

**Studia
Politicae
Universitatis
Silesiensis
Tom 17**

PRACE
NAUKOWE



UNIWERSYTETU
ŚLĄSKIEGO
W KATOWICACH

NR 3557

Studia Politicae Universitatis Silesiensis

Tom 17

pod redakcją
Jana Iwanka i Roberta Radka

Redaktor serii: Nauki Polityczne
Mariusz Kolczyński

Recenzenci

Elżbieta Trafiałek, Iwona Wrońska, Jacek Barcik, Tomasz Słomka, Jacek Wojnicki

Rada Programowa „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”

Luis Aguiar de Luque (University Carlos III, Madrid, Spain)
Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski)
Roman Bäcker (Uniwersytet im. M. Kopernika w Toruniu)
Ladislav Cabada (Metropolitan University Prague, Czech Republic)
Roman Chytilek (Masaryk University in Brno, Czech Republic)
Bogusława Dobek-Ostrowska (Uniwersytet Wrocławski)
Guillermo Escobar Roca (University Alcalá, Spain)
Ján Koper (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia)
Aleksandr Koroczenskij (Belgorod State University, Russia)
Branislav Kováčik (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia)
Barbara Krauz-Mozer (Uniwersytet Jagielloński)
Fulco Lanchester (University La Sapienza, Rome, Italy)
Maria Marczevska-Rytko (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
Tomasz Mielczarek (Uniwersytet w Kielcach)
Andrzej Podraza (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)
Viktor Sidorov (Saint Petersburg State University, School of Journalism and Mass Communication, Russia)
Ildefonso Soriano López (University Complutense de Madrid, Spain)
Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
Alicja Stępień-Kuczyńska (Uniwersytet Łódzki)
Jaroslav Ušiak (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia)
Milan Vošta (University of Economics Prague, Czech Republic)
Tadeusz Wallas (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Klaus Ziemer (Fachbereich III, Politikwissenschaft, Universität Trier, Germany)
Ryszard Zięba (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium Redakcyjne

Jan Iwanek (przewodniczący)
Marian Gierula, Mariusz Kolczyński, Mieczysław Stolarczyk, Sylwester Wróbel,
Rafał Głajcar (sekretarz), Robert Radek (sekretarz)

Publikacja jest dostępna także w wersji internetowej:

Central and Eastern European Online Library

www.cceol.com

Spis treści

Teoria polityki

Andrzej Chodubski: Autorytaryzm w przestrzeni współczesnego życia politycznego	11
Adam Hołub: Ekstremizm i radykalizm jako środowiska rozwoju terroryzmu	23

Systemy polityczne

Jan Iwanek: Studying electoral systems — methodological aspects	41
Sabina Grabowska: Constitutional responsibility of the President of Slovenia	71
Małgorzata Domagała: Czy Hiszpania jest państwem federalnym?	82

Partie polityczne i systemy partyjne

Andrzej Rudowski: Stosunek partii politycznych do modernizacji państwa jako kryterium różnicujące aktorów sceny politycznej	101
Marcin Dobrowolski: Przywództwo polityczne w opozycji. Przypadek Jarosława Kaczyńskiego	117
Jarosław Jendrysko: Rola Jednej Rosji na rosyjskiej scenie politycznej	140
Łukasz Wilkoń: The Populist Chameleon: some general considerations on Lega Nord ideology	158

Polityka społeczna i regionalna

Bożena Zasepa: Skala i dynamika zagrożenia ubóstwem ekonomicznym rodzin wielodzietnych w Polsce w latach 2006—2015 w świetle badań GUS	185
Błażej Jewartowski: Bezpieczeństwo osób starszych w kontekście oszustw metodą „na wnuczka” jako problem społeczno-polityczny	207
Bartłomiej H. Toszek: Uwarunkowania dynamiki rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce	218
Bożena Pieruszek-Kwarciak: The prospect of regional development on the example of the Silesian voivodeship	232

Prawo międzynarodowe

Tomasz Iwanek: The power of words – on how the definitions of crimes in international criminal law lie at the crossroads of semiotics and manifest evil	251
---	-----

Komunikowanie społeczne

Margarita Antón Crespo, María Yolanda Fernández Ramos: A framing theory empirical approach to the image of elderly population in the digital press of Castilla y León	277
---	-----

Recenzje i omówienia

Andrzej Biernaczyk: <i>Zarys problematyki czynności operacyjnych realizowanych w trybie art. 19, 19a, 19b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (w:) Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna</i> , (red.) Lech Paprzycki, Zbigniew Rau, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009 (Tomasz Warykiewicz)	301
Elżbieta Trafiałek: <i>Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku. Między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing</i> , Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, ss. 310 (Beata Ziębińska)	306
Katarzyna Czornik, Miron Lakomy: Sprawozdanie z konferencji naukowej na temat „Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo międzynarodowe w kontekście konfliktu ukraińskiego”	312
Noty o Autorach	319

Table of Contents

Theory of Politics

Andrzej Chodubski: Authoritarianism in the space of contemporary political life	11
Adam Hołub: Extremism and radicalism as an environment of the terrorism growth/terrorism escalation	23

Political Systems

Jan Iwanek: Studying electoral systems — methodological aspects	41
Sabina Grabowska: Constitutional responsibility of the President of Slovenia	71
Małgorzata Domagała: Is Spain a federal state?	82

Political Parties and Parties Systems

Andrzej Rudowski: The ratio of political parties for the modernization of the state as a criterion for differentiating political actors	101
Marcin Dobrowolski: Political leadership in opposition. The case study of Jarosław Kaczyński	117
Jarosław Jendrysko: A role of United Russia party on the Russian political scene	140
Łukasz Wilkoń: The Populist Chameleon: some general considerations on Lega Nord ideology	158

Social and Regional Politics

Bożena Zasepa: The scale and dynamics of the economic risk of poverty of large families in Poland in the years 2006—2015 in the light of research the Central Statistical Office	185
Błażej Jewartowski: Safeness of the elderly people in the view of the fraud “as a grandchild” — as a socio-political problem	207
Bartłomiej H. Toszek: Non-Governmental Organizations’ development dynamics circumstances in Poland	218
Bożena Pieruszek-Kwarciak: The prospect of regional development on the example of the Silesian voivodeship	232

International Law

Tomasz Iwanek: The power of words — on how the definitions of crimes in international criminal law lie at the crossroads of semiotics and manifest evil	251
---	-----

Social Communication

Margarita Antón Crespo, María Yolanda Fernández Ramos: An framing theory empirical approach to the image of elderly population in the digital press of Castilla y León	277
--	-----

Reviews and Discussions

Andrzej Biernaczyk: <i>Zarys problematyki czynności operacyjnych realizowanych w trybie art. 19, 19a, 19b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji</i> , (w:) <i>Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna</i> , (red.) Lech Paprzycki, Zbigniew Rau, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009 (Tomasz Warykiewicz)	301
Elżbieta Trafiałek: <i>Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku. Między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing</i> , Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, ss. 310 (Beata Ziębińska)	306
Katarzyna Czornik, Miron Lakomy: Report of the Scientific Conference on „Security of Polish and international security in the context of the Ukrainian conflict”	312
Notes about the Authors	319

Teoria polityki

Andrzej Chodubski

Uniwersytet Gdański
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Politologii

Autorytaryzm w przestrzeni współczesnego życia politycznego

Abstract: Authoritarianism in the Space of Contemporary Political Life

The following study shows that authoritarianism is a type of social and political system, in which an authoritarian leader plays a particular role and society is generated into the space of obedience and passivity. The authoritarian leaders are characterized by peculiar personalities: they are domineering, repressive, eager for obedience, recognition and respect in institutionalized forms. Authoritarianism reveals itself in the realities of globalization processes, in which broad social circles are not able to adjust the pace of cultural transitions. Currently authoritarianism is oriented towards the criticism of democratic model of wielding power; it reveals the links of procedural weakness and its replacement by authoritarian power.

Keywords: political thoughts, authoritarianism, leadership, globalization, policy

Podjmując próby definiowania świata w kontekście dalszego rozwoju ludzkości, zauważa się wielką siłę globalizacji, która radykalnie zmienia całość życia kulturowo-cywilizacyjnego¹. Powoduje ona głębokie przemiany w życiu politycznym, a w tym w jego instytucjonalizacji. Ujawnia się kryzys tradycyjnych podmiotów życia politycznego, a w jego ramach —

¹ A. TOFFLER: *Trzecia fala*. Przeł. E. WOYDYŁO. Warszawa 1989; A. KING, B. SCHNEIDER: *Pierwsza rewolucja globalna*. Przeł. W. i S. RĄCZKOWSCY. Warszawa 1992; J. NAISBITT: *Megatrendy*. Przeł. P. KWIATKOWSKI. Warszawa 1997; E. POLAK: *Przemiany cywilizacji współczesnej w sferze kultury materialnej*. Gdańsk 1996; W. ANIOŁ: *Paradoksy globalizacji*. Warszawa 2002; C. MOJSIEWICZ: *Świat w którym żyjemy*. Poznań 2003; A. CHODUBSKI: *Globalization — Politics — Education*. „Polish Political Science Yearbook” 2013, Vol. 42, s. 7—20.

funkcjonowania parlamentów, rządów, partii politycznych, organizacji politycznych; zmienia się rola mediów w życiu kulturowym.

Globalizacja przeobraża ład ustrojowy państw oraz systemów politycznych, przez które zwykle się rozumieć ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych — formalnych i nieformalnych — uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogółu generalnych zasad i norm, regulujących wzajemne stosunki między nimi².

W klasyfikowaniu współczesnych systemów politycznych wyodrębnia się zwykle: 1) demokratyczne i 2) niedemokratyczne, w których wskazuje się a) autorytarne i b) totalitarne³. Istota systemu autorytarnego zawiera się w tworzeniu silnej władzy wykonawczej, wspieranej przez autorytet polityczny oraz konieczność bezwzględnego podporządkowania się obywateli decyzjom organów państwowych. Autorytet jest cechą przypisaną instytucjom władzy oraz osobom ją sprawującym.

Z punktu widzenia psychologii społecznej przyjmuje się, że osobowość autorytarną tworzą takie cechy, jak: 1) konwencjonalizm, tj. ściśle przestrzeganie umownych wartości ludzi sytuujących się w tzw. średniości społecznej, 2) autorytarna podległość, bezkrytyczny stosunek do autorytetów własnej grupy, 3) autorytarna agresywność w stosunku do tych, którzy naruszają konwencjonalne normy, 4) autorytarna opozycja wobec tego, co sukcesywne, wypływające z wyobraźni, miękkie, 5) wiara w przesady i myślenie za pomocą stereotypów, wiara w mistyczne zdeterminowanie własnego losu, 6) kult siły i twardości, przesadna koncentracja uwagi na różnicach między panowaniem i podporządkowaniem, siłą i słabością, przewodzeniem i podległością, 7) destruktywność, cynizm, uogólniona wrogość i niechęć do ludzi, 8) projekcja własnych wyobrażeń o świecie zewnętrznym, o którym się sądzi, że jest pełen nieprzewidywalnych i groźnych rzeczy, 9) przesadne koncentrowanie uwagi na sferze zmysłowej ludzi⁴.

W interpretacji psychoanalitycznej rządzi władzy jednostek autorytarnych nie wpływa z siły, lecz z ich słabości. W życiu politycznym ujawniają się one jako: a) bezkrytyczne wobec określonych autorytetów; autorytarnie im podporządkowujące się, gotowe do uzależnienia się od jakiejś siły wyższej, która może występować na przykład w postaci wodza bądź Boga, b) radykalne odrzucanie koncepcji równości, uznawanie, że świat składa się z ludzi obdarzonych siłą, jak też jej pozbawionych; z ludzi posiadających władzę, którym należy się szacunek i podziw, oraz ludzi nieposiadających władzy,

² M. PODOLAK, M. ŻMIGRODZKI: *System polityczny i jego klasyfikacje*. W: *Współczesne systemy polityczne*. Red. M. ŻMIGRODZKI, B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA. Warszawa 2007, s. 12.

³ W. ŻEBROWSKI: *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*. Olsztyn 2007, s. 25—50.

⁴ J.J. WIATR: *Socjologia polityki*. Warszawa 1999, s. 216—217.

którzy sytuują się w przestrzeni pogardy, c) myślenie za pomocą stereotypów, postępowanie emocjonalne, odrzucanie zachowań i działań wysoko racjonalnych, wiara w przesady, uleganie mistycyzmowi, d) kult siły, twardości postaw, zachowań; eksponowanie dychotomii: panowanie — podporządkowanie, e) projekcja własnych wizji na świat zewnętrzny, postrzeganie go jako chaosu, któremu należy się przeciwstawić, f) destruktywność, cynizm, niechęć do otaczającej rzeczywistości politycznej — bunt wobec władzy.

Zwykle jednostki autorytarne ulegają fikcji w przestrzeni społeczno-politycznej, na przykład charakterystyczna jest identyfikacja z sytuacjami, zdarzeniami, w których dana jednostka nie uczestniczyła, czy też przypisywanie sobie cech, których jednostka nie posiada. Częstym zjawiskiem osobowości autorytarnych jest uprawianie projekcji, tj. przenoszenie własnych cech negatywnych na oponentów. Ujawniają one też reakcje upozorowane, czyli ukrywają prawdziwe motywy działania, a przypisują sobie pożądane społecznie wizje siebie samych. Jednostki autorytarne cechuje nierzadko substytucja wyrażająca się w sublimacji bądź kompensacji. Zjawiska te polegają na świadomym minimalizowaniu potrzeb, aspiracji i dążeń, których dana jednostka nie jest w stanie zrealizować czy osiągnąć, bądź świadomym odwracaniu od nich uwagi, a koncentrowaniu się na innej sferze aktywności, na przykład niespełnienie się polityczne rekompensowane bywa w różnych postaciach twórczości artystycznej. Niezaspokojenie w sferze fikcji rozbudza u osobowości autorytarnej sferę marzeń, dlatego jednostki tego typu określa się mianem wielkich marzycieli⁵.

Zauważa się, że jednostka o charakterze autorytarnym nie uznaje egalitaryzmu, wewnątrzno-zewnętrzny imperatyw nakazuje jej stosowanie ciągłego podziału, prowadzącego w końcu do postaw bliskich segregacji i do dyskryminowania innego człowieka. W życiu kulturowym ujawnia się syndrom osobowości autorytarnej. Tworzą go takie elementy, jak: konwencjonalizm, mocne przywiązanie do drobnomieszczańskiego systemu wartości, autorytatywna podległość; brak krytycyzmu wobec wyidealizowanych autorytetów własnej grupy społecznej, agresywne wyszukiwanie autorytetu, tendencja do wyszukiwania ludzi naruszających wartości i konwencje, myślenie stereotypami, dążenie do siły i brutalności, destruktywność i cynizm⁶.

Według ustaleń psychologii społecznej, osobowość autorytarna charakteryzuje się sztywnością poglądów, nie toleruje słabości (ani u siebie, ani u innych), przejawia silną skłonność do karania, jest podejrzliwa, a też ma duży respekt dla władzy. Na syndrom autorytaryzmu składają się takie elementy, jak dominacja i podporządkowanie, siła i słabość, bezkrytyczne

⁵ A. CHODUBSKI: *Jednostka, naród, państwo*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2002, s. 138—139.

⁶ F. RYSZKA. *Państwo stanu wyjątkowego*. Wrocław 1974, s. 101.

posłuszeństwo, szacunek dla osób silniejszych i posiadających władzę, dogmatyzm i stereotyp, nietolerancja wobec „obcych”, konwencjonalizm, konformizm, imitacjonizm, nieelastyczność, uniformizm, punitywizm, mitologizm⁷. W analizie genezy autorytaryzmu zwraca się uwagę na wpływ rodziców, tj. siłę „kastrującej matki” i „karzącego ojca”, manipulujących miłością, represją i akceptacją.

Pojęcie autorytaryzmu jest często odnoszone do ideologii politycznej. Definiuje się rzeczywistość polityczną zorientowaną na kształtowanie bezwzględnego posłuszeństwa obywateli. Zauważa się, że autorytaryzm generują kryzysy ujawniające się w demokratycznym parlamentarystyce, zwłaszcza w opozycji do liberalnego modelu państwa. Ujawnia się on w odchodzeniu od urzeczywistnienia demokratycznych zasad w procesie decyzyjnym i dystrybucyjnym. W takiej sytuacji nośne stają się hasła o potrzebie funkcjonowania silnej władzy.

Pojęcia autorytaryzmu i totalitaryzmu są odczytywane w życiu politycznym pejoratywnie. Identyfikuje się je z brakiem swobód społecznych, żywiołowym militarystyce, prześladowaniami, z osobą dyktatora, przez część społeczeństwa uwielbianego, a przez inną — nienawidzonego. Akceptuje się przy tym silną egzekutywę, antydemokratyzm, antyliberalizm, antyindywidualizm, monopartyjność, cenzurę, a w niektórych sferach życia terror. Autorytaryzm jako model sprawowania władzy ujawnił się w holistycznej postaci w XX wieku⁸.

Definiując autorytaryzm, uznaje się między innymi, że są to rządy niepodlegające kontroli społecznej, a zorientowane na wymuszanie bezwzględnego posłuchu wobec władzy; niezależnie od historycznych czy patologicznych deformacji ujawnia się w nich koncepcja niekontrolowanego przywództwa⁹.

Autorytaryzm jako system życia kulturowo-cywilizacyjnego charakteryzują dopełniające się zjawiska i wartości: psychologiczne (psychologia polityki i władzy), instytucjonalne, aksjologiczne. W kontekście tym władza autorytarna jest dyspozycją posłuszeństwa wobec hierarchicznych przełożonych. A w tym wyjątkowa jest autorytarna osobowość władzy — doświadczenie życia politycznego, poczucie wyjątkowości i nieomyślności, nietolerowanie wszelkich form sprzeciwu i krytyki. W wykonywaniu władzy (rządzeniu, administrowaniu) ujawnia się apodyktyczność wiążąca się ze stosowaniem kar. Władza skupia się w rękach jednej osoby (lub grupy osób) nieuwzględniającej w swym działaniu opinii publicznej. Ujawniają się w tym względzie formy sprawowania władzy państwowej jako między innymi despotyczne dyktatury jednowładztwa, totalitaryzmu, tyranii.

⁷ W. NOWAK: *Politologie struktur edukacyjnych. Wprowadzenie*. Bydgoszcz 2000, s. 69.

⁸ B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI: *Autorytaryzm i totalitaryzm*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie...*, s. 119.

⁹ J. TUROWSKI: *Wielkie struktury społeczne*. Lublin 1994, s. 123.

W ugruntowywaniu autorytaryzmu ważną rolę odgrywa przestrzeń ideologiczna. Wskazuje się w niej na zasadność funkcjonowania rządów silnej ręki oraz na wzory, jak należy ją urzeczywistniać. W przestrzeni tej promuje się wartości ujawniające potrzebę sprawowania silnej, hierarchicznie zorganizowanej władzy, a w tym wskazywania kultu określonego przywódcy zorientowanego na absolutyzujący porządek życia kulturowo-cywilizacyjnego, a odrzucającego zasady demokracji, przeciwstawiającej się zasadom równości między ludźmi.

W objaśnianiu koncepcji autorytaryzmu wskazuje się też następujące elementy: 1) rząd jako reprezentacja państwa powinien cechować się autorytetem, 2) celem tego rządu jest ujednoczenie wielorakich interesów ludzkości, 3) autorytarne kierownictwo, wykonywane przez rząd, reprezentuje całe społeczeństwo, 4) autorytetem jest „uporządkowana władza”, a nie samowolne siły dyktatora, 5) system państwowy powinien być hierarchiczny, 6) poparcie społeczeństwa dla instytucji powinno wynikać z urzeczywistniania idei wolności. Uznaje się, że system autorytarny zorientowany jest na przewyższanie barier ujawniających się w życiu kulturowo-cywilizacyjnym.

Zauważa się, że autorytaryzm jako ideologia i model sprawowania władzy pojawił się w sytuacji radykalizacji życia politycznego, co ujawniło się na gruncie kryzysu (po I wojnie światowej). Szerokie kręgi społeczeństwa niezadowolone z położenia w powojennej rzeczywistości opowiadały się za przyjęciem rządów przez silną władzę, za modelem władzy *homo politicus* uznającym, że życie polityczne nie jest miejscem dla jednostek niepewnych siebie, dla ludzi, którzy nie mają wielkiej wiary we własne zdolności do skutecznego radzenia sobie z dalszym otoczeniem. Uczestnictwo w życiu politycznym wynika też z siły osobowości — zaufania do siebie, poczucia własnej kompetencji i dużych możliwości działania. Ważna jest także dyspozycyjność — zdolność do czynnego uczestnictwa w życiu politycznym mimo zmienności sytuacji politycznej, zdolność do odgrywania nowych ról społecznych i politycznych, nieidentyfikowanie się z doświadczeniem wcześniejszej aktywności politycznej, nierzadko projekcja tego doświadczenia na inne osoby. Posługiwanie się wybiórczą identyfikacją polityczną w celu uzyskania sławy, prestiżu, pożądanej reputacji. Są to też jednostki nienadążające za znakami przemian cywilizacyjnych, również tymi ujawniającymi się w sferze techniki (zwłaszcza przestrzeń komunikacji komputerowej), kultury oraz edukacji (prezentują w tym względzie zachowawczość). W postawach i zachowaniach jednostek autorytarnych ujawniają się silne napięcia psychiczne, nierzadko agresywne. W życiu politycznym forsują wąsko pojęte interesy własne, bez respektowania interesów innych ludzi i grup społecznych. W działaniu są to osoby nieustępliwe, ujawniające skrajne poglądy; są zwolennikami radykalnych rozwiązań, aprobują w życiu politycznym rozwiązania siłowe.

Autorytaryzm jest ideologią i modelem rządzenia państwem odrzucającym podstawowe instytucje i procedury wpisujące się w rzeczywistość demokratyczną¹⁰. Współcześnie główne siły rzeczywistość tę generujące to: postęp naukowo-techniczny, rozwiązania prawne zorientowane na uświadamianie wartości kształtującej się rzeczywistości informacyjnej, wśród których szczególne znaczenie mają: partycypatywność jednostek, synkretyzm życia kulturowego, formy rządów i rządzenia wynikające z predyspozycji i zainteresowań ludzi polityki, przy tym uznaje się wartość, że wolność obywatelska pozwala jednostce — rzecz jasna w granicach prawa — robić to co chce i mówić to co chce. Aczkolwiek zauważa się, że demokracja to ustrój najbardziej chwiejny, mimo że przysłonięty najbardziej wzniosłymi parawanami. Cechują go brak dyscypliny społecznej i respektu dla władzy, anarchia koncepcji rządzących i demokratyzacja. Wśród ludzi zręczny demagog nie ma trudności w zapanowaniu nad motłochem i tak historyczny rozwój nieomylnie prowadzi do tyranii¹¹.

Po II wojnie światowej rozwiązania ustrojowe określane mianem demokratycznych uznano za swoiste *panaceum* na wszystkie wyzwania kulturowo-cywilizacyjne. Powszechna stała się apoteoza demokracji. W klasyfikacji zaczęto wyróżniać: 1) pełne demokracje (przeprowadza się w nich wolne wybory, rozwinięty jest system prawa i ochrony wolności obywatelskich), 2) demokracje (odbywają się wybory, lecz zakres ich jest ograniczony, silną pozycję polityczną zajmuje wojsko; prawa obywatelskie urzeczywistniane są w stopniu ograniczonym), 3) demokracje z nazwy (ustroje autorytarne, totalitarne bez względu na charakter ich legitymizacji)¹².

Wraz z apoteozą demokracji ujawnia się jej krytyka. W ramach tej krytyki instytucje określa się w wąskim definiowaniu jako struktury organizacyjne, w których podejmuje się decyzje polityczne, marginalizuje się systemy wartości, zachowań, zależności, oddziaływań. W tym postrzeganiu przeprowadza się wybory¹³. Zasada większości stanowi zwykle legitymizację podejmowania decyzji politycznych.

Demokracja jest siłą, która generuje aktywne uczestnictwo obywateli w życiu politycznym jako współzawodnictwo w życiu kulturowo-cywilizacyjnym, jako przestrzeganie praw i wolności gwarantowanych każdej jednostce. Zauważa się przy tym, że demokracja jako metoda kształtowania życia politycznego jest silnie zdeterminowana poziomem rozwoju gospodarczego podmiotów międzynarodowych, ogólnokrajowych, regionalnych i lokalnych.

¹⁰ A. CHODUBSKI: *Granice demokracji: przeszłość i teraźniejszość*. W: *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*. Red. M. MARCZEWSKA-RYTKO, S. MICHAŁOWSKI. Lublin 2012, s. 17—28.

¹¹ H. OLSZEWSKI: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań 1986, s. 31—32.

¹² P. ŚPIEWAK: *Obietnice demokracji*. Warszawa 2004, s. 9—10.

¹³ A. ŻUKOWSKI: *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*. Olsztyn 1997.

Zwykle nie są one duże pod względem zajmowanego terytorium i posiadają wyraźnie określoną infrastrukturę społeczną, będącą istotnym czynnikiem integracji danej społeczności w sferze życia zarówno kulturalnego (zwyczajów, obyczajów, edukacji, ochrony zdrowia, spektakli i wypoczynku), jak i gospodarczego¹⁴.

W ładzie demokratycznym prawnie zagwarantowana jest możliwość: 1) stymulowania aktywności politycznej obywateli, 2) powierzania stanowisk życia publicznego w drodze wyborów, 3) tworzenia szerokiej skali i zakresu instytucjonalizacji życia kulturowo-cywilizacyjnego, 4) prowadzenia kontroli obywatelskiej nad decyzjami politycznymi władz, 5) przestrzegania ładu konstytucyjnego i prawnego.

W autorytaryzmie poddaje się krytyce założenia ładu demokratycznego, a w tym zasady funkcjonowania podstawowych instytucji, na przykład parlamentu, i działanie narzędzi prawnych (rywalizacyjne wybory, partie polityczne, istnienie opozycji).

W systemie demokratycznym rywalizują o dostęp do władzy partie polityczne. Autorytaryzm odrzuca pluralizm oraz tolerancję; partie polityczne nie stanowią opozycji dla rządzących, nie przewiduje się wyborów rywalizacyjnych. W systemach demokratycznych władzę ustawodawczą sprawuje w państwie jedno- lub dwuizbowy parlament wybierany w wyborach bezpośrednich lub pośrednich. W systemie autorytarnym pierwszeństwo w rządzeniu państwem ma rząd. Obywatele podporządkowują się decyzjom organów państwowych. Sprawowanie władzy zorientowane jest na budowę szacunku i posłuszeństwa dla rządzących. Nie dopuszcza się w tej przestrzeni do ujawniania się opozycji. Kształtuje się pasywność społeczeństwa. Rząd powierza się jednostkom — autorytetom. Autorytet ten ugruntowany jest przez tradycyjne podmioty wyznaniowe i religijne cechujące się szczególnym stosunkiem do autorytetów. W rzeczywistości demokratycznej głowa państwa jest wyłaniana w wyborach bezpośrednich lub pośrednich, rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem lub głową państwa podobnie jak terenowe organy władzy i administracji państwowej. Cechą charakterystyczną tego systemu jest kadencyjność i elekcyjność. Jego model ukształtował się w XIX wieku. Obecnie uznaje się, że jest on przestarzały wobec wyzwań współczesnej rzeczywistości kulturowo-cywilizacyjnej. Przede wszystkim zmieniły się powołanie i zadania partii politycznych. Zauważa się, że partie polityczne stawiają własne potrzeby przed interes państwa i społeczeństwa. Nie realizują zwykle obietnic wyborczych. W stabilnych systemach politycznych programy poszczególnych partii różnią się od siebie w niewielkim stopniu. Przy tym nie ujawniają się zainteresowania sprawami *stricto* poli-

¹⁴ A. CHODUBSKI: *Lokalizm pod ciśnieniem unifikacji świata*. „Pieniądze i Więź. Kwartalnik Naukowy” 2002, nr 1.

tycznymi. W programach partii politycznych zwraca uwagę zorientowanie na rozwiązywanie tzw. spraw drugorzędnych z punktu widzenia polityki społeczno-gospodarczej, jak na przykład kwestii genderyzmu, narkomanii, alkoholizmu. Kampanie wyborcze stają się areną pomówień, oskarżeń, zestawień, które rozstrzygają sądy. Autorytaryzm przeciwstawiając się urzędywstnianiui idei egalitaryzmu, neguje strategię i taktyki funkcjonowania współczesnych partii politycznych. Przywództwo partyjne zastępuje autorytetem lidera. W ślad za tym społeczeństwo traci zaufanie zarówno do partii politycznych, jak i do mechanizmów demokratycznych. Staje się bierne, obojętne, sceptyczne wobec wydarzeń życia politycznego oraz daje wyraz nieidentyfikowania się z zachodzącymi procesami politycznymi. Autorytaryzm neguje potrzebę proceduralnego legitymizowania władzy konkretnej jednostki czy grupy (np. w wyborach powszechnych). Prawomocność władzy wynika już z samego faktu jej posiadania i zdolności wymuszania posłuchu. Reżim autorytarny jest ukierunkowany na pełnienie funkcji aparatu władzy, a w tym też ograniczenia funkcjonowania tradycyjnych instytucji. Fundamentalną pozycję w reżimie autorytarnym zajmują: przywódca, jego najbliższe otoczenie oraz aparat represji, obejmujący zwłaszcza policję polityczną. Ważną rolę może odegrać również armia. Reżim autorytarny może odrzucić tradycyjne instytucje i procedury¹⁵.

W obliczu umacniania się autorytaryzmu obserwuje się absencję wyborczą, a o wyborze poszczególnych osób decydują często względy przypadkowe, w tym przypadkowi wyborcy (niezorientowani w rozumieniu zasad funkcjonowania instytucji politycznych, programów partii politycznych, ani też niezainteresowani obsadą personalną instytucji życia publicznego, zwykle sceptyczni wobec procesów zmian w życiu politycznym). W istotnym wymiarze postawy, zachowania, aspiracje i wartości kształtują środki masowego przekazu¹⁶. Również media kształtują wizerunek polityka. Ważniejszym elementem postrzegania ludzi polityki staje się umiejętne ujawnianie się w mediach niż kompetencje czy doświadczenie uczestnictwa w życiu publicznym. Uznaje się też, że „kto ma władzę, ten ma media”, ale też „kto ma media, ten ma władzę”. W kształtującej się cywilizacji informacyjnej, w tym też odchodzenia od tradycji i jej wartości kulturowych, generowany jest nowy obraz dziennikarza, człowieka mediów. To przede wszystkim człowiek młody, często dopiero studiujący, ujawniający wysokie aspiracje zorientowane na budowę nowej rzeczywistości kulturowo-cywilizacyjnej, na rozliczanie się z dziedzictwem przeszłości, nierzadko wykazujący gotowość funkcjonowania w roli śledczych, prokuratorów, sędziów, oraz skłonność do ferowania wyroków. Dziennikarze — również w naszym kraju — starają

¹⁵ *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997, s. 28—29.

¹⁶ *Współczesne oblicza mediów*. Red. J. MARSZAŁEK-KAWA. Toruń 2011.

się budować kanon moralny. W rzeczywistości stają się tanim i dyspozycyjnym narzędziem w rękach swych mocodawców. Lekceważą bowiem prawdę o rzeczywistości i zastępują ideologię mocodawców tzw. poprawnością polityczną. Mając świadomość wagi triumfu młodości, młodzi dziennikarze stanowią siłę napędową kształtowania systemu politycznego.

W systemie autorytarnym zwraca się uwagę na wartości postmodernizmu¹⁷. Ich definiowanie zaczęło się pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku. W programie postmodernizmu nośne są hasła irracjonalizmu, wielości „prawd”, antyuniwersalności, antyinstytucjonalizmu, anyspołeczności, relatywizmu moralnego, konsumpcjonizmu. Władze autorytarne jako władze reżimu starają się wdrażać idee te w przestrzeni kształtowania nowego oblicza kulturowo-cywilizacyjnego państwa. Zauważalne jest tym samym zacieranie się granic między prawdą a fałszem, rzeczywistością a scenografią i spektaklem, informacją a dezinformacją, osobowością a wykreowanym wizerunkiem, pracą a wypoczynkiem, młodością a wiekiem dojrzałym i starością. Zanikają także granice między państwami, zacierają się różnice między kulturami, a także między władzą państwową a ponadnarodową.

Obserwuje się procesy uniwersalizacji, wartości tradycyjne zastępowane są postawami rynkowymi, komercyjnymi; moralność ustępuje skuteczności, empatia — asertywności, kompetencje — medialności, obywatele — konsumentom, demokracja partycypatywna — demokracji oligarchicznej, autorytarnej, komercyjnej, prestiżowej, stosunki społeczne — stosunkom rynkowym¹⁸.

Globalizacja obejmuje coraz większy obszar przestrzeni publicznej i prywatnej. Ludzie oceniani są przez pryzmat zachowań konsumpcyjnych. Korporacje skupiają w swoich rękach znaczną część władzy gospodarczej, politycznej oraz symbolicznej. Ujawnia się dążenie do algorytmizacji sfer życia człowieka, jego myślenia, zachowania relacji z innymi. Coraz więcej czasu ludzie spędzają w sztucznym, wykreowanym środowisku i nieautentycznych sytuacjach (cyberprzestrzeń, centra handlowe, parki rozrywki, wspólnoty komercyjne), w których obowiązują określone standardy zachowań i kody porozumiewania się.

W przestrzeni nowoczesnego świata uznaje się za ważną umiejętność odnoszenia sukcesów w niestabilnym, zatomizowanym środowisku społecznym, ujawnia się potrzeba radzenia sobie z krótkotrwałymi relacjami i z samym sobą w obliczu ciągle zmieniających się zadań, prac i miejsc pobytu; rozwijania zdolności i odkrywania nowych wobec ciągle zmieniającej się rzeczywistości, w której potencjalne możliwości są ważniejsze

¹⁷ E. WALEWANDER: *Postmodernizm a pedagogika katolicka*. Toruń 2015.

¹⁸ E. POLAK: *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*. Warszawa 2009, s. 233.

od minionych dokonań, konieczność szybkiego zapominania o przeszłości. Istotne dla pozycji społecznej jest nie tyle posiadanie na własność określonych dóbr, ale dostęp do nich oraz do miejsc, środowisk, sytuacji¹⁹.

Współczesne społeczeństwo określa się mianem przestrzeni kulturowej ryzyka, której cechami charakterystycznymi są: chwiejność warunków życia, niepewność przyszłości, utrata bezpieczeństwa, dezorientacja, podleganie coraz większej ilości zagrożeń zarówno osobistych, jak i globalnych²⁰. Tradycyjne wspólnoty ludzkie, w których ujawniły się różne współzależności, w tym więzi emocjonalne, są zastępowane wspólnotami interesów, w których chwilowo łączy ludzi wspólna sprawa, rzeczywistość, którą rozwiązują w przestrzeni doraźności. Życie kulturowe oraz społeczno-polityczne traci stabilność i przewidywalność. W tej sytuacji szerokie kręgi społeczeństwa opowiadają się za silną władzą, autorytaryzmem, przedkładają go ponad demokrację, która jest preferowana przez ludzi przeciętnych, nie sprzyja ujawnianiu się cech przywódczych, cech silnych osobowości.

W kontekście życia politycznego zauważa się, że demokratyczne procesy są długotrwałe i skomplikowane (debaty, dyskusje, negocjacje). Parlamente dysponują coraz mniejszą władzą. Uprawnienia, jakie posiadają, mogą obrócić się przeciwko nim. Mają one prawo obalenia rządów, ale też narażają się na niebezpieczeństwo rozwiązania. Nadto na stanowisko parlamentarzystów mogą mieć wpływ różne nieformalne grupy nacisku. W sytuacji podejmowania decyzji parlamentarzyści idą na kompromis w imię własnych interesów. Parlament w zbyt wąskim zakresie ma możliwość kontrolowania rządu, a w sytuacjach trudnych politycznie stara się usprawiedliwiać decyzje rządu.

Rządy są z natury konserwatywne, rzadko inicjują zmiany, bo to wiąże się z ryzykiem niepowodzenia. Okoliczność tę wykorzystują politycy autorytarni, którzy starają się owe przestarzałe zasady lekceważyć, marginalizować i jednocześnie podejmować decyzje polityczne według swej strategii i taktyki. Decyzje te zwykle określa się działaniem „dla dobra ogółu”.

System autorytarny jest zwykle postrzegany jako tzw. mniejsze zło w systemie rządów politycznych, zwłaszcza w porównaniu z totalitaryzmem, który ujawnił się również w sytuacji demokracji parlamentarnej. W systemie autorytarnym ceni się porządek kulturowy, wymagane jest także posłuszeństwo i szacunek dla instytucji. Uznaje się istnienie niektórych instytucji politycznych, które mają kilkusetletnie doświadczenie, aczkolwiek muszą one realizować tradycyjne funkcje (np. parlamente). Wysokie stanowiska w ładzie autorytarnym zdobywają najbliżsi współpracownicy przywódcy, a silną pozycję zajmują tzw. grupy trzymające władzę. Wola przywódcy

¹⁹ J. RYFKIN: *Wiek dostępu. Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*. Wrocław 2003.

²⁰ U. BECK: *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*. Przeł. S. CIEŚLA. Warszawa 2002.

i jego najbliższych współpracowników sytuuje się w procesie decyzyjnym przed partiami, a przy tym nie pozostawia w życiu politycznym miejsca dla rywalizacji partyjnej. Autorytaryzm w odróżnieniu od totalitaryzmu nie ma całościowej i jednolitej własnej ideologii. Autorytaryzm w sytuacji ujawniającego się kryzysu demokracji liberalnej jest postrzegany pozytywnie przez szerokie kręgi opinii publicznej²¹.

