powołania na stanowisko Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (IPN). Wygaśnięcie mandatów Ryszarda Słowińskiego i Piotra Boronia wynikało z wyboru do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT). Przedterminowe zakończenie senatorskiej działalności Mariana Nogi stanowiło konsekwencję powołania w skład Rady Polityki Pieniężnej (RPP). Natomiast do wygaśnięcia mandatu Adama Jamroza doszło wskutek wyboru na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego (TK). Partie polityczne, które sprawują władzę w państwie powierzają ważne funkcje publiczne osobom z własnego zaplecza politycznego. Wśród nominowanych na kluczowe stanowiska państwowe, przez określone ugrupowania polityczne (AWS w 2000 r.; SLD w latach 2003 oraz 2004; PiS w 2007 r.), znaleźli się również senatorowie. Jednak nie wszystkie mandaty senatorskie musiały przedwcześnie wygasnąć wskutek objęcia ważnych funkcji publicznych. Przykładowo, R. Sławiński został wybrany na stanowisko członka KRRiT dopiero w szóstej turze głosowania (Sprawozdanie stenograficzne Senat V kad. pos. 72, 2004, s. 52–76, 86–102). Oburzenie i kontrowersje wokół tej nominacji, także wśród kierownictwa politycznego Sojuszu, zostały zignorowane. Senator Zbigniew Kulak (SLD) oznajmił nonszalancko, że „każdy senator, zważywszy na zbliżający się koniec kadencji, ma prawo myśleć o swojej przyszłości” (Sygut, 2004, s. 36). Zatem partykularne interesy polityczne okazały się w tym przypadku ważniejsze niż kwalifikacje merytoryczne, a co za tym idzie dobro ogółu.

Senatorami, którzy utracili mandaty na rzecz członkostwa w określonych organach samorządu terytorialnego byli: Henryk Gołębiowski, Elżbieta Gelert, Piotr Głowski i Władysław Ortyl. Wyżej wymienieni mandatariusze objęli następujące funkcje: marszałka województwa, radnego, prezydenta miasta, marszałka województwa. Bogdan Zdrojewski zrezygnował z członkostwa w Izbie drugiej, na rzecz dalszego pełnienia stanowiska wóldarza miasta Wrocławia, gdy TK orzekł, że funkcji prezydenta miasta nie można łączyć z mandatem senatora (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r.). Jedynie E. Gelert „zamieniła” mandat senatora na mandat radnego. Pozostali kandydaci objęli wyłącznie funkcje w organach wykonawczych samorządu terytorialnego. Natomiast Bohdan Paszkowski był pierwszym senatorem od 1989 r., który został wojewodą.

Złożenie niezgodnych z prawdą oświadczeń lustracyjnych skutkowało wygaśnięciem mandatów członków Senatu IV kadencji: Mariana Jurczyka (Obwieszczenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2000 r.; Obwieszczenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2001 r.), Jerzego Mokrzyckiego (Obwieszczenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2001 r.) i Zygmunta Ropelewskiego (Obwieszczenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2001 r.). Mimo, że sąd uznał, że M. Jurczyk podjął współpracę z organami bezpieczeństwa państwa, działając pod przymusem w obawie utraty życia, to mandat utracił. Od tamtej pory żaden mandat senatora nie wygasł wskutek złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, ponieważ osoby ubiegające się o to pełnomocnic-



two są zobowiązane do złożenia oświadczeń w przedmiocie pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., tj. oświadczenie lustracyjne (Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. *o ujawnieniu...*, art. 7; Ustawa z dnia 18 października 2006 r. *o ujawnianiu...*, art. 4).

Złożenie z funkcji mandatariuszy Senatu VI kadencji Jarosława Laseckiego i Czesława Ryszki nastąpiło w wyniku stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r. w okręgu wyborczym nr 27 z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Częstochowie. Sędziowie postanowili ponowić postępowanie wyborcze w części obejmującej czynności wyborcze od zarządzenia wydrukowania kart do głosowania z uwagi na to, że karty do głosowania były nieważne. „Na karcie do głosowania nie zostały bowiem zamieszczone nazwy lub skróty nazw komitetów wyborczych zgłaszających kandydatów na senatorów” (Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r.).

Powodem wygaśnięcia mandatów senatorów Ryszarda Czarnego i Marka Ziółkowskiego były nominacje na stanowiska ambasadorów. Rezygnacja Mariana Cichosza z zasiadania w Izbie drugiej parlamentu nastąpiła wskutek objęcia przez niego funkcji dyrektora lubelskiej delegatury NIK. Bodo Engeling jako pierwszy i dotychczas jedyny senator III RP zrzekł się mandatu.

Dotychczas odbyło się 37 elekcji uzupełniających do Senatu odrodzonego w 1989 r.<sup>1</sup> Liczba takich wyborów w kadencjach I–IX wynosiła odpowiednio: trzy, zero, cztery, pięć, dziesięć, trzy, pięć, sześć, jedna.

W związku ze zbliżającym się zakończeniem kadencji: I, III, IV, VI i VIII Senatu nie przeprowadzono ośmiu wyborów uzupełniających.

Mandat w wyborach uzupełniających do Senatu uzyskali: Piotr Ł. J. Andrzejewski, Jerzy Kłoczowski, Dorota Simonides, Piotr Miszczuk, Artur Balazs, Kazimierz Działocha, Stanisław Kochanowski, Adam Graczyński, Marian Noga, Zbigniew Zychowicz, Bogusław Litwiniec, Adam Rychliczek, Mirosław Lubiński, Krzysztof Jurgiel, Stanisław Huskowski, Ryszard Matusiak, Krystyna Bochenek, Kazimierz Jaworski, Wojciech Saługa, Zofia Skrzypek-Mrowiec, Klemens Ścierański, Elżbieta Streker-Dembińska, Jarosław Lasecki, Czesław Ryszka, Władysław Mańkut, Stanisław Zajac, Michał Boszko, Leszek Piechota, Alicja Zajac, Henryk Stokłosa, Czesław Ryszka, Jarosław Rusiecki, Maria Koc, Bolesław Piecha, Stanisław Pupa, Izabela Kloc, Anna M. Anders.

### **Frekwencja w wyborach uzupełniających do Senatu na tle frekwencji w wyborach do Sejmu i Senatu**

W wyborach parlamentarnych w III RP najwyższą i najniższą frekwencję odnotowano w 1989 r. W pierwszej turze elekcji do Sejmu i Senatu, które odbyły się bezpośrednio

---

<sup>1</sup> Różnica pomiędzy liczbą wygasłych mandatów senatorskich (44) a liczbą nieprzeprowadzonych wyborów uzupełniających do Senatu z powodu zbliżającego się zakończenia kadencji Izby drugiej parlamentu (8) powinna wynosić 36 zamiast 37. Jednak w związku z tym, że przed zainaugurowaniem działalności przez Senat I kadencji, zmarł wybrany na senatora G. Białkowski, zaistniała konieczność uzupełnienia składu Izby drugiej parlamentu.

po „okrągłym stole” wzięło udział 62% uprawnionych, zaś w drugiej zaledwie 25,5% (Codogni, 2012, s. 264, 297). Paradoksalnie ten najwyższy wskaźnik frekwencji w wyborach parlamentarnych w III RP był zarazem najniższym po II wojnie światowej (Dudek, 2002, s. 220–222), choć oczywiście poprzednie elekcje odbywały się na zupełnie innych zasadach. Jacek Raciborski, wskazując na szerszy kontekst tego zjawiska podkreśla, że w latach osiemdziesiątych XX w. nastąpiło zwiększenie płaszczyzny swobodnych politycznych zachowań obywateli. Jedną z form kontestacji władzy stała się absencja wyborcza. „Uczestnictwo w głosowaniu interpretowano jako akceptację władzy lub – co najmniej – jako wyraz konformizmu wobec niej. Absencja oznaczała natomiast kontestację systemu władzy bądź – co najmniej – wycofanie się z obcego świata polityki” (Raciborski, 1991, s. 113). Wybory parlamentarne przeprowadzone w latach: 1993, 2007 i 2015 zmotywowały do pójścia do urn nieco powyżej 50% dorosłych Polaków, a mianowicie: 52,1%, 53,9% i 50,9%. Natomiast w elekcjach do obu izb parlamentu, które odbyły się w latach: 1991, 1997, 2001, 2005 i 2011, brało udział od 40,6% do 48,9% uprawnionych obywateli, tj.: 43,2%, 47,9%, 46,3%, 40,6% oraz 48,9% (Obwieszczenia PKW o wynikach wyborów..., 1989–2016). Wynik ten wskazuje, że w ponad połowie głosowań powszechnych do Sejmu i Senatu, przeprowadzonych w okresie 1991–2015, frekwencja wyborcza nie przekroczyła pułapu 50%. Natomiast w wyborach w roku 1991 i 2005 nastąpiło jej bardzo wyraźne „załamanie”, wówczas zagłosowało tylko 43,2%, a następnie 40,6% uprawnionych.

W okresie od 19 czerwca 1994 r. do 7 lutego 2011 r. przeprowadzono 32 razy wybory uzupełniające do Senatu<sup>2</sup>. W ponad połowie z nich, a konkretnie w 18. frekwencja wyborcza nie przekroczyła 7%. W dziewięciu elekcjach uzupełniających wahała się od 7,34% do 17,11%. W wyborach uzupełniających do Senatu przeprowadzonych razem z wyborami samorządowymi 19 czerwca 1994 r. osiągnęła poziom ponad 30% (odpowiednio 31,66% i 35,17%). Natomiast w wyborach uzupełniających do Senatu połączonych z I turą przedterminowych wyborów prezydenckich 20 czerwca 2010 r. frekwencja wyborcza była rekordowa i wynosiła w poszczególnych okręgach: 47,07%, 48,97% i 53,47%.

Przeprowadzona analiza dowiodła, że frekwencja wyborcza w wyborach uzupełniających do Senatu w Polsce jest bardzo niska. Dotychczas nigdy jeszcze, poza przypadkiem elekcji uzupełniającej do Senatu połączonej z wyborami prezydenckimi w 2010 r., nie osiągnęła nawet najniższej wartości uzyskanej w wyborach przeprowadzanych równocześnie do obu izb parlamentu.

### **Polityczne skutki wyborów uzupełniających do Senatu odrodzonego w 1989 r.**

Wybory uzupełniające do Senatu wpływały również na zmianę kompozycji politycznej Senatu (Leszczyńska, 2015, s. 158–170). W Senacie I kadencji zarówno nowo wybrani mandatariusze, jak ich poprzednicy byli reprezentantami „Solidarności”. Natomiast w wyniku wyborów uzupełniających do Senatu przeprowadzanych w kolejnych kadencjach wahało polityczne zmieniało płaszczyznę. W Senacie III kadencji mandat straciło Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) na rzecz Stronnictwa Ludowo-Chrześcijańskiego (SLCh).

<sup>2</sup> Brak danych o frekwencji w wyborach uzupełniających przeprowadzonych w Senacie I kadencji.

W związku z tym, że SLD odzyskał trzy utracone wówczas mandaty senatorskie, to jego wpływy polityczne w Izbie drugiej parlamentu pozostały niezmiennie. W IV kadencji Senatu cztery wakujące mandaty po przedstawicielu AWS i kandydatach formalnie niezależnych, ale związanych z nurtem „Solidarności”, obsadzili reprezentanci SLD. Natomiast ludowcy zachowali wówczas ciągłość polityczną. Zmiana alokacji preferencji wyborczych wskazywała, że lewica ma szansę na przejęcie władzy jesienią 2001 r.

Wybory, które odbyły się w trakcie V kadencji Senatu zmieniły polityczną kompozycję Izby. Socjaldemokraci z trudem zdołali zachować tylko dwa z ośmiu wygasłych mandatów. Niewielką różnicą głosów (odpowiednio 874 głosów i 702 głosy) Sojusz wywalczył z Ligą Polskich Rodzin (LPR) wakujące miejsca w Senacie. Natomiast sześć mandatów zwolnionych przez senatorów SLD zdobyli kandydaci: Platformy Obywatelskiej (PO) – dwa, Prawa i Sprawiedliwości (PiS) – jeden, LPR – jeden, Unii Wolności (UW) – dwa. W wyborach uzupełniających do Senatu UW straciła wprawdzie jeden mandat (na rzecz LPR), ale zdobyła dwa nowe. Natomiast wakujący po przedstawicielu AWS mandat objął członek NSZZ „Solidarność”. Zarówno poprzednik jak i jego następcą należeli do tego samego ruchu katolików świeckich – Akcji Katolickiej. Głęboki kryzys zaufania do rządów lewicowych w Polsce spowodował, że preferencje wyborcze znowu zaczęły zmieniać swoje alokacje. Wyniki kolejnych elekcji wskazywały tym razem, że sympatia elektoratu zdecydowanie przesunęła się „w prawą stronę”. Wprawdzie dwójce lewicowym senatorom: G. Grabowskiej i E. Gierkowi udało się wygrać wybory do PE, ale socjaldemokraci nie zdołali już wywalczyć zwolnionych przez nich miejsc w Izbie drugiej parlamentu. Wybory uzupełniające do Senatu VI kadencji wpłynęły na zmianę politycznej konfiguracji. Opróżniony przez reprezentantkę PO fotel w Izbie drugiej izbie parlamentu zdobył kandydat z ramienia Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Lewica i Demokracji SLD+SdPL+PD+UP. Niewątpliwie sukces członka Sojuszu w tej elekcji wynikał z pragmatyzmu politycznego popierających go ugrupowań politycznych w postaci wspólnej listy Lewicy i Demokratów.

Elekcja uzupełniająca do Senatu VII kadencji miała skutki polityczne. W jej następstwie zarówno PO, jak i PiS utraciły po jednym mandacie na rzecz przedstawiciela PSL oraz kandydata bezpartyjnego.

W trakcie funkcjonowania Senatu VIII kadencji sześciokrotnie przeprowadzono elekcje uzupełniające do Senatu, które wygrało ugrupowanie Jarosława Kaczyńskiego. Kandydaci PiS nie tylko zdołali obsadzić wakujące mandaty po czterech swoich partyjnych kolegach, ale także po dwóch reprezentantach PO.

Wybory, które zorganizowano w celu uzupełnienia składu Senatu IX kadencji, nie wpłynęły na zmianę politycznej konfiguracji w Izbie drugiej parlamentu. Reprezentantka PiS zdobyła mandat zwolniony przez przedstawiciela tego ugrupowania.

### Podsumowanie

W Senacie odrodzonym w roku 1989 jak na razie wygasło 44 z 934 mandatów (4,9%). Głównymi przyczynami przedterminowego zakończenia parlamentarnej działalności senatorów były: śmierć (36,4%), objęcie ważnych stanowisk publicznych (22,8%) i wybór na posła do PE (15,9%).

Mimo, że wybory uzupełniające do Senatu RP zazwyczaj wzbudzają niewielkie zainteresowanie wśród wyborców, to ugrupowania polityczne są nimi bardzo mocno zainteresowane (Sarnecki, 1999, s. 23) i za wszelką cenę starają się zdobyć lub utrzymać wakujący mandat. Wielu polskich polityków traktuje je jak barometr wskazujący stan aktualnych nastrojów politycznych w społeczeństwie „To będzie takie mierzenie temperatury poparcia” – powiedział J. Kaczyński, promując kandydaturę Anny M. Anders na senatora (*Jarosław Kaczyński*, 2016). Zdarzało się oczywiście, że wyniki wyborów uzupełniających do Senatu RP sygnalizowały nadchodzącą zmianę polityczną (elekcje uzupełniające w IV, V i VIII kadencji) lub wskazywały na kontynuację istniejącego układu politycznego (elekcje uzupełniające w VI kadencji). Generalnie jednak ten prognostyk jest dość zawodny. Dotychczas okazał się trafny w czterech z siedmiu zakończonych kadencji Senatu<sup>3</sup>. Natomiast nakłady pieniężne na przeprowadzenie takich elekcji są bardzo wysokie. Przykładowo, z informacji Krajowego Biura Wyborczego (KBW) wynika, że koszt wyborów uzupełniających do Senatu RP w średniej wielkości okręgu wyborczym w 2014 r. wynosił 700–800 tys. zł, natomiast w największych okręgach wyborczych sięgał nawet dwóch mln zł<sup>4</sup>. Rozwiązanie tej kwestii wydaje się więc interesujące. Ordynacja wyborcza do Senatu z 1935 r. (Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. *Ordynacja wyborcza...*, art. 46) przewidywała zastępców, którzy uzyskiwali mandat w razie wygaśnięcia lub utraty mandatu przez senatora. W sytuacji, gdy senator nie posiadał już zastępcy, mandat mógł pozostać nieobsadzony do końca kadencji. Obecnie we Francji kandydaci na senatorów wskazują swoich oficjalnych zastępców w sytuacji rezygnacji lub śmierci (Konstytucja Republiki Francuskiej, art. 25). Należy jednak zaznaczyć, że w obu wyżej wymienionych przypadkach, tj. w Polsce (1935–1939) oraz obecnie we Francji wybory do Senatu nie były i nie są powszechne.