Rządy autorytarne stanowią się zwykle, jak wynika z doświadczenia historycznego, w efekcie wojen domowych, zamachu stanu, jak też odchodzenia od demokracji, która jest przedmiotem surowej krytyki szerokich kręgów społeczeństwa. W sytuacji niedrożności życia politycznego ujawniają się liderzy, zapowiadający rządy silnej ręki oraz zaprowadzenie ładu społeczno-politycznego, gdy państwo jest pogrążone w kryzysie, a jego organy cechuje dysfunkcyjność. Liderzy wskazują, że nie dążą do wypracowania ideologii politycznej, lecz generują postawy mentalne; od społeczeństwa oczekują pełnej akceptacji swego procesu decyzyjnego, a orientują się na bierne postawy społeczne. Posiadaną władzę traktują jako własność niezbywalną, a zadania instytucjonalne wykonują w sposób skoncentrowany, nie podlegając mechanizmom kontroli społecznej.

W procesie władczym często ujawnia się ukierunkowanie na radykalną przebudowę systemu społecznego, na ukształtowanie nowego typu człowieka. Władza autorytarna głosi konieczność zaprowadzenia porządku w polityce, obronę przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, propaguje wartość narodu jako wspólnoty oraz potrzebę jej umacniania w zmieniającej się rzeczywistości kulturowo-cywilizacyjnej. W systemie takim tworzy się mentalność ludzi uznających przestrzeń kultury typu poddańczego.

W refleksji uogólniającej można stwierdzić, że: 1. Autorytaryzm jest typem systemu społeczno-politycznego, w którym szczególną rolę odgrywa autorytarny lider, a społeczeństwo generowane jest w przestrzeń posłuszeństwa i bierności. 2. Przywódców autorytarnych cechują swoiste cechy osobowościowe; są apodyktyczni, represyjni, rządni posłuchu, uznania, szacunku w formach zinstytucjonalizowanych. 3. Autorytaryzm ujawnia się w okresie kryzysów politycznych państw, kiedy społeczeństwa oczekują silnej władzy, która wyprowadzi je z kryzysu. 4. Dążenie do autorytaryzmu — autorytaryzm nasila się w rzeczywistości procesów globalizacyjnych, w których szerokie kręgi społeczeństw nie są w stanie przystosować się do tempa przemian kulturowych. 5. Obecnie autorytaryzm zorientowany jest na krytykę demokratycznego modelu sprawowania władzy; demaskuje ogniwa jego słabości proceduralnej oraz uwidacznia możliwości zastępowania ich przez władze autorytarne.

²¹ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata*. Gdańsk 2001, s. 39.

Bibliografia

- ANIOL W.: *Paradoksy globalizacji*. Warszawa 2002.
- ANTOSZEWSKI A., R. HERBUT R.: *Systemy polityczne współczesnego świata*. Gdańsk 2001.
- BECK U.: *Spoleczeństwa ryzyka. W drodze do innej rzeczywistości*. Warszawa 2002.
- CHODUBSKI A.: *Globalization — Politics — Education*. „Polish Political Science Yearbook” 2013, Vol. 42.
- CHODUBSKI A.: *Granice demokracji: przeszłość i teraźniejszość*. W: *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*. Red. M. MARCZEWSKA-RYTKO, S. MICHAŁOWSKI. Lublin 2012.
- CHODUBSKI A.: *Jednostka, naród, państwo*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2002.
- CHODUBSKI A.: *Lokalizm pod ciśnieniem unifikacji świata*. „Pieniądze i Więź. Kwartalnik Naukowy” 2002, nr 1.
- KING B., B. SCHNEIDER B.: *Pierwsza rewolucja globalna*. Warszawa 1992.
- Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997.
- MOISIEWICZ C.: *Świat, w którym żyjemy*. Poznań 2003.
- NAISBITT J.: *Megatrendy*. Przeł. P. KWIATKOWSKI. Warszawa 1997.
- NOWAK W.: *Politologie struktur edukacyjnych. Wprowadzenie*. Bydgoszcz 2000.
- OLSZEWSKI H.: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań 1986.
- PODOLAK M., ŻMIGRODZKI M.: *System polityczny i jego klasyfikacje*. W: *Współczesne systemy polityczne*. Red. M. ŻMIGRODZKI, B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA. Warszawa 2007.
- POLAK E.: *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*. Warszawa 2009.
- POLAK E.: *Przemiany cywilizacji współczesnej w sferze kultury materialnej*. Gdańsk 1996.
- RYFKIN J.: *Wiek dostępu. Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*. Wrocław 2003.
- RYSZKA F.: *Państwo stanu wyjątkowego*. Wrocław 1974.
- SZMULIK B., M. ŻMIGRODZKI M.: *Autorytaryzm i totalitaryzm*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2007.
- ŚPIEWAK P.: *Obietnice demokracji*. Warszawa 2004.
- TOFFLER A.: *Trzecia fala*. Przeł. E. WOYDYŁŁO. Warszawa 1986.
- TUROWSKI J.: *Wielkie struktury społeczne*. Lublin 1994.
- WALEWANDER E.: *Postmodernizm a pedagogika katolicka*. Toruń 2015.
- WIATR J.J.: *Socjologia polityki*. Warszawa 1999.
- Współczesne oblicza mediów*. Red. J. MARSZAŁEK-KAWA. Toruń 2011.
- ŻEBROWSKI W.: *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*. Olsztyn 2007.
- ŻUKOWSKI A.: *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*. Olsztyn 1997.

Adam Hołub

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie
Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Instytut Badań nad Przestępczością Kryminalną i Terroryzmem

Ekstremizm i radykalizm jako środowiska rozwoju terroryzmu

Abstract: Extremism and radicalism as an environment of the terrorism growth/terrorism escalation

Political doctrines located on both edges of the line left-right ideological provides a convenient base for supporters of action based on violence. The problem is the use of the concepts of extremism and radicalism that must be considered separately. Extremism is based on violence and radicalism wants to achieve the objectives with respect for the principles of the political system. Past experience shows that both the extreme left and the extreme right to use violence linked to terrorism. Also, religious radicalism allow violence against people who do not wish to obey the basic principles laid down in the holy books. Countering extremism is a serious element of counter-terrorism strategy, which should serve as the basis for these activities.

Keywords: extremism, radicalism, terrorism, fundamentalism, communism, fascism, anti-globalization movement

W analizie zjawiska terroryzmu istotnym elementem jest zdiagnozowanie jego przyczyn, a także pobudek, jakimi kierują się sami wykonawcy aktów terrorystycznych. Ważne wydają się tu zarówno ideologia, jak i religia czy system filozoficzny. Jednakże jako najistotniejsze zastrzeżenie należy przyjąć, iż mowa jest tutaj nie o ideologiach jako takich, ale ich skrajnych interpretacjach. Dlatego też konieczne wydaje się wzięcie pod uwagę kwestii radykalizmu oraz ekstremizmu w badaniach nad terroryzmem. *Junctim* pomiędzy radykalizacją a terroryzmem zostało dostrzeżone choćby przez Unię Europejską, która w 2005 roku przyjęła strategię zwalczania terroryzmu. Strategia ta objęła cztery

płaszczyzny, z których pierwsza dotyczy działań skierowanych ku przekonaniu obywateli UE, by ci nie popierali terroryzmu i ekstremizmu. O konieczności przeciwdziałania radykalizmowi mówi „Strategia UE w sprawie zwalczania radykalizacji postaw i rekrutacji do ugrupowań terrorystycznych”¹.

Konieczność podjęcia działań w sferze „świadomości” obywateli i ich postaw wobec organizacji terrorystycznych i propagowanych przez nie idei, a także metod ich upowszechniania dostrzeżono również w USA, gdzie w „Narodowej strategii zwalczania terroryzmu”² przyjętej przez USA w 2003 roku zakładano cztery płaszczyzny działania zawierające się w haśle: „4D” (*Defeat, Deny, Deminish, Defend*). *Deminish* (osłabianie) stanowi płaszczyznę przeciwdziałania terroryzmowi w sferze świadomości politycznej obywateli. Celem jest między innymi osłabienie środowiska terrorystycznego poprzez redukcję wpływów radykalizmu w jego zapleczu społeczno-ideologicznym.

Cechą charakterystyczną terminów „terroryzm”, „ekstremizm” i „radykalizm” jest ich niedookreślony zakres znaczeniowy skutkujący funkcjonowaniem wielu ich definicji. Kategorie te można analizować w perspektywie naukowej, potocznej i prawnej. Szczególnie w przypadku ekstremizmu i radykalizmu można wskazać na różne ich rozumienie z zaznaczeniem, iż w wielu przypadkach i krajach są one traktowane jako równoznaczne. Przykładem jest zawartość publikacji związanych z polskimi instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo kraju, gdzie w tych samych opracowaniach stosuje się zamiennie określenia: radykalizm, ekstremizm, skrajna lewica, lewacy, skrajna prawica³. Mimo jednak swej wymienności znaczeniowej ekstremizm należy traktować odmiennie niż radykalizm⁴. Radykalizm nie wyłącza swoich zwolenników z przestrzeni legalizmu. Można głosić radykalne hasła zmiany rzeczywistości i jednocześnie uznawać powszechnie przyjęte w danym systemie reguły i mechanizmy działania. Polityczni radykalni aktorzy opierają się przede wszystkim na „teoretycznej refleksji”, a nie na działaniach bezpośrednich z zastosowaniem przemocy⁵. „Radykalizm” defi-

¹ *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism* [<http://www.msz.gov.pl/resource/466d2bf9-c927-402d-9310-f0a25eb21d61> (dostęp: 12.02.2106)].

² *National Strategy for Combating Terrorism* [https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf (dostęp: 12.02.2106)].

³ Przykładowo, w tekście: K. IZAK: *Zagrożenie terroryzmem i ekstremizmem w Europie na podstawie wybranych przykładów. Teraźniejszość, prognoza ewolucji i kierunki rozwoju*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5, s. 116—148.

⁴ Szerzej na ten temat: A. HOŁUB: *Współczesne partie radykalnej lewicy w Republice Federalnej Niemiec. Nowa rzeczywistość — stare cele?* Olsztyn 2013, s. 27—51.

⁵ R. TOKARCZYK: *Teoretyczna a praktyczna istota współczesnego ekstremizmu politycznego*. W: *Doktryny i ruchy współczesnego ekstremizmu politycznego*. Red. E. OLSZEWSKI. Lublin 2004, s. 16.

niowany jest jako „krańcowość, skrajność poglądów, metod”⁶, a także jako „postawa żądająca gruntownych zmian w istniejącym ustroju [...] odrzucająca dotychczasowy porządek społeczno-polityczny”⁷.

W kategorii radykalizmu politycznego mieszczą się zarówno myśl komunistyczna, jak i anarchistyczna czy faszystowska⁸. Jest to między innymi postawa negująca zastaną rzeczywistość połączona z postulatem „gruntownej zmiany istniejącego porządku politycznego” i propagowaniem skrajnych rozwiązań⁹. Pojęcie radykalizmu posłużyło do skonstruowania definicji ekstremizmu rozumianego jako krańcowy „zespół poglądów, idei, żądań bądź zachowań oznaczających się skrajnością wobec aktualnego układu sił politycznych”, a organizacje tego typu posiadają „radykalne elementy programowe” i postulują „radykalne zmiany struktury politycznej”¹⁰. Ugrupowania ekstremistyczne występują przeciwko aktualnemu systemowi politycznemu, a ich apel polityczny cechuje bezkompromisowość, niekonwencjonalność i „radykalizm w proponowanych rozwiązaniach”¹¹. Istotna jest uznawalność przemocy, jako środka i metody realizacji radykalnych haseł.

W ujęciu naukowym organizacje ekstremistyczne klasyfikowane są na podstawie kryteriów: przestrzennych (lewica — prawica), ideologicznych (treść apelu programowego), legitymizacyjnych (uznanie lub brak uznania dla panującego systemu)¹². Kryteria te można odnieść do diagnozowania ekstremalności partii politycznych, ale z zachowaniem istotnego postulatu łącznego stosowania kryteriów: przestrzennego (największa odległość od centrum), systemowego (negacja „demokracji liberalnej”), funkcjonalnego (strategia i zachowania polityczne oparte na zanegowaniu możliwości kompromisu)¹³.

⁶ Hasło „radykalizm” w: W. KOPALIŃSKI: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Warszawa 1983, s. 355.

⁷ Hasło „radykalizm” w: *Encyklopedia politologii*. Red. M. ŻMIGRODZKI. T. 4: *Myśl społeczna i ruchy polityczne współczesnego świata*. Red. M. MARCZEWSKA-RYTKO, E. OLSZEWSKI. Kraków 2000, s. 304; A. HOŁUB: *Ekstremizm polityczny. Radykalizm*. W: *Mały słownik politologii*. Red. S. OPARA. Toruń 2007.

⁸ Por. rozdział 13: *Przemoc jako metoda rozwiązywania problemów. Doktryny radykalne*, w: H. PRZYBYLSKI: *Politologia. Zarys problematyki*. Katowice—Warszawa 2004, s. 351—374.

⁹ B. BANKOWICZ: *Radykalizm*. W: *Słownik polityki*. Red. M. BANKOWICZ: Warszawa 1996, s. 228. Brak jest tu pojęcia ekstremizmu politycznego, natomiast występuje hasło „antysystemowość”, łączone często z ekstremizmem politycznym.

¹⁰ D. WINIARSKA-TWORÓG: *Ekstremizm*. W: *Encyklopedia politologii*. Red. M. ŻMIGRODZKI. T. 4..., s. 99.

¹¹ A. ANTOSZEWSKI: *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*. Toruń 2008, s. 213.

¹² D. WINIARSKA-TWORÓG: *Ekstremizm...*, s. 99.

¹³ A. ANTOSZEWSKI: *Partie i systemy partyjne...*, s. 213.

Na płaszczyźnie naukowego dyskursu i badań ekstremizm i radykalizm jako pojęcia stosowane są zamiennie¹⁴. Obydwa pojęcia mogą wystąpić łącznie, gdy posługując się jednym pojęciem, wyjaśniamy drugie, czego przykładem jest stwierdzenie, iż radykalizm może oznaczać metodę dojścia do ekstremalnego celu¹⁵.

Interesujące ujmowanie kwestii rozdzielenia radykalizmu i ekstremizmu występuje w formułowaniu zagrożeń dla systemu politycznego w Niemczech. Urząd Ochrony Konstytucji (Bundesamt für Verfassungsschutz) uznał, iż demokrację należy chronić przed wszelkimi organizacjami, które jej zagrażają faktycznie¹⁶. Można zatem ekstremizm definiować jako wszelkie „działania skierowane przeciwko podstawowym wolnościom systemu demokratycznego”¹⁷. Przedstawiciele UOK wprost stwierdzili zatem, że celem Urzędu nie jest zwalczanie organizacji i partii radykalnych, a ekstremistycznych, które dopuszczają aktywną walkę z demokratycznymi instytucjami państwa niemieckiego. Według UOK radykalne organizacje i partie znajdują się poza obszarem jego zainteresowania, dopóki respektują podstawowe zasady i wolności demokratycznego ładu RFN¹⁸.

Zjawisko ekstremizmu nie jest elementem konkretnej ideologii, lecz ma charakter uniwersalny. W politycznym ujmowaniu tego zagadnienia należy zauważyć, że można mówić o ekstremizmie lewicowym i prawicowym, których cechą wspólną i charakteryzującą ekstremizm w ogóle jest przemoc stanowiąca niedemokratyczny środek osiągnięcia politycznych celów¹⁹. Podkreśla się, iż w ekstremizmie dopuszcza się stosowanie „metod i środków działania,

¹⁴ *Nauka o polityce*. Red. Z. BŁOK. Poznań 1987, s. 301. Pisząc o ekstremizmie i partiach ekstremalnych (lewicowych i prawicowych), Andrzej Antoszewski oraz Ryszard Herbut posługują się zamiennie określeniem radykalizmu, np. „partie radykalnej prawicy”. A. ANTO-SZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnej Europy*. Warszawa 2006, s. 80—87, 100—101.

¹⁵ O takiej interpretacji radykalizmu i ekstremizmu pisze Gero NEUGEBAUER: *Extremismus -Rechtsextremismus-Linksextremismus: Einige Anmerkungen zu Begriffen, Forschungskonzepten, Forschungsfragen und Forschungsergebnissen*. In: *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz*. Hrsg. W. SCHUBART, R. STÖSS. Bonn 2000, s. 18. W swoich badaniach powołuje się na dokonania Hansa D. Klingemanna i Franza U. Pappiego. Por. H.D. KLINGEMANN, F.U. PAPP: *Politischer Radikalismus. Theoretische Und methodische Probleme der Radikalismusforschung, dargestellt am Beispiel einer Studie anlässlich der Landtagswahl 1970 in Hessen*. München—Wien 1972.

¹⁶ R. Stöss: *Rechtsextremismus im vereinten Deutschland*. Berlin 2000, s. 13.

¹⁷ *Ibidem*, s. 16.

¹⁸ *Glossar, Was ist der Unterschied zwischen radikal und extremistisch?* [http://www.verfassungsschutz.de/de/Glossar_FAQ/FAQ/ (dostęp:10.08.2012)].

¹⁹ A. WIRSCHING: „Przemoc przeciw przemocy?” — o ideologicznych założeniach ekstremizmu prawicowego i lewicowego po I wojnie światowej. W: *Skrajnie prawicowe ideologie w historii i współczesności*. Red. U. BACKES. Wałbrzych 2005, s. 56—71.

które nie zważają na ogólnie przyjęte normy postępowania, zwłaszcza nie-szanujących życia, wolności i praw obywatelskich”²⁰.

Ekstremizm oraz radykalizm łączone są ze zjawiskiem terroryzmu, a wspólnym elementem jest przemoc jako pozaprawny środek działania wykorzystywany do celów politycznych. Terroryzm, podobnie jak ekstremizm, jest pojęciem wieloznacznym i wielopłaszczyznowym. Zauważono, że „terroryzm traktować można jako ekstremalną metodę działania polegającą na stosowaniu szeroko rozumianej przemocy [...]”²¹, dotyczy on przy tym, działań „sprzecznych z prawem”²². O ile jednak ekstremiści stosują przemoc w celu zmiany systemu, o tyle dla terrorysty stosowanie przemocy ma przede wszystkim służyć celom propagandowym i wzbudzeniu strachu (zabij jednego, przeraź dziesięć tysięcy)²³.

Podobnie zjawisko terroryzmu i jego przejawów ujmuje rosyjska ustawa „O zwalczaniu działalności ekstremistycznej”²⁴. Definicja ekstremizmu, utożsamianego z pojęciem działalności ekstremistycznej, wskazuje na aktywność organizacji społecznych i religijnych, mediów, osób, które planują, organizują, przygotowują i popełniają czyny mające na celu:

- zmianę, na drodze przemocy, porządku konstytucyjnego i naruszenie integralności Federacji Rosyjskiej;
- podważanie bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej;
- przejęcie władzy państwowej;
- tworzenie nielegalnych formacji zbrojnych;
- działalność terrorystyczną;
- podburzanie do nienawiści rasowej, narodowej lub religijnej, a także do niepokojów społecznych związanych z przemocą lub wezwanie do takiej przemocy;
- uwłaczanie godności narodowej;
- powodowanie, motywowanych ideologicznie, masowych zamieszek, aktów chuligaństwa i wandalizmu,

²⁰ R. SCRUTON: *Słownik myśli politycznej*. Poznań 2002, s. 90. Autor w haśle „radykalizm” stwierdza, że „kojarzenie radykalizmu z ekstremizmem nie jest tak nieuzasadnione, jak mogłoby się wydawać”. Ibidem, s. 331.

²¹ Tak traktuje terroryzm Sebastian Wojciechowski, przedstawiciel Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie, za: R. LEONOWICZ: *Straż Graniczna wobec terroryzmu — Wybrane zagadnienia materialno-prawne*. W: *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*. Red. P. MAJER, M. SITEK. Józefów 2011, s. 422.

²² Ibidem.

²³ *Encyklopedia terroryzmu*. [Red. A. ZASIECZNY]. Warszawa 2004, s. 11—13.

²⁴ Ustawa federalna nr 114-FZ z dnia 25 lipca 2002 „O zwalczaniu działalności ekstremistycznej” (Zmieniona w dniu 27 lipca 2006 r., 10 maja i 24 lipca 2007 r. i 29 kwietnia 2008 r.) [<http://www.rg.ru/2002/07/30/extremizm-dok.html> (22.01.2014)].

- powodowanie rasowej, religijnej lub narodowej nienawiści lub wrogości, a także nienawiści lub wrogości wobec grupy społecznej;
- propagowanie segregacji, wyższości lub niższości obywateli ze względu na ich religię, przynależność do grupy społecznej, rasowej, etnicznej, religijnej lub etnicznej i językowej²⁵.

Ekstremizm polityczny czy religijny w odróżnieniu od radykalizmu idzie o wiele dalej w warstwie idei i celów. Nie tyle, że wymaga zasadniczych zmian w systemie, pozostawiając go w swych podstawowych ramach, ile dąży do jego całkowitej zmiany na inny. Radykalizm postuluje dogłębną modyfikację systemu politycznego, ekstremizm odrzuca go w całości. Radykalizm w metodzie i środkach pozostaje w sferze uznawalności przez dany system, ekstremizm posługuje się (choć nie tylko) środkami i metodami pozaprawnymi, nieuznanymi w rzeczywistości, w której funkcjonuje. Dlatego też ekstremizm zbliżony jest do zjawiska terroryzmu, a w części z nim się pokrywa.

Organizacje, partie i ruchy, posługujące się metodami terrorystycznymi posiadają *ex definitio* podbudowę ideologiczną dla swych działań i celów. W przestrzeni spektrum lewica—prawica ideologie te znajdują się w większym lub mniejszym oddaleniu od umiarkowanego centrum, zbliżając się ku skrajnej prawicy lub lewicy. Dotyczy to przede wszystkim komunizmu (grupy i organizacje lewackie), partii i myśli lewicowo-libertariarnych (nowe ruchy społeczne, ekologizm), a także nacjonalizmu, noefaszyzmu i neonazizmu.

Popularną wśród radykałów i ekstremistów lewicowych doktryną polityczną, której apogeum zauważalne jest od lat sześćdziesiątych do końca lat siedemdziesiątych XX wieku był maoizm i chiński model komunizmu. Dominacja tej doktryny wynikała z krytycznej, wśród Nowej Lewicy, oceny socjalizmu propagowanego przez ZSRR. Istotnymi wartościami tej doktryny były nie tylko ocena rzeczywistości i wyznaczone cele (pożądany system), ale także praktyka działania, do której należy zaliczyć rewolucję kulturalną w Chinach prowadzoną przez Mao Tsetunga przy wydatnej pomocy młodzieży. Myśl Mao Tsetunga wyrastała z marksizmu, jednakże wniósł on nowe elementy dotyczące głównie bazy politycznej rewolucji. Komunizm miał mieć charakter chłopski, a nie robotniczy czy też robotniczo-chłopski. Stąd swoisty kult wsi i pracy fizycznej. Państwo i kultura miały stać się emanacją kultury chłopskiej, a wojna winna mieć zawsze charakter ludowy²⁶. Według Mao Tsetunga władza powinna być zdobyta w drodze rewolucji opartej zarówno na przemocy, jak i propagandzie. Z tego wywodzi się myśl o „władzy wyrastającej z lufy karabinu”. Przy czym preferowaną formą miała być walka zbrojna

²⁵ Ibidem.

²⁶ R. TOKARCZYK: *Współczesne doktryny polityczne*. Kraków 2000, s. 235.

i wyznaczenie prymatu czynu nad myślą. W dążeniu do zbudowania systemu komunistycznego istotną rolę miał odgrywać „nowy człowiek” ukształtowany przez politykę państwa ludowego. Wychodząc z założenia, iż praca intelektualna degeneruje moralność człowieka, starano się wychowywać młodych ludzi w duchu szacunku dla pracy fizycznej.

Istotnymi elementami tej doktryny były hasła oraz praktyka związane z ideą egalitaryzmu, które przejawiały się we wprowadzeniu kolektywizmu koszarowego, gdzie każdy pracujący miał mieć zapewnione minimum materialnego bytu (podstawowa porcja ryżu, jednakowe dla wszystkich mieszkanie), a także podlegał uniformizacji i unifikacji ubioru²⁷. Na skalę międzynarodową w maoizmie zakładano sprzeczność i konflikt pomiędzy bogatą Północą a biednym Południem — globalną wioską. Stąd też hasło permanentnej rewolucji, które zbieżne było z hasłami głoszonymi przez trockistów. Maoizm stał się dominującą doktryną państwową w Chińskiej Republice Ludowej, Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej, a także w Albanii. Szczególnie jaskrawym przykładem skutków prób urzeczywistnienia maoizmu była Kambodża okresu rządów Pol Pota i Czerwonych Khmerów.

Doktryną polityczną, która w swych początkach w warstwie praktycznej wyrażała akceptację przemocy jako środka i metody osiągania celów, a jednocześnie narzędzia propagandy (propaganda czynem), był anarchizm. Cechą charakterystyczną anarchizmu jest jego wielonurtowość przejawiająca się w różnym sposobie ujmowania zagadnień podejmowanych przez tę doktrynę. Możliwe jest wyróżnienie podstawowych elementów anarchizmu dotyczących jego stosunku do władzy, państwa, formy zmiany społecznej czy stosunków społecznych. Podstawowym elementem doktryny jest krytyczna postawa wobec instytucji władzy i państwa. Państwo jest uznawane za wroga wolności człowieka. Narzuca mu bowiem pewne reguły zachowania i podporządkowuje sobie, również z wykorzystaniem przymusu, jednostkę, co zgodnie z ideą anarchizmu jest zasadniczo nie do przyjęcia. Takie instytucje, jak Kościół i religia, są odrzucane z tych samych względów. Jednym z najistotniejszych haseł jest wolność jednostki, stąd też przywiązanie do idei indywidualizmu ograniczanego w niektórych nurtach anarchizmu, na przykład w jego kolektywistycznej wersji. Człowiek powinien mieć w myśl tej doktryny swobodę wyboru w tworzeniu czy przystępowaniu do wszelkich form organizacyjnych istniejących w ramach społeczeństwa. Odrzucana jest jednakże organizacja państwa, a nawet Kościoła.

W katalogu podstawowych wartości tej doktryny znajduje się także idea zmiany i form oraz środków dojścia do celów. Centralnym elementem są w tym wypadku aktywizm i propagowanie prymatu akcji bezpośrednich

²⁷ P. ZABORNY: *Wiedza o polityce*. Łuków 2009, s. 123.

przejawiających się w manifestacjach, wiecach przekształcających się często w zamieszki i starcia z przeciwnikami politycznymi lub służbami porządkowymi. Należy zwrócić uwagę na to, że na przełomie XIX i XX wieku dominowała w ruchu anarchistycznym aprobata działań opartych na przemocy indywidualnej. Uznając, że państwo używa przemocy i środków opresyjnych wobec społeczeństwa, anarchiści doszli do wniosku, że społeczeństwo (w tym anarchiści) może używać przemocy wobec przedstawicieli państwa.

Aprobata przemocy wywiedziona z przedstawionej przesłanki cechuje powstały we Włoszech w latach sześćdziesiątych XX wieku nurt polityczny autonomizmu, który łączy elementy doktryny marksistowskiej i anarchistycznej. Elementem wspólnym jest uznanie teorii walki klas, przy czym istotną rolę w tej walce odgrywają nie tylko robotnicy, lecz także bezrobotni i środowisko studenckie. Autonomiści traktowani jako skrajna lewica uznają konieczność stworzenia bezklasowego społeczeństwa komunistycznego. W praktyce działania autonomiści skupiają się na propagowaniu akcji bezpośrednich, stając się zauważalnym elementem manifestacji ruchów i organizacji emancypacyjnych (feminizm, LGBT), a także szerokiego nurtu antyglobalistycznego.

Współcześnie autonomiści, traktowani są jako heterogeniczny ruch połączony nieuznawalnością struktur władzy, norm i autorytetu państwa. Z ogólnej zasady niezależności wynika przyjęcie nazwy „autonomizm”. Grupy te charakteryzują się także negacją systemu, a w szczególności antyfasyzmem, antykapitalizmem i „antypatriarchalizmem”. Uznaje się przy tym, iż są one odpowiedzialne za stosowanie takich form przemocy, jak: podpalenia, naruszenia nietykalności cielesnej, sprowadzanie zagrożeń dla ruchu drogowego i kolejowego²⁸. Przemoc skierowana jest zarówno przeciwko osobom (polityczni przeciwnicy), jak i instytucjom (budynki, środki transportu). Ich udział w demonstracjach powoduje eskalację wydarzeń i związany bywa ze starciami nie tylko z jednostkami strzegącymi porządku, jak policja, ale także z przeciwnikami politycznymi, przy czym stosowane metody bezwzględnej przemocy skutkują w trakcie wywoływanych przez autonomistów zamieszek ulicznych dużą liczbą rannych przeciwników oraz przedstawicieli policji²⁹. Charakterystyczna jest przyjęta przez autonomistów szczególnie włoskich i niemieckich, taktyka „czarnego bloku”, polegająca na działaniach w zwartej zuniformizowanej grupie, której ważnym elementem jest czarna barwa ubioru, zamaskowanie, zasłonięcie twarzy chustą, przyciemnione okulary, czapka z długim daszkiem (ochrona przed identyfikacją przez miejski dozór wideo) i kaptur.

²⁸ *Verfassungsschutzbericht 2004*. Bonn 2005, s. 131.

²⁹ W trakcie starć tzw. czarnego bloku z policją w dniu 1 maja 2004 r. w Berlinie rannych zostało 192 policjantów. *Verfassungsschutzbericht 2004...*, s. 135. W trakcie demonstracji i starć autonomistów z policją w Hamburgu 21 grudnia 2013 r. rannono ponad 160 funkcjonariuszy. *Verfassungsschutzbericht 2013*. Berlin 2014, s. 145.

Doktryną polityczną stanowiącą szeroką podstawę ideologiczną ruchów i grup skrajnie lewicowych jest komunizm, którego hasła formułowali między innymi Karol Marks, Fryderyk Engels, Włodzimierz Lenin czy Józef Stalin. Najbardziej wpływowym wariantem ideologii komunizmu jest myśl marksistowska określana mianem „komunizmu naukowego”, gdyż według jego twórców założenia tej doktryny zostały oparte na naukowej analizie procesu rozwoju społeczeństwa i na podstawie tej też analizy podjęto próbę dowiedzenia słuszności założeń doktryny.

Najistotniejszymi elementami tej doktryny z perspektywy niniejszego opracowania są: prawo sprzeczności, teoria walki klas oraz rewolucja społeczna. Przyjęcie założenia, zgodnie z którym w każdej całości czy procesie współistnieją określone przeciwieństwa, jest wykorzystywane podczas analizy zjawisk społecznych. Walka przeciwieństw stanowi najważniejszy czynnik rozwoju. Marksisci uznali, iż w dziejach społeczeństwa występuje konflikt pomiędzy klasą posiadającą (kapitałiści) i nieposiadającą (proletariat) środki produkcji. Walka ta przebiega w płaszczyznach: politycznej, ekonomicznej i ideologicznej. Zmiana formacji politycznej będąca skutkiem walki klasowej, to dla Marksa zarówno rewolucja społeczna, wyrażająca się w likwidacji starego społeczeństwa, jak i rewolucja polityczna, z jaką związane jest obalenie dotychczasowej (starej) władzy³⁰. Pożądaną rzeczywistością, do której mieli zmierzać zwolennicy tej doktryny, było bezklasowe społeczeństwo, brak własności prywatnej środków produkcji oraz ostateczna likwidacja aparatu przymusu i państwa.

W aspekcie rewolucji istotny jest stosunek współczesnych partii komunistycznych do kwestii rewolucji opartej na przemocy oraz osiągnięciu efektów rewolucyjnych bez posługiwania się środkami siłowymi. Według K. Marksa i F. Engelsa, podjęcie zbrojnego oporu ze strony klasy uciskanej jest możliwe w przypadku stosowania środków militarnych do dławienia jej ruchu politycznego³¹. Uznano zatem, iż skoro system stosuje przemoc wobec obywateli, to można adekwatnie posługiwać się podobną formą walki politycznej. Działająca w RFN Marksistowsko-Leninowska Partia Niemiec zawarła w swym programie następujące stwierdzenie: „Klasa robotnicza życzy sobie rewolucji bez przemocy. Ale władza monopoli i ich państw opiera się na aparacie przemocy, a zatem ich obalenie może być związane z przemocą. Zatem klasa robotnicza na czele ze swą partią musi być gotowa do zbrojnego powstania”³².

³⁰ A. HOŁUB: *Komunizm. W: Podstawowe kategorie polityki*. Red. S. OPARA, D. RADZISZEWSKA-SZCZEPANIAK, A. ŻUKOWSKI. Olsztyn 2005, s. 367.

³¹ L. STANKIEWICZ: *O partii marksistowsko-leninowskiej*. Olsztyn 1986, s. 138; A. HOŁUB: *Współczesne partie radykalnej lewicy Republiki Federalnej Niemiec. Nowa rzeczywistość — stare cele?* Olsztyn 2013, s. 113.

³² *Program der Marxistisch-Leninistischen Partei Deutschlands*. Essen 2000, s. 22.

Radykalizm i ekstremizm skrajnie prawicowy skupiają wiele nurtów i doktryn politycznych nawiązujących zasadniczo do nacjonalizmu oraz rasizmu. Są to przede wszystkim faszyzm (neofaszyzm) i nazizm (neonazizm), a także rasizm.

Współczesny rasizm kształtował się od XIX wieku, a czołowym jego teoretykiem był Artur de Gobineau, który twierdził, iż na dzieje ludzkości zasadniczy wpływ miał podział na rasy wyższe i niższe oraz ich krzyżowanie się³³. Rasy wyższe w jego teorii rozwijają się szybciej niż niższe. Ponadto zwracał uwagę na znaczenie „czystości rasy”, która jest czynnikiem wzmacniającym wspomniany rozwój. Poszczególne rasy — biała, czarna, czerwona — klasyfikował według cech fizycznych, psychicznych i umysłowych. Według Gobineau najlepiej rozwiniętą i posiadającą cechy przywódcze (rasa panów) była aryjska rasa biała, której emanacją miał być naród niemiecki. Należy zauważyć, że teoria ras wraz z ich hierarchizacją stanowi podstawę ideologii rasizmu. Istotnym elementem jest tu także postulat czystości krwi zabraniający „krzyżowania” się ras oraz możliwość ich wyodrębniania na podstawie cech zewnętrznych. Status konkretnego człowieka jest uzależniony od rasy, do której ten należy. Stąd też rasizm daleki jest od idei egalitaryzmu, a jeśli już wskazuje się na hasło równości i tożsamyh praw, to w obrębie jednej i tej samej rasy. W sytuacji społeczeństwa wielorasowego, w myśl ideologii rasistowskiej, powinno ono być zorganizowane hierarchicznie z zastosowaniem kryterium przynależności rasowej. Państwo oraz system prawa powinny utrzymywać i strzec zasady segregacji rasowej, gdzie część społeczeństwa poddawana ma być dyskryminacji. Rasizm w swej praktyce działania dopuszcza stosowanie środków i metod opartych na przemocy³⁴.

Silne akcenty rasistowskie można odnaleźć w niemieckiej doktrynie narodowo-socjalistycznej, na którą wpływ mieli w tym zakresie Johann Gottlieb Fichte (Niemcy jako najbardziej i najwcześniej rozwinięty naród), Friedrich Wilhelm Nietzsche (idea nadczłowieka), Richard Wagner (antysemicka teza o Żydach jako elemencie rozkładowym) oraz Houston Stewart Chamberlain (przodująca rasa teutońska).

Historyczny nazizm opierał się na uznaniu rasizmu, zasady wodzostwa i państwa totalitarnego. W ramach tezy o absolutnej wyższości rasy nordyckiej głoszono hasło niemieckiego narodu panów (*Herrenvolk*). Emanacją silnego państwa i narodu był silny wódz. Istotny element doktryny stanowił kult siły i walki dopuszczający działanie metodami opartymi na przemocy, zarówno w polityce państwa nazistowskiego na arenie międzynarodowej, jak i wobec politycznych przeciwników wewnątrz państwa niemieckiego.

³³ R. TOKARCZYK: *Współczesne doktryny...*, s. 307.

³⁴ *Ibidem*, s. 301.

Współczesny neonazizm odwołuje się do założeń rasistowskich, lecz mowa jest w tym przypadku o paneuropeizmie i narodach europejskich, a nie pangermanizmie, który koncentrował się na Germanach. Za cechę charakterystyczną można uznać, także łączoną z rasizmem, teorię darwinizmu społecznego. Istotnym jej elementem pozostaje nawiązujący do źródeł doktryny — antysemityzm. Cechę charakterystyczną neonazizmu stanowi także aktywizm i promowanie działań bezpośrednich.

Faszyzm, traktowany jako doktryna polityczna państwa, zaistniał we Włoszech jeszcze przed pojawieniem się doktryny nazistowskiej w Niemczech. Zawierał on zbieżne elementy w warstwie ideowej, by wymienić najważniejsze: kwestia silnego państwa, zasada wodzostwa czy silny nacjonalizm. Państwo (*stato totale*) potraktowano jako absolut, któremu jednostka winna była się w pełni podporządkować. Na czele takiego państwa stanąć miał silny wódz, a jego władza oparta być miała na zasadzie wodzowskiej. W ramach państwa mogło się rozwijać społeczeństwo traktowane jako wspólnota narodowa i rasowa. Bardziej jednak niż w Niemczech nawiązywano do wspólnoty ducha i kultury niż w Niemczech nawiązywano do wspólnoty ducha i kultury niż w Niemczech. Obecny był tu jednak kult walki i siły łączy z militarystką, przejawiający się w wymiarze międzynarodowym, w dążeniu do zaspokojenia imperialnych ambicji państwa. Faszyzm negował demokrację, parlamentaryzm i promował działania bezpośrednie z akceptacją metod opartych na przemocy.

Współczesny neofaszyzm nawiązuje do zasady silnego państwa, zasady wodzostwa i nacjonalizmu. Ponadto w neofaszyzmie zauważalne są postulaty ograniczenia lub zniesienia praw obywatelskich dla określonych grup mniejszościowych (mniejszości narodowościowe, etniczne, grupy społecznie upośledzone), wprowadzenia monopolu jednej faszystowskiej partii, z jednoczesnym pozostawieniem podstawowych zasad systemu demokratycznego zapisanego w ustawach zasadniczych³⁵.

Wśród nowych ruchów, o których należy wspomnieć, do najistotniejszych można zaliczyć ekologizm powstały pod koniec XX wieku. Ideologia ta w swym centrum stawia przyrodę, którą w swej hierarchii ważności plasuje przed człowiekiem. Człowiek, zgodnie z koncepcją ekologizmu, nie może dominować nad przyrodą, lecz winien współżyć z nią w harmonii. Społeczeństwo stanowi zagrożenie dla środowiska naturalnego, stąd hasło „społeczeństwa ekologicznego” podporządkowującego się potrzebom natury. Koncepcja państwa w ekologizmie uzależniona jest od nurtu politycznego, z którym jest on związany — ekosocjalizmu, ekoanarchizmu, ekofaszyzmu, ekoliberalizmu.

Antyglobalizm rozumiany jako szerokie spektrum krytyki negatywnych aspektów procesu(ów) globalizacji stanowi wielowymiarowy ruch, w którym

³⁵ Neofaszyzm w: [<http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/neofaszyzm;3946604.html>] (dostęp: 22.02.2015)].

znajdują się elementy akceptujące sięganie po przemoc w swoich działaniach. Przemoc ta (lub groźba jej użycia) jest akceptowana zwłaszcza wśród radykalnych odłamów tego ruchu i kierowana przede wszystkim przeciwko przedstawicielom państw lub podmiotom uznawanym za odpowiedzialne za przebieg globalizacji.

Ruch antyglobalistyczny jest niejednorodny ideowo i organizacyjnie. Łączy zwolenników zarówno skrajnej lewicy, jak i skrajnej prawicy. Są w nim „grupy anarchistyczne, [...] organizacje ekologiczne, ruch feministyczny, stowarzyszenia, ruchy i organizacje chłopskie, związki zawodowe, ruchy pacyfistyczne i antimilitarystyczne, niektóre ugrupowania katolickie i chrześcijańskie itd.”³⁶. Zarówno radykalna prawica, jak i radykalna lewica poddają globalizację krytyce z innych, odmiennych płaszczyzn ideowych. Inne są również przyczyny, dla których te dwa „radykalizmy” znalazły się w szerokim ruchu antyglobalistycznym. Globalizacja oceniana z perspektywy radykalnej lewicy, to „nasiloną ekonomiczną ekspansję koncernów i polityczny dyktat wielkich mocarstw [...]”³⁷. Umożliwia ona ekspansję kapitalizmu w formie imperializmu, stanowiąc swoistą formę kamuflażu dla dążeń takich państw, jak USA czy Japonia. Otwarcie rynków narodowych i nawiązywanie międzynarodowej współpracy politycznej ujmowane jest w tym nurcie jako „dyktat wielkich mocarstw”, „wyzysk ekonomiczny narodów” i „przejmowanie kontroli nad zasobami naturalnymi”³⁸. Negatywnej ocenie poddano ONZ i NATO, stwierdzając, że służą one jedynie „światowemu imperializmowi”³⁹. Rozwój globalizacji to także narastająca degradacja środowiska naturalnego, a także deficyt demokracji rozumianej, jako szeroka partycypacja społeczeństw w procesach decyzyjnych ich dotyczących, w tym kierunków rozwoju samej globalizacji. Antyglobaliści negują działalność takich ponadnarodowych organizacji, jak: Unia Europejska, Bank Światowy (WB), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) czy Światowa Organizacja Handlu (WTO). W nurcie antimilitarystycznym antyglobaliści wyrażają sprzeciw wobec NATO, a także interwencji tej organizacji w innych państwach (Afganistan — ISAF) i działań USA w Iraku. Globalizacja ma według antyglobalistów konfliktogenny charakter, czego przykładem jest rywalizacja ekonomiczna pomiędzy USA, UE i Japonią.

Radykalna lewica wskazuje ponadto na ponadnarodowy (nienarodowy) charakter Unii Europejskiej. Jednym podstawowych haseł antyglobalistycz-

³⁶ J. URBAŃSKI: *Koalicja Grup Wolnościowych „Antyszczyt Wa29”*. *Alterglobalizm, antyglobalizm — co to takiego?* [<http://ibw.com.pl/modules/xfsection/article.php?articleid=126>] (dostęp: 28.10.2005)].

³⁷ *Program Komunistycznej Partii Polski* [<http://www.kompol.type.pl/dokumprog.html>] (dostęp: 25.10.2005)].

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem, s. 17, 18.

nych jest zarzut, iż globalizacja stanowi zaprzeczenie demokracji, stając się „nowym totalitaryzmem”.

Cechą wspólną apelu antyglobalistycznego zarówno radykalnej prawicy, jak i radykalnej lewicy jest nacisk na kwestie ekonomiczne i społeczne skutki tego procesu. Wspólny jest „wróg”, czyli wspomniane już podmioty gospodarki światowej⁴⁰. Tu sprzeciw wywołuje z jednej strony niezależność tych przedsiębiorstw w stosunku do państw, w których mieszczą się ich filie (prawica radykalna), a z drugiej dążenie do maksymalizacji zysku często kosztem pracowników i środowiska (lewica radykalna).

Fundamentalizm religijny stanowi na początku XXI wieku szczególny czynnik sprzyjający akceptacji działań opartych na przemocy. Do najistotniejszych problemów w skali globalnej zaliczyć można różnice religijno-kulturowe ujmowane w haśle „zderzenia cywilizacji”. Medialny wizerunek współczesnych zagrożeń globalnych zdominowany został przez terroryzm o podbudowie religijnej. Interpretując fundamentalizm, wskazuje się na łączenie go z postawami ekstremistycznymi, a także dopuszczaniem metod terrorystycznych, które mają skutecznie prowadzić do celu, jakim jest powrót do fundamentów danej religii czy ideologii⁴¹. Akceptacja przemocy widoczna jest w radykalnie fundamentalistycznych środowiskach zarówno współczesnych chrześcijan, jak i muzułmanów czy żydów. Radykałowie ci starają się przestrzegać rygorystycznie świętych ksiąg stanowiących podwaliny tych religii.

Fundamentalizm żydowski (izraelski) opiera się na negacji laickiego państwa oraz nacjonalizmu⁴². Celem jest ustanowienie Izraela jako państwa wyznaniowego w kształcie i zasięgu biblijnej Ziemi Obiecanej. Stąd też krytyka radykałów i ich odmowa legitymizacji aktualnego systemu politycznego tego państwa.

Radykałowie chrześcijańscy, w szczególności protestanci amerykańscy, reagują na zmiany modernistyczne w otaczającej ich rzeczywistości. Odrzucają nauczanie darwinizmu, stając na stanowisku kreacjonizmu, przy tym absolutyzują zasady Pisma Świętego, traktując Słowo Boże jako niekwestionowany autorytet w każdej sprawie⁴³. W środowisku tym możliwa jest akceptacja działań opartych na przemocy zwróconej przeciwko tym, którzy łamią podstawowe zasady określone przez religię.

Fundamentalizm muzułmański ukształtował się dopiero w XVIII wieku, a jego początki związane są z działalnością Muhammada Ibn Abd al-Wahhaba, który stworzył założenia ideologiczne polityczno-religijnego ruchu

⁴⁰ P. CISZEWSKI: *Alterglobalizm się zdewaluował?* [<http://www.lewica.pl/?dzial=teksty&id=443> (dostęp: 20.10.2005)]

⁴¹ R. BORKOWSKI: *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*. Toruń 2011, s. 74.

⁴² Ibidem, s. 94.

⁴³ Z. KUNICKI: *Fundamentalizm religijny*. W: *Podstawowe kategorie polityki...*, s. 146.

wahabitów (nusajryci). Nawoływał on do powrotu do źródeł islamu wraz ze ścisłym przestrzeganiem jego zasad (Koran i Tradycja). Był przeciwnikiem jakiegokolwiek modernizmu, odmienności religijnej i heretyzmu. Uznawał, że należy rygorystycznie przestrzegać prawa muzułmańskiego⁴⁴. Dzięki związaniu z dynastią rządzącą w Arabii Saudyjskiej ruch ten uzyskał silne wsparcie materialne i zaplecze polityczno-państwowe. Istotnym ruchem, nawołującym w swych hasłach do powrotu do podstawowych zasad religii stał się na przełomie XX i XXI wieku salafizm (arab. *salaf* — przodkowie). Powrót do podstaw religii skutkuje uznawaniem wyłącznie prawa koranicznego z jednoczesną negacją prawa stanowionego. Rygorystycznemu przestrzeganiu zasad religijnych towarzyszy hasło izolacji od niemuzułmanów. W ten sposób propagowana jest idea paralelnego świata muzułmańskiego w społeczeństwie Zachodu⁴⁵. Celem działalności salafitów jest utworzenie państwa teokratycznego z likwidacją swobód i wolności stanowiących podstawę systemu demokratycznego.

Na charakter i współczesny kształt fundamentalizmu islamskiego duży wpływ wywarli przywódcy powstałego w 1928 roku Bractwa Muzułmańskiego — Hasan Al-Banna oraz Sajjid Kutb (Qutb). Celem tej organizacji stało się utworzenie państwa opartego na Koranie jako jego konstytucji oraz „porządku muzułmańskiego” opartego na prawie religijnym⁴⁶. Sajjid Kutb głosił konieczność zwalczania nieislamskich rządów, które uznawał za hereetyckie. Także w jego hasłach widoczny jest postulat separacji od niewiernych i tworzenia równoległego muzułmańskiego społeczeństwa (muzułmańskich przestrzeni). Myśliciel ten głosił potrzebę walki (święta wojna/szczególny wysiłek — dżihad), której celem byłoby utworzenie systemu opartego na kalifacie, zaprowadzenie szariatu i ogólne panowanie islamu.

Radykalne doktryny polityczne oraz fundamentalizm religijny stały się w XX i XXI wieku dogodnym środowiskiem ideowym dla akceptacji przemocy jako narzędzia osiągnięcia celów politycznych. Współczesny terroryzm wyrasta z akceptacji przemocy i związany jest z systemem ideologicznym (politycznym, religijnym). Stąd też konieczność przygotowywania nie tylko systemów i procedur chroniących przed zagrożeniami o charakterze terrorystycznym oraz instytucji zwalczających terroryzm (kontrterroryzm), ale przede wszystkim prowadzenie działań zmierzających do zwalczania wpływów radykalizmów i ekstremizmów.

⁴⁴ Por. hasło: wahabici w: *Leksykon religii. Zjawiska — dzieje — idee*. Red. K. WALDENFELS. Warszawa 1997, s. 504.

⁴⁵ *Verfassungsschutzbericht 2013...*, s. 221.

⁴⁶ H.A. JAMSHEER: *Historia powstania islamu jako doktryny społeczno-politycznej*. Warszawa 2009, s. 184.

Bibliografia

- ANTOSZEWSKI A.: *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*. Toruń 2008.
- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R.: *Systemy polityczne współczesnej Europy*. Warszawa 2006.
- BANKOWICZ B.: *Radykalizm*. W: *Słownik polityki*. Red. M. BANKOWICZ: Warszawa 1996.
- BORKOWSKI R.: *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*. Toruń 2011.
- CISZEWSKI P.: *Alteglobalizm się zdewaluował?* [<http://www.lewica.pl/?dzial=teksty&id=443> (dostęp: 20.10.2005)].
- Mysł społeczna i ruchy polityczne współczesnego świata*. Red. M. MARCZEWSKA-RYTKO, E. OLSZEWSKI. Kraków 2000.
- Encyklopedia terroryzmu*. [Red. A. ZASIECZNY]. Warszawa 2004.
- Glossar, Was ist der Unterschied zwischen radikal und extremistisch?* [http://www.verfassungsschutz.de/de/Glossar_FAQ/FAQ/ (dostęp: 10.08.2012)].
- HOLUB A.: *Współczesne partie radykalnej lewicy w Republice Federalnej Niemiec. Nowa rzeczywistość — stare cele?* Olsztyn 2013.
- HOLUB A.: *Ekstremizm polityczny. Radykalizm*. W: *Mały słownik politologii*. Red. S. OPARA. Toruń 2007.
- HOLUB A.: *Komunizm*. W: *Podstawowe kategorie polityki*. Red. S. OPARA, D. RADZISZEWSKA-SZCZEPANIAK, A. ŻUKOWSKI. Olsztyn 2005.
- HOLUB A.: *Współczesne partie radykalnej lewicy w Republice Federalnej Niemiec. Nowa rzeczywistość — stare cele?* Olsztyn 2013.
- IZAK K.: *Zagrożenie terroryzmem i ekstremizmem w Europie na podstawie wybranych przykładów. Teraźniejszość, prognoza ewolucji i kierunki rozwoju*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5, s. 116—148.
- JAMSHEER H.A.: *Historia powstania islamu jako doktryny społeczno-politycznej*. Warszawa 2009
- KLINGEMANN H.D., PAPPI F.U.: *Politischer Radikalismus. Theoretische und methodische Probleme der Radikalismusforschung, dargestellt am Beispiel einer Studie anlässlich der Landtagswahl 1970 in Hessen*. München—Wien 1972.
- KOPALIŃSKI W.: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Warszawa 1983.
- KUNICKI Z.: *Fundamentalizm religijny*. W: *Podstawowe kategorie polityki*. Red. S. OPARA, D. RADZISZEWSKA-SZCZEPANIAK, A. ŻUKOWSKI. Olsztyn 2005.
- Leksykon religii. Zjawiska — dzieje — idee*. Red. K. WALDENFELS. Warszawa 1997.
- LEONOWICZ R.: *Straż Graniczna wobec terroryzmu — Wybrane zagadnienia materialno-prawne*. W: *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*. Red. P. MAJER, M. SITEK. Józefów 2011.
- National Strategy for Combating Terrorism* [https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf (dostęp: 12.02.2106)].
- Nauka o polityce*. Red. Z. BŁOK. Poznań 1987.
- NEUGEBAUER G.: *Extremismus-Rechtsextremismus-Linksextremismus: Einige Anmerkungen zu Begriffen, Forschungskonzepten, Forschungsfragen und Forschungsergebnissen*. In: *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz*. Hrsg. W. SCHUBART, R. STÖSS. Bonn 2000.
- Program der Marxistisch-Leninistischen Partei Deutschlands*. Essen 2000.
- Program Komunistycznej Partii Polski* [<http://www.kompol.type.pl/dokumprog.html> (dostęp: 25.10.2005)].
- PRZYBYLSKI H.: *Politologia. Zarys problematyki*. Katowice—Warszawa 2004.

- SCRUTON R. : *Słownik myśli politycznej*. Przeł. T. BIEROŃ. Poznań 2002.
- STANKIEWICZ L.: *O partii marksistowsko-leninowskiej*. Olsztyn 1986, s. 138.
- STÖSS R.: *Rechtsextremismus im vereinten Deutschland*. Berlin 2000.
- The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism* [<http://www.mszy.gov.pl/resource/466d2bf9-c927-402d-9310-f0a25eb21d61> (dostęp: 12.02.2016)].
- TOKARCZYK R. : *Współczesne doktryny polityczne*. Kraków 2000.
- TOKARCZYK R.: *Teoretyczna a praktyczna istota współczesnego ekstremizmu politycznego*. W: *Doktryny i ruchy współczesnego ekstremizmu politycznego*. Red. E. OLSZEWSKI. Lublin 2004.
- URBAŃSKI J.: *Koalicja Grup Wolnościowych „Antyszczyt Wa29”. Alterglobalizm, antyglobalizm — co to takiego?* [<http://ibw.com.pl/modules/xfsection/article.php?articleid=126> (dostęp: 28.10.2005)].
- Ustawa federalna nr 114-FZ z dnia 25 lipca 2002 „O zwalczaniu działalności ekstremistycznej” (Zmieniona w dniu 27 lipca 2006 r., 10 maja i 24 lipca 2007 r. i 29 kwietnia 2008 r.) [<http://www.rg.ru/2002/07/30/extremizm-dok.html> (22.01.2014)].
- Verfassungsschutzbericht 2004*. Bonn 2005.
- Verfassungsschutzbericht 2013*. Berlin 2014.
- WINIARSKA-TWORÓG D.: *Ekstremizm*. W: *Myśl społeczna i ruchy polityczne współczesnego świata*. Red. M. MARCZEWSKA-RYTKO, E. OLSZEWSKI. Kraków 2000.
- WIRSCHING A.: „Przemoc przeciw przemocy?” — o ideologicznych założeniach ekstremizmu prawnicowego i lewicowego po I wojnie światowej. W: *Skrajnie prawicowe ideologie w historii i współczesności*. Red. U. BACKES. Wałbrzych 2005, s. 56—71.
- ZABORNY P.: *Wiedza o polityce*. Łuków 2009.

Systemy polityczne

Jan Iwanek

University of Silesia in Katowice
Faculty of Social Sciences
Institute of Political Science and Journalism

Studying electoral systems — methodological aspects*

Abstract: Studying electoral systems — methodological aspects

The concept of electoral deformation is conventional and its content is dependent on the given definition of representative democracy. Representative democracy's aim to achieve social volition is not fully achievable. The category of 'majority' is strictly an instrument of forming public authority and it cannot be equated with an expression of a given volition of the society's majority. All election systems deform, and the differences between them lie in the scale of that deformation. Electoral deformations are not only a consequence of the majority system, whether proportional or mixed. The author points in this regard to the deformations that stem from the legal ground-rules of election law in the form of a general, equal, secret, direct and free ballot. Further, he points to the relations between the size of an electorate and the size of the organs being elected, the stability of the election law, voter turnout rates, the role of public media and the power of public opinion polls. Election result research methods, such as voter behaviour gauges as well as gauges of the impact of an election system on a party system (indices of proportionality and disproportionality, effective numbers of parties, fragmentation and fractionalization of the party system, party aggregation and government relevance) should be applied in relation to a particular electoral system. Although these methods constitute very powerful research instruments, they do not set any methodological trends. This is because trends are derived from axiological and doctrinal priorities present in a singular electoral system.

Keywords: Representative democracy, election systems, electoral deformation, methodology of research, research methods

* The article is an English version of my publication entitled "Badanie systemów wyborczych — aspekty metodologiczne," published in a joint publication entitled *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*. Ed. J. IWANEK. Toruń 2014.

Electoral systems are the subject of research of many scientific disciplines. Mathematical sciences are also successful in dealing with them. The need to develop methods of seat allocation requires the involvement of experts in this field.¹ Very often, they have had to address very specific challenges and fulfil political orders to develop a system that would meet pre-defined political needs. The projects of Thomas Hare, Carl Andrae, Victor d'Hondt, André Sainte-Laguë, Horst Fridrich Niemeyer and others were nothing more but a response to the criticism of the majority system, its injustice and deformability, as well as a desire to “rectify” proportional systems. After all, the era of proportional systems could not have started had it not been for mathematicians, who proposed their methods of seat allocation. This, in fact, coincided in time with their actual introduction into political practice. In the middle of the 19th century, as soon as proposals for proportional methods were declared, they were immediately introduced.²

Specialists in social sciences also rely, with lesser and greater success, on the results of these mathematical calculations. There are also different judgements as to the qualification of certain solutions to either the proportional system or the majority system, as is the case with the transferrable vote. On the other hand, formal language is often present in publications addressing election issues. For obvious reasons, such research is also conducted by experts in legal sciences. After all, election laws belong to a very important group of national constitutional laws, and it is these laws that are used for regulating electoral system in the states that are familiar with the concept of organic laws. Election issues are also contemplated in sociology, including the sociology of politics.

In the circle of political science, the issue of electoral systems may be considered, among others, from the point of view of political and legal doctrines (the ideas of representative democracy), history and the contemporariness of state regimes, mechanisms of converting votes into seats and their impact on party systems, as well as research on electoral deformations understood mostly as a lack of proportion between the number of votes and the number of seats achieved. One must also not forget about the important issue of political behaviour or electoral marketing. The study of electoral systems is broken down into a few planes: 1) elections to state government institutions; 2) elections to local government institutions (components of a federation, institutions of autonomous communities, local authorities), whose regimes in modern democracies differ substantially³; 3) elections to supranational institutions (currently — to the European Parliament).

¹ Extensive research in this field is carried out at the Wrocław University of Economy.

² In 1855, though the first concepts had appeared earlier.

³ See also M. DOMAGAŁA, J. IWANEK: “Regionalne i lokalne ustroje polityczno-prawne.” In: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*.” Vol. 11. Eds. J. IWANEK, M. STOLARCZYK, co-op. R. GLAJCAR. Katowice 2013, pp. 15—29.

Such a broad-based analysis, which takes into account a multitude of variables, can certainly reveal a complete picture of the electoral systems of a state,⁴ whereas from a comparative (inter-state) perspective, it allows one to visualise trends and describe the dominant solutions within a specific group of democratic states. Furthermore, such an analysis may be of a short- or long-term nature. In turn, a smaller scale project can successfully limit the electoral system only to those bodies that constitute the core of the political system of the state. In other words, it will encompass the institutions that, by virtue of their position and competence, play a vital role in the country and determine the essence of its political system. It is, after all, in these institutions that the decision-making process of the highest order is concentrated. Sometimes it may only apply to the lower chamber of parliament, and less often, to the both of them, if the position of the chambers are balanced (so-called bicameralism). In presidential or presidential-parliamentary systems, mechanisms for electing heads of state are also of the essence. In each of these variants, it is also possible to analyse the dependencies between electoral systems and party systems, in their complex vertical form (nationwide, regional and local levels). Such a picture, though incomplete, is, on account of its validity, sufficient enough.

First of all I would like to draw attention to the issues concerning the relationship between the expression of public volition and the filling of electable public institutions of a democratic state. In particular, I would like to seek an answer to the following questions: To what extent does public volition remain directly correlated with the personal composition of an institution of the state? Is the will of the majority of the active electorate an expression of the volition of the majority of society? Is the concept of majority considered an expression of a doctrinal volition of the general public (*volonté générale*), or is it only an instrument for the election and appointment of public authorities? These are not only doctrinal questions, as they need to be answered *via* empirical investigations and analysis of significant amounts of material from a number of selected, representative democratic European countries. The answers must therefore remain in the circle of the study of the factors that determine the division into constituencies, the methods for allocating seats within the borders of the constituencies, the methods of the distribution of seats between the electoral lists and the candidates, as well as the voting methods. In other words, it comes down to the organisational and institutional solutions of electoral systems, and also, to a certain extent, to the legal solutions. It is important, however, not to subject the latter aspect to a normative analysis, which is so typical of legal sciences. Regard also needs to be paid to questions about the relationships between the electoral and party

⁴ There may be several electoral systems in one state.

systems, and more broadly, between political systems. These are questions of fundamental, cardinal importance for the assessment of democratic systems. After all, a systemic approach requires that a study be made of the relationships between the accepted, doctrinally, but often also politically motivated, elements of electoral systems. Electoral systems form a specific organizational framework in which people make important political decisions. Issues related to the motivations of voters, that is concerning electoral behaviour and electoral marketing, shall remain beyond the boundaries of interest.

It would seem that the achievement of a direct and relatively simple relationship between the will of the public and the political and personal composition of the institutions of the state is something easy, that the essential and constitutive feature of modern democracy, namely free and fair elections, is fulfilled, as long as electoral votes have not been forged and have been honestly converted into seats.⁵

In addition, it is difficult to agree with the opinion that a political party that has won the elections, which is understood as having won more votes and seats than the competition, is the one that received the support of the majority of society.

This simple, and unfortunately, false correlation, has become part of the language of the politics of today. It has almost become a fetish stopping us from undertaking any reflection on its meaning and truthfulness. However, at this point it is worth asking, unreasonably as it may appear, the question whether it is at all possible to achieve an electoral result that would also constitute an expression of will of the majority of the population? If the answer to this question is affirmative, then it is so under one condition: it is achieved incredibly rarely. As a rule, in fact, the majority is nothing more than an expression of some form of a social minority. This belief is confirmed by a few simple comparisons: 1) the voter turnout (number of voters, and in fact the validity of the votes cast) compared to the total number of eligible voters (the electorate), 2) the outcome of the election (number of votes) of the victorious party, that is the one that won more votes than the competition on a nationwide scale, and 3) the conversion of votes into seats, using a method

⁵ There are so-called “clean” proportionality solutions, in which a simple conversion of votes into seats is practiced (one of its versions is the so-called “automatic allocation”). Votes are converted into seats on a nation-wide basis, and the motivation for the division of a state into electoral administrative districts is purely organisational. In such districts, seat allocation does not take place. Such a system was used in the Weimar Republic. However, even these solutions yield potential deformation. D. NOHLEN notes this phenomenon by indicating, among others, deformations resulting from the failure to ensure a minimum electoral representation (Compare *Sistemas electorales del Mundo*. Madrid 1981, pp. 366—367). An adjustment of the voting process in the constituencies involving a parallel or secondary allocation of the seats across the state was used on numerous occasions (Belgium, Czechoslovakia, Denmark, the Netherlands, Israel and others).

that usually produces different results with the same number of output data. Thus, if we consider an optimistic scenario with a voter turnout of approx. 70%, with the winning party having won more than 50% of the votes, which generally is not required as very often it is only necessary to obtain over 40% of the votes to receive more than 50% of the seats, then even with such optimistic assumptions, the winning party can govern alone with an absolute majority in parliament enjoying the support of about 30—40% of the electorate, or in other words the support of only about 1/3 of eligible voters. In other words, only with a turnout of about 90% and the support of more than 50% of the electoral votes, it can be stated that the voting majority constitutes the support of the majority of society. These results, however, occur rarely and are not necessary to ensure one party an absolute number of seats in parliament, and therefore a stable, one-party governance throughout the entire term of office. This, however, is not normally the case, and therefore, the assertion so often proclaimed by politicians that the winner enjoys the support of the majority of society is nothing but the acceptance of a false assumption that society constitutes the electorate, that is the part of it that has the right to exercise its cardinal political rights, and that received the support of more than half of the electorate. Therefore, one must assume that the majority today is nothing short of a contractual instrument for the election of public authorities in a democratic manner. So little and so much at the same time. The belief that the majority principle is based on a procedure dates back to early liberalism. “It does not guarantee a choice and therefore it does not guarantee the best, competent, effective and fair power” — claims Adam Jamróz.⁶ It is only a directive, as the majority of the voting majority is rarely synonymous with the majority of the population. All the more so, as today, there is dominant a notion of a simple, normal, relative majority which is based on the advantage over one of the competitors, not on the majority in relation to all the others. The majority in question, though still used in places both in elections to collective and single-person bodies of government, is very often replaced in the subsequent round of elections by a simple majority. The conviction of the eighteenth century Enlightenment thinkers that only the *volonté générale* is an expression of an absolute majority had long ago faded into oblivion.⁷

Out of the many ways to identify and define democracy, we can still point out two basic approaches, that is two ways, within which we can find opposite positions.⁸ The first include views that refer to the goals and values that should

⁶ A. JAMRÓZ: *Demokracja*. Białystok 1999, p. 21.

⁷ Not to mention the Polish concept of the *liberum veto* meaning that the majority means everybody.

⁸ A synthetic presentation of the theory of democracy can be found in A. ANTOSZEWSKI: “Współczesne teorie demokracji.” In: *Studia z teorii polityki*. Vol. 2. Eds. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOWIAK. Wrocław 1998.

be achieved through democracy (teleological and axiological approach), and the second, which has remained popular since the announcement of Joseph A. Schumpeter's proposal, is to draw more attention to a formal, procedural approach, where the question of "how we govern?" seems to be more important. The words of Hans Kelsen stating that the use of the term *democracy* depends on the occasion and on the prevailing political trends, which it is the most abused political term assuming all sorts of contradictory meanings, still remains true. Giovanni Sartori adds that until the 40s of the 20th century we had known what democracy was. Since then, however, we have all come to like it, but gradually ceased to understand what it is. At the same time he writes very categorically: "Democracies exist because we invented them, because they are in our minds; They exist only insofar as we can maintain them. [Demokracje istnieją, ponieważ je wynaleźliśmy, ponieważ są w naszych umysłach; istnieją tylko w takim stopniu, w jakim potrafimy je utrzymać]." ⁹ He also refers to democracy as a by-product of "a competitive method for recruiting leadership."¹⁰

Democracy, in principle, does not have one theoretical model. One should rather bring it down to a very specific form. Very often we talk about the idea of democracy, but it is variable and, what is most important, it is a product of a specific debate situated in time and space. If we know and refer to its specific forms (without assessing whether they are or were justified), such as Ancient, Athenian, Bourgeois, Nobles, Liberal, Modern Democracy to name a few, we also express the view that there is no democracy in general, but only one of its types. Theoretical views on democracy, however, are more the result of the description and analysis of empirical, practical democracy than previous theoretical constructs. Democracy has disappeared as a cosmopolitan concept (timeless and spaceless). However, even though national democracies are predominant, neither did they develop nor did they operate in isolation and in vacuum. They interact with each other, creating political system solutions and standards of political practice. The influence of the external environment in the process of cultural diffusion is indisputable, and is of great importance for national democracies. It leads to the formation of a common plane of similar attributes of democracy. Provided they are accepted and preserved, they will successfully become the standards of modern democracy as products of culture. In order to describe the external environment of national democracies, I use the concept of transnational democracy, by which I mean a strictly defined group of standard solutions governing the law and constitution, political processes and behaviour of the political institu-

⁹ G. SARTORI: *Teoria demokracji*. Transl. P. AMSTERDAMSKI, D. GRINBERG. Warszawa 1994, p. 194.

¹⁰ Ibidem, p. 34.

tions (including state institutions), the judicial system and social processes, as well as entities that developed and consolidated in the given cultural environment and time. This also applies to accepted, or at least tolerated political ideas of the democratic countries of a given cultural circle. The point is for certain concepts and categories to be understood, if not identically, then at least similarly or without contradiction towards one another. These standards have been established *via* long-term practice.¹¹

Empirical, applied democracy differs from the postulated and desired democracy type. These differences are also visibly clear when we compare it to rationalised democracy, which utilises the experience and shaped standards of governance of other countries (mainly based on the rule of law), the political will of government exercised without restraint, in which democracy is seen not as an end in itself but as an instrument for achieving prospective or short-term political goals. The first and second understanding of democracy have repeatedly been the object of political bickering. Frequently, too, media and political speakers restrict themselves to using the etymological meaning of *demos* and *krateo*. The debate is sometimes brought down to a primitive, yet catchy interpretation: the rule of the majority (which is usually only a certain form of minority) cannot be subject to restrictions as, since it is a majority, it has the freedom to act as it pleases. Democracy without restrictions, without constraint, which serves to execute political volition (even of an anti-democratic nature) can quite easily become its contradiction. A theoretical and partly ideological understanding of democracy is often detached from political practice. This belief is not a discovery of our time. The dispute about whether a particular form of government is (was) a democracy, a political system conforming to the idea of democracy, has appeared quite often. Democracy, in its contemporary framework, boundaries and content is not, after all, a timeless absolute, but only a variation typical of our time. As every kind of value, democracy too is subject to gradual change in time and in space. It also changes in specific historical conditions. Democracy has become a myth. Stanisław Filipowicz characterises it thus: “Today, Lincoln’s credo — the sentence found in his Gettysburg Address that democracy is »the government of the people, by the people and for the people« became the basis for a public profession of faith. In the trivialized version, ridden of a deeper meaning, but bearing enormous force as provided via the support of the media, it has created a closed horizon of eternal truths about politics. It turned into a myth. After all, it was conceived that liberal democracy is a definitive shape the world has assumed, that we have reached

¹¹ See also J. IWANEK: „Standaryzacja demokracji współczesnej.” In: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi: Księga dedykowana profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*. T. 1: *Podmioty i procesy demokratyczne*. Eds. J. JUCHNOWSKI, R. WISZNIOWSKI. Wrocław 2014, pp. 174—176.

an end.”¹² Subsequently, however, the above observation inspired posing of the following cardinal question: “Freedom, participation, sovereignty, representation, emancipation, human rights, justice, the rule of the people ... These words can, of course, appear in various configurations, in all shapes and sizes [...] They form a horizon beyond which political discourse, in fact, tries not to transcend. But what do they really mean? Precisely.”¹³ The axiological dimension of democracy understood as the pursuit of the common good is nothing but a continuous debate. As defined by David Held: “Demokracja jest jedynie »metanarracją«, która prawomocnie wyznacza przestrzeń mieszczącą konkurencyjne narracje naszych czasów”. Gdyż nie akceptuje się tylko jednej jej wartości, „... ale jako wartość traktuje łączenie i godzenie ze sobą konkurencyjnych recept” [“Democracy is only a »metanarrative« that legitimately defines the space for competing narratives of our time”. For not only one of its values is accepted, “... but combining and reconciling competing solutions is treated as a value in itself”].¹⁴ This debate also means the inability to impose on others one’s own axiological construct and its interpretation. It will not go unnoticed that not so long ago, namely at the beginning of the 90s of the 20th century, it was popular to believe that the consecutive waves of democratisation would lead to the elimination of democracy’s competition (socialism), and as such it had a very strong chance of becoming a world system, a dominant form of government. Unfortunately, it was often ignored that democracy has its cultural roots and is dependent on a whole range of conditions, including, of course, ones that originate in civilization. Admiration, but also disappointment of this form of government, which appeared so powerfully in intellectual discourse as early as in the nineteenth century, has been made dormant today in part by the “impoverishment of the process of understanding” as Giovanni Sartori tended to refer to it. “Television produces images and destroys ideas; by doing so it weakens our ability to think abstractly and with it all, our ability to understand.”¹⁵ Therefore, in fact, it makes it impossible to understand such abstract concepts as the nation, the state, the sovereign people, bureaucracy, etc., which, as invisible and theoretical concepts, make it possible to exercise control over nature and “the ability to create a political and economic environment.”¹⁶ Paradoxically, the public media, which are the product of democracy, and which make the existence and functioning of democracy possible, are, on the one hand a blessing, but

¹² S. FILIPOWICZ: *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*. Warszawa 2007, p. 14.

¹³ Ibidem, pp. 14—15.

¹⁴ D. HELD: *Modele demokracji*. Transl. W. NOWICKI. Kraków 2010, p. 336.

¹⁵ G. SARTORI: *Homo videns. Telewizja i postmyślenie*. Transl. J. USZYŃSKI. Warszawa 2007, p. 27.

¹⁶ Ibidem, p. 26.

also a threat to a free, undominated democratic debate. It can also be claimed that mass manipulability is also a feature of modern democracy. While other authorities have a status which is to a greater or lesser degree regulated by law and political practice, media authorities are not subject to such regulations at all or only partly, and the competitiveness between them is greatly reduced.¹⁷

The belief that modern democracy is a representative, indirect democracy, with state institutions elected by the people despite initial resistance of part of the doctrine, has come to be under the clear influence of the political selection of the political system and years of practice. The principle of representation from the very beginning has been linked to the principle of national sovereignty. Collectivity, no matter how it was determined historically (*via* the people, nation, society), became a source of power, its object, and also, in practice, its subject. The problem how this representativeness shall be delivered, was from the beginning and still continues to be one of the foundations of this system. Was there a baseline model for the rule of representation, or rather, was there ever a model election system which would accomplish this representation? The answer to this question is negative. Initially, a majority system was used, as no other system was known. Nevertheless, it is worth posing the question in order to inquire about the sense and legitimacy of electoral deformities. The concept of deformation suggests unambiguously that there is such a state that differs from the desired state, a previously assumed state, a baseline model or a *formed assumption*. A fuller answer to this question, should we not wish to bring the issues of deformation down to the problem of the relationship between the index that is the percentage of votes obtained vs. the percentage number of seats in the collective representative bodies, is a matter of political doctrine, and also an issue, the result of an analysis on empirical democracy, which creates the so-called system standards of this form of government.¹⁸

Modern democracies have not only been reduced to representative democracies, which were so strongly contested in the first half of the nineteenth century, but in addition, the concept of the majority was reduced to what is called a simple majority. Thanks to such an approach, parties that frequently enjoyed electoral support of no more than between 10—20% (in relation to the electorate) are considered, falsely enough, as those that have the support of the majority of society. The phenomenon of over-representation and under-representation is, unfortunately, quite common. The problem comes down more to the scale of this phenomenon. Extreme manifestations of deforma-

¹⁷ See also J. IWANEK: „Czwarta władza w systemie demokratycznym.” In: *Władza, media, polityka*. Ed. M. GIERULA, co-op. M. WIELOPOLSKA-SZYMURA. Katowice 2006.