Organizowanie wyborów uzupełniających do Senatu RP razem z wyborami samorządowymi i prezydenckimi skutkowało zdecydowanym wzrostem frekwencji z kilku lub kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Z reguły odsetek głosujących w elekcjach uzupełniających do Senatu wynosił co najwyżej 7%. Natomiast, gdy takie wybory odbywały się w tym samym terminie co samorządowe lub prezydenckie, to frekwencja wzrastała powyżej 30% (w przypadku wyborów samorządowych) oraz ponad 40%, a nawet 50% (w przypadku wyborów prezydenckich). Jednak możliwość zorganizowania takich elekcji w jednym terminie zdarza się okazjonalnie.

### Bibliografia

#### Akty prawne i orzecznictwo:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. *Ordynacja wyborcza do Senatu*, Dz. U. Nr 47, poz. 320.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. Nr 19, poz. 103.

<sup>3</sup> W Senacie II kadencji nie wygasł żaden mandat. Natomiast Senat IX kontynuuje działalność zapoczątkowaną po wyborach 2015 r.

<sup>4</sup> Koszt wyborów uzupełniających do Senatu RP ZPOW-066-929/14 – na podstawie informacji udzielonej przez Janusza Płochockiego, głównego specjalisty w KBW.

- Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. *Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 58, poz. 246.
- Ustawa z dnia 10 marca 1994 r. *o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 43, poz. 164.
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Dz. U. Nr 67, poz. 350.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. *o ujawnieniu pracy służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne*, Dz. U. Nr 70, poz. 443.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 46, poz. 499.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, Dz. U. Nr 25, poz. 219.
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. *o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów*, Dz. U. 2013, poz. 1388.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz. U. Nr 21, poz. 112.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r. *w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r.*, Sygn. Akt III SW 199-200/05, Dz. U. Nr 248, poz. 2097.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., Sygn. K. 7/99, Dz. U. Nr 3, poz. 45.
- Obwieszczenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2000 r. *o podaniu do publicznej wiadomości prawomocnych orzeczeń Sądu stwierdzających niezgodność z prawdą oświadczeń osób lustrowanych*, M. P. Nr 11, poz. 236.
- Obwieszczenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2001 r. *o podaniu do publicznej wiadomości prawomocnego orzeczenia Sądu stwierdzającego niezgodność z prawdą oświadczenia osoby lustrowanej*, M. P. Nr 20, poz. 326.
- Obwieszczenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2001 r. *o podaniu do publicznej wiadomości prawomocnego orzeczenia Sądu stwierdzającego niezgodność z prawdą oświadczenia osoby lustrowanej*, M. P. Nr 10, poz. 165.
- Obwieszczenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2001 r. *o podaniu do publicznej wiadomości prawomocnego orzeczenia Sądu stwierdzającego niezgodność z prawdą oświadczenia osoby lustrowanej*, M. P. Nr 17, poz. 297.
- Postanowienie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2007 r. *o powołaniu w skład Rady Ministrów*, M. P. Nr 85, poz. 947.
- Postanowienie Prezydenta RP z dnia 18 listopada 2011 r. *o powołaniu w skład Rady Ministrów*, M. P. Nr 102, poz. 1027.
- Postanowienie Prezydenta RP z dnia 27 listopada 2013 r. *o zmianie w składzie Rady Ministrów*, M. P. 2013, poz. 1005.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 2015 r. *w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2016, poz. 4.
- Postanowienie Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 grudnia 2015 r. *w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu senatora Bohdana Paszkowskiego*, Dz. U. 2015, poz. 1297.

#### **Dokumenty:**

- Inter-Parliamentary Union, <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>, 10.0.2018.
- Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) *o wynikach wyborów do Sejmu RP i Senatu RP w latach 1991–2015 oraz wynikach wyborów uzupełniających do Senatu PRL w 1989 r. i Senatu RP w latach 1990–2016*.

- Porządek dzienny 3. posiedzenia Senatu PRL w dniach 28, 29, 31 lipca i 1 sierpnia 1989 r.* (1991), w: *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji*, Wydawnictwo Kancelarii Senatu, Warszawa.
- Sejm IX kadencji, Druk nr 470, 15 marca 1989 r. (1989), Sejm PRL, Warszawa.
- Sejm IX kadencji, Druk nr 472, 15 marca 1989 r. (1989), Sejm PRL, Warszawa.
- Sprawozdanie stenograficzne z 72 posiedzenia Senatu w dniach 17–18 listopada 2004 r., (2004), Senat RP, Warszawa.
- Wybory do Parlamentu Europejskiego w powyborczych deklaracjach Polaków* (2014), BS/96/214, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa.

#### **Artykuły i opracowania naukowe:**

- Abrams D., Vauclair Ch.-M., Swift H., *Predictors of attitudes to age across Europe*, Centre for the Study of Group Processes, University of Kent on behalf of Department for Work and Pensions, <http://research.dwp.gov.uk.asd/asd5/rports2011-2012/rrep735.pdf>, 25.11.2012.
- Ciemniewski J. (2010), *Dwuzbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- Chmaj M., Skrzydło W. (2015), *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Codogni P. (2012), *Wybory czerwcowe 1989 roku*, Wydawnictwo Instytut Pamięci Narodowej, Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Warszawa.
- Dudek A. (2002), *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, Wydawnictwo Arcana, Kraków.
- Dziubiński K. (1990), *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak–Wałęsa*, Wydawnictwo SYLWA, Warszawa.
- Grajewski K. (2006), *Status prawny posła i senatora*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Jagielski M. (2013), *Prawo wyborcze – wersja β*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa.
- Leszczyńska K. (2015), *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Olszewski E. (2010), *Polacy w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, w: *Rzeczpospolita Polska 1989–2009. Problemy wybrane*, red. K. Leszczyńska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Orłowski W. (2000), *W sprawie nowego prawa wyborczego do Senatu*, w: *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Raciborski J. (1991), *Zachowania wyborcze Polaków w warunkach zmiany systemu politycznego*, w: *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Raciborski, Wydawnictwo Instytut Socjologii UW, Warszawa.
- Sarnecki P. (1999), *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Sokół W. (2007), *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Trembicka K. (2003), *Okrągły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Żukowski A. (2004), *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Żukowski A. (2012), *Wybory uzupełniające*, w: *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzkiego, tom II: *Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Wydawnictwo a Wolters Kluwer business, Warszawa.

#### **Artykuły prasowe i internetowe:**

- IAR, PAP, *Elżbieta Bieńkowska komisarzem Unii w trzech dziedzinach*, Polskie Radio PL, Portal Polskiego Radia S.A., <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1229291>, 2.01.2015.

Jarosław Kaczyński w Suwałkach, 20.02.2016, <https://radio5.com.pl/jaroslaw-kaczynski-w-suwalkach>, 21.02.2016.

Sygut T. (2004), *Tajemnice Senatu. Tylko jawne głosowanie może zlikwidować senacką sytuację*, „Przegląd”, nr 49.

---

## Reasons and political consequences of by-elections to the Polish Senate

### Summary

In the opinion of Polish politicians, by-elections to the Senate of the Republic of Poland have a barometer function, reflecting the political climate in the society. The objective of the present article is to indicate the reasons for and political consequences of mid-term expiry of senators' mandates. In comparing the research results obtained by analyzing the topic of this article we attempted to answer the following research questions: 1) what factors influence the expiry of senators' mandates in Poland?; 2) what is voter turnout in these elections, when compared to the ordinary elections to the Polish parliament (Sejm and Senate)? 3) to what extent do the by-elections to the Senate influence the change in its political composition?; 4) do they form a credible barometer of the political climate in the society?

The research methods applied (institutional-legal, statistical, and comparative) allowed us to formulate our conclusion. So far, 44 senators' mandates (4.9%) have expired. The main reasons for that have been death (36.4%), appointment to high public offices (22.8%), or being elected EMP (15.9%). The Senate by-elections have been conducted 37 times, and they have usually generated limited interest of voters (usually around 7%). Nevertheless, in several cases their results signalled the upcoming political change (by-elections in the IV, V and VIII terms) or the continuation of the existing political arrangement (by-elections in the VI term of office). The general efficiency of this forecast is rather elusive; it turned out to be correct in four out of seven terms of Senate.

**Key words:** Senate of the Republic of Poland, by-elections, expiry of mandate, political forecast





Przemysław OSIEWICZ

Adam Mickiewicz University, Poznań

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6883-7307>

## EU-Iran Relations in the Post-JCPOA Period: Selected Political Aspects

**Abstract:** After the 1979 revolution, Europe's policy of engaging Iran differed from the American approach. The circumstances changed in 2002, when the international community learnt about the undeclared nuclear sites at Arak and Natanz, as well as the scale of the Iranian nuclear program. The situation became even more complex when Mahmoud Ahmadinejad came to power in 2005. From that moment on, the European Union has changed its attitude toward Iran. Moreover, after Mahmoud Ahmadinejad had been re-elected under controversial circumstances in 2009, the EU intensified sanctions against Iran, even in such cases when they were divergent from member states' interests.

Bilateral affairs began to normalize after the presidential victory of Hassan Rouhani in 2013. Two years later, the EU and other powers from the P5+1 group signed the Joint Comprehensive Plan of Action with Iran. Has the signing of the JCPOA had any impact on Iran-EU political relations as far as non-nuclear related issues are concerned? In order to answer this question, one has to analyze their political relations prior to and after the signing of the deal.

Selected political aspects are taken into consideration, including proliferation related issues, attitudes toward changes in the Arab world, regional conflicts, especially in Syria and Yemen, combating the so-called Islamic State, humanitarian aid to undocumented Afghan refugees, as well as civil liberties and human rights violations in Iran.

**Key words:** the European Union, Iran, Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA, international sanctions

---

### Introduction

The bilateral relations between the Islamic Republic of Iran and the European Union are complex and highly specific. Their analysis has to be based on the fact that Iran is a unitary state, while the EU is a political and economic union of 27 states. As regards the framework for their bilateral relations in the post-Cold War era, one could observe the transformation of the EU foreign policy from a 'Critical Dialogue' to 'Comprehensive Dialogue' at the turn of the century. Undoubtedly, this process made quite an impact on the current state of affairs.

This article is dedicated to the current state of EU-Iran relations after 2015, namely after the signing of the Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA. The agreement was signed in Vienna by representatives of the P5+1 group, namely the five permanent members of the United Nations Security Council and Germany, as well as by negotiators representing Iran and the European Union. On the basis of this deal, Iran agreed for the reduction of all installed centrifuges by two-thirds and its stockpile of low-enriched uranium, as well as the reintroduction of the EU and US sanctions unless it meets the requirements and the redesign of the Arak heavy-water reactor so that it cannot produce weapons grade plutonium (Kaya, Sartepe, 2015, p. 5).

Has the signing of the JCPOA had any impact on Iran-EU political relations as far as non-nuclear related issues are concerned? In order to answer this question one has to compare situations prior to and following the signing of the JCPOA. The chosen period covers Mahmoud Ahmadinejad and Hassan Rouhani's presidencies, namely between 2005 and 2017. Selected political aspects were taken into consideration, including nuclear proliferation related issues, attitudes toward changes in the Arab world, regional conflicts, especially in Syria and Yemen, combating the so-called Islamic State, humanitarian aid to undocumented Afghan refugees, as well as civil liberties and human rights violations in Iran. The analysis is based on primary sources, monographs, academic articles, and reports.

### **The Framework for Bilateral Cooperation: From 'Critical Dialogue' to 'Comprehensive Dialogue'**

The end of the Cold War and the death of Ayatollah Khomeini determined the position of Iran on the international stage in the 1990s. Internal as well as external changes opened the door to the significant revision of Iranian foreign policy objectives. Shireen T. Hunter points out that, since the establishment of the European Union, its relations with Iran "have been mostly conducted within the EU framework and in the context of, first, the critical dialogue and, later, the comprehensive dialogue" (Hunter, 2010, p. 84).

Soon after its establishment in 1992, the EU introduced critical dialogue, namely a common and new approach to Iran. The main aim of the critical dialogue was to acknowledge American concerns in principle, and at the same time improve relations with Iran. Representatives of EU institutions assumed that engagement would encourage Iran to moderate its policies. In practice, however, such an approach appeared to be more effective in case of trade and economic cooperation rather than in the case of Iran's policies on the Middle East peace process, or on human rights violations (Moshaver, 2003, p. 294). The way to comprehensive dialogue between the EU and Iran was opened when Mohammad Khatami became the Iranian president in 1997. The new president tried to improve relations with European partners. This rapprochement was necessary after the assassinations in Paris and Berlin.<sup>1</sup> The European Union tried to strengthen Khatami and the moderate reformists around him in return (Rieffer-Flanagan, 2013, p. 155).

The US-led war in Iraq, and the disagreement between some EU member states, especially Germany and France, and the United States created a new situation. According to Anoushiravan Ehteshami, "both Iran and the European Union had much to gain from putting the EU's constructive engagement dialogue with Tehran. Iran could try to engage Europe against the United States; the European Union could claim to be taking direct and effective action to bring Iran into line on the nuclear and other issues without the need or threat of use of force" (Ehteshami, 2014, p. 278). Yet everything changed when

---

<sup>1</sup> EU-Iran relations became strained after the killings of Iranian exiles in France and Germany. The former Prime Minister of Iran, Shapour Bakhtiar was killed in Paris in August 1991 and a group of Kurdish dissidents in Berlin in September 1992. The court ruling of 1997, blaming the Iranian intelligence for the attack at the Mykonos Greek restaurant in Berlin, resulted in a political crisis between Iran and the EU.

the international community learnt about the scale of the Iranian nuclear project. In June 2003, the IAEA Board of Governors expressed concern about Iran's failures and lack of cooperation with the agency. The actions taken by the Iranian government attracted a lot of criticism, especially as some experts feared that Iran might have acquired nuclear weapons. The situation became even more complex when Mahmoud Ahmadinejad was elected president of the Islamic Republic of Iran in 2005.

### EU-Iran Relations in the Pre-JCPOA Period

One of the most important factors shaping EU-Iran relations at the very beginning of the 21<sup>st</sup> century was the Iranian nuclear program. This project resulted in tense relations and led to international sanctions. The European Union's representatives became very concerned. Some EU member states decided to prevent Iran from acquiring nuclear weapons. Following the IAEA Board of Governors statement, France, Germany and the UK decided to initiate a joint action. Their ministers of foreign affairs formed a diplomatic group, which is often referred to as EU-3 (*Iran's Strategic*, 2005, p. 17–18). This group attempted to limit the Iranian nuclear program. It was enlarged in 2006, when China, Russia, and the United States joined EU-3. Then some politicians and journalists coined a new name, namely EU3+3. Most analysts, however, used another name – the P5+1 group.

The situation became even more complex when Mahmoud Ahmadinejad won the presidential elections in 2005. His predecessor, Khatami, was perceived as a reformist, and a leader that could have changed Iran's relations with the West. The victory of Ahmadinejad, however, shattered that prospect. Furthermore, the European engagement with Iran in order to mitigate its radical behavior seemed to have failed as well (Drenou, 2008, p. 83). According to Walter Posch, Ahmadinejad's "inflammatory remarks on Israel and denial of the Holocaust, which are particularly sensitive issues in Europe, poisoned the diplomatic climate. They also destroyed the inroads achieved during the Khatami presidency" (Posch, 2010, p. 191).

Ahmadinejad's harsh rhetoric and anti-Western comments resulted in a loss of confidence that Iran's intentions were to use its nuclear program exclusively for peaceful purposes. As Shahram Akbarzadeh and Dara Conduit put it, "President Ahmadinejad's provocative style had brought Iran to the brink of catastrophe. On more than one occasion, Washington or Tel Aviv threatened military intervention, while economic sanctions and fiscal mismanagement wreaked havoc on the oil-rich Iranian economy" (Akbarzadeh, Conduit, 2016, p. 2). EU member states, as well as EU institutions, were also alarmed at reports informing about the progress of the work of Iranian scientists. Because there were increasing doubts as to the peaceful nature of the nuclear program, the United Kingdom and France proposed to implement a full embargo on oil at the end of 2011.

EU-Iran relations further deteriorated when the European Union imposed economic sanctions on Iran in 2012 (*Council regulation*, 2012). The EU banned member states from importing oil, and introduced new financial sanctions which in practice excluded Iran from the global financial system (Juneau, 2013, p. 28). This way, European institutions intended to exert pressure on the Iranian government and force it to abandon its

nuclear program, or at least agree to more detailed controls. The only hesitation centered on the lack of sufficient oil supplies. Yet the situation changed when Saudi Arabia declared that it would seek to make up the difference, and this statement triggered the European action (Cordesman, Gold, Coughlin-Schulte, 2014, p. 45). Maaïke Wærnaar underlines the fact that as Western pressure on Iran persisted, relations with important economic partners were made increasingly difficult and Iranians felt the effect of international sanctions (Wærnaar, 2013, p. 134–135).

Yet the problem was that even when the EU introduced those extensive sanctions, its approach toward Iran was still softer than the American one. According to Shahriar Sabet-Saeidi, the European Union always takes a softer position towards Iran than the United States on controversial issues. The main reason is Europe needs Iran's help to secure its interests in Iraq and Afghanistan, as well as in the Middle East (Sabet-Saeidi, 2011, p. 65). And this constructive European attitude resulted in, for example, the first diplomatic success in Geneva in 2013.