¹⁸ See also J. IWANEK: “Standaryzacja.” In: *Władza, media...*

tion include a situation in which the winner who wins more votes than his competitors, in reality loses the election, yielding fewer seats. This issue concerns to a lesser extent the election of single-person authorities, as long as the election is direct.¹⁹ However, the legitimisation to govern (*legitima potestas*) is in no way excluded. Nevertheless, it is worth differentiating between the legitimacy ranges and not confusing purely political legitimacy, which is the result of an election, with the so-called wide legitimacy, which refers to various, if not all spheres of social life. Such a broad validation of political power (in the sociological sense of total power) can even be harmful for democracy. Legitimacy, which is a function of the election result, is quite sufficient for this form of government. After all, legal legitimacy is maintained if all the regulatory requirements of electoral law are complied with. Tadeusz Biernat aptly concludes: “The treatment of legitimacy in a broader context means a consideration of the legitimisation process in relation to political activities, the underlying motives, broadly defined cultural conditions, and not only to the rules of creation and the exercise of power.”²⁰ David Held, in assessing the genesis of modern democracy, notes the following: „Dążąc do demokracji widziano w niej mechanizm legitymizujący takie decyzje polityczne, które odpowiadają przyjętym zasadom, regułom i praktykom uczestnictwa, przedstawicielstwa i odpowiedzialności.”²¹

The *majority* we are interested in, that is its axiomatic form, is very popular. It produces a sense of power and community for the ruled, and gives a sense of mission for those in power. However, void of its ideological context, it refers to a mechanism for electing political power, that is an electoral mechanism. “[...] democracy, Edmund Wnuk-Lipiński notes, is thus rather a collection of procedures than an ideology... a form, a collection of formal rules and institutions, in the framework of which there is room for various ideologies, and each of them is formally equal.”²² On the other hand, failing to give consideration to its teleological and axiological constituents is undesired, even if there is no agreement as to the meanings. Adam Jamróz, who leans towards a “procedural” understanding of democracy, points out that “Democracy presents itself to us as a collection of values and rules relating to the functioning of society and the state.”²³

¹⁹ In this context, the results of the US presidential and vice-presidential elections of 2000 can be considered as an extreme example of deformation, although votes were of course converted according to the law. The person that won the election in terms of the number of votes, actually lost.

²⁰ T. BIERNAT: *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*. Toruń 2000, p. 32.

²¹ D. HELD: *Modele...*, p. 335.

²² E. WNUK-LIPIŃSKI: *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*. Warszawa 1996, p. 39.

²³ A. JAMRÓZ: *Demokracja...*, p. 5.

Representative democracy is often in contradiction with desired and postulated democracy, also termed as “just” and “true” democracy. However, we are interested in answering the question: to what extent does the direct expression of the undistorted volition of the sovereign, which determines the political and personal composition of the state authorities, is related to the description of the conditions, which are directly responsible for ensuring and not ensuring such a composition? It is political elites, which are vested with the task of shaping electoral systems, in particular its legal aspects, that define these conditions. To a certain extent they are the result of the dominating convictions about the doctrine, about the electoral standards of democracy, but very often also about the given social and political situation. An electoral system may determine the entities that will win or lose the elections and as such may impact, to a certain degree, the electoral result even before the elections take place. The discussion is thus about the various conditions in which representative democracy functions as a concrete, contemporary version of democracy, conditions determining the actual election of social representation. They are at the same time fields of research which are of key importance to the methodology of electoral systems research.

1.1.

The rules of electoral law are without a shadow of a doubt the most important aspect of the research. One needs to keep in mind, however, that it is neither possible, nor desired to characterise all of them in their entirety at this point of time. It is nevertheless worth identifying those aspects of electoral law that may hinder the full expression of the will of the public, and distort it at the same time. I perceive the key electoral rule of universality in a negative light,²⁴ as a *ban on introducing group exclusion in the exercise of the active*

²⁴ A negative approach has the advantage of always constituting a short and complete description. Most often, however, if universality is defined — which is in no way a standard in works on electoral issues — it is defined as something positive. For example, D. NOHLEN writes: „Norma prawna powszechności wyborów oznacza, że w zasadzie wszyscy obywatele są wyborcami i wybieralnymi, niezależnie od płci, rasy, języka, majątku, wyznania, pochodzenia społecznego, wykształcenia, albo poglądów politycznych” (*Sistemas electorales...*, p. 65); L. GARLICKI writes that: “This rule defines a group of subjects who possess electoral rights, and requires that all legal age citizens of the state be entitled to at least an active right to vote” (*Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1999, p. 124); W. KRĘCISZ also defines this rule in very similar terms (*Polskie prawo konstytucyjne*. Ed. W. SKRZYDŁO. Lublin 2004, p. 200); B. BANASZAK is one of the few people who define this rule negatively: “The rule of universality imposes a ban on excluding citizens of social groups incorporated in what constitutes the collective sovereign from the active right to vote” (*Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Kraków 2004, p. 345.) This definition is closest to my viewpoint, except for the fragment dealing with the subjects that can be excluded.

right to vote.²⁵ Since the turn of the sixties of the previous century, this rule has been fully utilised in democratic countries, which led to the removal of the last obstacle, namely that of age,²⁶ however, there are new challenges we have to face these days. These are challenges which might outline the new boundaries of universality. Currently, a new minimum age of 16 years is being tested. However, the experience of some countries (e.g. Austria and partly also Germany and Slovenia)²⁷ will determine the further evolution of *homo politicus* and a new age defining the political maturity of modern man. Previously, these types of solutions were used rather in non-democratic systems (e.g. in Nicaragua in the 80s of the 20th century)²⁸ than in democratic ones. The same situation concerned the minimum age of 18 years, which was so quickly adopted by non-democratic states, very often beating the 20th century democracies in its implementation. The creation of these regulations in systems with non-competitive elections most probably resulted from the conviction that they will be more conducive to the manipulation of young people. Utilizing children and youth by terrorist groups and totalitarian states is a phenomenon which is well known and described. Young people, also those in democratic states, who do not have the necessary life experience, are more vulnerable to techniques aimed at manipulating their consciousness.

A precise analysis of this issue, however, remains the responsibility of researchers in social psychology.

It appears that the age limit for active suffrage should remain directly correlated with the moment of gaining full legal rights, as the right to vote is often derived from the civil law. Nevertheless, allowing citizens between the ages of 16 and 18 to vote may change political results of elections of many traditional political parties as well as impact election marketing methods. A differentiated age structure of society will diversify the scale of this phenomenon.

1.2.

Citizenship is another issue related to active suffrage. European integration has introduced significant changes in this field. This concerns not only

²⁵ This means that individual exclusions based on court rulings are acceptable, while in the case of the passive right to vote it is possible to go as far as introducing group exclusions as well.

²⁶ The minimum age of 18 years was removed much earlier in political systems which employed uncompetitive elections, but it is for this very reason that this circumstance cannot be taken into consideration.

²⁷ Compare: M. WASZAK, J. ZBIERANEK: *Propozycja obniżenia granicy wieku czynnego prawa wyborczego do 16 lat*. Warszawa 2010.

²⁸ The aforementioned authors are unjustifiably surprised that this minimum age has already been lowered in undemocratic countries: "Paradoxically, undemocratic regimes often lower the minimum age." *Ibidem*, p. 4.

electoral laws at a local government level, but also elections to the European Parliament. The criterion of citizenship is being replaced by the residence address criterion, hence raising the significance of the old rule of domicile. At the same time attention is turned to the issue of the right of suffrage of the citizens of a state who permanently reside outside its territory. This concerns not only EU Member States, in which the freedom of movement and choice of the place of residence is one of its fundamental rules, but also other democratic states. However, there are no clearly defined international standards in this respect.²⁹ The utilization of active suffrage with regard to a state, of which one is a citizen, but in which one does not reside permanently, and on which one may have an impact without having the knowledge its actual residents possess, is a matter provoking much controversy. The rights of this group of citizens result, after all, from their formal status, and the results of their political decisions do not affect them directly. This issue is solved in a variety of ways. The most common solution is granting a full active right to vote, though the regulations governing it may raise doubts as to whether the rule of equality has not been violated. For example, in Argentina, where voting is obligatory, this group has been excluded from this obligation, whereas Polish law allowed this group to vote by post in the elections to the Sejm and the Senate (acc. amended act of 2014). The second extreme approach to the issue is revoking their right to vote (Chile). What makes this solution worth contesting is the fact that a gross part of Chilean immigrants emigrated during Augusto Pinochet's totalitarian regime. By choosing their place of residence in another country, they often did so to avoid the persecution of the military regime. The third approach, if we were to ignore a method involving the introduction of various restrictions in voter registration and limiting accessibility to polling stations, is the one introduced in Italy, which involves the creation of constituencies abroad. Apart from being allowed to vote in these constituencies, a certain number of seats are allocated thereto as well.³⁰ In this way citizens were provided with the possibility of unobstructed participation in elections while living abroad. Nevertheless, the number of allocated seats therein is not considerable, not to say symbolic — that is 2% to the Chamber of Deputies and the Senate. In Croatia, however, where a similar solution

²⁹ The European Commission for Democracy through Law operating under the European Council (the so-called Venice Commission) adopted in 2002 the Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002)023-rev.Or-fr), which states only that electoral rights can be granted to citizens residing outside of their country. The Commission also commented on the minimum age for voting, recommending that it be bound to the moment of gaining full civil rights.

³⁰ Along with constitutional acts Nos. 1 of 2000 and 1 of 2001, 12 MPs and 6 senators are elected in foreign constituencies. Compare T. GROPPI: "Forma rządu a systemy wyborcze we Włoszech." *Przegląd Sejmowy* 2007, No 6, p. 56.

has been employed, this share is significant. There, the number of seats in the special foreign constituency is 10% (14 seats).³¹ A solution was also discussed, whereby a time limit for living abroad would be introduced, and once exceeded, the voter would lose their active right to vote (such a solution was discussed in Croatia). On a comparative scale, this phenomenon cannot be precisely determined. The reason for this is that information concerning this issue is not registered everywhere.³² Without a doubt, the citizenship criterion competes with the domicile rule, which surely has an influence on the current shape of the principle of universality.

1.3.

The scope of the passive voting right has been and is subject to considerable limitations. The differentiation of age in comparison to the active right to vote is quite common, although there are regulations aiming at equalizing the criteria of one and the other right. Citizenship is usually also an obligatory requirement. This is also true for the domicile rule, though the solutions are more diverse in this respect. Restrictions on incompatibility and on a ban for running for office are a key issue. These are very important premises for the functioning of the rule of law. The ban on running for office (an absolute ban, albeit a conditional one) applies to certain professional groups (mainly professional soldiers, officers working for paramilitary organisations, for the police, prosecutors, judges, etc.) and persons performing official functions for set terms (ombudsmen, constitutional court judges, state council members, civil services corps members, ambassadors, councillors, etc.). It also refers to restricting re-election. These solutions are common, however, their details differ from country to country. Incompatibilitas refers to the formal and material, as well as to the absolute and relative. The ban on holding two seats, though the ban on holding seats both in the local government and parliament appeared relatively recently, can be viewed also from the point of view of the separation of powers.

The issue of the right to run for office also refers to the regulations on the nomination of candidates. These regulations are all the more important in those countries in which obligatory elections are employed. There, the voter has the obligation to decide who to vote for. Therefore, making sure that the voter is presented with a complete offer of politicians and political programs (using the language of mercantilism ever so popular in politics) is very important.

³¹ Compare art. 40 of the act on the elections to the Croatian parliament of 9 April, 2003 (*Narodne novine* 1999, No 116; *Nard one novine* 2000, No. 109; *Narodne novine* 2003, No. 53).

³² For example, in Spain it is 3%—4% of the electorate.

Political parties, especially parliamentary parties, are dominant. This also refers to citizen groups, or associations. Their participation is considerable and relatively common, especially on a local government level, or as some may put it, a sub-central or sub-state level. A multifaceted system for the nomination of candidates by political parties (in a legal sense) and other formalised subjects requires a change of the concept of a political party as understood by political science.³³ In order to create optimal conditions needed to provide as complete an electoral offer as possible, it is essential to ensure the freedom of nomination, including the Anglo-Saxon tradition of self-nomination, provided these candidates have some minimal initial public support. In other words, a solution involving the simultaneous restriction of the passive right to vote inclusive of a broad freedom of nomination of candidates seems to be an optimal solution. Extending the electoral offer (if we are to continue using mercantile language) will at least create the conditions for increasing the turnout and bring us closer to the expression of public volition.

1.4.

The requirements of voting secrecy are an issue which is directly correlated with the election rules. The most comprehensive meaning of this rule comes down to rendering the ballot fully and completely secret.³⁴ The surveillance methods of today require the introduction of new safeguards. Information about our political preferences could potentially become great material for electoral marketing projects, which could include manipulation techniques. An old rule by which political parties resorted to an arsenal of ideological arguments and programs that articulated the political interests of social groups to which the parties then try to convince the voters, is no longer of any importance for many parties. Many parties running in elections are completely pragmatic and act on the whim of the prevailing political situation. Not only are they ridden of ideological traditions, but they fail to have any strategic programs too. They are ready to voice their support for

³³ Bearing this in mind, a political party is a mass, clearly identified formalised social group, which articulates its group interests and acts on the basis of a political program that corresponds with social ideals, and which in performing its public functions pursues its objectives *via* the hierarchical central and local state institutions or its relatively autonomous structures (territorial self-government, local autonomy, federal bodies). See also: J. IWANEK: "Partia regionalna, partia lokalna, regionalne i lokalne systemy partyjne — aspekty teoretyczne." In: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej. Regionalne i lokalne partie polityczne i systemy partyjne*. Ed. J. IWANEK, W. WOJTASIK. Toruń—Katowice 2014.

³⁴ B. Banaszak expresses the opinion that secrecy means safeguarding the voter against anyone discovering what his or her choice was. Compare B. BANASZAK: *Porównawcze prawo...*, p. 364.

any solution that in the eyes of spin doctors can bring about victory, only to thrive on the bounty provided by state institutions. For this reason, the parties first analyse what the voters desire, remembering at the same time that these desires very often are the products of mass culture which are co-created, stimulated, popularised and initiated by the mass media, only to be later adapted and incorporated in slogans as well as tabloid and anti-intellectual electoral programs. Parties that do not utilize manipulative techniques will not survive in a manipulative type of democracy. After all, the revolts of the disgruntled (delicately put) that took place in several European countries several years ago have shaken, albeit delicately, the contemporary form of representative democracy, which in fact is the democracy of political parties.

We can say that today we live in an aquarium, surrounded on each side by cameras and microphones. We are being assured that this is done for our own good, that is a conceptualisation of good put forward by the rulers. A historian specialising in political systems will surely remind us here that ever since totalitarian regimes came to be, any restriction of the rights of the individual have been normally explained by the necessity to ensure safety. This is an issue that has existed since the Roman Republic, an issue between dictatorship and republic rule.

The danger of surveillance also concerns postal voting. Especially if done outside the country. There are no effective measures safeguarding against the disclosure of the will of the voter. This may result in the same situation as was the case when US military personnel stationed abroad were allowed to vote by fax (i.e. openly).

Voting *via* a representative also leads to a real, and not only potential, violation of secrecy. On the one hand it allows disabled people to use the cardinal political rights (according to calculations, this concerns several percent of potential voters). On the other hand, equally importantly, it is another determinant of the voter turnout. There is, however, a question about whether this contributes to a violation of the secrecy principle. After all, the voter has to disclose his political will to his representative. Doctrinally, the judgment over a conflict created thus between secrecy and actual use of the cardinal rights should nevertheless be made for the benefit of the voter, especially given that the voter themselves decides who to share this information with.³⁵ Otherwise, this would mean that a considerable number of voters, in the range of several percent, would be ridden of their political rights.

Similar reservations can be made with regard to the so-called e-voting method. In this case, the voter needs to be identified by the voting admi-

³⁵ There are many viewpoints that secrecy is not only a law but an obligation of the voter.

nistrator's system, and then their vote needs to be qualified respectively.³⁶ Therefore, in e-voting, the secret ballot principle works only with regard to the electoral institutions of the state. Many issues relating thereto will most probably be solved along with the introduction of new software. It cannot, however, go unnoticed that in countries covering vast territories and with a small density of population, this method of voting is a great help in the exercise of political rights. In both of the cases, these solutions contribute to an increase in the voting turnout.

1.5.

The principle of equality, in its formal shape, is not violated today. Apart from a few exceptions, the various kinds of privileges that were enjoyed in the past are no longer exercised either. Nor it is violated by legal differentiation of voters between various constituencies (e.g. the use of a multiple vote dependent on the number of seats in a constituency diversifies this legal situation). It is, however, violated by creating different and better conditions for national minorities. This solution is nevertheless commonly accepted.³⁷ Candidates of national minorities, should their rights be levelled off with those of others, would otherwise have poor chances for winning seats. It may be a factor contributing to deformation. Scale-wise, however, this would only apply to a limited extent. After all, the concepts of "political nation" or "state nation" do not take into account ethnic features. For this reason, I understand the **equality principle** as *the guarantee of an identical legal situation for the voters in a given constituency*. For this very reason, I do not share the opinion that the equality principle, from the point of view of comparative constitutional law, can be understood as a guarantee for giving one vote to every voter.

The material equality of elections, that is the equal power of a vote, is very difficult to attain, not to say impossible. Jerzy Jaskiernia aptly pointed out that the equality principle not only signifies the same power of the vote in terms of its protected value, but also the existence of defined procedures, which should provide for such a guarantee.³⁸ It is also questionable, in my view, whether the equality principle should be applied with regard to the passive right to vote. The aforementioned exclusions, which for democracy are often very desirable, are an obstacle in the creation of an identical legal situation for voters-candidates.

³⁶ This issue is discussed in the literature e.g. in D. MIDERA: "Głosowanie przez Internet a demokracja." *Studia Politologiczne* 2011, Vol. 20.

³⁷ Such exceptions are also permitted by the mentioned Code of Good Practice in Electoral Matters.

³⁸ J. JASKIERNIA: *Zasada równości w prawie wyborczym USA*. Warszawa 1992, p. 21.

1.6.

The direct election principle needs no special explanation. I do not share the view that directness also means the need to vote in person.³⁹ After all, it refers only to the direct relationship between the voter and the candidates, that is it signifies single-stage elections. Directness is nearly universal. Nevertheless, wherever different solutions have been put in place, deformations, often significant, take place. An extreme example of deformation is the US presidential election of 2000.⁴⁰

1.7.

Free suffrage is a concept that provokes much discussion. Very often we hear voices stating that since elections are universal, equal, secret, direct and are conducted in conditions of political competition, it means at the same time that they are free. The evaluation is not made any easier by the fact that the issue is treated variously in comparative constitutional law.⁴¹ Free suffrage is mentioned in the constitution of the German Federal Republic, Italy and Turkey. The Spanish constitution, in article 68, section 1 in reference to the Deputies Congress mentions freedom as the second, after universality, electoral principle.⁴² However, many other constitutions make no mention of this whatsoever. The analysis of the range of this concept, including the comparative legal regulations and possible dangers, appears to be fully justified, not to mention necessary. Analogically, as in the case of the universality principle, in this case too, I perceive the principle of free suffrage in a negative light, that is as the *direct or indirect influencing of the voter in the course*

³⁹ Very often the directness of elections is also discussed in the case of voting through a representative. In my opinion, the rule applies only to the direct relationship between the voter and the candidate (single-stage elections). Various means of voting that include postal voting, voting *via* devices outside of the polling station or voting *via* a representative, which are being developed today, relate to the issue of individual voting. Otherwise, it would have to be considered that the direct election rule is being replaced by indirect elections. Not only is this not true, it would also violate the rules of democracy.

⁴⁰ As noted by R. LUDWIKOWSKI and A. LUDWIKOWSKA (*Wybory prezydenckie w USA na tle porównawczym*. Warszawa 2009, p. 106) the election of 2000 “called into question at least three elements of the American legal system: the concept of horizontal power function distribution, the interstate regulatory, executive and judicial institutions, and the concept of the election of the president by the electoral college.”

⁴¹ The Polish electoral laws after 1990 can serve as an example. In one of them it is mentioned, while in others it is omitted.

⁴² What is interesting, proportional elections to this chamber are not dealt with in this regulation but a reference is made to the applicable law. Compare article 68, section 1 of the Constitution (Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, Boletín Oficial del Estado nr 311 de 29 de diciembre 1978).

of the election process as to whom he or she should vote for.⁴³ This is the first and most important aspect of this principle. Particularly important are regulations on election silence, which it is so difficult to maintain these days, but which is also contested by politicians. Election silence, often impossible to ensure objectively (in states with various time zones, but also in the case of voting over longer (several-week long) periods, is nevertheless justified. I would take caution against resigning from it altogether just because it is difficult to guarantee in our world of global communication. I am also not convinced by arguments that there is no way to defend against or undertake a polemic against unjustified election accusations shortly before the end of an election campaign. After all, the same issues may arise at any time during the elections, even before the election silence period is put in place. A solution to this problem could possibly include strict sanctions, e.g. the revoking of the right to a seat or very high fines in the case of false accusations. Apart from the legal regulation aiming at ensuring the conditions for a safe, calm and politically neutral polling station, many research issues fall beyond the framework of our discourse. The reason for this is that they relate to election behaviour.

The second aspect of the free suffrage principle looks slightly different. It refers to the issue of obligatory elections. It is not a problem of significant weight, especially given that obligatory elections are a very rare find these days. Nevertheless, the question of whether electoral absenteeism should be penalised in a democratic system is key. Most importantly, there are doubts as to its doctrinal nature. In my view, the right to absenteeism, the right not to vote is as strong a right as voting in itself. Logically speaking, these are two sides of the same electoral behaviour, that is the passive and the active side. If we claimed the opposite, we would have to accept that a voter who has been compelled to vote will be sure to find in the electoral offer a choice he or she can relate to both in terms of the candidates, political parties and their platforms. Such a conviction, however, has not right to exist. There will

⁴³ In most cases, however, positive descriptions are used. For example, B. BANASZAK (*Porównawcze prawo...*, p. 366) notes that everybody can take advantage of the active and passive electoral right one is eligible to, freely without any physical and psychological coercion or other external influences. It assumes political pluralism, free competition of parties in election campaigns and freedom in proposing candidates. Compulsory voting is also questionable from this point of view. A. ŻUKOWSKI (*Systemy wyborcze*. Olsztyn 1997, p. 34) in turn writes that the fulfilment if other adjectives provides for freedom of elections, plus other features such as competitiveness, periodicity and finality. M. Kruk-Jarosz believes that the constitutive meaning of this rule is much weaker and fragile than other principles. Free elections are: the competition between candidates and political options, freedom of expressing volition by voters (with no restraint), fair carrying out of the electoral procedure. J. BUCZKOWSKI makes no mention of it (compare *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin 1998).

always be a part of the electorate who will never find anyone or anything suitable in an election to justify his or her active part therein. In addition, the penalisation that can be used in this situation cannot discredit the law. For this reason, an evaluation of obligatory elections from the point of view of their conformity with the free suffrage principle should most importantly be dependent on society's level of political awareness. In other words, one should take into account whether or not such an election would be considered by the voters as free. It is also important whether there has been a long time tradition of obligatory elections. The direct influence on the turnout of such an election is undisputable. However, a full and complete picture will only be produced after we compare the turnout levels in elections that are no longer obligatory, and after analysing the scale of invalid votes.

2.1.

The relationship between eligible voters (the electorate)⁴⁴ and the number of people enjoying this right, that is active voters, is an important characteristic of electoral systems. A study of electoral systems, as mentioned before, is carried out on four main planes: the state level, the regional level, the local level and the transnational level. This distinction seems to be necessary due to the differentiation of the electoral law. Most frequently, in the first case, it is the citizens of a state who have reached a required age that are eligible, while in the second and third case the condition of domicile also comes into play. However, we must remember that domicile may also cover foreigners residing permanently in the country. The first plane is easy to define, however under certain conditions. It is simple to indicate the relationship between the overall population and the number of persons who qualify on a state-wide level. Comparing statistical data is not problematic, especially given that the registration of people with the right to vote is generally carried out consistently or periodically, before an election. It is much more difficult to conduct a comparison in regional electoral districts. This is true for elections to national institutions, except for the situations where the territory of the entire state constitutes one electoral district, and in elections to regional or local councils. In these cases, the situation will become differentiated depending on whether or not the electoral districts overlap with the territorial borders within the state. In the second case, up-to-date data is not always available. Committees determining the number of members in the particular districts,

⁴⁴ D. NOHLEN draws our attention to this issue (*Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*. Warszawa 2004, pp. 77 and 277) pointing to the constitution of Portugal of 1976, which recommends taking into consideration the number of those eligible to vote, also as a criterion for determining the borders of constituencies in British regions.

the co-called border committees or electoral authorities, are required to periodically verify the number of people qualified to vote in light of adjustments made with regard to the districts' boundaries (most frequently these are single-member districts), or in light of the determination of the number of seats in districts with reasonably permanent boundaries (the case in multi-member districts). There are surely these kinds of differences in particular democratic states, not only in terms of the various age structures of the population, but also with regard to the number of foreigners living in the countries. The average rate of eligible voters compared to the country's population is ca. 80%. It may, however, be wholly different in its particular constituencies. Manipulating with constituencies has been known for years and is referred to as malapportionment or gerrymandering.⁴⁵ Even if it is difficult to make an accusation that constituencies have consciously been manipulated with, one way or another, the imbalance between constituencies is one of a series of significant causes of deformation. Determining the relationship between a representation mandate and the potential number of voters, still remains a very difficult issue and is a key cause of deformation. This remark concerns both single-member and multi-member constituencies. Very often adjustments are made in the course of the initial apportionment of seats for the particular regions. The British example clearly shows that the determination of the boundaries of a single-member constituency, from the point of view of a horizontal seat-voter relationship is very difficult indeed, and disproportions between the constituencies even at the formal stage (initial stage) are considerable. Multi-member constituencies, though they tend to limit this disproportion, are far from eliminating it altogether. The electoral law goes as far as permitting it to become even greater.⁴⁶ This may concern both majority systems and other systems as well. First of all, each constituency is allocated a certain fixed number of seats, regardless of its number of residents or eligible voters. This solution, though necessary, as otherwise there would be constituencies with no seats apportioned, from the point of view of representativeness may breed deformation. The outcomes are diverse. From one seat per constituency (in the USA in the elections to the House of Representatives) to its multiplicity.⁴⁷ When determining the number of the remaining seats, methods

⁴⁵ We must remember that gerrymandering has several meanings and manipulating the borders of constituencies is only one of the meanings. Compare J. JASKIERNIA: *Zasada równości...*, pp. 126 et seq.

⁴⁶ B. Banaszak, in discussing the Polish local government law of the 90s, notes that it was possible to adjust the borders of constituencies by as much as 20% due to the economic, spatial and social conditions determined by social bonds. See: B. BANASZAK: *Prawo wyborcze obywateli*. Warszawa 1996, p. 31.

⁴⁷ For example, in Spain, there were three deputies per province (in the Real Decreto-Ley 20/1977 pre-constitutional regulation of 18 March). The organic function (LOREG

analogous to those used in the apportionment of seats between the electoral registers in the constituency are often employed. Also, in the electoral system to the European Parliament, on the basis of the Lisbon Treaty, a minimum number of seats for each state was announced in addition to the method of degressive proportionality in the apportionment of seats between the Member States.⁴⁸

A comparison between the real, actual results of the elections in all of a state's constituencies and the simulated results, which would be achieved if the entire state was a constituency, produces a very clear picture of deformation. The scale of deformation is, most importantly, the result of the differences between the constituencies. This is not only about the mentioned differences in the relationships between a seat in a constituency and the number of eligible voters per seat, but also about the differences in the turnouts in the constituencies, that is, about the materially differentiated strength of a single vote. This comparison requires the use of a specific mathematical method, but this necessitates one condition to be fulfilled: the use of the same method for the seat apportionment as was actually used in the constituencies. This, however, will not be possible in each case (e.g. in reference to certain forms of multiple votes). The phenomenon of over-representation and under-representation may, however, be identified quite clearly. Some electoral systems in this situation reapportion their seats (Sweden) or introduce national lists in addition to the constituency lists.

In the apportionment of seats between constituencies in elections based on popular representation, there is at least a pursuit for maintaining a formal balance, while in elections undertaking to establish a territorial representation, the deformation is much greater. The division of seats between constituencies is usually carried out *via* a fixed indicator or one that is slightly differentiated.⁴⁹ This is understandable to a certain degree since, after all, elected institutions, especially those in federal states or states that are heavily decentralised, have a different systemic function. In this situation, the delivery of a social representation, which is a function of the election process, becomes less essential.

nr 5/1985) kept a minimum number of deputies (102 seats in total out of an overall number of 350). According to the Polish electoral law, there is a minimum of seven MP seats in a constituency. This issue was regulated in detail in the first Polish electoral laws.

⁴⁸ A. MISZTAL aptly points out that despite this declaration, this method (*Degressive proportionality and the shaping of the composition of the European Parliament*. Wrocław 2012, p. 75) was not precisely defined (i.e. *via* a mathematical equation)

⁴⁹ An example of a fixed number of seats is illustrated by the American Senate, as well as the Spanish Senate (four seats per province, with a modification for island provinces, and a representation additionally supplemented with designated regional senators). An insignificant differentiation of seats can be found in Germany, though the Bundesrat is a non-electable chamber operating for no defined term).

2.2.

The relationship between the electoral systems and the number of seats in collegial bodies appears to be an important factor. The achievement of both a broad social representation in collegial bodies and the effectiveness of their operation is surely not an easy task. The representative bodies of most of today's democracies have many members. Generally too, regardless of the criticism of second chambers, which, to a certain extent results from a periodic trend, they function effectively and a considerable number of MPs, and in many cases a considerable number of second chambers' members as well, is no hindrance to their effective functioning. Apart from that, parliaments with many MPs present a potentially greater social representation, thus expressing a greater range of socially differentiated political preferences. From this point of view, one may say that the number of elected representatives is a determinant of fair elections. This is true not only for the proportions between the electorate and the number of allocated seats, but also about the relationship between the political image of the parliament and the political image of society. The proportion between the number of voters and the number of parliamentarians, that is the ratio between the population and one representation mandate is an important prerequisite defining the functioning of a democratic system. The fewer people there are per one seat, the more the rule of representation is fulfilled. This is because such a situation creates better conditions for pluralism, which is ever so desired in democracy, and better secures against the political domination of one party, potential manipulation and dependence of MPs on a small group of political parties. The more entities there are, the more difficult the decision-making process is, but, on the other hand, the more effective is the functioning of the political control system and of political competitiveness.⁵⁰ The parliaments of Great Britain, France, Germany, Italy and Spain all have very numerous assemblies. A political change involving a decrease of the number of representatives, which often constitutes a political promise, combined with significant electoral deformation, restrictions on the control over the constitutional judiciary system, control of the role of the mass media, may deform the political system, and may, in consequence, signify the beginning of its demise.

2.3.

Selection of the electoral system, including the seat apportionment method, is without a doubt a political choice. The majority system, which is

⁵⁰ This is highlighted by W. WOJTAŚIK (*Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice 2012, p. 47) who states that "elections constitute a means to solving political conflict, thanks to which a hierarchisation of political priorities takes place and solutions that yield as broad a level of acceptance as possible are sought."

historically the oldest, has not been much appreciated in present-day European democracies. Apart from the oldest European democracies, that is Great Britain and France, states that decide to implement it are few and far between. Proportional systems are the dominant solution, followed by systems that are also known as mixed systems. The methods used to apportion seats have been well defined in the literature, hence it will suffice for taking a closer look only at how electoral systems are qualified. This issue leads to misunderstandings, especially when the names of the founders of a method are not used. Apart from that, some of them may yield, in specified conditions, identical results of an election. This should urge us to treat these methods as identical. It is also worth noting that we are dealing with a wide range of solutions and a long period of their implementation. 1855 is considered as the date when methods for dividing seats between lists in proportional systems began to be used. It needs to be remembered, however, that they had been invented earlier and adopted when seats were divided between constituencies (USA). Paradoxically then, proportional quotient methods were first used in majority systems. One of the first methods used were those of the American politicians: Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, John Quincy Adams and Daniel Webster.⁵¹ It also seems worth paying attention to their descriptions and classifications, which introduced modifications, leaving their mathematical formulas in place, but changed the output values, that is the symbols description in subsequent arithmetic operations. All this taken together compels us to use very precise scientific language, not only in the description of the methods, but also in the evaluation of the electoral results achieved.

2.4.

Electoral thresholds and bonuses are definitely those regulations that have a direct impact on the deformation of voting results. This is because they result from the acknowledgment that the function of the political creation of state institutions and of the stabilisation of the system of government are superior to the social representation function. Thresholds are an artificial, legal element, which though justified in so-called young democracies, as they protect against the anarchisation of political life, begin to lose their right to exist in stable democracies. There, thresholds may even inflict harm by hindering the entrance of new groups into politics. They are known better for protecting traditional parties than for stabilising the system of government, which does not require such a form of artificial stabilisation. Threshold limits are most frequently determined percentage-wise in reference to the number of votes received. Their most restrictive form are the restrictions

⁵¹ Their descriptions can be found, among others, in B. MICHALAK, A. SOKALA: *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. Warszawa 2010.

imposed on a national level. Normally, they are also more distinctly different for individual parties than for their coalition alliances. The second solution may also be a hindrance in the establishment of such pre-election coalitions, which proves that a stabilising function played by threshold barriers is all the more difficult to achieve. After all, it is the pre-election coalitions in dispersed party systems that constitute system stabilisers, and not the other way around. Even though the average threshold scale can be identified as between 3% to 5%, the accepted solutions are more differentiated and range from a few per mil to up to 20%. Normally, the values are higher in elections to second chambers. Other than percentage-based methods of determining thresholds are used much less frequently. Thresholds also tend to be used for the so-called secondary allocation of seats. Here, parties that have exceeded a determined, generally higher, electoral threshold (e.g. in Sweden in the elections to the Rikstag) qualify as eligible. Determination of the scale of deformation for a researcher is not a simple task. A comparison between the effective results, constituting the number of seats achieved, and the number of seats achieved through the electoral lists requires gathering data from many polling stations in particular constituencies. Though this is not impossible, it requires long-term and incisive observation and research.

It is also without a doubt that electoral bonuses for groups which lead in an election, deform the will of the voters. Bonuses may be defined in simple terms (the winner takes all, as in majority systems with multi-seat constituencies), or through the determination of a high electoral result at over 50% of the votes in a constituency. A bonus will make it possible to win additional seats for parties which have received the most votes. One of the most prominent examples is an Italian solution, the so-called “legge truffa” developed in the fifties.

2.5.

The stability of an electoral system is a key prerequisite that influences the functioning of a system of government. Undoubtedly, the stability of the law allows not only responsible functioning of the institutions of a state in harmony with the principles of a democratic state based on justice and integrity, but is also conducive to the shaping of the legal culture and democratic tradition. One of the conditions of democracy is, after all, the acceptance of its objectives, values and procedures by society. Furthermore, tradition establishes the boundaries for political change and the autonomy of law in relation to the political situation of the current system of government. Only because a party has been given the mandate to manage state institutions for a determined term does not mean it can rule as it likes and disrespect the constitutional values and the principle of the law of a state. In this context, even

such electoral systems, which are ridden with defects, stimulate the shaping of socially acceptable procedures, including the treatment of elections as the only path for political change, and the respect for the election results. Such a rule, which is addressed to a political minority, benefits the minority in the long-run. After all, a minority may in the future become a parliamentary majority and will rightly expect its victory to be recognised. Stable electoral systems also have a positive influence on the electoral turnout. This is proven by information gathered from mature democratic states. Furthermore, there are examples when this temporary and radical change of electoral systems introduced shortly before an election delivered defeat to those that introduced it. The stability of the electoral law is also an important factor to be taken into account. It allows one to recognise, describe and diagnose the long-term trends in the process of the election of public authorities and, in consequence, to establish a set of comprehensive proposals for future reform based on research results.

2.6.

The turnout does not only constitute an important indicator of democracy that tells us a lot about the condition of civic awareness, but is also an important gauge that informs us about the actual social support for particular political parties or other structures into which society is organised (associations, formalised citizen groups, self-appointing candidates). The way the turnout is organised differs between democratic states and varies depending on the type of election. Turnout levels range from a dozen or so (in by-elections) to around 90% in the case of some parliamentary elections. The range is thus very broad and becomes even more so if we relate the turnout to the population. In an ideal democracy, the greater the turnout, the better. However, parties rarely win more than 50% of votes.

3.

Representative democracy finds a specific type of competition in what can be referred to as opinion poll democracy. Opinion poll publications not only are an element of contemporary political practice (there have been cases where governments collapsed as a result of poor opinion poll ratings), but they lead to many other consequences.

The issue is not with carrying out polls or making predictions on the outcome of an election. Just how important opinion polls are is clear and needs no explaining. Polls are often made on the order of political parties or the mass media. It is necessary, however, to take a look at how the results of the polls are published. Very often they are presented in a simplified form, without reference to the research methods used, the size of the test sample

etc., the results of which are of a political nature, especially when published in the pre-election period. Opinion poll results impact electoral behaviour. The results also impact the further course of the development of the government's behaviour. Very often, political parties adjust their programs to improve their ratings. As a result, the benefits of the term-based nature of representative democracy, which is supposed to guarantee not only the periodic stability of public authority but also the periodicity of public control needed to ensure that the political program of the party in power is carried out, is greatly reduced. The pressure exerted by opinion polls determines how the governing authorities adjust to their results. Parties are slowly becoming "catch-all" type parties, that is parties that change their behaviour depending on the political situation, and politics is losing its ethical standards. The political role of the mass media, which are more and more becoming a party in political disputes, is also rising. It is important to remember that the fourth power (I have always considered it to be the first power) can act with much more freedom, under minimum legal regulations and a negligible responsibility in comparison to the other powers. Present-day democracy has undergone a significant transformation. The issue is not about belittling public opinion, but rather about the danger posed by the constant pressure it exerts, which is often tainted with political interest. Public opinion, which is often externally shaped, is artificially enhanced by so-called expert opinions. There is no other way to refer to several-second-long speeches made by respected personalities to legitimise a selected item of information. Giovanni Sartori talks about the special role of TV, an image medium, which he refers to as videopolitics. These are his words: „Demokrację określano często jako rząd opinii i ta definicja okazała się wyjątkowo trafna wraz z pojawieniem się *videopolityki*. Ponieważ to jasne, że telewizja jest jednym z najpotężniejszych instrumentów kształtowania opinii. Dzisiaj suwerenny naród zazwyczaj »wyraża sądy« w zależności od tego, jaką opinię podpowie mu telewizja. Kierując zaś opiniami, telewizja doprawdy rozciąga swą władzę nad centrum, gdzie zachodzą wszystkie procesy współczesnej polityki.”⁵² The concepts I am referring to fall under political psychology and social psychology, and are outside of my area of interest. What is important for scientists specialising in electoral systems are the legal regulations governing the publication of opinion polls and forecasts in the pre-election period, as well as determining this phenomenon by comparing poll-based forecasts with the actual election results.