Another factor was related to the political changes in the Arab world after 2011. This process represented a serious challenge to the European Union and Iran. Both sides welcomed the political changes in the Middle East region after 2011, yet for different reasons. Europeans tried to respond to these changes by protecting their interests in the framework of the well-established Euro-Mediterranean relations and the European Neighborhood Policy. For this reason the first EU reactions did not support progressive changes in the region (Bicchi, 2014, p. 435; Fioramonti, 2012, p. 29). According to Tobias Schumacher, this strategy endangered trust in the EU as a crisis manager and a potential promoter of democracy. The EU's 'informational diffusion' was thus replaced by 'informational confusion'. European indecision was characterized by "the predominance of uncoordinated intergovernmental action over collective efforts which continued to generate friction" (Schumacher, 2015, p. 563).

At the same time, Iran aimed at strengthening its regional role. In the opinion of Morgane Colleau, "Iran's history of great civilization and its cultural legacy have produced long-standing national perceptions of a legitimate and key role to play in the regional environment" (Colleau, 2017, p. 89). The main problem was, however, a dual foreign policy. While Supreme Leader Ali Khamenei perceived changes in the Arab world as being inspired by the Iranian revolution, President Mahmoud Ahmadinejad was convinced that the so-called Arab Spring derived from an American-Israeli conspiracy. Its main aim was to create divisions within the Islamic world. According to Amir Mohammad Haji-Yousefi, "the consequence of the first perception is the widespread support of people's political struggles in the region, establishment and development of relations at a societal level, whereas the second perception has resulted in a strengthening of ties between Tehran and the states in the region so as to prevent the instability and division of these states" (Haji-Yousefi, 2012, p. 23). From the EU's point of view, both perceptions were unacceptable.

Despite these tensions and political differences, the EU continued to fund humanitarian projects targeting Afghan refugees in Iran. This support was initiated in 1997. Its primary aim is to help refugees, while the secondary aim is to prevent Afghan refugees from making the move to Europe. The EU offers assistance to people who seek safety from pervasive insecurity, because the Iranian government has so far deported thousands of

Afghan refugees. There were more than 200,000 Afghans in 2007 alone (Stanzel, 2016). Obviously, the more projects financed on the spot, the bigger chance that they would stay in Iran instead of moving onward to the EU.

In the pre-JCPOA period the European Union was very critical of respect for civil liberties and human rights in Iran. The best example was the EU's reaction to the controversial re-election of Mahmoud Ahmadinejad and the oppression of participants in the Green Movement's protests in 2009. Two years later the EU adopted restrictive measures related to human rights violations in Iran. The most important measures were related to the asset freeze and visa bans for individuals who from the EU's point of view were responsible for such violations. In addition, European countries agreed that they will not allow any EU company to export to Iran any "equipment which might be used for internal repression and equipment for monitoring telecommunications" (*Measures responding*, 2017).

The best opportunity for improving bilateral relations appeared when Hassan Rouhani won the presidential elections and came to power in 2013. Javad Zarif, the newly appointed minister of foreign affairs, openly said that the president intended, among others, to improve relations with the West, including European partners. In his article entitled *What Iran Really Wants: Iranian Foreign Policy in the Rouhani Era*, Javad Zarif declared: "Iran will also engage with European countries and other Western states with the goal of reinvigorating and further expanding relations. This normalization process must be based on the principles of mutual respect and mutual interest, and it must address issues of legitimate concern to both sides" (Zarif, 2014, p. 10).

President Rouhani and his aides resumed negotiations and gave new impetus to the talks with the P5+1 group. The first step towards normalization of bilateral relations took place with formal adoption of the Joint Plan of Action in Geneva in 2013 (*Joint*, 2013). The JPA was in line with Iranian interests, especially as far as EU-Iran bilateral trade was concerned. Although the EU decided not to lift its sanctions imposed on Iran in 2012, trade turnover increased by 68 percent in 2014 alone (Entessar, Afrasiabi, 2015, p. 169).

Finally, the new approach of Iranian diplomacy resulted in the signing of the Joint Comprehensive Plan of Action, which took place in Vienna on July 14, 2015.<sup>2</sup> In comparison with the previous ten years, the deal was a political milestone in Iran's relations with the West in general, and in particular with the EU.

### **The Post-JCPOA Period: Political Aspects**

Within the framework of the JCPOA, Iran committed to:

- reduce its stockpile of low-enriched uranium by 98 percent;
- put more than two thirds of its centrifuges in storage;
- modernize the Arak heavy water reactor;
- stop enriching uranium at the Fordow facility for 15 years;
- agree to multilayered supervision of its entire nuclear infrastructure by the IAEA (*Joint*, 2015).

---

<sup>2</sup> For more about the negotiation process see: Parsi, Trita (2017), *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*, Yale University Press, New Haven and London.

Iran complied with the JCPOA obligations, and therefore the implementation of sanctions relief began faster than expected. Although there were some problems and concerns related to the ballistic missile program, the European Union and its member states waited for the definitive opinion of the International Atomic Energy Agency (Axworthy, 2017, p. 173). On January 16, 2016, the IAEA announced that Iran had met the fundamental conditions envisaged in the JCPOA (*Verification*, 2016). On January 22, the Council decided to lift the nuclear-related sanctions (*Council Implementing*, 2016). That day is often referred to as 'Implementation Day'. Some restrictions remained in place, for instance, the arms embargo and missile technology sanctions. In addition, some persons and entities remained subject to the asset freeze and visa ban (*Information Note*, 2016).

There are three main objectives of EU-Iran relations in the post-JCPOA period, namely:

- the full implementation of the main provisions of the accord;
- increased cooperation in areas of mutual interest;
- promotion of regional peace, security, stability, and peaceful settlement of regional conflicts (*Iran and the EU*, 2016).

The JCPOA opened the door to political dialogue as well as new investments and a further increase in trade turnover. On the basis of the joint statement of the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy Federica Mogherini and Javad Zarif of April 2016, the EU is likely to improve banking cooperation, plan some investments under the umbrella of the European Investment Bank, cooperate in a variety of sectors, and build on expertise in the field of SMEs. The EU also supports Iran's membership of the World Trade Organization, and its further integration into the world economy.

The post-JCPOA situation, nevertheless, has become much more complex and unpredictable since Donald Trump won the US presidential elections in November 2016. Even as a candidate, he often criticized the Obama administration for the deal with Iran. For instance, during a speech addressed to the American Israel Public Affairs Committee – AIPAC of March 2016, Donald Trump said as follows: "My number-one priority is to dismantle the disastrous deal with Iran. And let me tell you, this deal is catastrophic for America, for Israel and for the whole of the Middle East. The problem here is fundamental. We've rewarded the world's leading state sponsor of terror with \$150 billion, and we received absolutely nothing in return. They can keep the terms and still get the bomb by simply running out the clock. And of course, they'll keep the billions and billions of dollars that we so stupidly and foolishly gave them" (Trump, 2016).

European institutions do not see any need for an introduction of new non-nuclear sanctions, as suggested by some members of President Donald Trump's entourage. Nevertheless, while the European powers do not support new sanctions against Iran, they are closely watching Iran's role in the region. Regional order, peace and stability in the Middle East remain significant, especially to key member states like France, Italy, and Germany. If Iran or its proxies cross any red line; for instance, any direct engagement in the Yemeni conflict, or any hostile actions against Arab states in the Persian Gulf, Brussels may be open to the Trump administration's suggestions. Yet everything indicates that the EU would rather focus on cooperating with Iran, especially on such issues as trade, combating terrorism, and the refugee crisis.

The European Union has not reacted to any of the warnings coming from President Donald Trump, at least for the moment. For instance, on January 12, 2018 the US president declared: “Today, I am waiving the application of certain nuclear sanctions, but only in order to secure our European allies’ agreement to fix the terrible flaws of the Iran nuclear deal. This is the last chance. In the absence of such an agreement, the United States will not again waive sanctions in order to stay in the Iran nuclear deal. And if at any time I judge that such an agreement is not within reach, I will withdraw from the deal immediately” (Trump, 2016). He presented his opinion the day after an EU/E3 and Iran meeting on January 11, 2018, when Federica Mogherini had made the following statement: “While we have expressed concerns related to other issues, such as development of ballistic missiles and increasing tensions in the region, these issues are outside the scope of the nuclear agreement and are and will be addressed in the relevant formats and fora. The deal is working; it is delivering on its main goal, which means keeping the Iranian nuclear program in check and under close surveillance. The European Union remains committed to support the full and effective implementation of the agreement, including to make sure that the lifting of nuclear related sanctions has a positive impact on trade and economic relations with Iran, including benefits for the Iranian people” (Mogherini, 2018). Her statement, no doubt, is underpinned by the facts. Since the JCPOA was finalized, a large number of European delegations have paid official visits to Tehran. What is more, European countries support Iran’s ambitions to accede to the World Trade Organization, although the United States opposes this initiative (Katzman, 2017, p. 51), and EU imports from Iran increased 334.8 percent and exports by 27.8 percent in 2016 alone (*Iran*, 2017).

As regards the process of political changes in the Arab world after 2011, Iran’s position, as well as political and military involvement in the ongoing Syrian conflict is in line neither with the EU’s expectations, nor the interests of its member states. While the Iranian government still supports Syrian President Bashar al-Assad, the European Union demands his surrender and will not accept any political role for him in post-war Syria.

The same applies to the ongoing conflict in Yemen. In this particular case, the conflict gained momentum in spring 2015, when the Saudi Arabian-led intervention began, so it is impossible to compare the EU and Iran’s positions prior to and after the signing of JCPOA. Nevertheless, one can notice some important differences as far as their current stances are concerned.

The rise of the so-called Islamic State brought Iran and the European Union’s shared interests into sharper focus. After 2014, it became clear that it would be almost impossible to defeat this terrorist organization without Iranian ground forces and Iran backed militias, especially in Iraq. Supreme Leader Ali Khamenei condemned the terrorist attacks in France and addressed young people in Europe and the United States in November 2015. This way Iran confirmed its anti-IS stance and the existence of convergent interests in the Middle East and beyond the region. Yet, at the same time, the supreme leader criticized the West: “Alongside this direct support, the palpable and known supporters of Takfiri terrorism, despite having the most primitive political establishments, have always been among the allies of the West, and that is while the most progressive and the clearest thoughts born out of dynamic democracies in the region have been ruthlessly suppressed. The West’s double-standards vis-à-vis the movement of awakening in the Muslim world is a telling example of contradiction in the Western policies” (Khamenei, 2015).

In the post-JCPOA period the European Union continues to give humanitarian assistance to Iran. In 2017, the European Commission allocated 10 million euro to Afghan refugees, especially to integrate their children into the Iranian education system (*European*, 2018). Another 5 million euro will be transferred to Iran in 2018 (*Humanitarian Aid*, 2018).

Although the EU decided to lift nuclear-related sanctions against Iran after the signing of the JCPOA, it still extends sanctions responding to serious human rights violations. On April 11, 2017, the Council of the EU decided to extend the measures put in place in 2011 until April 13, 2018. At present these sanctions include a travel ban and an asset freeze against 82 people, as well as a ban on exports of equipment which might be used for internal repression (*Council extends*, 2017). Despite this, however, some analysts and politicians criticized the EU's weak response to the latest wave of anti-government protests in January 2018 (Snell, 2018; Erlanger, 2018; Vaez, 2018). Did the EU compromise on them in order to avoid bilateral tensions with Iran? For the moment everything indicates that the European Union adopted a strategy of 'wait and see'. Although EU institutions are monitoring the current developments and extending sanctions related to human rights violations, they do not intend to provoke the Iranian side with no apparent reason. Of course, European states may seek other reasons to put pressure on Iran. For instance, in January 2018, German diplomacy considered the introduction of new sanctions in order to support the US administration's point of view and in response to the Iranian missile program as well as meddling in the ongoing conflicts in the Middle East region (*European countries*, 2018). Yet, at least for the moment, everything indicates that the EU is satisfied with provisions of the JCPOA deal, the process of its implementation as well as the first tangible results.

### Conclusion

The signing and implementation of the JCPOA improved political relations between the European Union and Iran. It seems that the deal increased mutual confidence not only in case of nuclear-related aspects, but also in case of non-nuclear issues. Although there are still some divergent aspects like their attitudes toward changes in the Arab world or human rights violations in Iran, one can say that the signing of the JCPOA has had a moderate impact on EU-Iran political relations since 2015. Both the EU and Iran have developed bilateral cooperation on diplomatic contacts, the EU's assistance to undocumented Afghan refugees, further implementation of the JCPOA's provisions, Iran's membership of the WTO, and trade.

Nothing indicates, at least for the moment, that the EU might change its general approach towards Iran. Europeans do not intend to renegotiate or amend the deal, as suggested by US President Donald Trump. Yet the situation might change if Iran crossed any red line, for instance, in the case of the ballistic missiles program, serious human rights violations or engagement in any new conflict in the Middle East. The initiative of German diplomacy of January 2018 is the best proof that Iranians should not be absolutely certain that the EU will never change its position on the JCPOA. For the time being, trade and potential investments seem to be driving bilateral relations, but Europeans



may change their mind once their companies begin losing tenders or contracts. President Rouhani and Javad Zarif seem to understand that, and that is the reason why they are paying attention to constructive and fruitful relations with the EU. They also know that Iran stands to gain, as long as there is a difference of positions between the EU and the United States.

### Bibliography

- Akbarzadeh S., Conduit D. (2016), *Rouhani's First Two Years in Office*, in: *Iran in the World: President Rouhani's Foreign Policy*, eds. S. Akbarzadeh, D. Conduit, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Axworthy M. (2017), *Iran: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, New York.
- Bicchi F. (2014), *Europe and the Arab Uprisings: The Irrelevant Power?*, in: *The New Middle East: Protest and Revolution in the Arab World*, ed. F. A. Gerges, Cambridge University Press, New York.
- Colleau M. (2017), *The Kaleidoscope of Iran's Foreign Policy in the Context of Profound Regional Upheavals*, in: *Reassessing Order and Disorder in the Middle East: Regional Imbalance or Disintegration?*, ed. R. Mason, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Cordesman A. H., Gold B., Coughlin-Schulte C. (2014), *Iran – Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, Center for Strategic & International Studies, Washington D.C.
- Council Extends by One Year Sanctions Responding to Serious Human Rights Violation* (2017), The Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/11/iran-sanctions/>, 18.02.2018.
- Council Implementing Decision (CFSP) 2016/78 of 22 January 2016 implementing Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran, "Official Journal of the European Union", L 16, 23.01.2016.
- Council Regulation No 267/2012 of 23 March 2012 concerning restrictive measures against Iran and repealing Regulation No 961/2010, "Official Journal of the European Union", L 88, 24.03.2012.
- Drenou A. Th. (2008), *Iran: Caught Between European Union – United States Rivalry?*, in: *Iran's Foreign Policy From Khatami to Ahmadinejad*, eds. A. Ehteshami, M. Zweiri, Ithaca Press, Reading.
- Ehteshami A. (2014), *The Foreign Policy of Iran*, in: *The Foreign Policies of Middle East States*, eds. R. Hinnebusch, A. Ehteshami, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Entessar N., Afrasiabi K. L. (2015), *Iran Nuclear Negotiations: Accord and Détente Since the Geneva Agreement of 2013*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Erlanger S. (2018), *Europe Resists Trump's Call for Tougher Measures on Iran*, "The New York Times", 3.01.2018.
- European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations* (2018), European Commission, [http://ec.europa.eu/echo/where/asia-and-pacific/iran\\_en](http://ec.europa.eu/echo/where/asia-and-pacific/iran_en), 6.02.2018.
- European Countries Ready to Impose New Sanctions on Iran in Response to US Pressure – report* (2018), "The National", <https://www.thenational.ae/world/europe/european-countries-ready-to-impose-new-sanctions-on-iran-in-response-to-us-pressure-report-1.697146>, 21.01.2018.
- Fioramonti L. (2012), *Promoting Human Rights and Democracy: A New Paradigm for the European Union*, in: *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, ed. J. Peters, Lexington Books, Lanham.
- Haji-Yousefi A. M. (2012), *Iran and the 2011 Arab Revolutions: Perceptions and Actions*, "Discourse: An Iranian Quarterly", vol. 10, no. 1–2.
- Humanitarian Aid: 37.5 million euro for Afghanistan, Pakistan and Iran* (2018), The European Commission, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-384\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-384_en.htm), 30.01.2018.

- Hunter S. T. (2010), *Iran's Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Resisting the New International Order*, Praeger, Santa Barbara.
- Information Note on EU Sanctions to be Lifted Under the Joint Comprehensive Plan of Action* (2016), European External Action Service, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/iran\\_implementation/information\\_note\\_eu\\_sanctions\\_jcpoa\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/iran_implementation/information_note_eu_sanctions_jcpoa_en.pdf), 23.01.2016.
- Iran* (2018), European Commission, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/>, 18.02.2018.
- Iran and the EU* (2016), European External Action Service, [https://eeas.europa.eu/delegations/iran/2281/iran-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/iran/2281/iran-and-eu_en), 22.10.2016.
- Iran's Strategic Weapons Programmes: A Net Assessment* (2005), The International Institute for Strategic Studies, London.
- Joint Comprehensive Plan of Action (2015), U.S. Department of State, <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>, 14.07.2015.
- Joint Plan of Action (2013), Geneva, 24.11.2013.
- Juneau T. (2013), *Iran: rising but unsustainable power; unfulfilled potential*, in: *Iran Foreign Policy since 2001: Alone in the world*, eds. T. Juneau, S. Razavi, Routledge, New York.
- Katzman K. (2017), *Iran's Foreign and Defense Policies*, U.S. Congressional Research Service, R44017.
- Kaya S., Sartepe Z. (2015), *Contentious Politics in Iran: Factions, Foreign Policy and the Nuclear Deal*, "Alternatives: Turkish Journal of International Relations", vol. 14, no. 3.
- Khamenei A. (2015), *Ayatollah Khamenei Urges Western Youth to Facilitate Correct Interaction with Muslims*, <http://www.leader.ir/en/content/13964/Ayatollah-Khamenei-issues-a-second-letter-to-the-youth-in-Western-countries>, 30.11.2015.
- Measures responding to serious human rights violations: Iran* (2017), The European Council, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/>, 18.02.2018.
- Mogherini F. (2018), *Iran: EU committed to full implementation of nuclear deal*, EEAS, Taskforce Iran, [https://eeas.europa.eu/delegations/iran/38156/iran-eu-committed-full-implementation-nuclear-deal\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/iran/38156/iran-eu-committed-full-implementation-nuclear-deal_en), 11.01.2018.
- Moshaver Z. (2003), *Revolution, Theocratic Leadership and Iran's Foreign Policy: Implications for Iran-EU Relations*, "The Review of International Affairs", vol. 3, no. 2.
- Posch W. (2010), *Iran and the European Union*, in: *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*, ed. R. Wright, United States Institute of Peace Press, Washington D.C.
- Rieffer-Flanagan B. A. (2013), *Evolving Iran: An Introduction to Politics and Problems in the Islamic Republic*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Sabet-Saeidi S. (2011), *Iranian-European Relations: A Strategic Partnership?*, in: *Iran's Foreign Policy: From Khatami to Ahmadinejad*, eds. A. Ehteshami, M. Zweiri, Ithaca Press, Reading.
- Schumacher T. (2015), *The European Union and Democracy Promotion: Readjusting to the Arab Spring*, in: *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*, ed. L. Sadiki, Routledge, New York.
- Snell J. (2018), *European Leaders' Response to Iran Protests is Weak and Disingenuous*, The New Arab, <https://www.alaraby.co.uk/english/Comment/2018/1/2/EU-response-to-Iran-protests-is-weak-and-disingenuous>, 2.01.2018.
- Stanzel A. (2016), *Eternally Displaced: Afghanistan's Refugee Crisis and What It Means for Europe*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief ECFR 170, May.
- Trump D. (2016), *Speech to AIPAC*, <http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>, 21.03.2016.
- Trump D. (2018), *Statement by the President on the Iran Nuclear Deal*, The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/>, 12.01.2018.

- Warnaar M. (2013), *Iranian Foreign Policy During Ahmadinejad*, Palgrave Macmillan, New York.
- Vaez A. (2018), *Can Europe Save the Iran Deal? Time for It to Consider a Plan B*, "Foreign Affairs", <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-01-16/can-europe-save-iran-deal?cid=int-fls&pgtype=hpg>, 16.01.2018.
- Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231/2015 (2016), IAEA Board of Governors, GOV/INF/2016/1, 16.01.2016.
- Zarif M. J. (2014), *What Iran Really Wants: Iranian Foreign Policy in the Rouhani Era*, "Foreign Affairs", May/June.

---

## Relacje Unii Europejskiej z Iranem po zawarciu porozumienia nuklearnego (JCPOA). Wybrane aspekty polityczne

### Streszczenie

Po 1979 roku podejście państw europejskich w stosunku do Iranu różniło się znacząco od polityki prowadzonej przez Stany Zjednoczone. Okoliczności uległy zmianie, gdy w 2002 roku społeczność międzynarodowa dowiedziała się o istnieniu dwóch tajnych ośrodków badawczych w Araku i Natanzie, w których Irańczycy prowadzili badania nad energią atomową. Sytuacja stała się jeszcze bardziej złożona, gdy w 2005 roku urząd prezydenta Iranu objął Mahmud Ahmadinejad. Wówczas Unia Europejska wyraźnie zaostrzyła swoje stanowisko w sprawie irańskiego programu atomowego. Co więcej, po kontrowersyjnej wygranej Ahmadinejada i wyborze na drugą kadencję, Unia wprowadziła sankcje nawet w takich przypadkach, w których były one rozbieżne z interesami poszczególnych państw członkowskich.

Stosunki dwustronne uległy normalizacji dopiero po objęciu prezydentury przez Hasana Rouhaniego. Zainicjowane przez niego nowe podejście w ramach prowadzonej polityki zagranicznej umożliwiło podpisanie przez Iran porozumienia nuklearnego (JCPOA – the Joint Comprehensive Plan of Action) z grupą P5+1 w 2015 roku. Główny problem badawczy brzmi: czy i w jaki sposób podpisanie porozumienia wpłynęło na stan stosunków politycznych pomiędzy Unią Europejską a Iranem? Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie, analizie poddano stanowiska stron w odniesieniu do wybranych kwestii politycznych przed i po podpisaniu porozumienia.

Wśród wybranych zagadnień, poddanych analizie w niniejszym artykule, znalazły się: kwestia proliferacji, stosunku do zmian politycznych w świecie arabskim, zwłaszcza w Syrii i Jemenie, zwalczanie organizacji tzw. Państwa Islamskiego, pomoc humanitarna dla afgańskich uchodźców w Iranie, a także poszanowanie praw wolności obywatelskich w Iranie.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, Iran, porozumienie nuklearne z Iranem, JCPOA, sankcje międzynarodowe



M. Syaprin ZAHIDI and MUSFIROH<sup>1</sup>

University of Muhammadiyah Malang, East Java, Indonesia  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8482-7600>

## The Melanesian Spearhead Group in terms of Indonesia's interest

**Abstract:** This qualitative study aims to encompass Indonesia's interest in seeking to join the MSG (Melanesian Spearhead Group). An in-depth interview was carried out with the Director of Directorate General of Asia, Pacific, and Africa under the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia aiming to obtain valid data supported by literature reviews. The findings indicate that Indonesia's attempts to join the MSG or Melanesian intergovernmental organizations basically aim to maintain domestic stability which, in this context, refers to closing down separatist movements that still exist in Indonesia, such as the FPM (Free Papua Movement), that explicitly receive international support from Melanesian countries sharing the same racial background. In an effort to preserve the country's sovereignty, Indonesia, in the era of President Joko Widodo, strives to join the MSG to prevent the Melanesian intergovernmental organization from supporting such separatist groups, which from Indonesia's perspective could disrupt the unity of the Republic of Indonesia.

**Key words:** Indonesia's interest, Melanesian Spearhead Group, Separatist

---

### Introduction

Historically, the close relations between Indonesia and South Pacific countries were actually established in 1984 as the issue of Irian Jaya (nowadays known as Papua) gradually emerged. This issue was triggered by the armed acts of aggression performed by the Free Papua Movement (FPM) through numerous attacks aimed at Indonesian military, civilians, and transmigration facilities in various villages in Irian Jaya.

These attacks could eventually be stopped by Indonesian military. However, this counterattack raised serious concerns in relations between Indonesia and Papua New Guinea. This was due to the fact that, when running from armed aggression to state border areas, the members of the FPM incited surrounding communities by saying that Indonesian military would conduct a counterattack upon them. This later became a trigger to the massive influx of refugees to the territory of Papua New Guinea and sparked off many refugee issues for the government of Papua New Guinea (Harris, Brown, 1985).

The government of Papua New Guinea, as a consequence, provided refugee camps for Irian Jaya people who entered the territory of Papua New Guinea; nevertheless, this led to various problems around the camps, such as violence perpetrated by some refugees upon Indonesian journalists who were reporting the refugees' condition at that time. On the other hand, the government of Papua New Guinea claimed that Indonesian Air Force had launched bomb attacks on their territory in pursuit of FPM members.

---

<sup>1</sup> Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, University of Muhammadiyah Malang, East Java, Indonesia. Author Correspondence, email: [syaprin123@gmail.com](mailto:syaprin123@gmail.com).

The Indonesian government in responding to this claim initiated a diplomatic and military solution to rectify the situation which was eventually resolved peacefully. Such peaceful resolution became an initial phase of close relations between Indonesia and Papua New Guinea. Even afterwards, these two countries made several agreements including the *Treaty of Mutual Respect, Friendship and Cooperation, and Status of Forces Agreement* (Hamid, 1996).

Studying the above phenomena, the Indonesian government finally decided to pay more attention to the South Pacific region. This was stated in the Guidelines of State Policy (GBHN) of 1983 and 1988, which disclosed that the South Pacific region was becoming an area of Indonesian foreign policy that must be specifically targeted. In the GBHN 1993, it was also asserted that collaboration among Asia-Pacific countries must be improved.

After several regime shifts, Indonesia was again surprised by the statement of the Prime Minister of one of the South Pacific countries, namely the Prime Minister of Vanuatu, Moana Carcasses Katokai Kalosil at the 25<sup>th</sup> UN Summit for Human Rights. He delivered a speech urging the international community to support Papua Independence since the Papua people, from his perspective, had been oppressed by the Indonesian government for almost fifty years. According to him, even Pepera (Collecting Popular Opinion) in 1969, in which a majority preferred to join Indonesia, was no more than a manipulative intrigue by the Indonesian government.

Referring to this statement, the Indonesian government eventually decided to join the MSG (*Melanesian Spearhead Group*) – a Melanesian intergovernmental organization. On July 2, 2015, Indonesia was finally accepted as a *Permanent Member* of the MSG along with Fiji, Papua New Guinea, the Solomon Archipelago, Vanuatu, and New Caledonia.

This paper primarily focuses on the aspects underlying the Indonesian policy of joining the MSG, despite the fact that this organization is rather small and consists of countries with unstable economies.

## **Review of related literature**

### **The Adaptive Model of Foreign Policy**

In the studies on foreign policy, a state is assumed to be a social institution in two environments. The first environment is known as the domestic (internal) environment while the second is known as the foreign (external) environment. In regard to this, when creating foreign policies a state has to adapt to both the internal and external environments, since every policy issued will surely have an impact on both (Brown, Kirsten, 2005).

Essentially, every foreign policy issued by a state appears to be a state's adaptation to both the internal and external environments. There are four possible patterns of adaptation of a state's foreign policy as a response to various issues coming from either the internal or external environment (Rosenau, 1974). First, there is *preservative adaption*

as a response given by a state in reacting to demands and changes coming from both internal and external aspects. In other words, this pattern basically occurs as a result of demands and changes coming from internal and external aspects. Second, *acquiescent adaptation* is a response given by a state in reacting to demands and changes coming from the external environment. Third, *intransigent adaptation* is a response given by a state in reacting to demands and changes coming from the internal environment; and last, *promotive adaptation* is an absence of a state's responses in reacting to demands and changes coming from both internal and external environments.

This paper uses the preservative adaptation model to analyze the Indonesian foreign policy of joining the MSG in the era of President Joko Widodo, since it cannot be separated from the internal demand coming from the separatist movement in Indonesia which, in this case, refers to the attempts by the Free Papua Movement (FPM) to separate from the Republic of Indonesia by committing numerous acts of terror and causing insecurity in Papua. On the other hand, the external demand can be seen in the attempt of Melanesian countries, especially Vanuatu, through their Prime Ministers, to support and urge Indonesia to give independence to Papua.

## Methodology

### Data Collecting Method

This paper aims to establish the major reason why Indonesia strove to become an MSG member. Thus, to work out this reason, it employs a data collecting method involving an in-depth interview with the Director of the Directorate General of Asia-Pacific and Africa at the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia. Besides the in-depth interview, data was also collected from documentation. These two methods are important in obtaining valid data as to the reasons underlying the Indonesian government to join the MSG.

### Data Analysis

The data was analyzed in the following phases:

- 1) the data collected by various methods, including interview, literature reviews, and so on, was read and studied rigorously in order to be used as the primary conceptual framework and to provide valid data for further study;
- 2) the data was further reduced and arranged systematically to grasp the main points that become the major focus in this study. This aims to promote a valid overview of the phenomena observed;
- 3) the reduced data was arranged in categories, to determine or define each unit or category. Each category was subsequently coded to be easily controlled and used at any time, and hence can be referred to as a basic framework to make data analysis easier.

## Findings

### FPM Separatist Movement in Indonesia

A separatist movement can be defined as “political self-expression” performed by a group with particular characteristics in a specific territory (Horowitz, 1981). In regard to this, the Free Papua Movement can be categorized as a separatist movement, as its members consistently express their desire to separate from the Republic of Indonesia either through *soft* or *hard* actions.

In terms of *soft* action, the Free Papua Movement has persuaded the Papuan people to hate the Indonesian central government. They argue that the central government has demonstrated various discriminative actions towards Papua people, for instance: using Papua as a Military Operations Area (MOA), giving ownership of Freeport to foreigners so that it is not beneficial for the Papuan people, and so on. These attempts to influence the Papuan people have ultimately been successful in increasing the number of FPM sympathizers and triggering almost all Papuan people to think negatively about the Indonesian central government (Raweyai, Supranto, 2002).

Meanwhile, in terms of *hard* action, the Free Papua Movement, along with their sympathizers, have engaged in various acts of military aggression, through attacks against the security forces and public facilities in Papua. If we refer to news stories in the mass media, there is an attack by the Free Papua Movement reported every year. For example, on January 7, 2014, the Free Papua Movement was reported to have shot a Susi Air aircraft that was carrying foods from Nabire. Further, on January 9, 2014, there was an act of armed aggression by the Free Papua Movement aimed at the office of Indonesian National Armed Forces (TNI-Polri) in East Tanggul. In the same month, on January 18, 2014, the Kompas Office, under the Military District Commands 1714/PJ in Lama Mulia City, the District of Puncak Jaya, was attacked by the Free Papua Movement (Lita, 2017).

Such aggressive actions carried out by the Free Papua Movement cannot be separated from their goal of achieving Papuan independence from the Indonesian government and of establishing an independent and sovereign state (Tebay, 2005). From the author’s point of view, this seems plausible since they are never treated fairly in the distribution of resources. Another thing is that Indonesia has adopted the wrong approach (using the military) since the beginning, when the Indonesian government considered Papua as one of the Indonesian provinces.

Those aggressive actions carried out by the Free Papua Movement, in the internal context, can be categorized as separatist attempts that threaten Indonesian sovereignty. Nevertheless, such actions, in their opinion, have not yet sufficed and therefore they seek support from other countries, especially countries populated mainly by people of same race, which in this case are the Melanesian countries.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Etymologically, “Melanesian” comes from two words “melas” or “mela” which means black, and “nesos” or “nesoi” which means archipelago. Generally, Melanesian community is characterized as a community with dark skin complexion and curly hair (Wardhani, 2015a).



### The Free Papua Movement in Seeking Support from the Melanesian Spearhead Group

As mentioned in the previous section, the FPM's attempts to secede from Indonesia cannot be detached from their main goal of establishing an independent state, and one of requirements for this independence, in terms of international law, is the acknowledgement by other countries. Realizing such a requirement, the Free Papua Movement attempts to seek support from other countries, especially those in the South Pacific region. This is understandable, since the Free Papua Movement feels a racial kinship with Melanesian countries.

The initial step taken by the Free Papua Movement was applying for membership of the *Melanesian Spearhead Group* (MSG), which is a South Pacific regional organization established in Port Vila on March 14, 1988, by the heads of governments of Melanesian countries such as Papua New Guinea, Vanuatu, and Solomon Island (Wardhani, 2015b). This application for membership can be interpreted as the FPM's attempt to seek support from the *Melanesian Spearhead Group*.

The membership application by the FPM was submitted by the biggest organization affiliated under the FPM banner, which is the *West Papua National Coalition for Liberation* (WPNCL) in June, 2013. However, this submission triggered disputes within the FPM, considering that other organizations felt more entitled to submit such an application to the MSG. This eventually led the MSG to reject the application, due to the consideration that having an official organization is the main requirement for joining the MSG (O'Neill, 2014).

The above condition ultimately led FPM leaders to establish an official organization in December 2014 to represent their voice, known as *The United Liberation Movement for West Papua* (ULMWP). In 2015, after the establishment of this organization, the membership application to the MSG was accepted and they became an *Observer Member* in June, 2015. This finally triggered a lot of support from Melanesian countries, which could be seen later in some of the attitudes of leaders and *civil society* in those countries.

#### Support from Melanesian Countries in the MSG to the Free Papua Movement

The FPM's attempts to seek support from countries with similar racial composition ultimately achieved their goals, i.e. they received a lot of support from Vanuatu. This indicates that the Melanesian race in the South Pacific region view Indonesia as a *common enemy*. Vanuatu, in particular, uses the issues of human rights violations in Papua in the pre-reform era as a major concern to corner Indonesia in international forums.

Other support for the FPM comes from church forums in the Solomon Islands, through Peter Houhou, the Deputy General of the Dariss Anglican Archdiocese. He asserts: "We in the Solomon Islands have heard the cries of the people of West Papua and we commit to advocating their inherent right to gainful political self-determination and true freedom" (*SICA supports freedom for West Papua people*, 2014).

Furthermore, Nauru also officially declared their support for the FPM through a speech delivered at the Pacific Islands Forum Summit (KTT PIF) in 2000 in Tarawa,

Kiribati. The President of Nauru himself, Bernard Dowiyogo, delivered a speech on September 7, 2000, at the United Nations Millennium Summit arguing that Indonesia is indeed a colonial country in Papua. Tuvalu became the next country to give support to the FPM, despite its limited capacity, in the form of financial backing (Wardhani, 2015a).