4.

The issues presented previously, which fall under the methodological scope of electoral systems research, have been selected at the discretion of

⁵² G. SARTORI: *Homo videns...*, p. 38.

the author and constitute his theoretical and axiological choice. The spectrum covered by these issues is broad though I am far from believing that it is all-inclusive. The process we are dealing with is dynamic, and will surely provide new research opportunities in the future. Nevertheless, the scope I have provided is relatively broad. Deformation researchers do not normally conduct such multi-faceted analyses that would correspond with all the issues presented herein. Partial analyses, based on specific research methods, are currently the dominant form of research. Selecting a method involves choosing the most reliable and objective research instrument. Nevertheless, it almost always involves choosing a certain range of model variables. As always, a model approach may also carry the risk of being subjective. Public life is too diverse for a researcher to use just one method in the long-run. Furthermore, a researcher must decide whether it is suitable for studying a given electoral system of a particular state. For this very reason, methods of studying electoral deformation (also referred to as indices) evolve, and their authors are numerous. These methods can be divided into two basic groups: electoral behaviour gauges and gauges measuring the impact of the electoral system on the party system. The second group includes mainly proportionality and disproportionality indices, indices of the effective number of parties, of fragmentation and fractionalisation of the party system, of party aggregation and government relevance. These gauges became popular in the 50s of the 20th century thanks to Maurice Duverger (Duverger's law). Some well known political scientists and authors of various methods include in particular Arendt Lijphart, Michael Gallagher, Matthew S. Shugart, Douglas W. Rae, Markku Laakso and Rein Taageper.

The relationship between electoral systems, party systems and the state-institutional elements of a political system are undisputed. However, it is difficult to speak of any automaticity or unidirectional influence. There have been examples where a change of the electoral system did not lead to significant changes in the party system (Italy 2005—2006), or those that involved a change of the party system without affecting the electoral system (Spain, Great Britain). On the other hand, Italy remains an interesting example. There, changes to the electoral and party systems that took place in 1993—1994 led to the coining of the term “second republic” by the Italian media and literature.⁵³

Utilizing indices to study deformation phenomena is of course desired, however their selection should be correlated with the specific electoral system

⁵³ Unfortunately, this term is also indiscriminately repeated in some Polish papers. Unfortunately — because in the tradition that had been in force until then, the numbering was related to different political systems, whereas in Italy the system model (parliamentary-cabinet system) did not change.

and to the periods being studied in order to describe the typical trends and features of deformation.

Bibliography

- ANTOSZEWSKI A.: *Współczesne teorie demokracji. Studia z teorii polityki*. Vol. 2. Wrocław 1998.
- BANASZAK B.: *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Kraków 2004.
- BANASZAK B.: *Prawo wyborcze obywateli*. Warszawa 1996.
- BIERNAT T.: *Legitymizacja władzy politycznej: Elementy teorii*. Toruń 2000.
- BUCZKOWSKI J.: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin 1998.
- DOMAGAŁA M., IWANEK J.: "Regionalne i lokalne ustroje polityczno-prawne" In: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*,” Vol. 11. Eds. J. IWANEK, M. STOLARCZYK, co-op. R. GLAJCAR. Katowice 2013, pp. 15—29.
- FILIPOWICZ S.: *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*. Warszawa 2007.
- GARLICKI L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1999.
- GROPPI T.: "Forma rządu a systemy wyborcze we Włoszech." *Przegląd Sejmowy* 2007, Vol. 6.
- HELD D.: *Modele demokracji*. Przeł. W. NOWICKI. Kraków 2010.
- IWANEK J.: "Badanie systemów wyborczych — aspekty metodologiczne." In: *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*. Ed. J. IWANEK. Toruń 2014.
- IWANEK J.: "Czwarta władza w systemie demokratycznym." In: *Władza media polityka*. Ed. M. GIERULA, co-op. M. WIEŁOPOLSKA-SZYMURA. Katowice 2006.
- IWANEK J.: „Partia regionalna, partia lokalna, regionalne i lokalne systemy partyjne — aspekty teoretyczne.” In: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. Vol. 3: *Regionalne i lokalne partie polityczne i systemy partyjne*. Eds. J. IWANEK, W. WOJTASIK. Toruń—Katowice 2014.
- IWANEK J.: "Standaryzacja demokracji współczesnej." In: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi: Księga dedykowana profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*. T. 1: *Podmioty i procesy demokratyczne*. Wrocław 2014.
- JAMRÓZ A.: *Demokracja*. Białystok 1999.
- JASKIERNIA J.: *Zasada równości w prawie wyborczym USA*. Warszawa 1992.
- LUDWIKOWSKI R., LUDWIKOWSKA A.: *Wybory prezydenckie w USA na tle porównawczym*. Warszawa 2009.
- MICHAŁAK B., SOKAŁA A.: *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. Warszawa 2010.
- MIDERA D.: "Głosowanie przez Internet a demokracja". *Studia Politologiczne* 2011, nr 20.
- MISZTAŁ A.: *Degrressive Proportionality and the Shaping of the Composition of the European Parliament) was not Precisely Defined (i.e. via a Mathematical Equation)*. Wrocław 2012.
- NOHLEN D.: *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*. Transl. R. ALBERSKI, J. SROKA, Z. WIKTOR. Warszawa 2004.
- NOHLEN D.: *Sistemas electorales del mundo*. Madrid 1981.
- Polskie prawo konstytucyjne*. Ed. W. SKRZYDŁO. Lublin 2004.

- SARTORI G.: *Homo videns. Telewizja i postmyślenie*. Transl. J. USZYŃSKI. Warszawa 2007.
- SARTORI G.: *Teoria demokracji*. Transl. P. AMSTERDAMSKI, D. GRINBERG. Warszawa 1994.
- WASZAK M., ZBIERANEK J.: *Propozycja obniżenia granicy wieku czynnego prawa wyborczego do 16 lat*. Warszawa 2010.
- WNUK-LIPIŃSKI E.: *Demokratyczna rekonstrukcja: Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*. Warszawa 1996.
- WOJTASIK W.: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej: Teoria i praktyka*. Katowice 2012.
- ŻUKOWSKI A.: *Systemy wyborcze*. Olsztyn 1997.

Sabina Grabowska

University of Rzeszów
Faculty of Sociology and History
Institute of Political Science

Constitutional responsibility of the President of Slovenia

Abstract: Constitutional responsibility of the President of Slovenia

The subject matter of the article are issues related to the enforcement of constitutional responsibility of the President of Slovenia. In Poland, the body authorized to conduct proceedings on the constitutional responsibility of the President is a special court, namely the State Tribunal. The Slovenian legislator introduced a different model for the institution. The legislature chose the Constitutional Court as the body competent to conduct proceedings relating to the President's constitutional liability. Just like the Polish solutions concerning that institution, also Slovenian regulations have drawbacks. In my article, I try to depict the consecutive stages of the procedure concerning the constitutional responsibility of the President of Slovenia, the proceedings in the parliament and before the Constitutional Court. In the end, I present conclusions from the analysis of the collected material.

Keywords: constitutional responsibility, president, constitutional court

Liability of individuals who hold the highest positions in a country has always been a subject of interest for academics and ordinary citizens. The subject matter of this article is the institution of constitutional responsibility of the Slovenian President. The political system of that country is poorly known in Poland, just as the legal regulations that cover these issues. As in the majority of European republics,¹ in Slovenia, the body entitled to decide in respect of

¹ The first ones to apply that solution were the authors of the Austrian Constitution in its original version. Then, such provisions were included in the legislative frameworks of Germany and Italy as well as Albania, Bulgaria, Croatia, Macedonia, Slovakia and Hungary. See M. JABŁOŃSKI: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Austrii." In:

constitutional responsibility is the Constitutional Court.² As rightly pointed out by Mirosław Granat, attribution of this entitlement by the legislator to the Constitutional Court is justified by the fact that such court — as a body responsible for the judicial protection of the Constitution — implements the protection by resolving matters relating to the control of constitutionality of law.³ This opinion is also shared by other authors, such as Eugeniusz Zwierzchowski,⁴ Anna M. Ludwikowska,⁵ Lech Garlicki,⁶ M.A. Nudel,⁷ or René Marcic,⁸ who depict adjudication on the constitutional responsibility for violations of the Constitution or law as one of the areas of activity of the Constitutional Court.

1.

An analysis of the model of the President's constitutional responsibility in which the adjudicating body is the Constitutional Court must start from the delimitation of the objective scope of the constitutional responsibility

Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010, pp. 46—49; R. BALICKI: “Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec.” In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, pp. 207—209; E. ZWIERZCHOWSKI: “Republika Federalna Niemiec.” In: *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych.* Ed. A. JAMRÓZ. Warszawa 1989, p. 267; W. ORŁOWSKI, W. SKRZYDŁO: “Ustrój polityczny Republiki Włoskiej.” In: *Ustroje państw współczesnych.* Vol. 1. Lublin 2005, pp. 86; K. WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ: “Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Włoch.” In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, pp. 365—367; K. BUDZIŁO: “Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Albanii.” In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, pp. 35—39; M. GIŻYŃSKA: “Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Bułgarii.” In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, pp. 70—72; K. SKŁADOWSKI: “Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji.” In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, pp. 76—78; A. MLYNARSKA-SOBACZEWSKA: “Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Macedonii.” In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, pp. 184—186; T. MAJERCAK: “Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słowackiej.” In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, pp. 297—299; A. SURÓWKA: “Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Węgierskiej.” In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, pp. 357—358.

² M. WISZOWATY: “Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słowenii.” In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, p. 320.

³ M. GRANAT: “Zakres kompetencji sądów konstytucyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej w innych sprawach”. *Przegląd Sejmowy.* 2001, No 4, pp. 116—120.

⁴ E. ZWIERZCHOWSKI: “Zakres działania europejskich trybunałów konstytucyjnych.” *Studia Iuridica Silesiana* 1984, Vol. 9, p. 139.

⁵ A.M. LUDWIKOWSKA: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych.* Toruń 1997, pp. 99—102.

⁶ L. GARLICKI: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej.* Warszawa 1987, pp. 165, 173.

⁷ M.A. NUDEL: *Konstytucyjny kontrol w kapitalistycznych gosudarstwach.* Moskwa 1968, pp. 73—110.

⁸ R. MARCIC: *Verfassung und Verfassungsgericht.* Wien 1960, p. 90 ff.

to which the President is subject. The Constitution of Slovenia permits, in Art. 109, accountability of the President if, in the performance of his or her office, they violate the Constitution or seriously violates the law.

The Slovenian lawmaker formulated the scope of the President's constitutional responsibility in rather laconic terms.⁹ The imprecise prerequisites, capable of covering a wide range of situations, may indicate that the parliament might abuse its power to impeach the highest official in the country. Moreover, the widely tailored prerequisites of responsibility may give rise to a situation in which the intention to hold the President politically accountable is prone to be veiled by a façade of constitutional responsibility.

The Constitution of Slovenia envisages the President's constitutional responsibility for a violation of the Constitution or serious violation of the law. In consequence, only a serious violation of law counts as constitutional delict, even though the legislation does not specify the term "serious violation of the law." In the opinion of Tadeusz Mołdawa, a serious violation is a transgression which compromises the very essence of a statute and produces negative legal consequences for the Slovenian political system.¹⁰

2.

Apart from the subjective and objective scope of the institution, the specificity of constitutional responsibility is co-determined by the specific procedure. Within the proceedings enforcing constitutional responsibility, one can discern the following stages. The procedure is initiated when a group of applicants lodges the application concerning commission of a constitutional delict by the President. Then, the issue is debated at the plenary session of the chamber. After the debate, a resolution is passed in respect of the President's impeachment before the Constitutional Court. If the application for holding the President constitutionally responsible is upheld by a majority of votes, the case is referred to the Constitutional Court, where the proceedings are held and the charges of impeachment, as alleged to the President, are examined. Within the analyzed constitutional framework, this involves preparatory proceedings and the subsequent main trial before the Constitutional Court. Upon conclusion of the procedure, the court delivers its decision concerning commission of a constitutional delict by the President.

Constitutional provisions do not govern precisely the problems of constitutional responsibility of the President. Rather than that, they make up only a framework regulation. Article 109 of the Constitution of Slovenia reads:

⁹ I. KAUCIČ, J. TOPLIŠEK: *Ustava Republike Slovenije, Nova slovenska zakonodaja*. Ljubljana 2005, pp. 98—101.

¹⁰ T. MOŁDAWA: *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Warszawa 2003, p. 135.

“If in the performance of his office the President of the Republic violates the Constitution or seriously violates the law, he or she may be impeached by the National Assembly before the Constitutional Court. The Constitutional Court shall decide either that the impeachment charges are justified or it shall dismiss the charges, and it may further decide on relieving the President of office by a two-thirds majority vote of all judges. Upon receiving a resolution on impeachment from the National Assembly, the Constitutional Court may decide that pending a decision on impeachment the President of the Republic may not perform his office.”¹¹ The detailed regulation of the proceedings concerning constitutional responsibility of the President was left to statutory law, that is to: the legislative acts governing the operation of the parliament and the competences and organization of the Constitutional Court.

While scrutinising the legal regulation applicable in Slovenia with regard to the legislature, it should be pointed out that the Slovenian parliament, composed of the State Assembly and the Council of State, is considered bicameral by the doctrine of the Slovenian constitutional law.¹² However, the Council of State has separate competences and it is not expressly named in the Constitution as a part of the parliament.¹³ Moreover, this body is not involved in the proceedings relating to the President’s constitutional responsibility, as only the State Assembly was vested with powers in this regard.

The procedure of the President’s impeachment at the parliamentary stage is regulated by the Regulations of the State Assembly of the Republic of Slovenia of 5 July 1993,¹⁴ and at the Constitutional Court stage by the Constitutional Law Act and the Constitutional Court Regulations.¹⁵

3.

In order to commence impeachment proceedings with regard to the President, it is necessary to lodge an application. The Slovenian legislator granted the right of initiative in this respect exclusively to the members of parlia-

¹¹ *Constitution of the Republic of Slovenia of 23 December 1991*, URS, (*Uradni list Republike Slovenije* [official journal of the Republic] No 33/91). The text is available at: [<http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/>] (accessed: 15.07.2016); *Constitution of the Republic of Slovenia*. Transl. and introd. P. WINCZOREK. Warszawa 1994.

¹² P. MIKULI: *System konstytucyjny Słowenii*. Warszawa 2004, pp. 25—27; K. KRYSIENIEL: “Słowenia.” In: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*. Ed. M. BARAŃSKI. Katowice 2005, pp. 386—388; P. MIKULI: *Parlament Słowenii*. Warszawa 2003, p. 10.

¹³ I. KAUCIČ, J. TOPLIŠEK: *Ustava Republike Slovenije...*, p. 127.

¹⁴ “Regulations of the State Assembly of the Republic of Slovenia.” (5 July 1993), Transl. P. WINCZOREK. *Przegląd Sejmowy* 1998, No. 3, pp. 111—165.

¹⁵ Regulations of the Constitutional Court of 15 September 2003 (*Uradni list RS*, št. 86/07, 54/10 in 56/11), The text is available at: [<http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/poslovnik-ustavnega-sodisca/>] (accessed: 15.07.2016).

ment.¹⁶ The requirements for the application have been laid down in the Regulations of the State Assembly. In Slovenia, the group of parliamentarians entitled to submit the application for the President's impeachment must include as many as thirty persons, which makes one third of the total number of members in the State Assembly.¹⁷ Moreover, if the application is to be validly lodged, it must comprise description of the violation of the Constitution or serious violations of the law, as well as evidence in support of the allegations.¹⁸ In the Slovenian legislative framework, it is possible to withdraw the application until the end of the discussion in respect of such application in the parliament.¹⁹

The Slovenian regulation on the President's impeachment in consequence of commission of a constitutional delict does not provide for the involvement of a committee in the parliamentary proceedings.²⁰ All matters relating to the application for the President's impeachment are analyzed and discussed in the course of the debate at the plenary meeting of the State Assembly.

The next stage in the proceedings concerning the President's responsibility in connection with commission of a constitutional delict is the adoption by the State Assembly of the resolution on the President's impeachment. In the countries where the parliament consists of only one chamber, this stage of the procedure intended to hold the President constitutionally responsible is not complicated. In Slovenia, whose legislation does not envisage involvement of a committee in the proceedings,²¹ the Speaker of the State Assembly is obliged to call the meeting within a deadline not shorter than thirty days from the date of submission of the application for the President's impeachment.²² The Speaker of the State Assembly serves the President with the copies of the application and other documents so as to enable the latter to take a stance on the charges of the impeachment.²³ The access to the documents allows the President of Slovenia to participate in the debate and present his position

¹⁶ In Austria, the issue of a complaint by a natural person lodged against the Federal President was additionally commented on by the Constitutional Tribunal, which, in its ruling of 7 December 1994, E2/94, G285/94 found that complaint by a natural person against the Federal President was inadmissible. The complaint referred to ratification of the Accession Treaty by the president.

¹⁷ Art. 187(1) of the Regulations of the State Assembly of the Republic of Slovenia.

¹⁸ Art. 187(2) of the Regulations of the State Assembly of the Republic of Slovenia. See: I. KAUČIČ, J. TOPLIŠEK: *Ustava Republike Slovenije...*, p. 131.

¹⁹ Art. 190(3) of the Regulations of the State Assembly of the Republic of Slovenia.

²⁰ Art. 187 and 190(1) and (2) of the Regulations of the State Assembly of the Republic of Slovenia.

²¹ J. RUPNIK, R. CIJAN, B. GRAFENAUER: "Ustavno pravo." Vol. 2: *Ustavno pravo Republike Slovenije*. Ed. R. CIJAN. Maribor 1993, p. 67.

²² Art. 187(3) of the Regulations of the State Assembly of the Republic of Slovenia.

²³ Art. 106(2) of the Regulations of the National Council of the Republic of Slovakia, Art. 190(1) of the Regulations of the State Assembly of the Republic of Slovenia. See: G. CHMIELEWSKI: *Rada Narodowa Republiki Slowackiej*. Warszawa 2011, p. 50.

in a written or oral form. It is not clear if the President's attorney, e.g. and advocate, may take part in the debate.

The next stage of the proceedings is the meeting of the National Assembly at which the debate in respect of the application and the vote in respect of the President's impeachment in connection with commission of a constitutional delict are held. A representative of the applicants may present his or her stance, and the draftsman presents a report from the committee's works. The parliamentarians are free to ask questions and participate in the debate. The meeting is concluded with the Speaker's ordering of vote in respect of the President's constitutional responsibility. Under the Slovenian legislative framework, a resolution is passed if a simple majority of the statutory number of members of the State Assembly vote in its favor.

The State Assembly of Slovenia takes the decision on the President's impeachment in the form of a resolution, within sixty days of the submission of the application in this matter.²⁴ In this period, it is not permissible to lodge another application for the President's impeachment before the Constitutional Court. If the Assembly fails to adopt the resolution within the prescribed deadline, the application is deemed to be rejected. Until the end of the parliamentary debate, a representative of the applicants may withdraw the application, which is then treated as though it had never been lodged.²⁵

As long as the application has not been withdrawn, the Assembly votes on its adoption. The resolution is taken by a majority of votes of the statutory number of members of the State Assembly, by a ballot.²⁶ The Assembly's application for holding the President responsible for a constitutional delict is subsequently delivered by the Speaker of the Assembly to the Constitutional Court and the President. The resolution by the Assembly must include description of the alleged violation of the Constitution or the serious violation of law and the evidence in support of the allegations.²⁷ Moreover, the State Assembly appoints, out of the applicants, the member of parliament who is going to represent the Assembly in the procedure before the Constitutional Court.²⁸

4.

The next stage of the proceedings concerning the President's constitutional responsibility is the examination of the case by the Constitutional

²⁴ J. RUPNIK, R. CIJAN, B. GRAFENAUER: *Ustavno pravo...*, p. 69.

²⁵ Art. 187(4), Art. 188(2), art. 190(4) of the Regulations of the State Assembly of Slovenia.

²⁶ Art. 109 of the Constitution, Art. 63 of the Constitutional Court Act and art. 85(3) of the Regulations of the State Assembly of Slovenia.

²⁷ Art. 187(2) of the Regulations of the State Assembly of Slovenia and Art. 63(2) of the Constitutional Court Act.

²⁸ Art. 191(3) of the Regulations of the State Assembly of Slovenia.

Court.²⁹ As a rule, the ruling panel is composed of judges of the Constitutional Court. As mentioned above, the body competent to decide in the matters of constitutional responsibility of the President of Slovenia is the Constitutional Court.³⁰ The Court is composed of nine judges elected for the term of nine years.³¹ The candidates for judges are proposed by the President and appointed by the State Assembly.³² With regard to the President's constitutional responsibility, the Court decides by the two third majority of all judges.³³

The proceedings in respect of constitutional responsibility before the Constitutional Court commence upon submission with the Court of the articles of impeachment adopted by the State Assembly. Once the resolution of the State Assembly on the President's constitutional responsibility is received in the Court, the President of the Court, within an eight-day deadline, assigns the date for the trial.³⁴

The President of the Constitutional Court opens the trial on the alleged commission by the President of a constitutional delict by presenting the articles of impeachment along with their justification. Slovenian legislation³⁵ allows the involvement of a representative of the State Assembly in the proceedings before the Constitutional Court.³⁶ At the trial, the evidence is examined, expertise and expert opinions analyzed. Additionally, the President, who may adduce evidence in his defense, is heard, as well as a representative of the State Assembly. Upon completion of the procedure, the President of the Court orders a vote on the commission by the President of a constitutional delict. In Slovenia,³⁷ the judgment is passed by the majority of two third of all members of the Constitutional Court.³⁸ Once the judgment is delivered, its copy is sent to the President and to the Speaker of the State Assembly. The ruling by the Constitutional Court in this respect is final and cannot be

²⁹ E. ZWIERZCHOWSKI: *Sądownictwo konstytucyjne*. Białystok 1994, pp. 151—155.

³⁰ J. RUPNIK, R. CIJAN, B. GRAFENAUER: *Ustavno pravo...*, pp. 189—191.

³¹ S. PATYRA: "Republika Słowenii." In: *Ustroje państw współczesnych*. Vol. 2. Ed. E. GDULEWICZ. Lublin 2005, p. 246.

³² K. KRYSIENIEL, J. WOJNICKI: "Słowenia." In: *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Ed. M. BARAŃSKI. Toruń 2009, p. 288.

³³ Arts. 109, 163 of the Constitution of Slovenia, Arts. 9—10, art. 65(2) of the Constitutional Court of Slovenia Act.

³⁴ Art. 27(3) of the Regulations of the Constitutional Court of Slovenia.

³⁵ Art. 64 of the Constitutional Court of Slovenia Act.

³⁶ М. ЙОРАДНОВА: *Съдът, прокуратурата и разследващите органи в държавите — членки на Европейския съюз и страните — кандидатки*. Сб, CSD, 2005, pp. 12—14.

³⁷ Art. 109 of the Constitution of Slovenia, Art. 65(1) and (2) of the Constitutional Court of Slovenia Act.

³⁸ A. BAČIĆ: *Komentar, Ustava Republike Hrvatske*. Split 2003, p. 147; W. SOKÓŁ, B. GRZYLAŁ: "System polityczny Słowenii." In: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Eds. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2005, p. 533.

challenged, which means that the President's impeachment proceedings are a one-instance procedure.

In pursuance of its powers to adjudicate in matters relating to the President's constitutional responsibility, following from the constitutional and statutory provisions, the Constitutional Court adopts the judgment. This ruling either ascertains the fault of the President who committed a constitutional delict or illegitimacy of the charges of impeachment as alleged to the President.

The Slovenian legislative framework provides for two votes, rather than a single one. In the former vote, the Constitutional Court resolves as to the fault or innocence of the President. If the judgment confirms the charges set out in the articles of impeachment, a second vote is held, with regard to the President's relief of office. Such regulation enables the Constitutional Court to find the President guilty without the need to impose penalty.³⁹

5.

Proceedings in respect of the constitutional responsibility of the President may be connected with the need to take further steps, such as: suspension in the exercise of the office, interim replacement for the President or early Presidential election.

The Slovenian Constitutional Court may resolve by a two third majority of the statutory number of judges to temporarily suspend the President in the exercise of his office for the duration of the proceedings before the Court.⁴⁰ If the Court decides to suspend the President as the head of the state or ascertains that his post is vacant, the entirety of the President's powers is vested by operation of law in the Speaker of the State Assembly.⁴¹

Upon announcement of a judgment declaring the President guilty of committing a constitutional delict and relieving the President of his office, the election for the vacated post is called. In Slovenia, the election is called within fifteen days as from the date of the relief of office.⁴²

6.

The analysis of the Slovenian legislative framework concerning the President's constitutional responsibility leads to the following conclusions:

The Slovenian legislator has rendered the framework of a constitutional delict inaccurately. Such delict may be understood twofold — it is committed

³⁹ J. RUPNIK, R. CIJAN, B. GRAFENAUER: *Ustavno pravo...*, p. 165.

⁴⁰ Art. 64(3) of the Constitutional Court of Slovenia Act.

⁴¹ Art. 106 of the Constitution of Slovenia.

⁴² Art. 106(1) of the Constitution of Slovenia. See: S. PATYRA: "Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Słowenii." In: *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Warszawa 2007, p. 189.

either during the term of office or in relation to the post held. A closer analysis of the constitutional provisions favors the latter interpretation, namely that a delict is committed in connection with the post held or within the President's responsibilities. This means that: 1) the President has taken measures from outside his area of competence that, however, were possible taking into consideration his position; 2) that the President has taken measures within his area of competence, however, in violation of law. This would make a constitutional delict in the substantive meaning.⁴³

While analyzing the parliamentary stage of the proceedings concerning the President's constitutional responsibility, one may wonder that only in the legislation governing the constitutional responsibility in Slovenia the mechanism was adopted which consists in the appointment of one of the impeachment applicants as the person representing the position of the State Assembly before the Constitutional Court.

The constitutional and statutory provisions in Slovenia do not account for a situation of a repeated application for the President's impeachment for the same reasons. In my opinion, where the State Assembly has not voted in favor of the pertinent application, it is not admissible to invoke the same act as the ground for another application. A repeated submission of an application with regard to the same acts would, however, be possible, once new pieces of evidence and circumstances which are essential to the case are revealed.

The facultative character of the President's suspension in the performance of his position may be called an ostensible solution. In a situation where the grounds for the President's impeachment are alleged violations of constitutional provisions, which regulate, for instance, the principles of the political regime, it would be difficult to prove legitimacy of the continued exercise of office until the resolution on the merits is made. In addition, in the course of the proceedings, the President's activities would definitely be focused on the efforts to prove his innocence rather than fulfilment of his constitutional duties. That is why, in my opinion, it would seem more appropriate to adopt a mechanism involving the President's suspension in the exercise of his or her office upon the adoption of the resolution by the State Assembly on the President's impeachment, until the date of delivery of the judgment by the Constitutional Court.

I think that in a situation where the President has been found guilty of committing the act alleged to him or her, he or she should be indefinitely relieved of office. It does not seem appropriate for a person found guilty of committing a constitutional delict to continuously hold the post of the head

⁴³ S. GRABOWSKA: "Delikt konstytucyjny." In: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*. Eds. W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Warszawa 2009, pp. 135, 136.

of the state. It is all the more justified as one of the prerequisites for performing a public office in a civilized country is clear criminal record. Nevertheless, legislative regimes in certain countries do not include such restriction. The situation in which the President preserves his or her office once their fault is ascertained seems difficult to accept also in the light of the fact that such solution is prejudicial to the institution of constitutional responsibility. It is the case, since, most apparently, one of the basic objectives behind its enforcement is individual prevention, which in the case at hand means the possibility to relieve the offender of their office.

Bibliography

- BAČIĆ A.: *Komentar: Ustava Republike Hrvatske*. Split 2003.
- BALICKI R.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- BUDZIŁO K.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Albanii." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- CHMIELEWSKI G.: *Rada Narodowa Republiki Słowackiej*. Warszawa 2011.
- Constitution of the Republic of Slovenia of 23 December 1991 r.* URS, (Uradni list Republike Slovenije [official journal of the Republic] No. 33/91). [<http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (accessed: 15.07.2016)].
- Constitution of the Republic of Slovenia*. Transl. and intro. P. WINCZOREK. Warszawa 1994.
- GARLICKI L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*. Warszawa 1987.
- GIŻYŃSKA M.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Bułgarii." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- GRABOWSKA S.: "Delikt konstytucyjny." In: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz encyklopedyczny*. Eds. W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Warszawa 2009.
- GRANAT M.: "Zakres kompetencji sądów konstytucyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej w innych sprawach." *Przegląd Sejmowy* 2001, No. 4.
- JABŁOŃSKI M.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Austrii." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- KAUČIČ I., TOPLIŠEK J.: *Ustava Republike Slovenije, Nova slovenska zakonodaja*. Ljubljana 2005.
- KRYSIENIEL K., WOJNICKI J.: "Słowenia." In: *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Ed. M. BARAŃSKI. Toruń 2009.
- KRYSIENIEL K.: "Słowenia." In: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej: Ustrój, organy władzy, partie polityczne*. Ed. M. BARAŃSKI. Katowice 2005.
- LUDWIKOWSKA A.M.: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych*. Toruń 1997.

- MAJERCAK T.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słowackiej." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- MARCIC R.: *Verfassung und Verfassungsgericht*. Wien 1960.
- MIKULI P.: *Parlament Słowenii*. Warszawa 2003.
- MIKULI P.: *System konstytucyjny Słowenii*. Warszawa 2004.
- MLYNARSKA-SOBACZEWSKA M.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Macedonii." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- MOŁDAWA T.: *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Warszawa 2003.
- NUDEL M. A.: *Konstytucyjnyj kontrol w kapitalistycznych gosudarstwach*. Moskwa 1968.
- ORŁOWSKI W., SKRZYDŁO W.: "Ustrój polityczny Republiki Włoskiej." In: *Ustroje państw współczesnych*. Vol. 1. Ed. W. SKRZYDŁO. Lublin 2005.
- PATYRA S.: "Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Słowenii." In: *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Warszawa 2007.
- PATYRA S.: "Republika Słowenii." In: *Ustroje państw współczesnych*. Vol. 2. Ed. E. GDULEWICZ. Lublin 2005.
- RUPNIK J., CIJAN R., GRAFENAUER B.: *Ustavno pravo*. Vol. 2: *Ustavno pravo Republike Slovenije*. Ed. R. CIJAN. Maribor 1993.
- SKŁADOWSKI K.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- SOKÓŁ W., GRYLAK B.: "System polityczny Słowenii." In: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Eds. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2005.
- SURÓWKA A.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Węgierskiej." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- WISZOWATY M.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słowenii." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- WITKOWSKA-CHRCZONOWICZ K.: "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Włoch." In: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. Eds. S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI. Toruń 2010.
- ZWIERZCHOWSKI E.: "Zakres działania europejskich trybunałów konstytucyjnych." *Studia Iuridica Silesiana*. 1984, Vol. 9.
- ZWIERZCHOWSKI E.: *Sądownictwo konstytucyjne*. Białystok 1994.
- ZWIERZCHOWSKI Z.: "Republika Federalna Niemiec." In: *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*. Ed. A. JAMRÓZ. Warszawa 1989.
- Съдът, прокуратурата и разследващите органи в държавите — членки на Европейския съюз и страните – кандидатки. Сб, CSD, 2005.

Małgorzata Domagała

Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Czy Hiszpania jest państwem federalnym?

Abstract: Is Spain a federal state?

During the last few decades, a new state with a decentralized unitary structure was implemented and it destroyed so far functioning dichotomy between unitary states and complex states called very often as federal. Consequently, there is a huge controversy in the classification of the political system of countries like Spain or Italy. The article contains of a brief reference to the form of federal and unitary, which constitutes the background to the debate on the Spanish regime. Currently, 17 Spanish regions has a strong, stable political system and a political position, which does not mean the end of the decentralization process. The shape of the modern territorial structure of the Spanish State is based on several principles that are important from the point of view of the classification of the political system, the analysis included in the article. Spain based on the constitutional principle of unity, created a new form of the state, which in this case can be called a regional system of unitary decentralized. In conclusion it is not possible to call Spanish regime as federal.

Key words: Spanish unitarism, federalism, territorial system

Analiza formy ustrojowej zastosowanej we współczesnej Hiszpanii wy-
myka się powszechnej klasyfikacji. Kontrowersje zawierają się w elementach
składowych ustroju hiszpańskiego, czerpiącego z formy zarówno federalnej,
jak i unitarnej. Dylematy klasyfikacyjne związane są już z wielością samych
definicji form podstawowych, tj. federacji i unitaryzmu. Przekształcenia
struktur współczesnych państw wyraźnie pokazują zróżnicowanie zastoso-
wanych mechanizmów, relacji międzyinstytucjonalnych, podziału kompeten-
cji itp. w obrębie jednej grupy państw tego samego ustroju terytorialnego.
Pojawienie się i ukształtowanie, w kilku ostatnich dekadach, zupełnie innego
jakościowo państwa o zdecentralizowanej strukturze unitarnej rozsadziło do

tej pory funkcjonujący dychotomiczny podział na państwa unitarne i złożone, czyli federalne.

Pozornie odpowiedź na postawione w tytule pytanie nie sprawia trudności. Wprawdzie w konstytucji nie znajdziemy *expressis verbis* określenia ustroju terytorialnego państwa hiszpańskiego, jednak zakaz federalizowania uniemożliwia potraktowanie go jako takowego. Wystarczy przytoczyć dwa konstytucyjne przepisy artykułu 2: „Konstytucja opiera się na nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego, wspólnej i niepodzielnej ojczyzny wszystkich Hiszpanów, a także uznaje i zapewnia prawo do autonomii stanowiących go narodowości i regionów oraz solidarność między wszystkimi” oraz 145 pkt 1: „W żadnym razie nie jest dozwolona federacja wspólnot autonomicznych”. Jednak, mimo że zawarte w normach konstytucyjnych stanowisko jest jednoznaczne, to badania i analiza złożonego i wielopłaszczyznowego systemu instytucjonalnego Hiszpanii nasuwa wiele kontrowersji, a tym samym rodzi problemy podczas klasyfikowania jego ustroju. Powodem trudności jest wykreowanie państwa o niejasnych różnicach między formą unitarną a federalną wskutek ciągłej decentralizacji państwa unitarnego¹. Uwagi te nie dotyczą wyłącznie Królestwa Hiszpanii, ale również Republiki Włoskiej czy Wielkiej Brytanii, które poprzez przeprowadzoną głęboką decentralizację władzy zyskały elementy systemu federalnego, pozostając unitarnymi. W konsekwencji mamy do czynienia z co najmniej trzema problemami. Pierwszy polegający na odpowiedzi na pytanie, czym jest państwo federalne, drugi związany z określeniem państwa regionalnego i trzeci polegający na wskazaniu różnic między jedną a drugą formą.

Nowy typ ustroju państwa podzielił także i stanowiska badaczy. Dla jednych rozwiązania hiszpańskie, włoskie czy brytyjskie są nową formą ustrojową, dla innych stanowią odmianę federacji. Różne są powody postrzegania Hiszpanii jako państwa federalnego. Jednym z nich może być fakt, że decentralizacja, autonomizacja przeprowadzona na tak dużą skalę w Królestwie Hiszpanii, w ocenie badaczy nie pozwala już mówić o unitaryzmie, a raczej o nowym obliczu federalizmu, tym bardziej, że znany jest przykład Belgii, która przez pięć ostatnich dekad prowadziła (nadal prowadzi) decentralizację państwa, by z dniem 1 stycznia 1995 roku stać się państwem federalnym, podzielonym na trzy wspólnoty i trzy regiony. Był to wynik czwartej reformy z 1993 roku, która poszerzała zakres kompetencji instytucjonalizujących się części tworzonego państwa federalnego².

¹ J. IWANEK: *Pojęcie autonomii terytorialnej we współczesnej europejskiej przestrzeni demokratycznej*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej. Teoria — historia*. Red. M. DOMAGAŁA, J. IWANEK. T. 1. Toruń 2014, s. 20.

² Zob. A. GŁOWACKI: *Belgia (od państwa unitarnego do federacji)*. Szczecin 1987. M. Reuchamps wyróżnia w historii politycznej Belgii trzy główne okresy: przedfederalny do 1970 r., federalny do 2007 r. i postfederalny, który charakteryzuje system obecny.

Hiszpania swoją drogę do ustanowienia wspólnot autonomicznych rozpoczęła wraz z procesem demokratyzacji i ustanowieniem konstytucji w grudniu 1978 roku. Obecny kształt ustroju terytorialnego państwa, w którym autonomia obejmuje całe terytorium, nie jest jednak wynikiem stworzonej przez ówczesne elity, kompletnej wizji. Jak pisał Jan Iwanek, był to wynik racjonalnego prawniczego pragmatyzmu, a także „kompromisu i politycznego koniunkturalizmu. Zarówno zwolennicy federacji (między innymi Socjalistyczna Partia Katalonii), jak i państwa jednolitego (ugrupowania prawicowe) nie osiągnęli swych celów”³. W ciągu trzydziestu ośmiu lat funkcjonowania państwa przeprowadzono wiele zmian w ramach decentralizacji, a reformy regionalizacyjne przebiegały ze zmienną intensywnością w różnych częściach państwa⁴. Różne też były przesłanki nadania autonomii poszczególnym wspólnotom, albowiem żądania społeczne dotyczące autonomii nie występowały we wszystkich regionach. Obecnie 17 regionów hiszpańskich cieszy się silną, stabilną pozycją ustrojową i polityczną, co nie oznacza zakończenia procesu decentralizacji. Kształt współczesnego ustroju terytorialnego państwa hiszpańskiego opiera się na kilku zasadach, ważnych z punktu widzenia naszej klasyfikacji ustrojowej⁵.