Such support as outlined above eventually triggered Indonesia to react, by striving to join the MSG in order to prevent further support being given by Melanesian countries to the Free Papua Movement.

### Indonesian Foreign Policies in the Melanesian Region

After the emergence of various forms of support from Melanesian countries for the FPM, the initial attempt of the Indonesian government to prevent this was by improving the image of Indonesia, which Melanesian countries deem to be a country with a record of massive human rights crimes, especially against the people of Papua.

This attempt was made by joining the *Melanesian Spearhead Group*, despite the membership application submitted by the FPM to the organization. Indonesia submitted its membership application in 2010, although this received strong opposition from Vanuatu. However, in 2011 Indonesia was finally accepted and became an *Observer Member*. In this regard, Indonesia was supported by Fiji and Papua New Guinea.

The status of *Observer Member* enables Indonesia to become an observer of all activities in the *Melanesian Spearhead Group*. Indonesia still does not have the same rights and obligations as other member countries, such as in the case of voting (the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2017).

After becoming an *Observer Member*, Indonesia invited MSG member countries to visit Papua and directly observe the actual situation. After this visit, the MSG started to perceive Papua as one of the Indonesian provinces whose development was very good, and even better than that of other MSG member countries (Azizian, Cramer, 2015).

After the visit, Indonesia advanced to the status of *Associate Member* in 2015. As stated by the Director of the Directorate General of Asia-Pacific and Africa at the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, both active participation and intensive lobbying of Indonesian delegations, consisting of representatives from five provinces with Melanesian cultures (North Maluku, Maluku, East Nusa Tenggara, Papua, and West Papua) has successfully allowed Indonesia to become an *Associate Member* in the MSG (Percaya, 2016).

Since becoming an *Associate Member*, Indonesia's bargaining power in the MSG has gradually been increasing, since Indonesia can propose requirements and actively participate in every MSG activity. This essentially means that Indonesia can monitor the direction of MSG policies in the future, so that Indonesia can readily prepare various policy formulas in case MSG policies are counter to the national interest.

Generally, Indonesia's interest in joining the *Melanesian Spearhead Group* has finally been realized, as stated by the Director of the Directorate General of Asia-Pacific and Africa at the Ministry of Foreign Affairs in the interview, where he said that the acceptance of Indonesia as an *Associate Member* and the rejection of the FPM's goal to

become a *Permanent Member* of the MSG shows that Indonesia's interest in maintaining national sovereignty has been achieved (Percaya, 2016).

### Discussion and conclusion

The Indonesian foreign policy of joining the *Melanesian Spearhead Group* cannot be separated from the gradually intensifying activities of the Free Papua Movement in Papua, which potentially disturb national stability and sovereignty. On the other hand, Indonesia's decision to become a member of the MSG cannot be detached from the support given by Melanesian countries to the FPS in Papua.

In regard to this support, the best decision that can be taken by Indonesia is to approach those countries, even if the organization does not ensure such benefits as the ASEAN, for instance. However, despite the organization's economic insignificance, membership of the MSG can make it easier for Indonesia to take part (or influence) any policies issued by the MSG, by providing financial support to member countries. This surely will have a positive impact on Indonesia's image in the South Pacific region, especially in Melanesia.

Finally, it can be concluded that Indonesia has successfully protected or maintained its national sovereignty from the aggressive manoeuvres of separatist movements, such as the Free Papua Movement. This is evidenced by the rejection of the ULMWP's proposal to make it a permanent member in the *Melanesian Spearhead Group*. Therefore, it can be said that the MSG acknowledges Indonesia as its member, rather than the ULMWP.

### Bibliography

- Azizian R., Cramer C. (2015), *Regionalism, Security & Cooperation in Oceania*, Asia Pacific Center for Security Studies, Port Vila.
- Brown C., Kirsten A. (2005), *Understanding International Relations*, Third edit., Palgrave Macmillan, New York.
- Hamid Z. (1996), *Sistem Politik Pasifik Selatan*, Cet. I, Pustaka Jaya, Jakarta.
- Harris S. V, Brown C. (1985), *Indonesia, New Guinea and Australia: The Irian Jaya Problem of 1984*, "Australia-Asia Papers", no. 29.
- Horowitz D. L. (1981), *Patterns of Ethnic Separatism*, "Comparative Studies in Society and History", no. 23 (2), pp. 165–195.
- Kementerian Luar Negeri Indonesia (2017), Melanesian Spearhead Group (MSG), <https://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/kerjasama-regional/Pages/MSG.aspx>.
- Lita K. (2017), *OPM Klaim Tanggung Jawab Penembakan Anggota Brimob Papua*, <http://regional.liputan6.com/read/3163407/opm-klaim-tanggung-jawab-penembakan-anggota-brimob-papua>.
- O'Neill P. (2014), *MSG opens door for Papua membership*, "Solomon Star", Port Moresby, July 2, <http://www.solomonstarnews.com/index.php/component/content/article/147-news1/regional/2804-msg-opens-door-for-papua-membership>.
- Percaya D. (2016), *Organisasi Papua Merdeka Gagal Jadi Anggota Penuh MSG*, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Jakarta, <http://setkab.go.id/organisasi-papua-merdeka-gagal-jadi-anggota-penuh-msg/>.

- Raweyai T. Y., Suprantio H. (2002), *Mengapa Papua Ingin Merdeka*, Presidium Dewan Papua, Papua.
- Rosenau J. N. (1974), *Comparing Foreign Policy: Theories, Findings and Methods*, Sage Publications, New York.
- SICA supports freedom for West Papua people* (2014), <http://www.solomonstarnews.com/index.php/features/religion/item/2474-sica-supports-freedom-for-west-papua-people>, November 18, 2017.
- Tebay N. (2005), *West Papua: The Struggle for Peace and Justice*, Catholic Institute of International Relations, London.
- Wardhani B. L. S. W. (2015a), *Kajian Asia Pasifik Politik Regionalisme dan Perlindungan Manusia di Pasifik Selatan Menghadapi Kepentingan Negara Besar dan Kejahatan Transnasional*, Intrans Publishing, Malang.
- Wardhani B. L. S. W. (2015b), *Quo Vadis Melanesian Spearhead Group?*, "Global Strategies", no. 9 (2), pp. 190–206.

---

### Międzypaństwowa organizacja państw melanezyjskich (*Melanesian Spearhead Group*) a interes Indonezji

#### Streszczenie

Artykuł przedstawia analizę jakościową korzyści, jakie upatruje Indonezja w członkostwie w międzypaństwowej organizacji państw melanezyjskich (*Melanesian Spearhead Group*). Na podstawie pogłębionego wywiadu, przeprowadzonego z Dyrektorem Departamentu Azji, Państw Pacyfiku i Afryki w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Republiki Indonezji, otrzymano aktualne dane, potwierdzone następnie literaturą przedmiotu. W rezultacie stwierdzono, że zasadniczym celem indonezyjskich starań o wstąpienie do MSG (międzypaństwowej organizacji państw melanezyjskich) było utrzymanie wewnętrznej stabilizacji, co w tym kontekście odnosi się do wygaszenia działalności wciąż aktywnych w Indonezji ruchów separatystycznych, takich jak FPM (Ruch Wolnej Papui), otwarcie wspieranych przez państwa melanezyjskie, z którymi łączy je pochodzenie rasowe. Zabiegając o zachowanie suwerenności państwa, Indonezja pod rządami Prezydenta Joko Widodo, próbuje wstąpić do grupy MSG, aby zapobiec dalszemu wspieraniu grup separatystycznych przez tę międzypaństwową organizację państw melanezyjskich, której działania mogą z punktu widzenia Indonezji zachwiać jednością Republiki Indonezji.

**Słowa kluczowe:** interes Indonezji, międzypaństwowa organizacja państw melanezyjskich (*Melanesian Spearhead Group*), separatystyczny

**Artur Laska, *Teoria polityki. Próba ujęcia integralnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2017, ss. 323.**

„Trudno sobie wyobrazić kogokolwiek, kto poświęca się zgłębianiu teorii polityki bez nadziei nie tylko na to, że powiększy swoje własne rozumienie życia politycznego, ale również, że w pewnym stopniu przyczyni się do tego, jak inni ludzie rozumieją politykę” (Dunn, 2015, s. 494). Rola nauki nie wyczerpuje się w jej czysto poznawczej funkcji – polegającej na zdobywaniu wiedzy i napędzanej ciekawością względem człowieka, życia i otaczającego świata, lecz realizowana jest także poprzez oddziaływanie na pojmowanie tego, co nas interesuje. To ostatnie jest szczególnie ważne w odniesieniu do samej nauki, bowiem dynamika procesów i zjawisk społeczno-politycznych wymusza tworzenie takich narzędzi badawczych oraz teoretycznych punktów odniesienia, dzięki którym możliwe będzie efektywniejsze wypełnianie zadań nauki oraz jej poszczególnych dyscyplin. Artur Laska podjął ważną próbę zintegrowania naukowego – politologicznego spojrzenia na politykę, stawiając sobie za cel w szczególności wzmocnienie teorii polityki jako specjalizacji politologicznej o zasadniczym znaczeniu dla tej dyscypliny. Ambicja wpłynięcia na nasze rozumienie polityki jest tu wyraźna i jednocześnie w pełni zrozumiała.

W swej książce Autor przedstawia „argumentację na rzecz możliwości budowy integralnego ujęcia polityki” (s. 10), sformułowanego w postaci teorii politycznej, będącej – jak wiadomo – rezultatem badań prowadzonych w ramach teorii polityki rozumianej jako politologiczna specjalizacja. Przedmiot politologii: polityka, polityczność, rzeczywistość polityczna, wraz z ich wyróżnikami, przejawami, kontekstami i wymiarami, niejako zmusza badaczy do interdyscyplinarnego podejścia. W ocenie Autora takie szerokie spojrzenie naukowe posiada ten walor, iż dzięki niemu można stworzyć integralne ujęcie politologicznych zagadnień poprzez właściwą teoretyczną systematyzację wiedzy o polityce, przede wszystkim, choć nie wyłącznie, poprzez dookreślenie istoty polityki i politycznego aspektu ludzkiego funkcjonowania (s. 9). Będąc świadomym tego, iż nie podobna uchwycić wszystkiego jedną teorią (s. 12), Autor przekonuje, iż możliwe jest scalenie wiedzy o polityce uzyskanej dzięki różnym perspektywom i paradygmatom, przy czym objęcie „podstawowych przejawów” polityki „wymaga nie tylko połączenia ich w jedną spójną całość analityczną, ale także osadzenia jej syntezy w ontologicznie, epistemologicznie i metodologicznie konsekwentnej perspektywie integralnej. Powinno to być możliwe przynajmniej z tego względu, że pomimo wielości teorii czy programów badawczych oraz przy założeniu ich intersubiektywności, ostatecznym dla nich odniesieniem jest konkretny świat życia człowieka jako gatunku oraz kreowana przez niego kultura” (s. 12–13).

Autor *Teorii polityki* utożsamia się z szerokim rozumieniem teorii, sformułowanym przez Barbarę Krauz-Mozer i zmierza do zbudowania podstaw integralnej teorii ogólnej, jak określił ją Mirosław Karwat w swej typologii teorii politycznych, czemu towarzyszy aspiracja do zaproponowania pewnego „uniwersalizującego podejścia” (s. 15–16). Te ambitne cele (zob. s. 16–18) Autor wypełnił, wykorzystując rozległy dorobek m.in. politologii polskiej i światowej, oraz prezentując swą analizę i wnioski w sposób nieschematyczny i dla Czytelnika atrakcyjny. Należy w tym miejscu bliżej przyjrzeć się strukturze opracowania i tokowi rozumowania Autora.

Struktura monografii odzwierciedla zamysł Autora, polegający na przedstawieniu spójnej formuły teoriopolitycznej. I tak, opracowanie składa się z następujących rozdziałów: „Istota polityki”, „Specyfika polityki”, „Konteksty polityki” oraz „Wymiary polityki”, i jest poprzedzone wstępem oraz zwieńczone zakończeniem. Zawartość poszczególnych rozdziałów odnosi się do najważniejszych własności i uwarunkowań polityki. Jest to próba całościowego uchwycenia kwe-

stii konstytutywnych dla pojmowania polityki, a także określenia ich w ramach jednego wywodu oraz wyłożenia tej problematyki w sposób spójny i systematyczny. Ujęcie integralne ma swoje specyficzne cechy, determinujące – przynajmniej w znacznym stopniu – sposób prezentowania ustaleń badawczych, albowiem autor musi odnieść się do „istoty, swoistości, prawidłowości, mechanizmów i uwarunkowań polityki jako takiej, ujętej uniwersalistycznie i niepodzielnie” (Karwat, 2011, s. 82). Skala zagadnień, które należałoby poruszyć, jak również wyzwań, jakie ujawniają się przed badaczem jest w takim przypadku bardzo duża. Zakres opracowanych przez Autora kwestii, a także obszerność i różnorodność wykorzystanej przez Niego literatury, oddają zresztą fakt formalnej i merytorycznej wieloaspektowości teorii polityki.

W rozdziale pierwszym Autor podejmuje rozważania o charakterze metateoretycznym. W pierwszym rzędzie dotyczą one rzeczywistości ludzkiej – tego, czym jest, jaka jest i jak ją badać. Prześledzenie najważniejszych punktów debaty naukowej wokół tego problemu powinno, w ocenie Artura Laski, zachęcać do przekroczenia różnorodnych dualizmów i dychotomii w przedmiotowym zakresie: naturalizm–antynaturalizm, perspektywa analityczna/pozytywistyczna–perspektywa hermeneutyczna/interpretacjonistyczna, materializm–psychologizm, holizm–indywidualizm itd. (s. 28–43). „Obecny stan wiedzy wymaga od badacza spójnego oraz integralnego sposobu myślenia o naturze osoby ludzkiej [...]” (s. 30–31), dlatego też ograniczanie się do jednego z modeli teoretyczno-metodologicznych może prowadzić do redukcjonizmu i wiedzy wyraźnie niepełnej. Bydgoski badacz zasadnie przekonuje: „Tak, jak treść teorii nie jest zdeterminowana tylko i wyłącznie przez czynniki psychospołeczne, tak nie jest również prostym odbiciem obserwowalnych i zarejestrowanych faktów. Współczesna teoria politologiczna winna więc zerwać z koncepcją nauki kontynuującej platońsko-arystotelesowską tradycję *episteme*, czyli wiedzy pewnej i niepodważalnej, i zwrócić się w kierunku teorii doksatywnej, kontynuującej tradycję *doksa*, wiedzy prawdopodobnej, pozbawionej metodologicznej perfekcji. Nie może to jednak prowadzić do propagowania różnego rodzaju irracjonalizmów, przybierających często postać wyrafinowanych intelektualnie teorii” (s. 43).

Następnie Autor opisuje człowieka jako istotę polityczną, po czym odnosi się do istoty polityki i polityczności. Korzystając m.in. z ustaleń antropologii i psychologii ewolucyjnej, przekonuje On, iż czynniki biologiczno-ewolucyjne, „pierwotne determinanty życia”, wespół z tymi o charakterze społeczno-kulturowym, w istotnym stopniu wpływają na określenie naturalnych tendencji człowieka, które bliskie są istocie polityki: „Fundamentalne znaczenie przypada tutaj potrzebom związanym z fizyczno-biologiczną konstrukcją człowieka, która motywuje go do podejmowania współpracy w imię pozyskiwania dóbr względem nich funkcjonalnych. Ich ograniczony charakter wzmaga konieczność udoskonalania nie tylko metod wytwarzania, ale i sposobów ich ochrony oraz alokacji” (s. 44). Należy jednak przy tym pamiętać, iż podobnie jak w przypadku rozważań o rzeczywistości ludzkiej, tak i w przypadku refleksji nad polityczną naturą człowieka należy zachować równowagę między uwzględnianiem czynników naturalnych i kulturowych, co z kolei „implikuje konieczność odrzucenia jednostronnych wizji ładu społecznego” (s. 45; zob. też s. 61). Na gruncie integralnego ujęcia polityki, jest ona „wypadkową” aktywności społeczno-kulturowej człowieka i determinant biologicznych – pewne predyspozycje do zachowań politycznych mają podłoże naturalne, ale formy i treści polityki to rezultat interakcji społecznych i konwencji kulturowych (s. 59, 61, 75). To jednak nie wszystko. Artur Laska wyjaśnia, iż „polityka to szczególne zjawisko społeczne, niedające się zredukować do wywierania wpływu, przemocy, administrowania czy ideologii. Na jej specyfikę wpływ mają uwarunkowania ewolucyjne, gatunkowe i osobnicze, a także kulturowe”, natomiast „sama zdolność do polityki to wyjątkowa aktywność i cecha typowo ludzka. U podstaw owej wyjątkowości leży współdzielona intencjonalność, towarzysząca jej komunikacja oraz umiejętność abstrakcyjnego kreowania wizji porządku społecznego [...]” (s. 75). Według Autora, lepiej zrozumiemy człowieka jako istotę polityczną, jeśli uwzględnimy to, iż jest on „pewną biosocjokulturową całością” (s. 287), a to z kolei może być kluczem do pojmowania polityki, która będąc wynikiem ludzkich działań, łączy w sobie intencjonalność i pewne

naturalne uwarunkowania, wywodzi się z obiektywnych ludzkich potrzeb i wynosi je na wyższy poziom ich realizacji – do postaci „uwzględniania sprzeczności interesów oraz koordynowania rosnącej współzależności” (s. 288–289). Takie rozumienie polityki pozwala lepiej zrozumieć, czym jest polityczność, a jest ona wyjaśniana jako cecha działań, zjawisk i procesów społecznych, polegająca na ich ścisłym związku z polityką (s. 85). W kontekście wywodu Artura Laski oznacza to, że „wszelkie działania, procesy czy decyzje mają charakter polityczny wtedy, gdy odnoszą się do problemu sprawiedliwości dysponowania dobrami publicznymi i zasobami wspólnymi” (s. 86).