1. Od początku obowiązywania ustawy zasadniczej, wspólnoty miały gwarancje konstytucyjne, zgodnie z art. 137: „Państwo jest zorganizowane terytorialnie w municypia, prowincje i we wspólnoty autonomiczne, jakie się ukonstytuują [...]”⁶. Konstytucja nie przesądzała trwale o podziale państwa i kwestię powstania wspólnoty pozostawiała otwartą. Jednocześnie oparcie występowania wspólnot na normach konstytucyjnych wzmacniało ich pozycję i wykluczało ryzyko ich zlikwidowania w drodze ustawy zwykłej, w sytuacji odwrócenia się tendencji politycznych. Jednocześnie w przytoczonym na wstępie art. 2 konstytucjoniści sformułowali kategorię zasadę nierozzerwalności i jedności narodu hiszpańskiego, która pozostaje niepodzielną ojczyzną wszystkich Hiszpanów, z zachowaniem praw autonomicznych dla tworzących ją narodowości i regionów. Elementem wzmacniającym to przesłanie jest treść art. 56. pkt 1, traktująca króla jako Szefa Państwa symbolizującego jego jedność i trwałość⁷. W procedurze zmiany konstytucji, czy to częściowej, czy całkowitej, nie przewiduje się specjalnego udziału w niej wspólnot autonomicznych. Dokonywana jest przez Kortezy Generalne (przy zmiennych większościach uzależ-

³ J. IWANEK: *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*. W: *Oblicza decentralizmu*. Red. J. IWANEK. Katowice 1996, s. 29.

⁴ Wystarczy przytoczyć tu przykład Katalonii, Galicji czy Kraju Basków.

⁵ Zob. szerzej: A. SROKA: *Hiszpańska droga do federalizmu*. Wrocław 2008, s. 57 i nast.

⁶ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.* Tekst wraz z ostatnią zmianą z 27 sierpnia 1992 r. przeł. T. MOŁDAWA. Warszawa 1993.

⁷ *Ibidem*.

- nionych od zmienianego paragrafu) i zatwierdzana w referendum, jak w większości państw unitarnych.
2. Aktem ustrojowym każdej wspólnoty jest statut. Niezależnie od przyjętej procedury uchwalania statutu, a należy dodać, iż występują dwie drogi legislacyjne, uchwalany jest jako ustawa organiczna, co sytuuje go tuż po konstytucji, i podlega ochronie, będąc integralną częścią prawnego porządku państwa. Bez względu na rangę i moc statutów organicznych, nie można ich traktować jako konstytucji wspólnoty, w związku z uznaniem Konstytucji Hiszpanii za jedyną obowiązującą powszechnie. Zmiana statutu możliwa jest tylko na podstawie procedury określonej w statucie, w tym sensie są one (statuty) nienaruszalne dla władzy państwowej.
 3. Wspólnoty mają prawo powoływania własnej władzy ustawodawczej (zgromadzenie ustawodawcze), rządu regionalnego, pełniącego funkcje wykonawcze i administracyjne oraz Przewodniczącego, wybieranego przez Zgromadzenie. Wybory odbywają się niezależnie od zasad wyborczych elekcji ogólnopaństwowych, a konstytucja nakazuje tylko głosowanie powszechne w systemie proporcjonalnym. Z kolei układ organizacyjny regionalnych instytucji ustrojowych wykazuje podobieństwa zarówno z modelem państwowym, jak i między jego instytucjami składowymi.
 4. Otrzymując autonomię, wspólnoty zyskują prawo tworzenia ustaw regionalnych. Regionalna materia ustawodawcza wynika z zakresu konstytucyjnie przekazanych spraw publicznych oraz z delegacji w drodze ustawy wydanej przez Kortezy. Kompetencje należące do wspólnoty znajdują potwierdzenie w statucie organicznym. Występuje zatem rozdział zakresów kompetencyjnych należących do wspólnoty i odrębnie dla państwa (art. 149). Problem interpretacyjny stanowi art. 149 pkt 3, który traktuje o sprawach niezastrzeżonych dla państwa, mogących wejść w zakres kompetencji wspólnoty, jeśli zostaną ujęte w statucie. Przepisanie domniemania na rzecz wspólnoty w tym wypadku wydaje się nieuprawnione, tym bardziej że jednak każda reforma statutu dokonywana jest z udziałem Kortezów, czujnych szczególnie, jeśli chodzi o uszczuplanie swoich praw.
 5. W zakresie kontroli wspólnot działają Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Obrachunkowy i sądownictwo administracyjne. Rząd występuje jako organ kontroli tylko w sytuacjach, kiedy wspólnota narusza interes państwa, nie wykonuje postanowień konstytucji lub ustaw. Ponadto w każdej wspólnotie występuje stanowisko delegata rządu, będącego reprezentantem władzy centralnej.
 6. Wspólnoty mają prawo do tworzenia własnych organów administracyjnych, dlatego w praktyce ustrojowej znajdujemy formy administracji pośredniej i dualnej. Wybór formy uzależniony jest od regulacji statutowych.

7. Przedstawiciele wspólnot autonomicznych współuczestniczą w sprawowaniu władzy na poziomie centralnym za pośrednictwem Senatu, który po reformach coraz częściej określany jest jako izba terytorialna. Ponadto wspólnoty mają przypisane, bardzo istotne, prawo składania propozycji ustawodawczych za pośrednictwem rządu lub Kongresu Deputowanych.
8. Wreszcie kwestia dotycząca języka, istotna z punktu widzenia kryterium narodowościowego, etnicznego, jeśli idzie o utrzymanie jednolitego charakteru państwa. Artykuł 3 konstytucji co prawda dopuszcza wielość hiszpańskich języków urzędowych występujących w poszczególnych wspólnotach, jednak tylko język kastylijski traktowany jest jako obowiązkowy i urzędowy na całym terytorium Hiszpanii. Przy okazji należy wspomnieć, że każda wspólnota ma również prawo do własnej symboliki, tj. godła, hymnu, flagi, która w miejscach publicznych ma być wywieszana wraz z flagą Królestwa jako symbolem jednego państwa łączącego wiele odrębności.

Wyliczenie, skądinąd pobieżnie potraktowane, głównych założeń ustroju terytorialnego Hiszpanii bardziej skłania do zaliczenia jej do grupy państw unitarnych silnie zdecentralizowanych, niż przesądza o nazwaniu tego ustroju nowym obliczem federalizmu. Dzieje się tak za sprawą konfrontacji wskazanych cech z założeniami czynionymi wobec państwa unitarnego i federalnego.

Unitarna forma państwa dominuje współcześnie na świecie, zarazem trudno wskazać demokratyczne państwo, które funkcjonowałoby zgodnie z założeniami towarzyszącymi jego powstaniu. Mam tu na myśli genezę państwa unitarnego, narodowego opartego na koncentracji władzy. Definiowanie państwa unitarnego związane było z powstawaniem federacji i próbą określenia jej istoty. Konstruowanie definicji polegało na opisie cech, które nie występowały w państwie złożonym. Eugeniusz Zwierzchowski za determinanty państwa jednolitego uznał:

1. Jednolite obywatelstwo, czyli występowanie jednego obywatelstwa nawet wówczas, gdy występujące na terenie państwa jednostki terytorialne są autonomiczne.
2. Jednolity systemem prawa, który nie wyklucza możliwości regulacji specjalnej, stałej lub czasowej, odnoszącej się do jednostek mających status specjalny. System taki tworzony jest przez organy centralne państwa i wszyscy podlegają temu samemu porządkowi prawnemu. Jednocześnie zauważa, że jednostki autonomiczne posiadają pewien zakres władzy ustawodawczej, regulowany najczęściej statutem. To oznacza, że na terenie tych jednostek obowiązują dwa systemy prawa, a rozstrzyganie sporów należy do powołanych w tym celu organów. Uznaje jednak, że jest to cecha różnicująca w ramach jednego państwa autonomię i samorząd, który cieszy się samodzielnością, ale w wykonywaniu prawa, a nie w jego tworzeniu.
3. Jednolite zasady organizacji i struktury aparatu państwowego, które działają według tych samych reguł na obszarze całego państwa. Co istotne,

dodaje, że jednostki autonomiczne, funkcjonujące w ramach unitaryzmu, posiadają własne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, realizując zadania własne oraz zadania wynikające z ustawodawstwa centralnego.

4. Organizacja administracji może przybierać postać scentralizowanej i zdecentralizowanej. Współcześnie model scentralizowany właściwie nie występuje. Natomiast administracja zdecentralizowana może mieć charakter funkcjonalny lub terytorialny⁸.

Nieco inaczej widzi ustrój unitarny Jerzy Kuciński. Wśród cech wymienia: a) jednolite obywatelstwo, co oznacza brak obywatelstwa odrębnego jednostek terytorialnych; b) jednolity system prawa, tworzony przez organy centralne; c) tworzące państwo jednostki o charakterze administracyjnym, które są podporządkowane władzy centralnej i nie posiadają samodzielności politycznej; d) system organów w jednostkach podziału terytorialnego zachowujący jednolitość w skali państwa, a wszystkie są podporządkowane organom państwa na tych samych zasadach; e) budowa terytorialna państwa, która charakteryzuje się wewnętrzną jednolitością ze względu na brak wyodrębnionych części uznawanych za odrębne organizmy⁹.

O ile w pierwszej definicji (E. Zwierzchowskiego) uwzględnia się możliwość występowania w unitaryzmie jednostek autonomicznych, z zagwarantowaną sferą ustawodawczą i samodzielnością polityczną, o tyle druga definicja (J. Kucińskiego) bardziej odwołuje się do koncepcji państwa homogenicznego, narodowego, ze skoncentrowaną władzą publiczną.

Procesy dokonujące się od kilku dekad w państwach Starego Kontynentu zmierzają w kierunku decentralizacji. Tendencją jest poszukiwanie rozwiązań sprawniejszych i skuteczniejszych w zarządzaniu państwami o zróżnicowanym czynnikiem narodowościowym, etnicznym, kulturowym, historycznym, w znacznym stopniu zintegrowanym międzynarodowo. Pojawiły się w związku tym nowe formy rządów na poziomie subcentralnym¹⁰, które zdywersyfikowały klasyfikację między państwem prostym a związkowym. Można zatem, opierając się na kryterium terytorialnym, zaproponować podział demokracji na:

- państwa unitarne z ustrojem samorządowym,
- państwa unitarne z ustrojem autonomii i samorządem,
- państwa federalne z ustrojem samorządowym,
- państwa federalne z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem¹¹.

⁸ E. ZWIERZCHOWSKI: *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*. Katowice 1992, s. 58—60.

⁹ J. KUCIŃSKI: *Podstawy wiedzy o państwie*. Warszawa 2003, s. 24.

¹⁰ Dotyczy to także poziomu lokalnego.

¹¹ M. DOMAGAŁA, J. IWANEK: *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” T. 10. Red. J. IWANEK, M. STOLARCZYK, współpr. R. GLAJCAR. Katowice 2013, s. 16—17.

Warto podkreślić, że obowiązującym współcześnie kierunkiem zmian w obrębie struktur terytorialnych państwa jest podział władzy, a nie jej centralizacja. Różne są tego przyczyny, a wcześniejsze przesłanki przyznawania praw autonomicznych wykraczają już poza klasyczne podstawy. Region autonomiczny nie stanowi już dzisiaj specjalnej jednostki w skali państwa, albowiem autonomia stała się dobrem dostępnym dla wszystkich grup w państwie¹². Należy także uzupełnić, że procesy decentralizacji i centralizacji oraz autonomii nie dotyczą wyłącznie państw unitarnych, ale mogą stanowić komponent nowych aranżacji federalizmu, w ramach dostosowywania go do aktualnych wyzwań państwa. Ferdinand Kinsky w swej obszernej analizie funkcjonowania federalizmu zauważał, że „obecnie istniejące państwa federalne wykazują także braki, które podważają ich modelowy, wzorcowy charakter. [...] W prawie wszystkich państwach federalnych daje się zaobserwować nasilające się tendencje centralistyczne, przy jednoczesnym ograniczaniu kompetencji krajów członkowskich. Jako przyczyny podaje się niwelujący różnicę wpływ nowoczesnego społeczeństwa masowego, prymat dalekosiężnych posunięć polityczno-gospodarczych oraz rozrastanie się aparatu państwowego”¹³.

Poszukiwanie przyczyn reform ustrojowo-terytorialnych w poszczególnych państwach w każdym przypadku przynosi rozmaite wyniki. Wystarczy przytoczyć kasus Włoch, Wielkiej Brytanii czy Hiszpanii. Rzeczywistość każdego państwa wyznacza granice przeprowadzenia pełnej decentralizacji. Należy pamiętać, że intensywność prowadzonych reform decentralizacyjnych cechuje zmienne natężenie, uzależnione od wielu czynników, między innymi warunków społecznych, gospodarczych, intensywności procesów społecznych dążących do uzyskania praw, woli elit politycznych, zaangażowania partii politycznych, trendów występujących w otoczeniu międzynarodowym. Biorąc pod uwagę całą złożoność procesu decentralizacji we współczesnych systemach państwowych oraz różne modele zdecentralizowanej struktury państwa unitarnego, uznać należy, że struktura federalna państwa stanowi najwyższy stopień decentralizacji¹⁴. Decentralizacja może, ale nie musi, prowadzić do ustanowienia federacji, przy czym nie da się

¹² J. IWANEK: *Pojęcie autonomii terytorialnej we współczesnej europejskiej przestrzeni demokratycznej*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 1. Red. M. DOMAGAŁA, J. IWANEK. Toruń 2014, s. 20—21. Oczywiście w dalszym ciągu istnieją państwa, w których autonomia dotyczy tylko wybranego regionu właśnie ze względu na dużą odrębność, np. Portugalia, Finlandia z autonomicznymi Wyspami Alandzkimi, Dania z autonomicznymi Wyspami Owczymi i specjalnym statusem Grenlandii.

¹³ F. KINSKY: *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*. Przeł. B., M. HARASIMOWICZOWIE. Kraków 1999, s. 59.

¹⁴ M. DOMAGAŁA: *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym*. W: *Oblicza decentralizmu...*, s. 22.

określić czasu potrzebnego do zmiany formy ani też wymienić konkretnych uwarunkowań. Te są wypadkową czynników wymienionych nieco wcześniej. Prócz tego federacje mogą powstawać: 1) z przekształcenia konfederacji, jako wynik zbyt dużych ograniczeń części składowych (Szwajcaria, USA); 2) na podstawie zgodnej woli państw lub mniej dobrowolnej umowy, na przykład, aneksja Nowej Funlandii przez Kanadę¹⁵.

Choć pierwsze elementy struktury federalnej odnajdywane są już w starożytnej Grecji, bez wątplenia w XXI wieku zainteresowanie federalizmem nie słabnie¹⁶. Wprost przeciwnie, rośnie liczba opracowań naukowych dotyczących właśnie tej formy ustrojowej. Na marginesie można przypomnieć krytyczne głosy na temat zmierzchu federalizmu ze względu na jego ahistoryczność. Wystarczy przytoczyć opinię Harolda L. Laskiego, który rozwój federalizmu lat trzydziestych XX wieku oceniał jako podążanie w kierunku centralizacji i ujednoczenia struktur tego ustroju, przy czym w swojej krytyce pominął możliwości wykorzystania różnych modeli federalnych, a formę unitarną uznał za bardziej pożądaną w rozwoju nowoczesnych społeczeństw¹⁷. Zresztą można zauważyć, że większość ocen krytycznych federalizmu wynika z analizy nie tyle samej konstrukcji formy, ile z oceny jej skuteczności, na którą wpływa nie tylko zastosowany model ustrojowy. W Kanadzie czy USA założenia prawno-ustrojowe zawarte w konstytucji nie zawsze pokrywają się z modelem behawiorystycznym określanym na podstawie praktyki ustrojowej¹⁸.

Najczęściej skomplikowany mechanizm instytucjonalny federacji wykorzystywany jest w państwach o głęboko zróżnicowanej strukturze narodowościowej i postrzegany jako antidotum na rozbieżności w sporach o poszanowanie odrębności tożsamościowej¹⁹. Wolf Linder odnosząc się do federacji szwajcarskiej, mówi, iż umożliwia ona podział władzy pomiędzy rząd centralny i rządy krajów związkowych, i z tego punktu widzenia jest

¹⁵ K. NOWAK: *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1967, s. 9.

¹⁶ W. SUCHECKI: *Teoria federalizmu*. Warszawa 1968, s. 19; W. BOKAJŁO: *Federalizm — rozwój idei i niektóre teorie*. W: *Federalizm. Teorie i koncepcje*. Red. W. BOKAJŁO. Wrocław 1998, s. 25.

¹⁷ Harold L. Laski, twórca socjologicznej szkoły w naukach politycznych, swoje rozważania na temat federalizmu opublikował w 1939 r. w „The New Republic”. Cyt. za: M. BANKOWICZ, J.W. TKACZYŃSKI: *Federalizm versus unitaryzm*. Toruń 2003, s. 97.

¹⁸ J. JASKIERNIA: *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*. W: *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*. Red. J. JASKIERNIA. Kielce 2009; I. WROŃSKA: *Kanadyjski system federalny. Determinanty i tendencje*. Kielce 2011, s. 208.

¹⁹ *Multinational Federation*. Ed. M. BURGESS, J. PINDER. London 2007; Nie można jednak wykluczyć, iż zastosowane federalne mechanizmy podziału władzy okażą się niewystarczające dla pokojowego współistnienia odrębnych wspólnot kulturowych w obrębie jednego państwa. Wówczas podział federalny może być elementem dezintegrującym. Zob. I. WROŃSKA: *Kanadyjski system federalny...*, s. 7.

instytucjonalnym systemem szeroko stosowanym w społeczeństwach wielokulturowych, gwarantującym zachowanie odmiennych wielokulturowych identyfikacji regionalnych²⁰.

System federalny sprawdza się w państwach o największym znaczeniu międzynarodowym: USA, RFN, Indie, Rosja itd., wpływając na otoczenie zewnętrzne²¹. Jak zauważa Jerzy Jaskiernia, nie bez znaczenia są również rozważania nad federalizmem jako rozwiązaniem perspektywicznym dla Unii Europejskiej²². Wydaje się zatem, że ewoluujący federalizm, mimo że nie występuje w większości państw na świecie, wzbudza duże zainteresowanie. Jednocześnie złożoność problematyki związanej z federalizmem utrudnia fakt, że do tej pory nauka nie wypracowała ogólnej, powszechnie przyjętej definicji federalizmu. Badania skupiają się na analizie praktyki ustrojowej poszczególnych państw, a komparatystyka umożliwia jedynie wskazanie pewnych analogii czy też różnic w funkcjonowaniu państwa złożonego. Na gruncie polskim syntetyczne ujęcie cech federacji odnajdujemy w analizie Wiktora Sucheckiego, który podał trzy kryteria wyróżniania federacji: genetyczne, strukturalne i funkcjonalno-teleologiczne²³, przy czym kryterium celowościowe bardziej służy wyjaśnieniu przyczyn ustanowienia akurat tej formy państwa i ocenie jej efektywności. Warto skoncentrować się na elementach strukturalnych, wśród których uznał: 1) konstytucję rozstrzygającą o podziale kompetencji między organy państwa a części wchodzące w jej skład, 2) precyzyjnie określony tryb rozstrzygania sporów kompetencyjnych, 3) występowanie aktów federalnych obowiązujących na terenie całego państwa, 4) zasadę supremacji prawa federalnego, która oznacza możliwość uchylecia mocy obowiązującej aktu normatywnego podmiotu federacji, 5) orzeczenia Sądu Najwyższego lub innego organu federacyjnego rozstrzygającego spory kompetencyjne podlegające wykonaniu na obszarze całej federacji, 6) organy federacji realizujące swoje kompetencje na obszarze całego państwa stosownie do postanowień konstytucji i reprezentujące interesy części składowych w organach przedstawicielskich, które z zasady mają dwuizbową strukturę i w których obowiązują:

— zasada równouprawnienia członków federacji i celowość udziału części składowych w kierowaniu sprawami całego państwa,

²⁰ W. LINDER: *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowych*. Przeł. Z PUCEK. Rzeszów 1996, s.16.

²¹ Obecnie na świecie występuje 28 państw o ustroju federalnym, a zamieszkuje je 40% ludności. Są to: Argentyna, Australia, Austria, Bangladesz, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Brazylia, Etiopia, Indie, Irak, Jemen (od 2014), Kanada, Komory, Malezja, Meksyk, Mikronezja, Nepal, Niemcy, Nigeria, Pakistan, Rosja, Somalia (od 2012), Stany Zjednoczone, Sudan, Sudan Południowy, Szwajcaria, Wenezuela, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

²² *Problemy rozwoju federalizmu...*, s. 9.

²³ W. SUCHECKI: *Teoria federalizmu...*, s. 94.

- jednolite obywatelstwo federalne,
- obecność podmiotów federacji, które nie są traktowane jako jednostki podziału administracyjnego, lecz jako państwa mające własne konstytucje, tworzone przez organy przedstawicielskie poszczególnych państw tworzących federację.

Jak zauważono wcześniej, tylko kryterium strukturalne można uznać za opis obiektywnych cech klasyfikujących państwo jako federalne. Z kolei Konstanty A. Wojtaszczyk w swojej definicji federacji na pierwszym miejscu wymienił brak jednolitej całości terytorium państwa federacyjnego pod względem polityczno-administracyjnym. Wchodzące w skład terytorium części podmiotów federacji nie posiadają pełnej podmiotowości w stosunkach międzynarodowych i z reguły nie mają prawa secesji, podmioty federacji mają prawo do własnej władzy ustawodawczej, przy czym w uchwalanych ustawach musi być respektowana zasada wyższości prawa federalnego, a organy władzy federalnej mogą wydawać specjalne akty prawa dla części składowych. Mogą także w ramach władzy ustrojodawczej wydawać konstytucję obowiązującą na ich terytorium. Części składowe mają własny system prawny i sądowy. Ponadto może występować podwójne obywatelstwo, co oznacza, że każdy obywatel jest obywatelem federacji i części składowej związku. Ogólnopaństwowy parlament to organ dwuizbowy, a izbę reprezentacji podmiotów federacji stanowi izba druga, której zasady funkcjonowania opierają się równym i zróżnicowanym przedstawicielstwem. Stosowaną regułą jest rozdzielenie kompetencji między federację a części składowe, których podstawą jest wyliczenie konstytucyjne spraw należących do federacji, z domniemaniem kompetencji na rzecz podmiotów federacji, lub wyliczenie spraw należących zarówno do federacji, jak i do części składowych²⁴. Należy zauważyć, że w poszukiwaniu uniwersalnych cech państwa federalnego dominuje podejście prawno-konstytucyjne. Często wobec braku definicji politologicznej państwa federalnego napotykałyśmy wyjaśnienia pojęcia federalizmu. Ryszard Herbut przez federalizm rozumie formę organizacji państwa, dotyczącą podziału władz i metod zorganizowania procesu decyzyjnego²⁵. William H. Riker za istotę federalizmu uznał podział uprawnień między rządami, które podejmują ostateczne decyzje w przypisanych im sferach²⁶. Dla Kennetha C. Wheare'a federalizm stanowi metodę takiego podziału władzy, zgodnie z którą rząd centralny i rządy regionalne są niezależne, ale jednocześnie prowadzą skoordynowane działania²⁷.

²⁴ K.A. WOJTASZCZYK: *Państwo współczesne*. W: *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, W. JAKUBOWSKI. Warszawa 2002, s. 309.

²⁵ *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1995, s. 95.

²⁶ W.H. RIKER: *Federalism*. In: *Handbook of Political Science*. Eds. F.J. GREENSTEIN, N. POLSBY NELSON. Vol. 5. Reading, Mass. 1975, s. 101.

²⁷ K.C. WHEARE: *Federal Government*. Oxford 1963, s. 10.

Z kolei, na gruncie nauki polskiej Wiesław Bokajło zaproponował inne wyjaśnienie federalizmu. Jak sam zauważył, było to rozwinięcie oparte na mechanizmach działających w państwach o strukturze federalnej. Federalizm potraktował jako „wielowariantową i pojemną polityczną zasadę organizacyjną, uwzględniającą efektywne funkcjonowanie podzielone i poddane społecznej kontroli ponadnarodowej władzy federalnej (rządu) — która w ścisłym związku z zasadą subsydiarności (i w przeciwieństwie do unitaryzmu i kolektywizmu) wymaga kontroli zasad demokracji pluralistycznej przez rozwinięte społeczeństwa obywatelskie, a więc system związków politycznych (lub może lepiej związków publicznoprawnych), pojmowane jako ogólny, oparty na zasadzie wolności i partnerstwa system różnych, począwszy od gminy, a skończywszy na poziomie ogólnoeuropejskim, struktur społecznych, wzajemnie respektujących swoje właściwości. Wewnątrz całościowej sfery politycznej federacji została przyznana tylko subsydiarna właściwość regulacyjna i władza porządkująca wobec włączonych do niego części społecznej i narodowej (regionalnej) struktury. Pojawiające się zadania powinny być tylko o tyle przewyciężane centralnie z pomocą władzy federalnej (państwowej), tzn. ograniczeń właściwości społecznej i narodowej struktury, o ile zdecentralizowane, samorządne, we własnym zakresie załatwienie nie jest możliwe lub może przynieść całości niespodziewane straty”²⁸. Łatwo zauważyć, że przytoczona definicja, choć wiele wnosząca, zwrócona jest bardziej w kierunku poszukiwania rozwiązań dla struktury Unii Europejskiej.

Przedstawienie prezentacji kilku definicji nie wynikało z chęci podjęcia rozważań nad istotą federalizmu, które znacznie przekraczałyby rozmiary artykułu. Ma to tylko ułatwić konfrontację ustroju hiszpańskiego, budowanego po wprowadzeniu ostatniej konstytucji, z formami już występującymi. Nie chodzi tu także o dokonanie krytycznej oceny wyboru modelu państwa, która najefektywniej spełniałaby zarówno potrzeby społeczne, jak i oczekiwania hiszpańskich elit rządzących. Z założenia ma to być wyłącznie głos w dyskusji na temat istniejącej obecnie w Hiszpanii formy ustrojowej, którą Kinsky nazwał „prawie federalną”²⁹.

Zdaniem autorki komparatystyka cech ustroju hiszpańskiego, przedstawiona na początku, z wymienionymi założeniami formy federalnej, nie uprawnia do umieszczenia Hiszpanii w gronie państw federalnych. Hiszpański konstytucjonalista Francisco Rubio Llorente, były przewodniczący Rady Stanu, choć wskazuje na podobieństwa do modelu federalnego, nie określa go takim. Podobnie Enrique Alvarez Conde, który podkreśla uznane, a nie

²⁸ W. BOKAJŁO: *Federalizm — rozwój...*, s. 140—141.

²⁹ F. Kinsky prowadząc swoje rozważania na temat federalizmu, opisał wpływ i możliwość wykorzystania teorii federalistycznych w procesach decentralizacyjnych w Hiszpanii, ale także we Włoszech czy Francji. Nie określił jednak hiszpańskich przemian jako sfederalizowania państwa. F. KINSKY: *Federalizm. Model...*, s. 102.

nadane prawa wspólnot autonomicznych, co dodatkowo wzmacnia przekaz treści przepisów konstytucyjnych odnoszących się do pozycji wspólnot, nie traktuje ich na równi z częściami federacji³⁰. Nie jest to tylko kwestia nazewnictwa, choć nikt nie określa wspólnot hiszpańskich mianem części składowych federacji, to jednak wszyscy postrzegają je przez pryzmat ich rzeczywistej roli w budowaniu modelu hiszpańskiego.

Decydujące znaczenie w tym wypadku ma podział kompetencji między centrum a regiony. W konstytucji wymienia się zakresy spraw należące do władz państwowych i tych pozostających w gestii wspólnot, z możliwością ich rozszerzenia, pod warunkiem, że zostaną one objęte statutem wspólnoty. Tymczasem, jak pisano wcześniej, statut zatwierdzany jest przez parlament państwa i nie stanowi konstytucji wspólnoty. Mówimy o autonomii statutowej.

Ponadto zgodnie z art. 150 Kortezy Generalne mogą przyznać wspólnotom prawo stanowienia w niektórych sprawach należących do państwa, ale wspólnoty mogą wydać ustawę tylko na podstawie założeń i kierunków wskazanych w uprzednio wydanej delegacji ustawowej Kortezów. Dodatkowo w konstytucji zastrzeżono prawo kontroli Kortezów nad tak wydanymi aktami wspólnoty. Oznacza to, że uprawnienia ustawodawcze wspólnot, podkreślane jako jeden z ważniejszych elementów, są ograniczane znacznie mocniej w porównaniu z federalnymi założeniami. Odmiennie niż w federacjach potraktowana jest zatem zasada domniemania, pozostawiająca kwestie nierozstrzygnięte państwu, a nie jego częściom.

Innym problemem, ale równie istotnym, jest zmiana konstytucji państwa, w której nie biorą udziału wspólnoty autonomiczne, to bowiem należy do parlamentu państwa i zależy od woli narodu. Trudno też uznać za kompletny przyjęty model udziału przedstawicieli wspólnot w sprawowaniu władzy centralnej. Co prawda, wspólnoty otrzymały prawo wnoszenia propozycji ustawodawczych, ale nie w sposób bezpośredni. Ograniczeniem jest tu między innymi aprobatą rządu lub wniesienie poprzez prezydium Kongresu Deputowanych³¹.

Warto także przypomnieć o charakterze strukturalnym parlamentu. Mimo że dwuizbowość występuje w państwach zarówno jednolitych, jak i złożonych, to izby wyższe w tych ostatnich pełnią odmienną funkcję ustrojową. Stanowią równą reprezentację części składowych federacji³². Jeśli chodzi o reprezentację jednostek terytorialnych w izbie drugiej parlamentu, rozwiązanie hiszpańskie wykazuje cechy przyjęte i w unitaryzmie, i w fede-

³⁰ E. ALVAREZ CONDE: *Curso de derecho constitucional*. Vol. 2. Madrid 2005, s. 453.

³¹ J. IWANEK: *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*. W: *Postępowanie ustawodawcze*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Warszawa 1993, s. 115.

³² J. JASKIERNIA: *Zasada równości w prawie wyborczym USA*. Warszawa 1992, s. 20; J. CZAJOWSKI: *Dwuizbowa struktura parlamentu w państwie jednolitym*. W: *Parlamenty państw europejskich*. Red. J. CZAJOWSKI, M. GRZYBOWSKI. Kraków 2005, s.167.

ralizmie. Wynika to z faktu złożonej procedury wyłaniania senatorów przez prowincje i wspólnoty, jako jednostki terytorialne wymieniane w konstytucji. Procedury powoływania członków Senatu często spotykały się z krytyką niespektowania głównej zasady reprezentacji w izbie, która miała być terytorialną, ustawodawca hiszpański wprowadził w tym zakresie korekty. W dalszym ciągu jednak Senat pozostaje izbą nie w pełni terytorialną, charakterystyczną dla specyfiki ustroju hiszpańskiego³³.

Osobliwości rozwiązań zastosowanych w Hiszpanii można poszukiwać w różnych uzasadnieniach. Szeroka decentralizacja, której podlega państwo, ma niewątpliwy związek z historią państwa, budowaniem tożsamości regionalnej, choć analiza czynnika historycznego pozwala jedynie stwierdzić jego wpływ na kształt ustrojowy, ale nie można uznać go za decydujący o wyborze formy. Równie istotne są uwarunkowania społeczne, w których tkwi potencjalna siła i możliwości przeprowadzanych reform decentralizacyjnych. Struktura społeczna wielonarodowego państwa z pewnością bardziej sprzyja stosowaniu metod decentralizacyjnych³⁴ i w dużym stopniu decyduje o intensywności i zakresie prowadzonych reform, a w konsekwencji i o wprowadzonej formie ustrojowej. Decentralizacja, która w przypadku Hiszpanii, ale nie tylko³⁵, była związana z demokratyzacją państwa po okresie frankizmu, wynikała z wyboru tych wartości z nią związanych, które tkwiły w tradycji, w kulturze, w świadomości, stanowiąc bazę pod budowę nowego ustroju, ale też będąc naturalną granicą przeprowadzenia reform decentralizacyjnych. Wykraczanie poza owe granice niesie z sobą ryzyko secesji i naruszenia integralności państwa, podczas gdy w decentralizacji chodzi o wertykalny podział władzy — z zachowaniem jednego organizmu państwowego. Zdecentralizowana Hiszpania, podobnie jak inne państwa europejskie o podobnej strukturze, dostosowuje rozmach reform do oczekiwań społecznych, aspiracji społeczności regionalnych i siły argumentacji liderów regionalnych.

Można również tytułowe pytanie o ustrój zadać w kontekście reform decentralizacyjnych Włoch czy Wielkiej Brytanii, która z silnie scentralizowanego państwa stała się obecnie państwem zarządzanym przez Londyn, Szkocję, Walię i Irlandię Północną, zachowując przy tym swój unitarny charakter. Wprowadzenie autonomii terytorialnej w trzech z czterech regionów tworzących Zjednoczone Królestwo nie zburzyło całkowicie kanonów, na których opierał się brytyjski unitaryzm. Uszczuplenie kompetencji władz

³³ J. IWANEK: *Autonomia terytorialna w Hiszpanii*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 1: *W europejskiej praktyce ustrojowej*. Red. J. IWANEK, R. RADEK. Toruń 2014, s. 19.

³⁴ Z całą mocą jednak należy podkreślić, że decentralizacja występuje obecnie również w państwach o jednolitej strukturze społecznej.

³⁵ Decentralizacja zawsze związana jest z demokratycznymi przemianami państwa.

centralnych na rzecz regionów autonomicznych dokonało się w granicach jednolitości państwa³⁶. Swoją aprobatę dla przynależności do dużej wspólnoty państwowej, z zachowaniem autonomii, wyrazili Szkoci w niepodległościowym referendum jesienią 2014 roku.

Wreszcie przykłady przywołanych państw wskazują, że zjawiska związane z decentralizacją mają charakter dynamiczny warunkowany statyką podstawowych zasad konstytucyjnych, określających ustrój państwa³⁷. Okazuje się, że uwaga ta może dotyczyć możliwości adaptacyjnych zarówno państwa unitarnego, jak i federalnego. Odnosząc się do federacji, w zależności od analizowanego przypadku, Koen Lenaerts wyróżnił dwa modele: integracyjny i dewolucyjny. O ile pierwszy wydaje się bardziej związany z narodzinami państwa federalnego, albowiem zakłada się w nim taki porządek konstytucyjny, którego celem ma być związanie, ujednoczenie podmiotów niezależnych lub luźno powiązanych i stworzenie za ich zgodą, ustroju politycznego na czele z władzą centralną, o tyle drugi polega na cedowaniu uprawnień władczych, należących do państwa, na rzecz podmiotów tworzących dane państwo, które w ten sposób otrzymują autonomię³⁸. Richard P. Nathan tę metodę przekazywania uprawnień w federacji określa decentralizacją, która wpływa na pobudzenie konkurencyjności, innowacyjności w sektorze publicznym³⁹.

Nietrudno odnieść wrażenie, że w właśnie tego dotyczyły reformy autonomizacyjne w Hiszpanii. Nic bardziej mylnego. Należy stanowczo podkreślić, że zasygnalizowane przez dwóch badaczy zjawisko decentralizacji opisywali w odniesieniu do państwa, w którym normy konstytucyjne *expressis verbis* określały ustrój jako federalny, niejednokrotnie czyniąc z niego zasadę sztywną państwa. Nie należy zatem ustroju hiszpańskiego, mimo głębokiej decentralizacji, nazywać federalnym wbrew postanowieniom ustawy zasadniczej.

Opierając się na podobnych przesłankach, można by wyrazić wątpliwości co do określenia ustroju federalnego Austrii, skoro praktyka ustrojowa bardziej przypomina zasady państwa unitarnego⁴⁰. Wprowadzenie prawie sto lat temu federalnej formy do konstytucji Austrii sprawia, że badacze poszukują

³⁶ Zob. szerzej M. DOMAGAŁA: *Rozwiązania autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 2: *W europejskiej praktyce ustrojowej*. Red. J. IWANEK, R. RADEK. Toruń 2014, s. 23—37.

³⁷ J. JASKIERNIA: *Model prawno-ustrojowy a model behawiorystyczny a teorie rozwoju federalizmu w USA*. „Zeszyty Naukowe UJ — Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12, s. 21.

³⁸ K. LENAERTS: *Constitutionalism and The Many Faces of Federalism*. „American Journal of Comparative Law” 1990, Vol. 38, s. 205—206.

³⁹ R.P. NATHAN: *The 'Devolution Revolution' An Overview*. “Bulletin” 1996, s. 2.

⁴⁰ J. ERK: *Austria: A Federation without Federalism?* “Publius” 2004, Vol. 34 (1), s. 20.

adekwatnego określenia ustroju, który wartościowałby zmiany zachodzące w federacji austriackiej, określając go na przykład federalizmem innowacyjnym. Trudno byłoby znaleźć uzasadnienie na określenie Austrii jako państwa semiunitarnego lub innowacyjnie unitarnego.

Hiszpania opierając się na konstytucyjnej zasadzie jednolitości, stworzyła nową formę państwa, które ze względu na występujące osobliwości można nazwać państwem regionalnym o ustroju unitarnym zdecentralizowanym. Funkcjonujące w nim, już od ponad trzydziestu lat, rozwiązania dotyczą szeroko i intensywnie prowadzonej decentralizacji, ale w ramach unitaryzmu.