Polityka i polityczność łączą w sobie elementy subiektywności i tego, co obiektywne, i tak należy je rozpatrywać – integralnie i jako fenomeny dynamiczne, bo związane z ludzką aktywnością. Takie osadzenie rozważań<sup>1</sup> pozwoliło wyeksponować niektóre specyficzne cechy polityki (rozdział drugi) oraz wskazać jej kluczowe konteksty (rozdział trzeci) i wymiary (rozdział czwarty). Wśród cech polityki wymieniono: relacyjność i teleologiczność, kontekstualność i subiektywność, procesualność i narracyjność. Polityka odzwierciedla złożone, wielowymiarowe i zmienne układy interakcji społecznych, przy czym polityczny ich aspekt dotyczy zabezpieczenia i sprawiedliwej dystrybucji wspólnych zasobów danej społeczności (s. 91–103). W ramach polityki ujawniają się subiektywności – one w istocie przyczyniają się do kształtowania formy i treści polityki, a także stanowią istotny czynnik określający niektóre jej konteksty (s. 104–112). Artur Laska zwraca uwagę, iż jednym z najważniejszych kontekstów polityki są procesy ideotwórcze: „[...] Polityka to sfera wdrażania w życie efektów procesów ideotwórczych, zaś te ostatnie stanowią jej zasadniczy kontekst” (s. 107). Politykę należy zatem rozpatrywać jako w znacznej mierze zjawisko subiektywne, specyficzne o tyle, że nie jest zbiorem zdarzeń czy decyzji, lecz procesem, w którym dochodzi do dyskursywnej interakcji różnorodnych narracji aksjologiczno-normatywnych (s. 112–126). Co więcej, jak słusznie Autor podnosi, jest to proces, w którym swoją rolę grają nie tylko interesy podmiotów politycznych, ale również emocje i refleksja moralna. Wszystkie te czynniki istotnie wpływają na formułowanie idei ładu społeczno-politycznego, na treści polityki oraz na legitymizację władzy (s. 137–189), znajdując wyraz w różnych wymiarach rzeczywistości społeczno-politycznej (s. 201–283).

Pozostaje mieć nadzieję, iż dalece uproszczony opis integralnego ujęcia polityki autorstwa Artura Laski jedynie zachęci Czytelnika do sięgnięcia po omawianą tu interesującą pozycję. Opracowanie *Teoria polityki. Próba ujęcia integralnego* cechuje się oryginalnością, co w pełni zasadnie podkreślili jej recenzenci – prof. dr hab. Tadeusz Klementewicz i dr hab. Kazimierz Dziubka, prof. UW. Wywód jest spójny i przeprowadzony konsekwentnie, z zachowaniem zasad refleksji teoretycznej. Dla Artura Laski teoria polityki przynależy do politologii jako dyscypliny naukowej nauk społecznych, jest jej integralną częścią, i takie jej lokowanie niejako uniezależnia ją m.in. od filozofii, określając jednocześnie zarówno przedmiot badań teoriopolitycznych, jak też ich charakter<sup>2</sup>. Autor zaproponował ciekawe ujęcie teoretyczne, co z pewnością stanie się przedmiotem debaty naukowej.

Książka autorstwa Artura Laski jest zachętą do rozważania teoriopolitycznych problemów, którym jest poświęcona. Niech będzie przy tym wolno piszącemu te słowa uzupełniająco sformułować uwagi o charakterze krytycznym, które jednakowoż z pewnością nie umniejszą korzystnego wrażenia, jakie wzbudza publikacja, i postawić pytania, jakie pojawiły się podczas lektury.

Jako zaletę pracy określono m.in. jej spójność i logiczny układ. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że wyzwanie, jakim jest objęcie integralną formułą polityki rozległego spektrum rozbu-

<sup>1</sup> Bliskich w wielu punktach tzw. politologii humanistycznej. Jest to jednak wyłącznie ogólne spostrzeżenie – sam Autor tak ich jednak nie nazywa i wydaje się, że nie było wcale jego intencją identyfikowanie się z jakimś konkretnym nurtem politologicznym.

<sup>2</sup> Zob. s. 10–11 omawianej publikacji. Por. także np.: A. Rehfeld (2010), *Offensive Political Theory*, „Perspectives on Politics”, vol. 8 (2), s. 465–486 oraz R. J. Corbett (2011), *Political Theory within Political Science*, „PS: Political Science and Politics”, vol. 44 (3), s. 565–570. Zob. również: J. G. Gunnell (2017), *Professing Political Theory*, „Political Research Quarterly”, vol. 63 (3), s. 674–679.

dowanych zagadnień jest trudniejsze niż można sądzić. Stąd może się pojawić wątpliwość czy integralne ujęcie polityki nie jest jedynie jednym z wielu uprawnionych spojrzeń: eklektycznym, uwzględniającym różne perspektywy, ale wciąż nierozstrzygającym pewnych fundamentalnych kwestii z zakresu teorii polityki. Autor niniejszego artykułu nie jest skłonny do takiej oceny, ale na pewno praca Artura Laski zmusza do pamiętania o wyzwaniach pluralizmu naukowego w ramach politologii (por. np. Krauz-Mozer, Ścigaj, 2013, s. 17–19; Klementewicz, 2013, s. 31–43). Kolejna kwestia to chwalebne zwrócenie przez bydgoskiego badacza uwagi na subiektywność, która dobitnie przypomina, że polityka to wytwór człowieka. Można jednak stąd wyprowadzić wniosek, niekoniecznie zbieżny z takim rozumowaniem Autora, iż polityka to nie tylko określone działanie i warunki, lecz przede wszystkim forma doświadczenia i że językiem tego doświadczenia teoretyk polityki powinien opisywać jej istotę – poza jednostką polityka bowiem nie istnieje. To oczywiście radykalna forma indywidualizmu i psychologizmu, ale momentami zachodzi pokusa, by z tego, o czym Autor pisze, wyprowadzić taki właśnie pogląd. Co więcej, Artur Laska skupił się i na naturalnych, biologiczno-ewolucyjnych, i na subiektywnych, jednostkowych czynnikach kształtujących politykę. Autor poświęca jednak relatywnie niewiele miejsca ściśle egzystencjalnemu wymiarowi, czy też egzystencjalnym podstawom zachowań politycznych. Trudno jednak czynić z tego zarzut, podczas gdy Autor tak kompleksowo zajął się innymi, po prostu zapewne lepiej uchwytymi i ogólniejszymi czynnikami. Skoro wspomniano o zachowaniach politycznych, to warto jeszcze zauważyć, iż Autor formułuje w zasadzie wartościujące sądy na temat politycznej aktywności. Wyczuwalna jest swoista pochwała takiego działania, co może wywołać pewien intelektualny opór.

Na tym tle sformułować można takie pytania, jak np.: czy jesteśmy „skazani” na politykę, czy nie ma od niej ucieczki lub alternatywnego wyboru? Czy świadomość introspekcyjno-refleksyjna koniecznie obejmuje politykę? Czy jedynie człowiek aktywny politycznie (ewentualnie: publicznie) jest właściwym przedmiotem zainteresowania teorii polityki? Jakie są wyzwania przy formułowaniu integralnej teorii polityki? Co podlega, a co wymyka się ujęciu integralnemu i czy można sformułować integralną teorię polityki w oparciu o inne założenia/ustalenia naukowe? Jakie są perspektywy rozwoju integralnego ujęcia polityki na gruncie politologii polskiej?

Podsumowując, monografia autorstwa Artura Laski pt. *Teoria polityki. Próba ujęcia integralnego* stanowi przykład pogłębionej analizy i interpretacji kluczowych zagadnień teoriopolitycznych. Bydgoski badacz wykorzystał obszerną i reprezentatywną literaturę przedmiotu. Wykazuje się On elokwencją, książka napisana jest poprawną polszczyzną, z wykorzystaniem najważniejszych kategorii politologicznych. Charakterystyczna jest inwencja Autora „pozwalająca na refleksję teoretyczną umożliwiającą wyjaśnianie stosunków społeczno-politycznych i procesów politycznych z uwzględnieniem – o ile to okazałoby się potrzebne – podejścia interdyscyplinarnego” (Ponczek, 2017, s. 55).

Publikacje z zakresu teorii polityki nierzadko zachęcają do zastanowienia nad celowością dalszych badań w tym obszarze. Natomiast opracowanie autorstwa Artura Laski to rzetelny i inspirujący tekst naukowy, ujawniający wielość i różnorodność zagadnień politologicznych, a także stanowiący przykład tego, jak fascynującym obszarem badawczym jest teoria polityki.

### Bibliografia

- Corbett R. J. (2011), *Political Theory within Political Science*, „PS: Political Science and Politics”, vol. 44 (3), s. 565–570.
- Dunn J. (2015), *The Impact of Political Theory*, „Political Studies Review”, vol. 13, s. 494–499.
- Gunnell J. G. (2017), *Professing Political Theory*, „Political Research Quarterly”, vol. 63 (3), s. 674–679.



- Karwat M. (2011), *Rodzaje teorii w nauce o polityce*, w: *Czym jest teoria w politologii*, red. Z. Blok, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa, s. 75–93.
- Klementewicz T. (2013), *Politolog w labiryncie paradygmatów – pułapki eklektyzmu*, w: *Podejścia badawcze i metodologiczne w nauce o polityce*, red. B. Krauz-Mozer, P. Ścigaj, Księgarnia Akademicka, Kraków, s. 31–43.
- Krauz-Mozer B., Ścigaj P. (2013), *Sklep z podróbkami? Podejścia badawcze i metodologiczne w nauce o polityce*, w: *Podejścia badawcze i metodologiczne w nauce o polityce*, red. B. Krauz-Mozer, P. Ścigaj, Księgarnia Akademicka, Kraków, s. 9–27.
- Laska A. (2017), *Teoria polityki. Próba ujęcia integralnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.
- Ponczek E. (2017), *Możliwości i ograniczenia kreowania teorii polityki*, „Teoria Polityki”, nr 1, s. 45–62.
- Rehfeld A. (2010), *Offensive Political Theory*, „Perspectives on Politics”, vol. 8 (2), s. 465–486.

Piotr OBACZ  
Uniwersytet Jagielloński

**Anna Adamus-Matuszyńska, Piotr Dzik, *Tożsamość wizualna polskich województw, miast i powiatów. Identyfikacja, prezentacja, znaczenie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Akademia Sztuk Pięknych w Katowicach, Toruń, Katowice 2017, ss. 394.**

Marketing terytorialny jest obszarem intensywnych badań teoretycznych i wielu analiz, uwzględniających studia przypadków. W Polsce tym obszarem badawczym zajmowali się m.in. Małgorzata Czornik, Małgorzata Duczkowska-Piasecka, Magdalena Florek, Bohdan Jałowicki, Katarzyna Kuć-Czajkowska, Tadeusz Markowski, Jacek Pogorzelski, Robert Romanowski, Wawrzyniec Rudolf, Andrzej Szromnik i Wiesława Kuźniar. W przypadku literatury polskiej brakowało jednak całościowej analizy tożsamości wizualnej jednostek samorządu terytorialnego. Publikacja Anny Adamus-Matuszyńskiej i Piotra Dzikiego wypełnia tę lukę. I wypełnia ją w sposób wartościowy oraz użyteczny dla innych badaczy. Zakres pracy został częściowo zdeterminowany przez ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, obejmujący trzy poziomy samorządowe – gminy, powiaty i województwa. Autorzy podjęli się ambitnego zadania. Postanowili zbudować bazę wszystkich znaków graficznych wykorzystywanych przez województwa, powiaty, miasta na prawach powiatów i miasta, będące stolicami powiatów ziemskich. Łącznie uwzględniono w badaniach 665 jednostek samorządowych. Dzięki przeprowadzonej kwerendzie powstała baza obejmująca znaki, wykorzystywane do 30 czerwca 2017 r. Jej uzupełnieniem jest baza haseł promocyjnych, stosowanych przez te jednostki. Obie bazy mogą być bardzo pomocne zarówno dla badaczy (jako źródło), jak i dla praktyków – decydentów samorządowych, a także dla twórców znaków graficznych i haseł (jako punkt odniesienia, umożliwiający zapewnienie funkcji wyróżniającej nowo projektowanym znakom i hasłom).

Celem pracy było też „wzmocnienie teorii tożsamości wizualnej” (s. 12) oraz „wypracowanie zaleceń dotyczących procesu tworzenia, wdrażania i zarządzania marką terytorialną” (s. 13). Autorzy sformułowali również postulaty badawcze na przyszłość. Przyjęte tezy wyjściowe są prawidłowe, choć można załować, że Autorzy, jako badacze mocno zaangażowani w zagadnienia komunikowania, zrezygnowali z udowadniania tezy o fundamentalnym znaczeniu komunikowania w życiu społecznym (s. 13). Ich wnioski w tym zakresie mogłyby być ciekawym elementem omawianej pracy. Druga teza dotyczy marketingu dyskursu publicznego, a trzecia – znaczenia obrazu w procesie komunikowania (s. 14). Jedną z konsekwencji marketingu sfery publicznej jest „traktowanie *brandingu* jako naturalnego elementu zarządzania publicznego” (s. 360). W największym stopniu dotyczy to dużych miast. Z kolei wzrost znaczenia obrazu w komunikacji jest obserwowany od wielu lat i nie jest kwestionowany.

Praca składa się ze wstępu, zakończenia i siedmiu rozdziałów. Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzenia teoretycznego, w którym przeanalizowano tożsamość wizualną jednostki samorządu terytorialnego jako problem badawczy. Dokładnie przedstawiono metodę badawczą i klasyfikację znaków promocyjnych. Autorzy zdecydowali się zastosować jakościową metodę analizy treści (*qualitative content analysis*), gdyż umożliwi ona przeprowadzenie analizy ilościowej i jakościowej (s. 58–59). Pozwala ona na zbadanie treści obrazu i jej znaczenia. Analiza musiała zostać poprzedzona zebraniem materiału badawczego, który stanowiły – w tym przypadku – znaki graficzne miast, powiatów i województw. Nie było to proste zadanie, a ten etap prac trwał trzy lata. Autorzy, w razie wątpliwości, kontaktowali się z urzędami osobiście (telefonicznie i mailowo), a część znaków weryfikowali poprzez obserwację bezpośrednią (zdjęcia). Przeanalizowano też szereg nietypowych sytuacji, wynikających z różnych sposobów stosowania znaków tożsamości wizualnej jednostek samorządu terytorialnego. Autorzy szczerze przyznają, że w nie-

których przypadkach musieli podejmować arbitralne decyzje w sprawie uznania danego znaku za oficjalne logo (s. 70).

Drugim etapem prac był wybór kategorii do procesu kodowania sygnatur. Wykorzystano pięć klasyfikacji – kodowanie według formy graficznej, kodowanie według źródeł inspiracji autorów znaków, taksonomię Pera Mollerupa, klasyfikację Matthiasa Beyrowa i Constanze Vogt oraz podział logo według źródeł pochodzenia symboli graficznych. Następnie przeprowadzono kodowanie i przedstawiono wynikające z niego wnioski. Dla zachowania czytelności prezentacji i ułatwienia pracy tym odbiorcom, którzy będą wykorzystywali bazę, jako źródło do dalszych badań, przyjęto szereg szczegółowych zasad (s. 72–73). Dzięki ich zastosowaniu przy redagowaniu dalszych części publikacji, baza jest przejrzysta i ułatwia inne badania np. badanie jakości graficznej znaków.

Rozdział drugi jest poświęcony tożsamości wizualnej polskich województw. Z powodu małej liczby województw słusznie zrezygnowano z analizy ilościowej. Wszystkie polskie województwa dysponują rozbudowanymi systemami identyfikacji wizualnej, które zaprezentowano w jednolitej formie i poddano analizie jakościowej. Każde województwo jest analizowane w odrębnym podrozdziale, a rozdział jest zakończony zbiorczym podsumowaniem. Autorzy dochodzą do krytycznych wniosków. Twierdzą, że „[t]rudno z tych wizualnych przedstawień wnioskować o specyfice regionu, a dokładniej o jego tożsamości” (s. 113). Zauważają, że twórcy znaków odwołują się z reguły do pewnych abstrakcji, a nie rzeczywistych zasobów danego województwa (s. 116). Formułują też konkretne rekomendacje dla procesu budowania wizualnej tożsamości regionu.

Znaki graficzne miast i powiatów zaprezentowano w rozdziale trzecim. Jednostki samorządowe pogrupowano według województw. Jest to najobszerniejsza część publikacji i *de facto* jest bazą danych, w której informacja o każdej jednostce jest wzbogacona o kodowanie w ramach pięciu wybranych klasyfikacji. To właśnie ta część publikacji może stanowić źródło dla innych badaczy. Materiały zaprezentowane w bazie danych poddano analizie ilościowej w rozdziale czwartym. Oprócz wymienionych wyżej systemów klasyfikacyjnych uwzględniono w niej występowanie znaków i systemów identyfikacji wizualnej w praktyce promocyjnej. Warto podkreślić, że spośród 649 zbadanych jednostek znaki promocyjne stosowało 312 spośród nich, co stanowi 48 proc. (s. 263). Typem jednostek, które najczęściej stosują logo, są miasta na prawach powiatu – 61 spośród 66 czyli 92,4 proc. Najrzadziej zdarza się to w powiatach ziemskich – 120 spośród 314, czyli w 38,2 proc. W rozdziale tym Autorzy przedstawiają szereg szczegółowych i ciekawych wniosków statystycznych.

Rozdział piąty to omówienie sytuacji niejednoznacznych i problemowych. Wynikają one m.in. z faktu, że jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze upubliczniają proces opracowywania i wdrażania logo czy systemu identyfikacji wizualnej (s. 287). Są też jednostki, które wdrażają i stosują znaki graficzne bez przejmowania ich poprzez akty prawa miejscowego, co tworzy grupę znaków – na potrzeby badań – nazwanych „oficjalnie nieoficjalnymi” (s. 287). Z drugiej strony niektóre jednostki w praktyce stosują znaki inne niż te, które zostały oficjalnie ujęte w systemie identyfikacji wizualnej. Szczegółowe omówienie nietypowych sytuacji jest cenne, choć określanie tych przypadków jako „kontrowersyjne” wydaje się nieuzasadnione. Sfera tożsamości wizualnej podmiotów samorządowych nie jest uregulowana ustawowo, co skutkuje dużą dowolnością w podejmowanych działaniach. Jeżeli normy i standardy w tym zakresie nie są jednoznaczne, to trudno jest określić w jakich przypadkach można mówić o przekraczaniu norm czy ewentualnej „kontrowersyjności”. Nie ulega jednak wątpliwości, że zdarzają się przypadki kuriozalne, jak np. pięciokrotna zmiana logo wielkopolskiego Jarocina (s. 313–314). Autorzy zbadali też inne zmiany logo i w skali całego kraju uznali je za „stosunkowo liczne”. Jedną z przyczyn nietrwałości znaków graficznych samorządów, co potwierdzili praktycy i konsultanci, jest cykl wyborczy (s. 322). Wprawdzie badania Adamus-Matuszyńskiej i Dzika nie wykazały szczególnego wpływu polityki na decyzje w sprawie znaków, ale tożsamość wizualna może być tematem debaty publicznej, co było widoczne np. po kampanii wyborczej do samorządu terytorialnego (2014) w Poznaniu.

W rozdziale szóstym przedstawiono podsumowanie badań, wnioski teoretyczne, wynikające z zebranych danych i ich analizy oraz propozycje dalszych badań w zakresie tożsamości wizualnej polskich jednostek samorządu terytorialnego. Autorzy podkreślają, że logo miasta czy innych jednostek samorządowych jest „czymś, co ma budować nie tyle tożsamość miejsca, ile tożsamość marki miejsca” (s. 324). Potwierdzają też powszechność rozdzielnosci logo i herbu. Ważnym wnioskiem jest stwierdzenie braku powiązań między znakami wojewódzkimi a znakami miast danego województwa oraz brak wizualnych związków z symbolami Polski (s. 333). Badacze marketingu terytorialnego nie zaskoczy zapewne wniosek, że władze samorządowe, decydujące się na wprowadzenie logo, rzadko odwołują się do modeli teoretycznych. W praktyce działania polskich samorządów stosunkowo często występuje też chaos wizualny, prowadzący do chaosu informacyjnego i komunikacyjnego (s. 334). Dominującym sposobem myślenia o tożsamości wizualnej jest paradygmat promocji turystycznej, opierający się na zasobach kulturowych, historycznych i – w nieco mniejszym zakresie – zasobach przyrodniczych.

Ostatni rozdział jest prezentacją praktycznych zaleceń dla samorządowców i może stanowić dla nich zbiór cennych wskazówek. Zalecenia te podzielono na trzy grupy: zalecenia dotyczące zarządzania marką terytorialną, zalecenia dotyczące wdrażania systemu identyfikacji wizualnej i zalecenia zarządcze dotyczące struktury administracyjnej w zakresie marki terytorialnej. Pierwsza grupa to 12 konkretnych zaleceń. Część z nich może być trudna do wdrożenia, np. zalecenie: „[z]miana władzy politycznej czy osobisty, indywidualny gust decydenta nie powinny być powodem do zmiany czy modyfikacji tożsamości wizualnej” (s. 351). Warto przypomnieć, że w Poznaniu tuż po wyborach z 2014 r. nowo wybrany prezydent miasta – Jacek Jaśkowiak, nieposiadający żadnego wcześniejszego doświadczenia samorządowego, zapowiedział zmianę logo i hasła promocyjnego. Podobna trudność może występować w odniesieniu do niektórych zaleceń dotyczących systemu identyfikacji wizualnej. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „[p]rojektowanie tożsamości wizualnej powinno być powierzane wyłącznie profesjonalnym projektantom według ustalonych procedur” (s. 352). Część samorządów preferuje i zapewne nadal będzie preferować formułę otwartych konkursów „dla każdego”, w których profesjonalisci – z reguły – nie biorą udziału.

Istotnym walorem publikacji jest jej interdyscyplinarny charakter. Badanie tożsamości wizualnej wymaga wręcz podejścia wielodyscyplinarnego. W tym przypadku współpraca socjologów o różnych afiliacjach (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach i Akademia Sztuk Pięknych w Katowicach) okazała się udana. Końcowa konkluzja badaczy, opierająca się na analizie bardzo bogatego materiału, nie jest optymistyczna – „[p]rzeszłość jest ideałem, teraźniejszość problemem, przyszłość zagrożeniem. Przemysł jest raczej czymś wstydlivym, miasto nie jest metropolią, ale miasteczkiem [...]. Dzieje skończyły się w XIX wieku na tonącym w zieleni ratuszu czy obrośniętej bluszczem dworskowej wieżycze. Żadna współczesna postać nie jest warta upamiętnienia. [...] Gdzieś głęboko tkwi w nas sarmatyzm” (s. 366). Ze względu na przedmiot badań, ważnym atutem publikacji jest dobra jakość graficzna i staranna redakcja tekstu. Prezentowane znaki graficzne są wyraźne, mimo koniecznego – z powodów redakcyjnych – skalowania. Mało przydatny jest natomiast indeks rzeczowy. Wynika to z małej liczby uwzględnionych w nim terminów (14) i ich – najczęściej – bardzo ogólnego charakteru, co skutkuje tym, że poszczególne terminy występują nawet w kilkudziesięciu miejscach publikacji. To z kolei zniechęca do korzystania z indeksu. Ten drobny mankament nie zmienia faktu, że każda osoba zainteresowana marketingiem terytorialnym powinna sięgnąć po pracę Anny Adamus-Matuszyńskiej i Piotra Dzika.

Filip KACZMAREK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

---

**Sprawozdanie z seminarium naukowego  
pt. *Populistyczne komunikowanie polityczne*  
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu,  
10–11 kwietnia 2018 r.**

---

W dniach 10–11 kwietnia 2018 roku w Poznaniu na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza zostało zorganizowane seminarium naukowe pod tytułem *Populistyczne komunikowanie polityczne*. Wydarzenie było efektem wspólnych działań Zakładu Komunikacji Społecznej WNPiD oraz zespołu realizującego projekt badawczy poświęcony *Populistycznemu komunikowaniu politycznemu* pod kierownictwem prof. UAM dr hab. Agnieszki Stepińskiej.

W literaturze przedmiotu można znaleźć dualne podejście do populizmu: choć dominuje ton krytyczny, obecny jest też pogląd, że populizm jest swoistym remedium na patologie współczesnej demokracji lub specyficzną odpowiedzią na problemy modernizacji. W ciągu ostatnich lat, wraz z sukcesami wyborczymi partii populistycznych, wzrosło zainteresowanie populizmem jako zjawiskiem wymykającym się jednoznacznym ocenom. Efektem tego jest rosnąca liczba analiz i opracowań autorstwa badaczy polskich i zagranicznych. Seminarium zaplanowane zostało jako okazja do wymiany opinii i poglądów, prezentacji wyników badań i dyskusji nad metodologicznymi wyzwaniem w badaniach poświęconych temu niezwykle ważnemu zjawisku politycznemu.

Do udziału w wydarzeniu zaproszono badaczy zajmujących się populistycznym komunikowaniem politycznym zarówno w Polsce, jak i za granicą. W seminarium udział wzięło ponad 30 osób reprezentujących takie ośrodki badawcze, jak: Uniwersytet w Mediolanie, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet w Białymstoku, Collegium Da Vinci czy Instytut Studiów PAN.

Seminarium otworzył prof. UAM dr hab. Maciej Walkowski, prodziekan do spraw naukowych WNPiD UAM, który podziękował wszystkim uczestnikom seminarium za przybycie i uroczystie przywitał gościa specjalnego, prof. Gianpietro Mazzoleniego z Uniwersytetu w Mediolanie. Wykład prof. Gianpietro Mazzoleniego pod tytułem *Populist communication in the age of hybrid media* poświęcony tematyce badań nad komunikowaniem populistycznym w mediach społecznościowych otworzył zasadniczą część seminarium i stał się podstawą do dyskusji. Kontynuowano ją podczas sesji panelowych, rozłożonych na dwa dni. Wystąpienia podzielono ze względu na tematykę prezentowanych referatów, które dotyczyły takich zagadnień, jak: populistyczne komunikowanie polityczne w Polsce; społeczne i kulturowe uwarunkowania populizmu; dyskursywne aspekty populistycznego komunikowania politycznego; populizm penalny; porównanie populizmu w USA i Europie. Obrady pierwszej sesji, poświęconej populizmowi w Polsce, moderowanej przez prof. UAM dr hab. Agnieszkę Stepińską, dr Artur Lipiński (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), który przedstawił analizę przyczyn sukcesu wyborczego Pawła Kukiza i jego ruchu obywatelskiego Kukiz'15 oraz Janusza Korwin-Mikkego i jego politycznych inicjatyw podjętych w latach 2014–2015. Prelegent wyraźnie zaznaczył rolę zarówno tradycyjnych, jak i społecznościowych mediów jako kanałów rozpowszechniania przekazów o charakterze populistycznym.

Podczas gdy wystąpienie dr. Artura Lipińskiego dotyczyło czynników kontekstowych sprzyjających populizmowi w Polsce, prezentacja prof. UAM dr hab. Agnieszki Stepińskiej skupiła się na czasie i uwadze, jaką tradycyjne media poświęcają wypowiedziom populistycznym. Zaprezentowane zostały założenia metodologiczne i wyniki badań przeprowadzonych w Polsce w ramach dwóch międzynarodowych projektów naukowych: *Akcji COST IS 1308 Populist Political Communication in Europe: Comprehending the Challenge of Mediated Political Populism for Democratic Politics* oraz projektu *Election news: what is covered and how?* Zebrane dane z okresu parlamentarnej kampanii wyborczej w 2015 roku oraz z lat 2016–2017 pozwoliły nie tylko wskazać elementy populistycznego stylu komunikowania politycznego, które najczęściej relacjonowane były w mediach (anty-elityzm i wykluczanie „innych”), ale także rozpoznać główne wyzwania metodologiczne związane z prowadzeniem tego typu badań.

Sesję zamknęła prezentacja dra Jakuba Jakubowskiego (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) oraz mgr Kingi Adamczewskiej (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), której celem była analiza populistycznego przekazu politycznego Pawła Kukiza w mediach społecznościowych oraz reakcji użytkowników na jego aktywność online podczas kampanii parlamentarnej i prezydenckiej w 2015 roku. Zgodnie z zaprezentowanymi wynikami badań, najczęściej reprezentowaną kategorią populistycznego komunikowania politycznego we wpisach Pawła Kukiza była krytyka elit politycznych i medialnych.

W sesji dotyczącej społecznych i kulturowych uwarunkowań populizmu, moderowanej przez prof. UAM dr hab. Dorotę Piontek wygłoszono trzy referaty. W trakcie pierwszego wystąpienia dr hab. prof. UEK Joanna Dzwonczyk (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) przedstawiła podstawowe schematy populistycznej komunikacji polskich polityków i wyborców, a także populizm protestu i tożsamości, charakterystyczny dla świata zachodniego. Z kolei mgr Natalia Stręk (Uniwersytet Jagielloński) podkreśliła znaczenie czynnika narodowego w kontekście prowadzonych badań nad zjawiskiem populizmu. Ostatni referat w tej sesji wygłosił dr Szymon Ossowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), który dokonał analizy treści oferty politycznej zaprezentowanej w trakcie prezydenckiej oraz parlamentarnej kampanii wyborczej w 2015 roku, pod kątem zawartości materiałów o charakterze populistycznym.

Drugi dzień seminarium rozpoczęły obrady trzeciej sesji pod przewodnictwem dra Artura Lipińskiego. Tematem panelu były dyskursywne aspekty populistycznego komunikowania politycznego, a organizatorzy seminarium przewidzieli w tej części wydarzenia pięć wystąpień. Dr Agnieszka Walecka-Rynduch (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie) rozważała, czy populizm jest powiązany z konkretną ideologią polityczną, czy może stanowi strategię komunikacyjną możliwą do zastosowania w dowolnej rzeczywistości politycznej. Następnie mgr Kaja Kiełpińska (Uniwersytet Warszawski) przedstawiła językowe i stylistyczne elementy populizmu w tekstach polskiego dyskursu politycznego lat 90. ubiegłego wieku. W swoich wystąpieniach tak mgr Mateusz Bartoszewicz (Uniwersytet Wrocławski), jak i lic. Dariusz Jakubowski (Uniwersytet Śląski w Katowicach) przedstawili wyniki badań dotyczące populistycznych mechanizmów językowych. Jako ostatni przemawiał dr Andrzej Ranke (Collegium Da Vinci), który poruszył kwestię wpływu retoryki publicystycznej na funkcje mediów i komunikowania przebiegającego z ich wykorzystaniem.

Czwarta sesja, moderowana przez dr hab. prof. UEK Joannę Dzwonczyk, została poświęcona tematyce populizmu penalnego. Pierwsza prelegentka, dr Katarzyna Witkowska-Rozpara (Uniwersytet Warszawski) w swoim wystąpieniu wypukliła aktywną rolę mediów w generowaniu atmosfery sprzyjającej wprowadzeniu populistycznych zmian w prawie. Następnie dr Michalina Szafrńska (Uniwersytet Jagielloński) podkreśliła znaczenie populistycznej retoryki w ocenie funkcjonowania sądów w kontekście realizowanej reformy sądownictwa. Sesję zakończyło wystąpienie dr Natalii Daško (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), która przedstawiła rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym jako przykład obecnego w polskiej rzeczywistości populizmu penalnego.

Uczestnicy ostatniej sesji, moderowanej przez prof. UAM dr hab. Agnieszkę Stępińską, starali się doszukać podobieństw i różnic między populizmem w USA i w Europie. Jako pierwszy wystąpił dr Paweł Matuszewski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), który zapoznał słuchających z wnioskami płynącymi z analizy komentarzy użytkowników portalu Facebook, będących sympatykami ruchu Kukiz'15. Z kolei prof. dr hab. Bohdan Szklarski (Uniwersytet Warszawski) zaprezentował analizę porównawczą najważniejszych sloganów i haseł amerykańskiej polityki w XX i XXI wieku. Kolejni mówcy ponownie skupili się na Europie. Mgr Piotr Andrzejewski (Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk) omówił jakościową zmianę radykalnej prawicy w Austrii, z kolei dr Adam Jaskulski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) dokonał analizy wpływu rosnącego poparcia obywateli państw członkowskich UE dla ruchów populistycznych. Zwrócił także uwagę na dostępne narzędzia umożliwiające zwalczanie tychże idei.

Za szczególnie istotne uznać należy to, że organizatorzy seminarium w każdym panelu zarezerwowali czas na dyskusję, dzięki czemu uczestnicy mieli okazję do zadawania pytań oraz dzielenia się uwagami i sugestiami dotyczącymi zarówno kierunków przyszłych badań, jak i metod badawczych.

Wyżej opisane wydarzenie było trzecim seminarium poświęconym tej tematyce, zorganizowanym na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu w roku akademickim 2017/2018. W październiku i listopadzie 2017 roku na zaproszenie zespołu badawczego na Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu przyjechali: prof. Matthijs Rooduijn (Uniwersytet Amsterdamski) oraz dr Benjamin Stanley (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny). Informacje o minionych i planowanych wydarzeniach znaleźć można na stronie: [www.populizm.amu.edu.pl](http://www.populizm.amu.edu.pl).