Bibliografia

- ALVAREZ CONDE E.: *Curso de derecho constitucional*. Vol. 2. Madrid 2005.
- BANKOWICZ M., TKACZYŃSKI J.W.: *Federalizm versus unitaryzm*. Toruń 2003.
- BOKAJŁO W.: *Federalizm — rozwój idei i niektóre teorie*. W: *Federalizm. Teorie i koncepcje*. Red. W. BOKAJŁO. Wrocław 1998.
- CZAJOWSKI J.: *Dwuizbowa struktura parlamentu w państwie jednolitym*. W: *Parlamente państw europejskich*. Red. J. CZAJOWSKI, M. GRZYBOWSKI. Kraków 2005.
- DOMAGAŁA M., IWANEK J.: *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” T. 10. Red. J. IWANEK, M. STOLARCZYK, współpr. R. GLAJCAR. Katowice 2013.
- DOMAGAŁA M.: *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym*. W: *Oblicza decentralizmu*. Red. J. IWANEK. Katowice 1996.
- DOMAGAŁA M.: *Rozwiązania autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 2: *W europejskiej praktyce ustrojowej*. Red. J. IWANEK, R. RADEK. Toruń 2014, s. 23—37.
- ERK J.: *Austria: A Federation without Federalism?* “*Publius*” 2004, Vol. 34 (1).
- GŁOWACKI A.: *Belgia (od państwa unitarnego do federacji)*. Szczecin 1987.
- IWANEK J.: *Autonomia terytorialna w Hiszpanii*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 1: *W europejskiej praktyce ustrojowej*. Red. J. IWANEK, R. RADEK. Toruń 2014.
- IWANEK J.: *Pojęcie autonomii terytorialnej we współczesnej europejskiej przestrzeni demokratycznej*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 1. Red. M. DOMAGAŁA, J. IWANEK. Toruń 2014.
- IWANEK J.: *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*. W: *Postępowanie ustawodawcze*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Warszawa 1993.
- IWANEK J.: *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*. W: *Oblicza decentralizmu*. Red. J. IWANEK. Katowice 1996.
- IWANEK J.: *Pojęcie autonomii terytorialnej we współczesnej europejskiej przestrzeni demokratycznej*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej. Teoria — historia*. Red. M. DOMAGAŁA, J. IWANEK. T. 1. Toruń 2014.
- JASKIERNIA J.: *Zasada równości w prawie wyborczym USA*. Warszawa 1992, s. 20.
- JASKIERNIA J.: *Model prawno-ustrojowy a model behawiorystyczny a teorie rozwoju federalizmu w USA*. „*Zeszyty Naukowe UJ — Prace z Nauk Politycznych*” 1979, nr 12.

- JASKIERNIA J.: *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*. W: *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*. Red. J. JASKIERNIA. Kielce 2009.
- KINSKY F.: *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*. Przeł. B., M. HARASIMOWICZOWIE. Kraków 1999.
- Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.* Tekst wraz z ostatnią zmianą z 27 sierpnia 1992 r. przeł. T. MOŁDAWA. Warszawa 1993.
- KUCIŃSKI J.: *Podstawy wiedzy o państwie*. Warszawa 2003.
- Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1995.
- LENAERTS K.: *Constitutionalism and The Many Faces of Federalism*. „American Journal of Comparative Law” 1990, Vol. 38, s. 205—206.
- LINDER W.: *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowych*. Przeł. Z PUCEK. Rzeszów 1996.
- Multinational Federation*. Ed. M. BURGESS, J. PINDER. London 2007.
- NATHAN R.P.: *The 'Devolution Revolution' An Overview*. “Bulletin” 1996, s. 2.
- NOWAK K.: *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1967, s. 9.
- RIKER W.H.: *Federalism*. In: *Handbook of Political Science*. Eds. F.J. GREENSTEIN, N. POLSBY NELSON. Vol. 5. Reading, Mass. 1975.
- SROKA A.: *Hiszpańska droga do federalizmu*. Wrocław 2008.
- SUCHECKI W.: *Teoria federalizmu*. Warszawa 1968.
- WHEAR: K.C.: *Federal Government*. Oxford 1963.
- WOJTASZCZYK K.A.: *Państwo współczesne*. W: *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, W. JAKUBOWSKI. Warszawa 2002.
- WROŃSKA I.: *Kanadyjski system federalny. Determinanty i tendencje*. Kielce 2011.
- ZWIERZCHOWSKI E.: *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*. Katowice 1992.

Partie polityczne i systemy partyjne

Andrzej Rudowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Wydział Nauk Historycznych i Społecznych
Instytut Politologii

Stosunek partii politycznych do modernizacji państwa jako kryterium różnicujące aktorów sceny politycznej

Abstract: The ratio of political parties for the modernization of the state as a criterion for differentiating political actors

The article proposes a new classification of political parties in Poland, based on the survey of political parties against the paradigms of modernization of the state. To verify the hypothesis according to which this issue can effectively prioritize political parties, a catalogue of issues dividing supporters of different patterns of development was prepared. In the next step the catalogue was tested against two biggest political parties competing in the campaign for the European Parliament in 2014. The results of the study of their election programs seem to confirm the usefulness of a new way of organizing the parties in Poland (and perhaps in other countries of Central and Eastern Europe).

Keywords: Poland, classification of political parties, paradigms of modernization

Wstęp

Państwa Europy Środkowej począwszy od 1989 roku, podobnie jak wiele innych państw w innych regionach świata, podejmują z różnym skutkiem wysiłek modernizacyjny, którego efektem ma być skrócenie dystansu dzielącego je od politycznych i gospodarczych liderów. Analiza decyzji politycz-

nych pozwala zwykle socjologom i politologom *ex post* wysiłki te powiązać z konkretnym paradygmatem rozwojowym, według którego konstruowane są zmiany w państwie. Jak wiadomo, polska transformacja opierała się na ogólnym założeniu, że w naszym położeniu najdogodniejszym będzie przyjęcie schematu modernizacji opartego na imitacji. W ostatnich latach coraz donośniej zgłaszane są wątpliwości co do możliwości dalszego rozwoju w ramach tego wzorca. Ponowna wyraźna polityzacja tej kwestii pozwala przypuszczać, że możliwe jest określenie preferencji partii politycznych w tym względzie (np.: poprzez badanie ich programów wyborczych). Co więcej, że porządkowanie partii według ich stosunku do tej kwestii ma wartość eksplanacyjną, umożliwiającą skuteczniejszą identyfikację stron rysującego się konfliktu politycznego, a może nawet wytyczenie istotnej osi podziału w ramach systemu partyjnego. Przeprowadzenie takiego badania wymaga na wstępie przypomnienia, jakie kwestie różnicują partie polityczne w Polsce i czy istnieją przesłanki do uznania za istotne kryterium różnicującego partie polityczne w Polsce na podstawie stosunku do paradygmatów modernizacyjnych. Następnie konieczne jest ustalenie teoretycznych ram referencyjnych (odwołanie się do teorii zmiany społecznej), które mogą być punktem odniesienia do zbudowania katalogu kwestii różnicujących partie względem preferowanego paradygmatu rozwojowego. Wreszcie należy skonstruowane w ten sposób narzędzie przetestować (do tego celu wybrano programy wyborcze dwu głównych konkurentów z kampanii do parlamentu europejskiego z 2014 roku: Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości). I taki jest właśnie plan niniejszego artykułu.

Dotychczasowe klasyfikacje partii politycznych w Polsce i uzasadnienie nowej propozycji katalogu kwestii różnicujących o nowe zagadnienie

Potrzeba porządkowania partii politycznych według różnych kryteriów nie jest nowa i towarzyszy badaczom od dawna. Wynika ona ze skomplikowania rynków politycznych, które jako takie domagają się choćby prób uporządkowanego opisu ułatwiającego uchwycenie wewnętrznej dynamiki zmian czy porównania ze światem zewnętrznym (innymi rynkami politycznymi). Jak wiadomo, nie wystarcza do tego celu tradycyjne (i powszechne) ich systematyzowanie za pomocą dychotomii prawica — lewica. Użyteczność tej koncepcji kategoryzacyjnej nie podlega wprawdzie dyskusji, nie może jednak służyć niczemu więcej, jak tylko uproszczeniu, które pozwala komunikować

się w kwestiach dotyczących polityki, niestety w niewielkim stopniu wyjaśniając naturę zmian politycznych. Zachodząca tu redukcja rzeczywistości nie pozwala powiedzieć nic więcej ponad to, że zgodnie z ogólnymi intuicjami na temat stanowisk prawicy i lewicy ta czy inna partia lub ten czy inny postulat mają pravicowy lub lewicowy charakter. Tylko tyle i aż tyle.

Jeśli jednak uprzytomnić sobie wielość kwestii, które mogą różnicować i w istocie różnicują partie polityczne, to jasne staje się, że dla precyzyjnego wywodu na ten temat konieczne jest wypracowanie odpowiednich narzędzi umożliwiających ich kompetentne porządkowanie. Jak zatem dotychczas próbowano sobie z tym radzić?

Pierwszą klasyfikację opartą na badaniu o charakterze empirycznym zaproponowali Francis G. Castles i Peter Mair. Polegała ona na zasięgnięciu opinii na temat partii politycznych wśród ekspertów, których zadaniem było umieszczenie partii na 10-punktowej skali ideologicznej (0 — ultralewica, 10 — ultrapravica). Ten typ badań nie zyskał większej popularności ze względu na nierozwiązany problem subiektywizmu oceniających badane partie¹.

Innym rozwiązaniem było (i jest) analizowanie programów wyborczych partii, czyli tego, co partie same (a ściślej — ich przedstawiciele) mówią o sobie. Do najbardziej znanych tego typu prób zaliczyć należy badanie przeprowadzone przez Iana Budge'a, Davida Robertsona i Dereka Hearle'a, które polegało na eksploracji programów pod kątem stosunku partii do kwestii zamykających się w siedmiu grupach problemowych (polityka zagraniczna, wolność i demokracja, proces rządzenia, ekonomia, dobrobyt, struktura społeczeństwa, grupy społeczne)². Badania te podlegają ciągłemu doskonaleniu i obecnie są realizowane pod kierunkiem między innymi Iana Budge'a, Davida Robertsona i Michaela Lavera w postaci *Comparative Manifesto Project*. Najogólniej rzecz ujmując, w myśl tej metody zakłada się, iż liczba zdań poświęconych w programie danemu zagadnieniu jest wyznacznikiem jego wagi dla partii i umożliwia rozpoznanie preferencji ideowych partii, co pozwala umieścić ją na skali lewica — prawica. Analogiczne klasyfikacje dotyczące polskich partii politycznych prowadzili dotychczas Xymena Bukowska, Mikołaj Cześniak, Radosław Markowski³. Badania pro-

¹ F.G. CASTLES, P. MAIR: *Left-Right Political Scales: Some „Expert” Judgements*. „European Journal of Political Review” 1984, Vol. 12, s. 73—88.

² I. BUDGE, D. ROBERTSON, D. HEARLE: *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge 1987, s. 23.

³ Na ten temat m.in. X. BUKOWSKA, M. CZEŚNIK: *Analiza treści programów wyborczych polskich partii politycznych 1991—2001*. W: *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*. Red. R. MARKOWSKI. Warszawa 2003; R. MARKOWSKI: *Propozycja „Manifesto Research Group”: metoda, wyniki, problemy — komentarz*. W: *System partyjny i zachowania wyborcze...*

gramów partyjnych również mają swoje ograniczenia, mianowicie programy nie zawsze informują nas o poglądach partii na omawiane w nich kwestie. Często służą nawiązaniu porozumienia z wyborcą, wobec którego partia ma oczekiwania względem jego głosu wyborczego, nie mając przy tym zamiaru wypełniania składanych obietnic.

Kolejnym, trzecim sposobem badania partii jest badanie elektoratu. Giacomo Sani i Giovanni Sartori założyli, że dystans między partiami można odtworzyć, analizując różnice poglądów, jakie występują pomiędzy partiami w wybranych kwestiach. Zaliczyli do nich stosunek do równości społecznej, zmiany społecznej, supermocarstw (USA, ZSRR) oraz religijność badanych⁴. Rzecz jasna, również ten sposób pozycjonowania partii nie daje gwarancji uzyskania właściwego uszeregowania. Wprawdzie można przypuszczać, że elektorat jest bardziej obiektywny od ekspertów, ale jednocześnie jest z pewnością również mniej kompetentny (a także konsekwentny) w swoich wyborach.

Nieco inną propozycję klasyfikacji partii politycznych poprzez badanie elektoratu przedstawił Herbert P. Kitschelt. W jego ocenie jednowymiarowy podział lewica — prawica należy zastąpić dwuwymiarowym (dwuosiowym). Pierwsza oś (wolności i równości) opisuje stosunek partii do ekonomii — od wolnego rynku do etatyzmu i interwencjonizmu, druga (braterstwa) opisuje postulowany typ wspólnoty — od libertariańskiej do hierarchicznej⁵.

Również w polskiej literaturze znajdziemy liczne próby kategoryzowania partii. Interesujące ich przykłady to — poza wspomnianym już badaniem X. Bukowskiej, M. Cześnika i R. Markowskiego, między innymi analizy:

- Tomasza Żukowskiego w istocie opierające na dopasowanym do polskich warunków koncepcie Kitschelta (stosunek do wolnego rynku oraz stosunek do Kościoła)⁶,
- Krzysztofa Jasiewicza, który na podstawie badań elektoratu zaproponował kilka skal, w tym populizm — liberalizm, fundamentalizm religijny — sekularyzm czy ksenofobia — okcydentalizm⁷,

⁴ G. SANI, G. SARTORI: *Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies*. In: *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Eds. H. DAALDER, P. MAIR. London 1983, s. 310—316.

⁵ Por. J. REYKOWSKI: *Spór między lewicą a prawicą: oś konfliktu społeczno-ekonomiczno-ego*. W: *Naród, władza, społeczeństwo*. Red. A. JASIŃSKA-KANIA, J. RACIBORSKI. Warszawa 1996, s. 237—250.

⁶ T. ŻUKOWSKI: *Polska scena polityczna w latach 1991—1992 w świetle wyników wyborów: ciągłość i zmiany*. W: *Wybory '91 a polska scena polityczna*. Red. S. GEBETHNER, J. RACIBORSKI. Warszawa 1992.

⁷ K. JASIEWICZ: *Anarchia czy pluralizm? Podziały polityczne i zachowania wyborcze w roku 1991 i 1993*. W: *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a scena polityczna*. Red. S. GEBETHNER. Warszawa 1995.

- Tadeusza Szawiela oparte na badaniu stosunku elektoratów partyjnych do takich kwestii, jak: PRL, wyzwania transformacyjne, demokracja i religijność⁸,
- Mirosławy Grabowskiej, wskazujące na fundamentalne dla polskiej polityki znaczenie rozłamu socjopolitycznego wokół stosunku do przeszłości (podział postkomunistyczny)⁹,
- Andrzeja Rycharda wskazującego, że ważna oś podziału między partiami w Polsce przebiega pomiędzy orędownikami modernizacji i tymi, którzy się jej obawiają¹⁰,
- Jarosława Flisa, z których wynika, że w warunkach polskich skrajne stanowiska można opisać nowymi terminami — zamiast lewicy i prawicy — właściwsze są biliberalizm i solidaryzm¹¹.

Pamiętając, że to zaledwie początek listy podobnych badań, zwrócić należy uwagę na powtarzający się w większości polskich badań motyw dopasowania narzędzi pomiaru do lokalnego „ryнку politycznego”. Jest to zbieżne z obserwacją Ronalda F. Ingelharta i Hansa-Dietera Klingemanna, zgodnie z którą różnice te utrudniają porównywanie w skali międzynarodowej¹².

Zasadne zatem wydają się pytania: Czy w dotychczas proponowanych metodach klasyfikowania polskich partii politycznych w pełni uwzględnia się konieczność dopasowania narzędzi do specyficznych dla Polski warunków. Ścisłej rzecz biorąc: Czy trafnie identyfikujemy główne osie podziałów politycznych? Czyli: Co tak naprawdę należy mierzyć w transformującym się państwie, obciążonym licznymi problemami, dla których trudno o analogię na Zachodzie? Jakie kwestie winny tworzyć katalog różnic umożliwiający adekwatny opis międzypartyjnego dystansu? Wobec tak postawionych kwestii nawet wybór narzędzi schodzi na plan dalszy.

Liczne próby modyfikacji różnych narzędzi przez uwzględnienie w badaniu specyficznych dla polskiego życia politycznego problemów ułatwiały pro-

⁸ T. SZAWIEL: *Podział lewica-prawica w polityce oraz w szerszym kontekście kulturowym*. W: *Budowanie demokracji: podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*. Red. M. GRABOWSKA, T. SZAWIEL. Warszawa 2001.

⁹ M. GRABOWSKA: *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki po 1989 roku*. Warszawa 2004.

¹⁰ A. RYCHARD, głos w dyskusji panelowej na temat przyszłości polskiej sceny politycznej, w: *Przyszłość polskiej sceny politycznej*. Red. T. PAWLAK-LIS. Warszawa 2005, s. 15.

¹¹ <http://jaroslawflis.salon24.pl/673589,polskie-podzialy-paradoksalne-czy-prekursorskie> [dostęp: 1.07.2016].

¹² Por. R. INGELHART, H.-D. KLINGEMANN: *Party Identification, Ideological Preference, and the Left-right Dimension Among Western Mass Publics*. In: *Ideology, Strategy and party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Eds. I. BUDGE, D. ROBERTSON, D. HEARL. Cambridge 1987.

wadzone pomiary, czyniąc je użytecznym narzędziem analizy i opisu zróżnicowania kształtujących się w Polsce partii politycznych. We wspomnianych badaniach dotyczących Polski pierwotnie stosowane kategorie zastępowano innymi (T. Żukowski), rozbudowywano i uzupełniano (T. Szawiel, M. Grabowska, J. Flis). Do najważniejszych kwestii specyficznie istotnych w Polsce zaliczano przede wszystkim stosunek do Kościoła Katolickiego, przeszłości (komunizmu) czy lustracji, z czasem dodano także kwestię integracji europejskiej. Przystąpienie do NATO i Unii Europejskiej zmieniło spojrzenie opinii publicznej i elit politycznych na wiele spraw. Najlepiej obrazuje to radykalna zmiana stosunku do istotnie różnicującej społeczeństwo i partie polityczne wspomnianej akcesji do Unii Europejskiej. Pierwzoplanowe znaczenie zaczęły zyskiwać wcześniej drugorzędne kwestie związane z architekturą ekonomiczno-społeczną kraju zręcznie przez polityków ujmowane w dychoomicznym haśle przeciwstawiającym Polskę solidarną Polsce liberalnej¹³. Jak wiadomo, rzeczywiście po roku 2000 coraz wyraźniej zaczął zaznaczać się problem nierównego udziału w beneficjach płynących z rozwoju gospodarczego państwa. Przyjęty model rozwoju doprowadził Polskę (a wraz z nią również niektóre inne kraje Europy Środkowej) w drugiej dekadzie XXI wieku do newralgicznego dla dalszego rozwoju punktu. Zaawansowanie przeprowadzanych po 1989 roku reform politycznych (konsolidacja demokracji) i gospodarczych¹⁴ (w szczególności dane dotyczące wysokości PKB i dynamiki jego wzrostu), wydają się dowodzić pewnej dojrzałości, co więcej — sugerują przynależność do grona państw wysoko rozwiniętych, bycie częścią centrum współczesnego świata. Jednocześnie coraz powszechniejsza jest świadomość, że towarzyszą temu liczne problemy, takie jak niskie płace, brak innowacyjności polskich przedsiębiorstw i ich niewielki udział w eksporcie, niekorzystna pozycja przedsiębiorstw zagranicznych w obrębie ich łańcuchów kooperacyjnych itp. Innymi słowy, wyczerpały się proste rezerwy wzrostu gospodarczego (niskie płace, wzrost produktywności i efektywności, napływ inwestycji zagranicznych, rozkwit wymiany handlowej, napływ środków UE). Wydaje się, że dalszy rozwój gospodarczy naszego kraju nie

¹³ CBOS w badaniu wyborców, obok tradycyjnej autoidentyfikacji prawica — lewica, wprowadził także jedenastostopniową skalę Polska solidarna — Polska liberalna, na której z łatwością odnajdywała się znakomita większość (84%) badanych. Por. *Kim jest polski wyborca?* Oprac. M. ŻERKOWSKA-BALAS Warszawa 2010. Analizę znaczenia podziału, jego społecznego ugruntowania oraz potencjału politycznego przedstawiono w: M. CZEŚNIK, M. KOTNAROWSKI: *Nowy wymiar politycznego współzawodnictwa. Polska solidarna vs. Polska liberalna*. „Studia Polityczne” 2011, nr 27, s. 129—158.

¹⁴ Potwierdzają to także liczne wskaźniki sytuujące Polskę coraz częściej wśród państw wysoko rozwiniętych, o ustabilizowanej gospodarce i ugruntowanej demokracji. Według ONZ po raz pierwszy Polska znalazła się w tym gronie w 2010 roku. Por. *Human Development Report 2010 (Summary)*, s. 14; [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_en_summary.pdf (dostęp: 11.02.2016)].

może opierać się na niskich płacach, kopiowaniu technologii i inwestycjach zagranicznych. Konieczne jest przewyższenie wciąż półperyferyjnej pozycji w światowej gospodarce poprzez rozwijanie własnego potencjału technologicznego, kreatywność. W innym razie Polska wpadnie w tzw. pułapkę średniego rozwoju. Decyzje dotyczące ścieżki dalszego rozwoju mają, jak się wydaje, obecnie podobną wagę do tych podejmowanych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.

Celem postawionym w niniejszym opracowaniu jest — jak już o tym wspomniano — sprawdzenie zasadności użycia w pomiarach międzypartyjnego dystansu partii politycznych nowej, wcześniej niebranej pod uwagę kwestii — stosunku do modernizacji. Z tego powodu, po ogólnym przedstawieniu dyskusji na temat modernizacji, w dalszej części opracowania, ukazany zostanie zestaw zagadnień różnicujących partie polityczne w tym obszarze. Wreszcie, by sprawdzić ich realną wartość eksplanacyjną, analizie poddane zostaną programy dwu głównych konkurentów politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w roku 2014 — Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Pozostaje mieć nadzieję, że w tego rodzaju badaniu ograniczeniu ulega problem wiarygodności przekazu, albowiem przedmiotem zainteresowania są nie tyle same obietnice wyborcze, lecz ujawniane za ich pośrednictwem ogólne wyobrażenie partii o kierunku rozwoju umożliwiający skuteczną unowocześnianie państwa i gospodarki.

Przegląd politologicznych i socjologicznych teorii zmiany społecznej

Zagadnienie paradygmatu modernizacyjnego państwa stało się w ostatnim czasie popularnym przedmiotem rozważań socjologów. Jak zauważa Paweł Ruskowski, po 2006 roku opublikowano co najmniej kilkadziesiąt artykułów socjologicznych dotyczących transformacji ustrojowej, co — jak uważa — spowodowane jest rzeczywistą potrzebą „syntezy wiedzy o trwających już drugą dekadę procesach oraz akcesją Polski do Unii Europejskiej, która stanowiła zwieńczenie ważnego etapu realizacji planu modernizacji naszego kraju”¹⁵. Oczywiście, rozważania na temat ścieżki modernizacyjnej nie są odkryciem polskich badaczy, ani — tym bardziej — odkryciem ostatnich lat¹⁶. Trudno

¹⁵ P. RUSKOWSKI: *Segmentacja społeczeństwa polskiego*. Warszawa 2012, s. 45.

¹⁶ Próby modernizacyjne podejmowane według różnych paradygmatów w różnych państwach (w tym w Polsce) w latach 1943—1980 opisuje A. Leszczyński. Por. A. LESZCZYŃSKI: *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943—1980*. Warszawa 2013.

jednak nie łączyć ich ze wzmiankowanym uprzednio wyzwaniem przewyższenia półperyferyjnej pozycji Polski¹⁷. Uchylając się od próby choćby zasygnalizowania wszystkich tekstów, jakie ukazały się na ten temat w ostatnim 25-leciu, pozwolę sobie przywołać te najistotniejsze dla dalszych rozważań w niniejszym opracowaniu.

Pierwszy z tego rodzaju tekstów ukazał się daleko przed wspomnianym 2006 rokiem, ale pozostaje nadal aktualny. Chodzi o artykuł Edmunda Wnuka-Lipińskiego *Paradoksy zmiany ustrojowej* opublikowany w 1991 roku i prezentujący dwa zasadnicze sposoby rozumienia procesu transformacyjnego: „imitacyjny” i „rewolucyjny”. Pierwszy z nich sprowadza się do przekonania, że najlepszym sposobem modernizacji jest stopniowa westernizacja rozumiana jako etapowe wprowadzanie rozwiązań sprawdzonych w Europie Zachodniej, w tym: demokracji, wolnego rynku i wolności w sferze kultury. W drugim proponuje się przeprowadzenie rewolucji antykomunistycznej, której efektem może być oryginalny system niekoniecznie naśladujący rozwiązania stosowane na Zachodzie. Autor tekstu trafnie diagnozował, że realizacja pierwszego scenariusza wymaga społecznej demobilizacji (gwarantującej realizację transformacji gospodarczej wbrew oczekiwaniom społecznym, co miało miejsce), drugi zaś — mobilizacji wokół złożonego i trudnego do nakreślenia wyborcom celu (co miejsca nie miało, partie rewolucyjne koncentrowały się na mobilizacji negatywnej — przeciw komunistycznej nomenklaturze, Leszkowi Balcerowiczowi itp.)¹⁸.

Kolejny tekst to opublikowany w 2006 roku artykuł Marka S. Szczepańskiego *Ani Elizjum, ani Hades. Piętnastolecie polskiej transformacji w perspektywie socjologicznych teorii zmiany*. Autor proponuje „próbę lokowania polskich przeobrażeń ustrojowych w kontekście wielkich teorii zmiany i rozwoju społecznego: teorii modernizacji, teorii rozwoju zależnego, zróżnicowanych koncepcji rozwoju alternatywnego oraz koncepcji społecznego chaosu, zjawisk żywiołowych i spontanicznych”¹⁹. Autor zwraca przy tym uwagę, że choć można znaleźć przedstawicieli wszystkich wspomnianych nurtów myślenia o zmianie, to dominują ci pierwsi.

¹⁷ Dodajmy, że próba ta jest kolejną. Przypomnieć należy zarówno wysiłek modernizacyjny z lat 30. XX w., przerwany wybuchem II wojny światowej, jak i zakończoną fiaskiem próbę z lat 1945—1989, o której P. Sztompka pisze jako o „fałszywej modernizacji”, wewnątrznie sprzecznej kombinacji trzech składników: „(1) narzuconej nowoczesności w pewnych obszarach życia społecznego, połączonej z (2) pozostałościami tradycyjnego, przednowoczesnego społeczeństwa w wielu innych dziedzinach, a wszystko to [...] okraszzone (3) symboliczną fasadą imitującą zachodnią nowoczesność”. Por. P. SZTOMPKA: *Socjologia zmian społecznych*. Kraków 2005, s. 137.

¹⁸ Por. E. WNUK-LIPIŃSKI: *Paradoksy zmiany ustrojowej*. W: *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989*. Red. I. KRZEMIŃSKI. Warszawa 2011.

¹⁹ M.S. SZCZEPAŃSKI: *Ani Elizjum, ani Hades. Piętnastolecie polskiej transformacji w perspektywie socjologicznych teorii zmiany*. W: *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*. Red. J. WASILEWSKI. Warszawa 2006, s. 15—16.

Szczepański charakteryzując pojmowanie zmiany właściwe dla „modernizatorów” i teoretyków modernizacji, zwraca uwagę na założenia. Zgodnie z nimi świat jest połączony, ale różnorodny — składa się z centrum, półperyferii i peryferii. Rozwój jest:

- ewolucyjny — od stadium zacofania (społeczeństwo tradycyjne) do społeczeństwa informacyjnego (postpostnowoczesnego),
- jednoliniowy i konwergentny — przebiegający według tego samego schematu we wszystkich społeczeństwach.

Realizacja scenariusza od społeczeństwa półprzemysłowego do postpostnowoczesnego wymaga zatem szukania najprostszych dróg, które doprowadzą do skrócenia dystansu cywilizacyjnego poprzez imitację zachodnich wzorów w płaszczyźnie ustrojowej (demokracja), gospodarczej (wolny rynek, otwarcie gospodarki na inwestorów zagranicznych dostarczających kapitał i niezbędne do rozwoju know-how), i kulturowej, marsz ku (postpost-)nowoczesności, a to dzięki możliwie szerokiemu wyparciu szkodliwej dla tak rozumianego rozwoju schedy historycznej, która ów marsz może utrudniać²⁰.

Zupełnie inaczej — jak zauważa Szczepański — możliwości rozwoju państw zacofanych postrzegają badacze tzw. szkoły zależności. Centralne znaczenie ma tu przekonanie, że — podobnie jak uważają modernizatorzy — świat składa się z centrum, półperyferii i peryferii oraz stanowi system naczyń połączonych, jednak zmiana statusu (od peryferii do centrum) jest utrudniona ze względu na obiektywne mechanizmy reprodukujące „strukturę” świata. Są to zależności trojakiemu rodzaju: kapitałowe, techniczno-technologiczne oraz polityczne²¹. O ile wizja imitatorów wydaje się naiwna (lub nazbyt optymistyczna), o tyle perspektywa kreślona przez dependystów może być uznana za niesprawiedliwą, jeśli weźmiemy pod uwagę liczne przykłady bezinteresownej pomocy gospodarczej, technicznej i technologicznej, a także finansowej świadczonej przez przynajmniej niektóre państwa znajdujące się w centrum²².

Przewycięzenie opozycji wynikającej z omówionych stanowisk przynioszą — w założeniu — koncepcje rozwoju alternatywnego, które oznaczają „mozolny (ewolucyjny) wieloliniowy i niestadialny oraz różnicujący proces zmian społecznych, oparty w pierwszej kolejności na lokalnych siłach społecznych oraz zasobach materialnych i nienaruszający równowagi w środowisku przyrodniczym (ekorozwój)”²³. Ewolucyjność oznacza tu nieodzowną i nieprzekraczalną długotrwałość procesu, wieloliniowość i niestadialność — odmienny przebieg i różne skutki w różnych państwach, oparcie na lokal-

²⁰ Ibidem, s. 16—20.

²¹ Ibidem, s. 20—25.

²² Ibidem, s. 25.

²³ Ibidem, s. 32.

nych siłach zaś to oparcie na samorządności i podmiotowości zmobilizowanych społeczności lokalnych.

Propozycja Szczepańskiego koresponduje z zarysowanym przez Wnuka-Lipińskiego podziałem na „imitatorów” i „rewolucjonistów”, tym bardziej że dość podobnie lokalizuje on zwolenników prezentowanych spojrzeń na kwestię zmiany i rozwoju społecznego. Obaj autorzy poglądy modernizacyjne przypisują centroprawicy i centrum, poglądy zaś „rewolucyjne” — prawicy (u Szczepańskiego uzupełnione o zaistniałą wyraźniej na scenie politycznej dopiero po roku 2000 Samoobronę)²⁴.

W tym kontekście należy przywołać dodatkowo poglądy Tadeusza Kowalika wyłożone najszerzej chyba w książce *www.polskatransformacja.pl*. Autor, będąc zwolennikiem rozwiązań alternatywnych, negatywnie ocenia kierunki i przebieg reform w Polsce, mając przede wszystkim na uwadze nie tyle dynamikę wzrostu gospodarczego i międzynarodową konkurencyjność, ile umiejętnie wykorzystanie zasobów ludzkich i zaspokojenie materialnych potrzeb głównych grup społecznych. W tej perspektywie przeprowadzone zmiany jawią się jako niepotrzebne i społecznie szkodliwe. Kowalik zwraca uwagę na niewykorzystany potencjał solidarnościowej idei przedsiębiorstwa społecznego, którego rozwinięciem jest praktykowana na niewielką skalę prywatyzacja pracownicza umożliwiająca realizację postulatu realnego uspołecznienia własności²⁵. Nie wchodząc w ocenę propozycji (badania istniejących tego typu przedsiębiorstw nie dają jasnej odpowiedzi na pytanie o to, czy taki model mógłby się sprawdzić w szerszej skali), sygnalizuję tylko faktyczne istnienie alternatywnych scenariuszy, które konceptualizowano zarówno przed przełomem (Samorządna Rzeczypospolita z czasów tzw. pierwszej Solidarności), jak i później, całkiem niedawno.

Jak widać, literatura przedmiotu dostarcza zarówno diagnoz, jak i projektów modernizacyjnych dla Polski, ale także rozważań mających charakter porządkujący i klasyfikujący różnego typu teoretyczne podejścia dotyczące socjologicznych teorii zmiany i rozwoju społecznego²⁶.

²⁴ Wprawdzie współcześni moderniści czy raczej neomoderniści dostrzegając słabość dawniejszych propozycji, przywiązują większą wagę do procesów społecznych, kontekstu kulturowego, zróżnicowań dotyczących tempa modernizacji, dystansują się wobec dawnego przeceniania wzrostu gospodarczego jako wskaźnika rozwoju i tradycji jako jego hamulca, jednak recepcja takiego zniuansowanego podejścia wydaje się w polskiej polityce ciągle szczałkowa. Por. P. GROCHMAŁSKI: *Neomoderniści a klasycy modernizacji — przyczynek do teorii modernizacji*. W: *Koncepcje modernizacji we współczesnej myśli politycznej*. Red. A. WOJTAS, R. BAECKER, M. LISIECKI. Toruń 2008, s. 127—128 oraz P. SZTOMPKA: *Socjologia zmian społecznych*. Kraków 2005, s. 140.

²⁵ T. KOWALIK: *www.polskatransformacja.pl*. Warszawa 2009.

²⁶ Do pierwszej grupy można także na przykład zaliczyć propozycję J. STANISZKIS: *Postkomunizm. Próba opisu*. Gdańsk 2001; Z. KRASNODĘBSKI: *Demokracja peryferii*. Gdańsk

Dwie główne perspektywy modernizacyjne i ich występowanie w programach partii politycznych

Na potrzeby badania partii politycznych zasadne wydaje się wyodrębnienie i doprecyzowanie co najmniej dwu wykrystalizowanych zasadniczo odmiennych poglądów, które będą stanowić skrajne punkty na osi służącej porównywaniu partii. Należy także wskazać katalog kwestii, które pozwolą pozycjonować partie względem siebie i „trafnie” umieścić je na osi. Dotychczasowa analiza prowadzi do przyjęcia jako opcji przeciwnych perspektyw — modernizacyjnej oraz połączonej zależnościowo-alternatywnej, gdzie teorie zależności należy rozumieć jako diagnozę, teorie alternatywne z kolei jako receptę. Na potrzeby zaś niniejszego opracowania możliwa wydaje się aneksja terminów zaproponowanych przez Wnuka-Lipińskiego: modernizatorów nazywać będziemy zatem **imitatorami**, dependystów zaś stawiających na alternatywne koncepcje rozwoju — **rewolucjonistami**.

Czym mogą się różnić stanowiska obu stron? To kwestia różnych wyobrażeń dotyczących charakteru zmian, które mogą w przyszłości zaowocować upragnioną *de facto* przez wszystkich kooptacją Polski do centrum, zmian, które zachodzą i będą zachodzić w co najmniej pięciu wybranych obszarach:

- 1) stosunek do UE i państw wysokorozwiniętych (optymizm vs sceptycyzm),
- 2) stosunek do inwestycji zagranicznych (optymizm vs sceptycyzm),
- 3) stosunek do dobrobytu i wzrostu gospodarczego (przekonanie o konieczności realizacji obranego kursu vs przekonanie o konieczności głębokich rewizji),
- 4) otwartość na społeczną partycypację i podmiotowość społeczeństwa (mała — odpowiada przekonaniu o tym, że ukonstytuowany porządek społeczno-polityczno-gospodarczy nie wymaga istotniejszych korekt vs duża — należy wprowadzić wiele zmian),
- 5) stosunek do religijności i dziedzictwa przeszłości (balast utrudniający modernizację vs elementarz konstytuujący tożsamość, źródło przewag).

Naturalnie, katalog ten jest zaledwie pierwszą próbą wymagającą zapewne uzupełnienia, a może i zmian. Tak jak wcześniej założono — w dalszej części artykułu — zostaną za jego pomocą przebadane programy wyborcze Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości (obowiązujące w wyborach do Parlamentu Europejskiego w roku 2014)²⁷. Należy wyraż-

2003. Do drugiej — W. MORAWSKI: *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*. Warszawa 2009 oraz P. SZTOMPKA: *Socjologia zmian społecznych*. Kraków 2005.

²⁷ Należy wspomnieć, że Platforma Obywatelska posługiwała się programem przygotowanym w kampanii 2011 roku, PiS przedstawił swój dokument w roku 2014.

nie zaznaczyć, że ograniczenie liczby partii nie ma uzasadnienia merytorycznego, uznano jednak, że ma ono drugorzędne znaczenie, ponieważ całe badanie służy testowaniu zaproponowanej koncepcji pomiaru dystansów między partiami w nowym, dotychczas niebadanym w podobny sposób wymiarze.

Wyniki badania w ujęciu liczbowym przedstawia tabela 1. Jej analiza pozwala zauważyć istotne różnice nie tylko w stanowiskach partii. W przypadku PO dominują twierdzenia i postulaty o charakterze sytuującym tę partię po stronie imitatorów, program PiS natomiast wyraźnie plasuje tę partię po stronie rewolucjonistów. Widzimy jednak wyraźnie także różnice w wadze, jaką partie przypisują poszczególnym kwestiom. W przypadku PO, spośród kwestii objętych analizą, najczęściej zidentyfikowanych odniesień dotyczy stosunku do Unii Europejskiej i państw wysoko rozwiniętych oraz stosunku do dobrobytu i wzrostu gospodarczego, PiS natomiast najczęściej odnosi się do kwestii związanych ze stosunkiem do religijności i dziedzictwa przeszłości. Wydaje się, że wynik dotyczący kategorii „otwartość na społeczną partycypację i podmiotowość społeczeństwa” wskazuje na jej nietrafność jako predykatu różnicy między imitatorami a rewolucjonistami w polskich warunkach. Może to wynikać z specyfiki polskiego rynku politycznego, na którym rolę reprezentanta mniej zamożnych warstw społeczeństwa

Tabela 1

Występowanie poszczególnych kwestii (grup problemowych) w programach badanych partii oraz stosunek partii do tychże kwestii.