Denis HALAGIERA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu





## Noty o autorach/Contributors

- **ANDRZEJ GAŁGANEK** – prof. zw. dr hab., politolog, filozof, kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania badawcze A. Gałganka koncentrują się wokół problemów stosunków międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem teorii i historii stosunków międzynarodowych. Jego ostatnie książki poświęcone są historii teoretyzowania o stosunkach międzynarodowych (*Historia teorii stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 2009) oraz historii stosunków międzynarodowych (*Historia stosunków międzynarodowych. Nierówny i połączony rozwój*, Elipsa, Warszawa 2013). *Historia stosunków międzynarodowych* w 2014 roku została uznana w Ogólnopolskim Konkursie im. Profesora Czesława Mojsiewicza za „Najlepszą Książkę o Tematyce Politologicznej w 2013 roku”. W latach 2009–2013 autor był wice-przewodniczącym Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych. E-mail: andrzej.galganek@amu.edu.pl  
Andrzej Gałganek – full professor, political scientist, philosopher. Head of the Department of International Relations at the Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University in Poznań. Professor Gałganek's research interests are focused around International Relations, and in particular their theory and history. His latest books explore the history of the theory of International Relations (*Historia teorii stosunków międzynarodowych* [History of the theory of International Relations, PWN, Warszawa 2009] and history of international relations (*Historia stosunków międzynarodowych. Nierówny i połączony rozwój* [History of International Relations. Uneven and Combined Development], Elipsa, Warszawa 2013). In 2014, the latter received the Foundation of Czesław Mojsiewicz award for “The Best Book in Political Science 2013.” From 2009 to 2013 he was Vice-President of the Management Board of the Polish Society of International Studies (PTSM). E-mail: andrzej.galganek@amu.edu.pl
- **ALEKSANDRA GASZTOLD** – dr, politolog, adiunkt w Katedrze Nauk o Bezpieczeństwie, na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi badania nad terroryzmem i polityką bezpieczeństwa Niemiec. Redaktor tematyczny (nauki o bezpieczeństwie) Kwartalnika naukowego OAP UW „E-Politikonu” Ośrodka Analiz Politologicznych UW. Ekspert społeczny Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w zakresie zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Wybrane publikacje: *A Feminist Approach to Security Studies*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 3; *Służby specjalne we współczesnym państwie* (współred. Z. Siemiątkowski, Warszawa 2016). E-mail: a.gasztold@uw.edu.pl  
Aleksandra Gasztold – PhD, political scientist, Assistant Professor at the Department of Security Sciences, Faculty of Political Sciences and International Studies, University of Warsaw. She conducts research on terrorism and German security policy. Thematic editor (security sciences) of the “e-Politikon” Academic Quarterly of the Political Analyses Center of the University of Warsaw. Expert of the Government Security Center in the field of counterterrorism. Selected publications: *A Feminist Approach to Security Studies*, “Przegląd Politologiczny” 2017, no. 3; *Służby specjalne we współczesnym państwie* [Special services in a modern state] (co-editor Z. Siemiątkowski, Warsaw 2016). E-mail: a.gasztold@uw.edu.pl
- **MAREK GÓRKA** – doktor nauk politycznych, adiunkt na Wydziale Humanistycznym Politechniki Koszalińskiej, zainteresowania naukowe: polityka cyberbezpieczeństwa, wywiad i kontrwywiad, rywalizacja wyborcza, przywództwo charyzmatyczne, karnawalizacja życia publicznego. E-mail: marek\_gorka@wp.pl  
Marek Górka – PhD in political science, Assistant Professor at the Faculty of Humanities, Koszalin University of Technology; research interests: cybersecurity policy, intelligence and counterintelligence, election competition, charismatic leadership, carnivalization of public life. E-mail: marek\_gorka@wp.pl
- **ADAM KIRPSZA** – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, absolwent stosunków międzynarodowych i prawa. Jego zainteresowania to: proces legislacyjny w Unii Europejskiej, teoria negocjacji, polityki publiczne oraz metody ilościowe. E-mail: a.kirpsza@gmail.com  
Adam Kirpsza – Assistant Professor at the Institute of Political Science and International Relations at the Jagiellonian University in Cracow. He holds a PhD in Political Science, MA in International Relations and MA in Law. His research

focuses on the European Union's lawmaking, negotiation theory, public policies and quantitative methods. E-mail: a.kirpsza@gmail.com

- **KRYSTYNA LESZCZYŃSKA** – dr hab., politolog, prawnik; adiunkt w Zakładzie Dziennikarstwa Wydziału Politologii UMCS. Zainteresowania badawcze koncentrują się na: problemach transformacji społeczno-ustrojowej w Polsce, po 1989 r., elitach władzy publicznej oraz zagadnieniach partycypacji publicznej kobiet.  
E-mail: kles@hektor.umcs.lublin.pl  
Krystyna Leszczyńska – political scientist, lawyer; Assistant Professor at the Journalism Department, Faculty of Political Sciences, UMCS. Her research interests are focused on the problems of socio-political transformation in Poland after 1989, elites of public authorities and the issues of public participation of women.  
E-mail: kles@hektor.umcs.lublin.pl
- **ROBERT ŁOŚ** – dr nauk historycznych, dr hab. w zakresie nauk o polityce, kierownik Katedry Teorii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UL, autor około 50 artykułów naukowych, 6 monografii, 7 publikacji zbiorowych. Zainteresowania naukowe koncentrują się na problematyce najnowszej polityki zagranicznej w wymiarze praktycznym i teoretycznym.  
E-mail: robert\_los@uni.lodz.pl  
Robert Łoś – PhD in History, Professor of Political Science, Head of the Department of the Theory of Foreign Policy and Security at the University of Łódź, author of more than 50 academic articles, 6 monographs, and 7 collective publications. His research interests focus on the latest issues of foreign policy in practical and theoretical terms. E-mail: robert\_los@uni.lodz.pl
- **MUSFIROH** – jest studentką studiów pierwszego stopnia w Katedrze Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych i Politycznych, Uniwersytet Muhammadiyah Malang (UMM). Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień regionu Południowego Pacyfiku.  
E-mail: musfirah.ipink@gmail.com  
Musfirah – is a Bachelor Student at the International Relations Department, Faculty of Social and Political Sciences, University of Muhammadiyah Malang (UMM). Her academic interests focus around the themes of South Pacific Studies. Email: musfirah.ipink@gmail.com.
- **PRZEMYSŁAW OSIEWICZ** – profesor nadzwyczajny na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Stypendysta FULBRIGHT Senior Award, Visiting Professor na Georgetown University, Waszyngton (USA, 2016–2017). Stały

współpracownik the Middle East Institute w Waszyngtonie. Członek International Political Science Association (IPSA); sekretarz IPSA Research Committee RC-18 (Asian Studies). Członek the International Studies Association (ISA). Wiceprezes zarządu poznańskiego oddziału PTNP. Członek zarządu PTSM o/Poznań. Wykładał m.in. w Stanach Zjednoczonych, na Cyprze, w Turcji, Iranie i na Tajwanie. Autor i współautor pięciu monografii oraz ponad 70 artykułów i rozdziałów w publikacjach naukowych. Członek zwyczajny Towarzystwa Azji i Pacyfiku.

E-mail: przemyslaw.osiewicz@amu.edu.pl  
Przemysław Osiewicz – Associate Professor at the Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland. FULBRIGHT Senior Award Visiting Scholar at Georgetown University, Washington D.C. (2016–2017). Non-Resident Fellow, the Middle East Institute, Washington D.C. Member of the International Political Science Association (IPSA); secretary of IPSA Research Committee RC-18 (Asian Studies). Member of the International Studies Association (ISA). Vice-president of the Board of the Polish Political Science Association (PTNP). Board member of the Polish International Studies Association (PTSM), Poznań branch. Visiting lecturer of universities in the United States, Cyprus, Turkey, Iran, and Taiwan. Author and co-author of five monographs and over 70 book chapters and articles in political science and international relations.

E-mail: przemyslaw.osiewicz@amu.edu.pl

- **MICHAŁ PIECHOWICZ** – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego WPiSM UMK. Autor publikacji z obszaru integracji europejskiej, mechanizmów decyzyjnych w UE, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. E-mail: piechowicz@umk.pl  
Michał Piechowicz – Assistant Professor at the International and European Law Department, Faculty of Political Sciences and International Studies, Nicolaus Copernicus University. Author of publications on European integration, decision-making mechanisms in the EU, foreign and security policies as well as the area of freedom, security and justice of the EU.  
E-mail: piechowicz@umk.pl
- **ANNA POTYRAŁA** – profesor w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM. Absolwentka nauk politycznych (1999) i prawa (2001). Autorka czterech monografii i kilkunastu artykułów naukowych. Zainteresowania naukowe oscylują wokół kwestii wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej, kwestii

uchodźczych, międzynarodowych trybunałów karnych i międzynarodowej ochrony praw człowieka. E-mail: [anna.potyrala@amu.edu.pl](mailto:anna.potyrala@amu.edu.pl)

Anna Potyrala – Professor at the Department of International Relations, Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University in Poznań. She graduated in Political Science in 1999 and Law in 2001. Her publications, among others, include books: *Contemporary refugeeism* (2005); *State cooperation with international criminal tribunals and sovereignty* (2010); *The EU towards international criminal tribunals. Genesis, concept and practice of cooperation* (2012); and *The UN towards the refugee problem – genesis, concept and practice of activity* (2015). Her research comprises the issues of EU Justice and Home Affairs, refugee issues, international criminal tribunals, and international protection of human rights.

E-mail: [anna.potyrala@amu.edu.pl](mailto:anna.potyrala@amu.edu.pl)

- MATEUSZ WAJZER – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jego zainteresowania badawcze ogniskują się na zastosowaniach teorii gier w badaniach politologicznych. W swoich publikacjach podejmuje również problematykę ewolucji społecznej.

Mateusz Wajzer – Assistant Professor at the Institute of Political Science and Journalism, Faculty of Social Sciences, University of Silesia in Katowice. Research areas: applications of game theory in political studies research and social evolution.

- M. SYAPRIN ZAHIDI – MA, jest wykładowcą w Katedrze Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych i Politycznych, Uniwersytet Muhammadiyah Malang (UMM). Od roku 2018 pełni funkcję kierownika Katedry Stosunków Międzynarodowych. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień indonezyjskiej polityki zagranicznej, międzynarodowego prawa politycznego oraz badań regionu Południowego Pacyfiku. Jego artykuły opublikowano w kilku periodykach.

Email: [syaprin123@gmail.com](mailto:syaprin123@gmail.com).

M. Syaprin Zahidi – MA, is a lecturer at the International Relations Department, Faculty of Social and Political Sciences, University of Muhammadiyah Malang (UMM). Starting in 2018, he has served as Head of the International Relations Department. His academic interests focus around the themes of Indonesian Foreign Policy, International Political Law and South Pacific Studies. His articles have been published in several journals. Email: [syaprin123@gmail.com](mailto:syaprin123@gmail.com)



## INFORMACJE DLA AUTORÓW

Objętość artykułu, wraz z przypisami i bibliografią nie powinna przekraczać jednego arkusza wydawniczego (40 tys. znaków).

Recenzje, polemiki i informacje nie powinny przekraczać połowy jednego arkusza znormalizowanego maszynopisu.

**Tekst powinien być zamieszczony we właściwy sposób na platformę PRESSto (<https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/index>) – na PRESSto umieszczamy plik word w wersji do blind review (bez danych osobowych Autora, bez noty biograficznej).**

Pełną wersję tekstu – ze wszystkimi wymaganymi elementami – proszę przesłać na adres [przeгляд.politologiczny@amu.edu.pl](mailto:przeгляд.politologiczny@amu.edu.pl).

### Wymogi edytorskie i struktura tekstu

**Tekst powinien być sformatowany w następujący sposób:**

- edytor tekstu: Winword, czcionka Times New Roman, rozmiar 12;
  - marginesy 2,5.
- 1) **imię i nazwisko Autora** (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej);
  - 2) **uczelnia** (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej);
  - 3) **ORCID ID:** <https://orcid.org/XXXX-XXXX-XXXX-XXXX> (Times New Roman, rozmiar 10);
  - 4) **tytuł artykułu** (czcionka Times New Roman, rozmiar 14, pogrubione, wyśrodkowane);
  - 5) **abstrakt:** Times New Roman, rozmiar 11, interlinia pojedyncza, tekst powinien być wyjustowany;
  - 6) **słowa kluczowe:** pod abstraktem proszę umieścić od 4 do 6 słów kluczowych, oddzielonych średnikami;
  - 7) **tekst właściwy artykułu:**
    - czcionka Times New Roman, rozmiar 12,
    - interlinia – 1,5,
    - podtytuły (Times New Roman, rozmiar 12, bold, wyśrodkowane, bez numeracji),
    - cytaty powinny być umieszczone w cudzysłowie (bez kursywy),
    - kursywa w tekście powinna być stosowana wyłącznie do zapisu tytułów książek, tytułów artykułów, krótkich obcojęzycznych zwrotów lub nazw;
  - 8) **bibliografia;**
  - 9) **tytuł tekstu w jęz. angielskim;**

10) abstrakt w jęz. angielskim oraz słowa kluczowe (4–6) w jęz. angielskim;

11) Informacja biograficzna w jęz. polskim (150–200 znaków) i w jęz. angielskim (150–200 znaków), wraz z adresem e-mail.

### Abstrakt

Abstrakt powinien być przygotowany w języku polskim i angielskim (min 1300 – max 1500 znaków). **Abstrakt musi odzwierciedlać zawartość artykułu. Wersja angielska powinna być odzwierciedleniem wersji polskiej.**

#### Abstrakt powinien zawierać następujące elementy:

- krótki zarys przedmiotu badań,
- cele i pytania badawcze,
- metodologię (w jaki sposób przeprowadzono badania, zastosowane metody i techniki badawcze),
- wyniki i wnioski z przeprowadzonych badań.

Poniżej abstraktu umieszczamy 4–6 słów kluczowych – w języku polskim i angielskim.

### Przypisy

Do tworzenia przypisów bibliograficznych należy zastosować system „oksfordzki”, polegający na odesłaniu do określonej pozycji umieszczonej w bibliografii.

Odesłania powinny być zamieszczane w nawiasie obok stosownej informacji, opinii, poglądu w następującym porządku (nazwisko, data wydania, strona), np.:

- (Nowak, 1999, s. 10) – gdy przywoływana praca ma jednego autora;
- (Nowak, Kowalski, 2000, s. 145–150) – gdy przywoływana praca ma dwóch i więcej autorów;
- (*Inquiry*) – pierwsze słowo tytułu podajemy w przypadku powoływania się na publikację, w której nie ma informacji o autorze;
- fragment tytułu (2 lub więcej słów) publikacji podajemy, gdy w bibliografii jest kilka tytułów zaczynających się od tych samych słów.

Przypisy wyjaśniające należy umieszczać na dole strony.

### Bibliografia

Pełne dane bibliograficzne prosimy podać w wykazie przywoływanej literatury (bibliografia), zamieszczonej na końcu artykułu. Wykaz powinien być uporządkowany alfabetycznie według nazwisk autorów, a w przypadku powtarzającej się daty wydania publikacji tego samego autora, według daty utworów w porządku chronologicznym (dodając małe litery np. 2003a, 2003b, 2003c).

Przykładowe zapisy:

Barber B. R. (2003), *Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London.

Friedent L. A. (1998), *New Citizenship*, „Media & Society”, vol. 18, nr 2.

*Inquiry into Democracy. Report* (2003), Parliament of Victoria, <http://www.parliament.jhgiutiguigui.html>.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483.

Kowalski P. (2008), *Rozwój cywilizacji*, Wydawnictwo ABC, Warszawa.

Krasuski K. (2009), *Nowy pomysł na prywatyzację giełdy*, „Rzeczpospolita” z dnia 27.11.2009 r.

Miserez M.-A., *Switzerland: a country of politicians*, 24.08.2009, Swissinfo.ch, [http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland\\_for\\_the\\_record/world\\_records/Switzerland:\\_a\\_country\\_of\\_politicians.html?cid=669352](http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland_for_the_record/world_records/Switzerland:_a_country_of_politicians.html?cid=669352), 15.10.2012.

Nowak R. (1999), *Władza i demokracja*, w: *Demokracja i władza*, red. J. Kowalski, Wydawnictwo XYZ, Warszawa.

Rybińska A. „*Nie*” dla rozbrojenia narodu, 14.02.2011, „Rzeczpospolita”, [http://www.rp.pl/artykul/611851\\_-Nie--dla-rozbrojenia-narodu.html](http://www.rp.pl/artykul/611851_-Nie--dla-rozbrojenia-narodu.html), 15.10.2012.

## **Tabele, wykresy i rysunki**

Każdy wykres, tabela, rysunek itp. powinien być opisany z podaniem tytułu (Times New Roman, bold, 10) oraz wskazaniem źródła (Times New Roman, 10). Tytuł powinien być zamieszczony nad, a informacją o źródle – pod prezentowanym wykresem, tabelą lub rysunkiem.

Jakość zdjęć: zdjęcia powinny być w jakości do 300 dpi.

**Redakcja nie będzie uwzględniała w planach wydawniczych tekstów sformatowanych w niewłaściwy sposób oraz tekstów, w których brakuje któregoś z wymaganych elementów. W takiej sytuacji redakcja nie jest zobowiązana do komunikowania się z Autorem złożonego artykułu.**

Autor artykułu uwzględnionego w planach wydawniczych nie ma możliwości redagowania tekstu w trakcie prac redakcyjnych; do redakcji należy przesłać ostateczną postać materiału. Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania zmian i skrótów w porozumieniu z autorem.