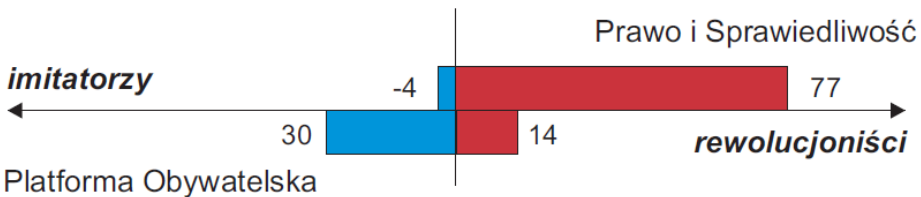
Lp.	Grupa problemowa	Platforma Obywatelska		Prawo i Sprawiedliwość	
		+	-	+	-
1.	Stosunek do UE i państw wysokorozwiniętych (optymizm vs sceptycyzm)	1	17	20	3
2.	Stosunek do inwestycji zagranicznych (optymizm vs sceptycyzm)		1	7	1
3.	Stosunek do dobrobytu i wzrostu gospodarczego (przekonanie o konieczności realizacji obranego kursu vs przekonanie o konieczności głębokich rewizji)		11	12	
4.	Otwartość na społeczną partycypację i podmiotowość społeczeństwa (mała — wszystko jest w porządku vs duża — należy wprowadzić wiele zmian)	10		10	
5.	Stosunek do religijności i dziedzictwa przeszłości (balast utrudniający modernizację vs elementarz konstytuujący tożsamość, źródło przewagi)	3	1	27	

Legenda: -1 oznacza stosunek właściwy dla imitatorów, 1 oznacza stosunek właściwy dla rewolucjonistów

Źródło: Opracowanie własne

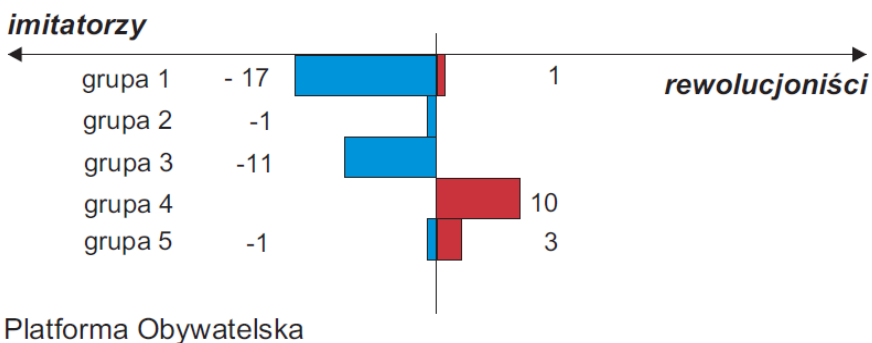
odgrywa partia konserwatywna światopoglądowo. Tymczasem na świecie kreatorami koncepcji zależnego i alternatywnego rozwoju są zwykle środowiska, które wprowadzie podobnie jak PiS chcą reprezentować głównie biedniejszych, jednak nie łączy się to jednocześnie z konserwatywnym światopoglądem. Być może należy zatem podczas obliczania wyniku partii go pominąć (ew. zastąpić innym). Imitatorzy — inaczej niż można się spodziewać na podstawie wcześniejszych rozważań teoretycznych — przynajmniej na poziomie deklaracji programowych — pozostają propartytocypani, nawet bardziej niż rewolucjoniści.

Na wykresach 1—3 przedstawiono wizualizację wyników partii na osi, której przeciwległe końce oznaczają: z lewej orientację na rozwój poprzez imitację (paradygmat modernizacyjny), z prawej zaś orientację na rozwój kreatywny (paradygmat zależnościowo-alternatywny/rewolucyjny). Usytuowanie na osiach odzwierciedla częstotliwość występowania jasnego stanowiska partii w programie, nie jest więc wyznacznikiem skrajnego charakteru partii. Jak widać, w programie Platformy Obywatelskiej obraz rzeczywistości w badanych kwestiach częściej bywa złożony (lub eklektyczny).



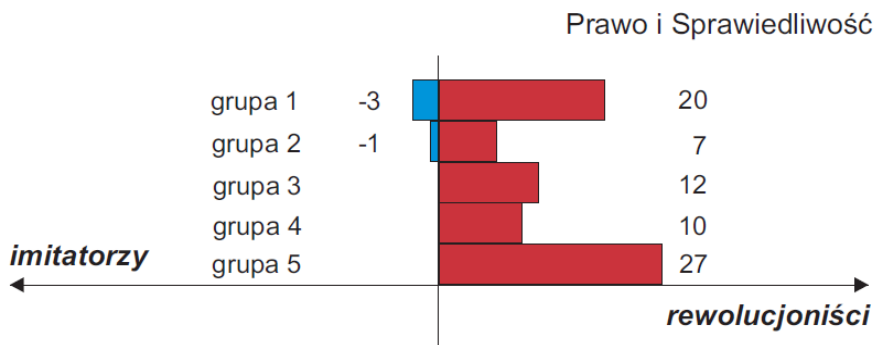
Wykres 1. Na osi przedstawiono usytuowanie PO i PiS względem siebie w kwestii paradygmatu modernizacji

Źródło: Opracowanie własne



Wykres 2. PO pod względem poszczególnych grup problemowych

Źródło: Opracowanie własne



Wykres 3. PiS pod względem poszczególnych grup problemowych

Źródło: Opracowanie własne

Rzeczywiste zróżnicowanie partii jeszcze lepiej oddają wykresy obejmujące zestawienie danych dotyczących wszystkich kategorii (grup problemowych) przed ich sumowaniem. Na uwagę zasługuje fakt, że Platforma Obywatelska praktycznie nie odnosi się do kwestii inwestycji zagranicznych. Można przypuszczać, że autorzy uznali to zagadnienie za niejednoznaczne w odbiorze społecznym i ze względów marketingowych zrezygnowali z przedstawiania stanowiska partii w tej materii.

Podsumowanie

Stanowiąca punkt wyjścia artykułu intuicja na temat obecnego znaczenia kwestii paradygmatu rozwojowego zyskuje potwierdzenie w analizie programów wyborczych dwóch największych ugrupowań politycznych rywalizujących w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku. Zastosowanie określonego na potrzeby badania katalogu kwestii różnicujących (zbudowanego na bazie przeciwstawienia założeń głównych grup teorii rozwoju społecznego), ujawniających stosunek partii do modernizacji państwa, umożliwiło wskazanie zasadniczych różnic między partiami w tym względzie. Promodernizacyjna orientacja programu Platformy Obywatelskiej jest wyraźna, odstępstwa zaś Prawa i Sprawiedliwości od interpretacji właściwych dla opcji przeciwnej (miks podejścia właściwego dla dependystów i zwolenników alternatywnego rozwoju) tak rzadkie, że obie partie można bez większych wahań uznać za przedstawicieli — w pierwszym wypadku — imitatorów, w drugim — rewolucjonistów. Wątpliwość budzi jedynie informatywność kryterium otwartości na społeczną partycypację i podmiotowość społeczeństwa. Różni-

ce między partiami okazały się w tej płaszczyźnie nieistotne, zakładana zaś niechęć imitatorów do społecznej partycypacji i podmiotowości społeczeństwa nie wystąpiła w programie wyborczym Platformy Obywatelskiej.

Jak się wydaje — uzyskane w badaniu wyniki mogą stanowić podstawę do dalszych prac mających na celu doskonalenie narzędzia służącego klasyfikacji oraz — w dalszej perspektywie — bardziej precyzyjnego badania obejmującego całe spektrum partii politycznych uczestniczących w wyborach parlamentarnych. Interesujące byłoby także przeanalizowanie zmian, jakie zachodzą w stanowiskach partii (w przypadku objętych testem partii zasadnym wydaje się badanie wszystkich programów wyborczych). Ze względu na podobny przebieg i tempo procesów transformacyjnych możliwe wydaje się również zastosowanie narzędzia do badania partii w innych państwach tej części Europy (np. Republika Czeska, Słowacja, Węgry).

Bibliografia

- BUDGE I., ROBERTSON D., HEARLE D.: *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge 1987.
- BUKOWSKA X., CZEŚNIK M.: *Analiza treści programów wyborczych polskich partii politycznych 1991—2001*. W: *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*. Red. R. MARKOWSKI. Warszawa 2003.
- CASTLES F., MAIR P.: *Left-Right Political Scales: Some „Expert” Judgements*. “European Journal of Political Review” 1984, Vol. 12.
- GRABOWSKA M.: *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki po 1989 roku*. Warszawa 2004.
- GROCHMAŁSKI P.: *Neomoderniści a klasycy modernizacji — przyczynek do teorii modernizacji*. W: *Koncepcje modernizacji we współczesnej myśli politycznej*. Red. A. WOJTAS, R. BAECKER, M. LISIECKI. Toruń 2008.
- INGELHART R., KLINGEMANN H.-D.: *Party Identification, Ideological Preference, and the Left-right Dimension among Western Mass Publics*. In: *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Eds. I. BUDGE, D. ROBERTSON, D. HEARLE. Cambridge 1987.
- JASIEWICZ K.: *Anarchia czy pluralizm? Podziały polityczne i zachowania wyborcze w roku 1991 i 1993*. W: *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a scena polityczna*. Red. S. GEBETHNER. Warszawa 1995.
- KOWALIK T.: *www.polskatransformacja.pl*. Warszawa 2009.
- KRASNODĘBSKI Z.: *Demokracja peryferii*. Gdańsk 2003.
- LESZCZYŃSKI A.: *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943—1980*. Warszawa 2013.
- MARKOWSKI R.: *Propozycja „Manifesto Research Group”: metoda, wyniki, problemy — komentarz*. W: *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*. Red. R. MARKOWSKI. Warszawa 2003.
- MORAWSKI W.: *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*. Warszawa 2009.

- REYKOWSKI J.: *Spór między lewicą a prawicą: oś konfliktu społeczno-ekonomicznego*. W: *Naród, władza, społeczeństwo*. Red. A. JASIŃSKA-KANIA, J. RACIBORSKI. Warszawa 1996.
- RUSZKOWSKI P.: *Segmentacja społeczeństwa polskiego*. Warszawa 2012.
- SANI G., SARTORI G.: *Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies*. In: *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Eds. H. DAALDER, P. MAIR. London 1983.
- STANISZKIS J.: *Postkomunizm. Próba opisu*. Gdańsk 2001.
- SZAWIEL T.: *Podział lewica — prawica w polityce oraz w szerszym kontekście kulturowym*. W: *Budowanie demokracji: podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*. Red. M. GRABOWSKA, T. SZAWIEL. Warszawa 2001.
- SZCZEPAŃSKI M.S.: *Ani Elizjum, ani Hades. Piętnastolecie polskiej transformacji w perspektywie socjologicznych teorii zmiany*. W: *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*. Red. J. WASILEWSKI. Warszawa 2006.
- SZTOMPKA P.: *Socjologia zmian społecznych*. Przeł. J. KONIECZNY. Kraków 2005.
- WNUK-LIPIŃSKI E.: *Paradoksy zmiany ustrojowej*. W: *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989*. Red. I. KRZEMIŃSKI. Warszawa 2011.
- ŻUKOWSKI T.: *Polska scena polityczna w latach 1991—1992 w świetle wyników wyborów: ciągłość i zmiany*. W: *Wybory '91 a polska scena polityczna*. Red. S. GEBETHNER, J. RACIBORSKI. Warszawa 1992.

Marcin Dobrowolski

Uniwersytet Warszawski
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Przywódstwo polityczne w opozycji Przypadek Jarosława Kaczyńskiego

Abstract: Political leadership in opposition. The case study of Jarosław Kaczyński

The aim of this article is to characterize the determinants of the political leadership of Jarosław Kaczyński in 2007—2015 to two groups. First, I will explain the institutional and relational conditions of his leadership in the party Law and Justice. He was its president for the entire period of its stay in the political opposition. Secondly, I will describe the key elements affecting the maintenance of a strong bond J. Kaczyński had with his followers, who consequently remained the electorate of his party. Their voices enabled Law and Justice to win parliamentary election in 2015.

Keywords: political leadership, leader, political opposition, Law and Justice, Jarosław Kaczyński, Polish political parties

Wprowadzenie

Rok 2015 zapisał się w historii politycznej Rzeczypospolitej Polskiej jako przełomowy ze względu na wynik wyborów parlamentarnych. Rządząca w okresie od 2007 do 2015 roku koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego ustąpiła miejsca monopartyjnemu rządowi Prawa i Sprawiedliwości, które jako pierwsza partia po 1989 roku zdołało uzyskać większość bezwzględną posiadanych mandatów poselskich. Nie był to jednak debiut u władzy tego ugrupowania, gdyż kierowało ono państwem w latach 2005—2007. Ewenementem nazwać można fakt, że w ciągu ośmioletnie-

go okresu pozostawania w opozycji PiS nie utraciło poparcia społecznego, a wręcz przeciwnie — powiększyło swój elektorat.

W trakcie całego swojego istnienia ugrupowanie Prawo i Sprawiedliwość było w sposób nierozdzielny związane z osobą Jarosława Kaczyńskiego. Był on współtwórcą (wraz z bratem Lechem) owej zarejestrowanej dnia 13 czerwca 2001 roku partii politycznej, a następnie jej prezesem nieprzerwanie od dnia 18 stycznia 2003 roku. W ciągu dwunastu lat stania na czele formacji politycznej zdołał on utożsamić ją z sobą w świadomości wyborców oraz większości recenzentów rzeczywistości społecznej w Polsce. Zarówno jako skuteczny przywódca partyjny, jak i przywódca polityczny, który w latach 2007—2015 funkcjonował w opozycji do rządu PO-PSL, doprowadził on do skonsolidowania wokół PiS istotnej części wyborców o prawicowych poglądach politycznych i prosocjalnym spojrzeniu na kwestie gospodarcze.

Celem postawionym w niniejszym artykule jest zanalizowanie przywództwa politycznego Jarosława Kaczyńskiego wewnątrz i na zewnątrz partii Prawo i Sprawiedliwość oraz cech relacji stworzonej przez niego ze zwolennikami, dzięki którym zdołał on utrzymać swoją zwierzchność i niewrażliwą pozycję w kierownictwie stronnictwa politycznego oraz zbudować odporną na upływ czasu bazę społeczną w elektoracie. Realizując założone zadanie, przybliżę najpowszechniejsze ujęcia przywództwa politycznego oraz pojęcie przywództwa partyjnego. Następnie scharakteryzuję przywództwo Jarosława Kaczyńskiego, korzystając z dwóch nurtów badawczych tego zjawiska: instytucjonalnego i relacyjnego. W tym celu odwołam się do źródeł takich, jak artykuły prasowe i udostępnione w mediach elektronicznych, a bazę statystyczną stanowić będą komunikaty z badań CBOS.

Przywództwo polityczne lidera partii opozycyjnej

Przywództwo polityczne jest zagadnieniem interdyscyplinarnym i głęboko wrośniętym zarówno w indywidualne, jak i w społeczne przejawy polityki w życiu społecznym. Dlatego wymyka się ono próbom dogmatyzacji naukowej. Często, przy okazji przybliżania jego bogactwa definicyjnego, przytacza się uwagę Jamesa M. Burnsa, że przywództwo polityczne jest jednym z najczęściej obserwowanych, lecz zarazem najslabiej zrozumianych zjawisk na świecie¹. Również sami przywódcy polityczni różnorodnie je interpretują. Na przykład Harry Truman, były prezydent USA, uznał, że przywódz-

¹ J.M. BURNS: *Leadership*. New York 1978, s. 2.

two to „umiejętność spowodowania, by inni ludzie robili to, czego nie chcą, i w dodatku lubili to”². Jest to wyjaśnienie lakoniczne, lecz oddające, przynajmniej częściowo, sens tego fenomenu.

Przywództwo jest przez badaczy kwestii społeczno-politycznych rozumiane rozmaicie: jako relacja pomiędzy osobami, które komuś przewodzą, oraz tymi, które podlegają przewodzeniu, to znaczy podążają za przywódcami³. Relacja ta polega na mobilizowaniu zasobów instytucjonalnych, politycznych, psychologicznych i wszelkich innych przez liderów w celu zaspokojenia motywacji obu stron⁴ lub ich podziale między członków grupy⁵. Można również relację rozumieć jako umiejętność pozyskiwania zwolenników i minimalizowania wpływu przeciwników w warunkach istnienia zewnętrznego wroga⁶; jako zdolność rozbudzania zaufania⁷ albo wiary w jakiegoś człowieka lub dzieło⁸, inspirowania do działania⁹, wytwarzania u stronników pozytywnych przekonań na swój temat¹⁰; jako funkcję kultury politycznej¹¹; jako sposób sprawowania władzy opierający się na kreowaniu wrażenia aktywności i celowości swoich działań¹² lub sposób kontrolowania zwolenników, wywierania wpływu na nich i mobilizowania ich do podejmowania skutecznych działań¹³; jako zestaw cech przypisanych jednostkom, dzięki którym są one postrzegane jako przywódcy¹⁴; jako naturalne zachowa-

² E. SZCZEPANIK: *Wybrane elementy kształtowania przywództwa w siłach zbrojnych*. W: *Teoria i praktyka przywództwa wobec wyzwań edukacyjnych*. Red. L. KANARSKI, B. ROKICKI. Warszawa 2002, s. 286.

³ J.J. WIATR: *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*. Łódź 2008, s. 23.

⁴ J.M. BURNS: *Władza przywódcza*. W: *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. T. 1. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1995, s. 261, 263, 265, 268.

⁵ M. HERMANN: *Elementy przywództwa*. W: *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. T. 2. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998, s. 299.

⁶ A. ANTOSZEWSKI: *Przywództwo polityczne*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2007, s. 503—54.

⁷ R. SCRUTON: *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*. Basingstoke—New York 2007, s. 384.

⁸ G. LE BON: *Psychologia tłumu*. [Przeł. B. KAPROCKI]. Warszawa 1997, s. 74—75.

⁹ J.A.F. STONER, R.E. FREEMAN, D.R. GILBERT jr: *Kierowanie*. Przeł. A. EHRLICH. Warszawa 1998, s. 454.

¹⁰ E. SZCZEPANIK: *Wybrane elementy kształtowania...*, s. 286.

¹¹ A. WILDAVSKY: *Kulturowa teoria przywództwa*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Warszawa 1995, s. 277.

¹² B. SZKLARSKI: *Przywództwo symboliczne: między rządzeniem a reprezentacją. Amerykańska prezydentura końca XX wieku*. Warszawa 2006, s. 20.

¹³ K. PIOTROWSKI, M. ŚWIĄTKOWSKI: *Kierowanie zespołami ludzi*. Warszawa 2000, s. 59; F.G. BAILEY: *Humbuggery and Manipulation. The Art of Leadership*. Ithaca—London 1988, s. 11.

¹⁴ R.W. GRIFFIN: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Warszawa 204, s. 553—554.

nie wyrażające się w zdobywaniu zaufania i uznania dla czynów, dominowaniu nad innymi i zyskiwaniu sławy¹⁵. To tylko niektóre z kierunków analizy przywództwa obranych przez politologów i przedstawicieli nauk społecznych oraz humanistycznych. W literaturze podkreśla się, że w przeciwieństwie do władzy, legitymizowanej przez normy prawne i opartej na przymusie, relacja przywódcza jest dobrowolna (legitymizowana przez ludzi) i konkretna (daje się ją przypisać do konkretnej osoby)¹⁶.

Przywództwo polityczne jest jedną z odmian podmiotowo-celowych przywództwa *sensu largo*, obok przywództwa religijnego (duchowego), biznesowego (w organizacji)¹⁷, wojskowego¹⁸, kulturowego (obejmującego również np. sport lub edukację) i wielu innych¹⁹. Cechami odróżniającymi polityczny typ przywództwa od innych są, po pierwsze — stosunek do zasobów, po drugie — cele przywódcy i jego zwolenników²⁰, a po trzecie — zakres podmiotów tworzących więź przywódczą. Dystynkcja w kwestii stosunku do zasobów polega na tym, że o ile w szeroko pojętym przywództwie (zwłaszcza religijnym i biznesowym) chodzi o wytworzenie zasobów, o tyle przywództwo polityczne polega w głównej mierze na ich alokacji. Swoistym dla przywódcy politycznego (a często również jego popleczników²¹) celem jest zdobycie przez niego władzy, natomiast w innych typach przywództwa destynacje bywają odmienne²². Specyfika podmiotowa przywództwa politycznego wynika z jego pokrewieństwa z pojęciem władzy. Przywództwu duchowemu podlegają osoby wyznające określoną religię, wojskowemu — żołnierze, biznesowemu — podwładni danego menedżera. Z kolei krąg osób objętych przywództwem politycznym gromadzi sympatyków wybranych ruchów politycznych, ale może dotyczyć również wszystkich osób zamieszkałych na terenie państwa, w którym przywódca zajmuje najwyższe stanowisko w organach władzy. Niekiedy zaś może ono oddziaływać w mniejszym

¹⁵ A. CHODUBSKI: *Cywilizacyjne formy przywództwa*. W: *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 204, s. 81.

¹⁶ A. ANTOSZEWSKI: *Przywództwo polityczne...*, s. 497—498; E. SZCZEPANIK: *Wybrane elementy kształtowania...*, s. 286; J.M. BURNS: *Władza przywódcza...*, s. 266, 270; D. KATZ, R.L. KAHN: *Spoleczna psychologia organizacji*. Warszawa 1979, s. 467.

¹⁷ L. KANARSKI: *Przywództwo we współczesnych organizacjach*. Warszawa 2005; G.C. AVERY: *Przywództwo w organizacji. Paradygmaty i studia przypadków*. Przeł. G. DĄBKOWSKI. Warszawa 2009.

¹⁸ P. ŻUKIEWICZ: *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*. Warszawa 2011 s. 51; M. HARTLIŃSKI: *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie*. Olsztyn 2012, s. 66—67.

¹⁹ Zob. B. KACZMAREK: *Przywództwo*. W: *Leksykon pojęć politycznych*. Red. M. KARWAT, J. ZIÓLKOWSKI. Warszawa 2013, s. 286—294.

²⁰ P. ŻUKIEWICZ: *Przywództwo polityczne...*, s. 69.

²¹ M. WEBER: *Polityka jako zawód i powołanie*. Przeł. P. EGEL, M. WANDER. Kraków 1998, s. 94.

²² P. ŻUKIEWICZ: *Przywództwo polityczne...*, s. 69.

lub większym stopniu na całą populację świata — proporcjonalnie do globalnej aktywności przywódcy²³. Nawiązanie relacji z przywódcą nie wyklucza bycia stroną innych stosunków przywódczych, także w obrębie jednej odmiany podmiotowo-celowej, co oznacza, że na przykład przywódca polityczny partii politycznej może być jednocześnie przywódcą politycznym państwa, pełniąc godność prezydenta lub premiera.

Wśród wielu typologii przywództwa politycznego szczególne znaczenie dla niniejszego opracowania ma dychotomia przywódca u władzy — przywódca w opozycji, przedstawiona przez Jerzego J. Wiatra²⁴ i zasygnalizowana przez Zbigniewa Machelskiego²⁵. Podług niej, przywództwo występuje nie tylko wówczas, gdy osoba je sprawująca dzierży w swym ręku ster rządów. Może trwać także wtedy, gdy liderzy pełnią funkcje państwowe, na przykład są deputowanymi w parlamencie, lecz ich możliwości ogranicza fakt, że większość mandatariuszy w izbie ustawodawczej pozostaje pod wpływem innego przywódcy — premiera, prezydenta bądź architekta koalicji rządzącej. Liderzy mniejszości najczęściej przechodzą wówczas do opozycji, ustawiając się w kontrze do władarzy państwa i formułując alternatywne propozycje rozstrzygnięcia przez nich najważniejszych kwestii politycznych. Ich pozycja w grupie (np. partii, ruchu politycznym) pozwala im nadal zachowywać miano przywódcy, choć będzie to ten typ oddziaływania, które nazywa się przywództwem w opozycji albo przywództwem opozycyjnym²⁶.

Doniosłość istnienia opozycji parlamentarnej dla prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego wyjaśnili między innymi Eugeniusz Zwierzchowski²⁷, Leszek Garlicki²⁸, Stanisław Bożyk²⁹, Krzysztof Łabędź i Magdalena Mikołajczyk³⁰ oraz Bogusław Banaszak³¹. Opozycja polityczna jest rozumiana formalnie jako prawo do wyrażania sprzeciwu wobec decyzji i zamiarów podejmowanych przez reprezentantów władzy i przedstawiania

²³ U. JAKUBOWSKA: *Przywództwo polityczne*. W: *Podstawy psychologii politycznej*. Red. K. SKARŻYŃSKA. Poznań 2002, s. 85.

²⁴ J. J. WIATR: *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*. Łódź 2008, s. 44.

²⁵ Z. MACHELSKI: *Przywódca opozycji...*, s. 179.

²⁶ Zob. M. HARTLIŃSKI: *Przywództwo partyjne w Polsce*. Toruń 2011, s. 98—100; J.J. WIATR: *Przywództwo polityczne...*, s. 44—45.

²⁷ E. ZWIERZCHOWSKI: *Opozycja parlamentarna*. W: *Opozycja parlamentarna*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Warszawa 2000, s. 10, 17, 242.

²⁸ L. GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2011, s. 13, 230.

²⁹ S. BOŻYK: *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*. Warszawa 2005, s. 10—11; IDEM: *Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej*. „Przegląd Sejmowy” 204, nr 5 (64), s. 37, 42—45.

³⁰ Zob. Red. K. ŁABĘDŹ, M. MIKOŁAJCZYK: *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*. Kraków 2001.

³¹ B. BANASZAK: *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Warszawa 2007, s. 277—278.

własnych projektów rozwiązań problemów politycznych, a także osobowo — jako zespół ludzi tworzący alternatywną przeciwwagę dla polityków trwających u steru rządów³². Prawo do opozycji jest konstytutywnym wyznacznikiem demokratyczności reżimu politycznego³³. Opozycja polityczna spełnia trzy podstawowe zadania — kontestuje, kontroluje i partycypuje. Pierwsze z nich zostało już w skrócie przybliżone. Funkcja kontrolna opozycji zasadza się na weryfikowaniu zgodności działań władzy z obowiązującym prawem³⁴, a ponadto na badaniu stopnia realizacji przez rządzących ich obietnic złożonych przed wyborami, w których zwyciężyli³⁵. Partycypowanie opozycji w życiu politycznym oznacza, że jest ona przygotowana zarówno programowo, jak i personalnie do przejścia odpowiedzialności za państwo w momentach, które to legalnie umożliwiają. Są to najczęściej wybory powszechne (ale także np. utworzenie nowego gabinetu w wyniku zmiany w składzie koalicji rządowej). Pozwala to na pokojową wymianę elit rządzących³⁶.

Forma zorganizowania opozycji zależy od systemu politycznego danego państwa. Rzeczpospolita Polska jest w myśl Konstytucji RP uchwalonej dnia 2 kwietnia 1997 roku demokratycznym państwem prawnym o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów i zaznaczoną nadrzędną pozycją suwerena, którym jest naród³⁷. W układzie władz naczelnych, do których należą Sejm RP i Senat RP (władza ustawodawcza), Prezydent RP i Rada Ministrów (władza wykonawcza) oraz sądy i trybunały (władza sądownicza)³⁸, najdonioślejsze kompetencje posiadają Sejm oraz Rada Ministrów, organy wieloosobowe. Oznacza to, że podmioty takie, jak partie polityczne, mają szansę uzyskać większy wpływ na obsadę stanowisk państwowych niż nawet najwybitniejsi politycy, lecz działający indywidualnie. Dlatego to wokół partii, posiadających wystarczająco rozbudowane zaplecze kadrowe, strukturę organizacyjną oraz środki finansowe, ogniskuje się energia polityczna w Polsce. Poprzez uczestnictwo w wyborach do władz naczelnych lub samorządowych tylko niektóre z nich uzyskują możliwość rządzenia, pozostałe natomiast próbują ustanowić dla nich przeciwwagę ideologiczną, programową i osobową.

³² Zob. Z. MACHELSKI: *Przywódca opozycji...*, s. 179.

³³ R. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Kraków 1995.

³⁴ M. KULESZA, A. BARBASIEWICZ: *Gabinety polityczne w polskim ustroju administracyjnym*. W: *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego rządzenia*. Red. D. BACH-GOLECKA. Kraków—Nowy Sącz 2007, s. 77.

³⁵ Zob. E. ZWIERZCHOWSKI: *Opozycja parlamentarna...*, s. 22, 26.

³⁶ Zob. Z. MACHELSKI: *Przywódca opozycji ...*, s. 179.

³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483. art. 4 ust. 1.

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483. art. 10.

Studium przywództwa politycznego Jarosława Kaczyńskiego w opozycji

W rezultacie wyborów parlamentarnych przeprowadzonych dnia 21 października 2007 roku komitet partii Prawo i Sprawiedliwość uzyskał 32,11% głosów osób uprawnionych do głosowania, dzięki czemu objął on 166 mandatów poselskich³⁹. Z kolei w wyborach parlamentarnych odbytych w dniu 9 października 2011 roku komitet PiS zgromadził głosy 29,89% wyborców, co przełożyło się na 157 mandatów w izbie pierwszej parlamentu⁴⁰. W obu przypadkach partia nie była zwycięzcą wyborów — największy odsetek głosów zdobyła dwukrotnie Platforma Obywatelska, która w koalicji z Polskim Stronnictwem Ludowym przez osiem lat tworzyła rząd i większość parlamentarną. Prawo i Sprawiedliwość w tym okresie było największym liczebnie ugrupowaniem opozycyjnym. Należy wspomnieć, że liczba wyborców PiS w latach 2007, 2011 i 2015 była wyższa niż w 2005 roku⁴¹, co oznacza, że poparcie dla niej w ciągu dziesięciolecia 2005—2015 nie tylko nie zmalało, ale wręcz wzrosło. Stało się to pomimo stale wysokiego odsetka elektoratu negatywnego tej partii⁴². Świadczyło to o ustabilizowanym poparciu dla Prawa i Sprawiedliwości utrzymującym się na pułapie od 20% do 30% i rzadko fluktuującym. Umożliwia to wyciągnięcie wniosku, że odsetek wyborców tej formacji wynoszący ok. 15%—25% nazwać można „twardym” elektoratem PiS, co potwierdzały wyniki badań sondażowych⁴³.

Wyborcy PiS byli najsilniej związani z popieraną przez siebie partią spośród wszystkich osób uprawnionych do głosowania. Świadczy o tym ich identyfikacja z interesami i poglądami ugrupowania politycznego, niezmienna w czasie i utrzymująca się na poziomie ponad 90% wskazań. W roku 2010 wyniosła ona 93%, w roku 2012 — 97%. W tym samym czasie liczba potencjalnych wyborców PO deklarujących zgodność swoich zapatrywań z pro-

³⁹ Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r., Dz. U. 2007 nr 198 poz. 1438.

⁴⁰ Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., Dz. U. 2011 nr 218 poz. 1294.

⁴¹ PiS uzyskało wówczas 26,99% głosów. W roku 2007 na komitet zagłosowało niemal 2 mln osób więcej, w 2011 r. — ponad 1 mln osób więcej, a w 2015 r. — ponad 2,5 mln osób więcej.

⁴² *Komunikat z badań CBOS. Siła preferencji politycznych, alternatywy wyborcze i elektoraty negatywne* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_149_07.PDF, s. 9 (dostęp: 4.05.2016)].

⁴³ Zob. *Twardy elektorat: największy mają PO i PiS* [<http://www.tvp.info/5266364/polska/twardy-elektorat-najwiekszy-maja-po-i-pis/>] (dostęp: 4.05.2016)].

gramem stronnictwa spadła z 96% do 89%. Utożsamianie się elektoratów z innymi partiami z reguły nie przekraczało 90%⁴⁴. Elektorat Prawa i Sprawiedliwości był zmobilizowany do wspierania tej partii w wyższym stopniu od adherentów innych partii politycznych. Około 65% sympatyków ugrupowania, któremu przewodził J. Kaczyński, było już miesiąc przed wyborami pewnych oddania na nie swojego głosu. Tym samym wykluczali oni możliwość poparcia jakichkolwiek innych ugrupowań. Analogiczny odsetek dla pozostałych stronnictw politycznych był przeszło o 10 p.p. niższy⁴⁵. Zdyscyplinowanie zwolenników PiS uwidoczniło się również w najznaczniejszym odsetku odpowiedzi odmownych na prośbę o wskazanie przez respondenta partii drugiego wyboru, jeżeli takową posiadał⁴⁶. Subordynacja sympatyków tej partii nie osłabła wraz z upływem czasu. W roku 2015, a więc niemal osiem lat po utracie przez PiS władzy, jego elektorat najlepiej oceniał swoją partię (współczynnik wynoszący 1,59 w skali od -3 do 3) spośród wszystkich wyborców, którym zadano to samo pytanie odnoszące się do ich stronnictw pierwszego wyboru (współczynnik dla sympatyków PO to 0,97, a dla Kukiz'15 — 1,42)⁴⁷.

Przywództwo partyjne Jarosława Kaczyńskiego

Przywództwo polityczne w naukach o polityce podlega dalszemu klasyfikowaniu w celach badawczych. W zależności od usytuowania przywódcy w strukturze władz państwa wyróżnić można przywództwo parlamentarne, przywództwo prezydenckie bądź przywództwo szefa rządu (np. premierowskie, kanclerskie). Natomiast w związku z pierwszoplanową rolą partii poli-

⁴⁴ *Komunikat z badań CBOS. Reprezentatywność głównych partii politycznych* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_164_10.PDF, s. 7—9 (dostęp: 4.05.2016)]; *Komunikat z badań CBOS. Reprezentatywność partii politycznych* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_056_12.PDF, s. 11—17 (dostęp: 4.05.2016)].

⁴⁵ *Komunikat z badań CBOS. Siła preferencji politycznych, alternatywy wyborcze i elektoraty negatywne* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_149_07.PDF, s. 2 (dostęp: 4.05.2016)].

⁴⁶ *Komunikat z badań CBOS. Siła preferencji politycznych, alternatywy wyborcze i elektoraty negatywne* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_149_07.PDF, s. 5 (dostęp: 4.05.2016)].

⁴⁷ *Komunikat z badań CBOS. Sympatia i niechęć do partii i inicjatyw politycznych* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_099_15.PDF (dostęp: 4.05.2016)].

Komunikat z badań CBOS. Siła preferencji politycznych, alternatywy wyborcze i elektoraty negatywne, s. 7 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_149_07.PDF (dostęp: 4.05.2016)].

tycznych wykształciło się pojęcie przywództwa partyjnego⁴⁸. Jest to szczególny typ przywództwa politycznego kreowany nierzadko przez polityków mających przemożny wpływ na procesy polityczne w państwie. Można je, za Maciejem Hartlińskim, zdefiniować jako zdolność do efektywnego mobilizowania swoich zwolenników wewnątrz partii⁴⁹. W Polsce za przywódcę partyjnego uważa się najczęściej polityka pełniącego funkcję przewodniczącego lub prezesa ugrupowania politycznego. Osoba taka może zajmować jednocześnie stanowisko w organach władzy naczelnej — być premierem, prezydentem lub przewodniczącym klubu poselskiego⁵⁰. Przywództwo w partii rozpoznaje się poprzez analizę dwóch czynników — osobowego (poszukuje się odpowiedzi na pytanie, dlaczego właśnie ta osoba jest uznawana za przywódcę partyjnego) i proceduralnego (rozpatruje się formalnoprawne i rzeczywiste sposoby selekcji przywódcy oraz cofnięcia jego legitymacji do bycia liderem partii).

Analizując złożoność przywództwa politycznego Jarosława Kaczyńskiego, warto odwołać się do więcej niż tylko jednego trendu badawczego tego zjawiska. Posiłkując się wyliczeniem dokonany przez Krzysztofa Zubę⁵¹, można przyjąć, że najodpowiedniej w kontekście niniejszego opracowania będzie oprzeć się na nurtach instytucjonalnym oraz interakcyjnym. Przywództwo w znaczeniu instytucjonalnym jest rezultatem naukowego roztrząsania kwestii pozycji, zadań, ról i funkcji pełnionych przez przywódcę w ramach pewnej zorganizowanej struktury politycznej oraz władzy, jaką w wyniku tego uzyskuje. W omawianym przypadku instytucją tą będzie partia Prawo i Sprawiedliwość, której przewodniczy J. Kaczyński. Natomiast przywództwo polityczne w ujęciu interakcyjnym jest rezultatem skierowania uwagi uczonych na istotę relacji przywódcy z grupą lub grupami zwolenników⁵². Na tym polu dostrzec należy nie tylko więź łączącą J. Kaczyńskiego z członkami PiS, ale również postrzeganie jego osoby przez wyborców tej partii.

Jarosław Kaczyński pełnił funkcję prezesa PiS niezmiennie od dnia 18 stycznia 2003 roku⁵³ przez cały okres pozostawania tej partii w opozycji (oraz jej rządów w latach 2005—2007), prolongując swoje przewodnictwo o kolejne kadencje. Stanowisko to zostało ujęte wraz z pozostałymi władza-

⁴⁸ Zob. P. MAJ: *Przywództwo partyjne w Polsce (1989—2010)*. W: *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*. Red. W. KONARSKI, A. DURSKA, S. BACHRYNOWSKI. Warszawa 2011, s. 208.

⁴⁹ M. HARTLIŃSKI: *Przywództwo partyjne...*, s. 294.

⁵⁰ M. HARTLIŃSKI: *Przywództwo polityczne...*, s. 127—129.

⁵¹ K. ZUBA: *Przywództwo w teorii nauk politycznych*. W: *Przywództwo polityczne...*, s. 14, 28.

⁵² L.J. EDINGER: *Political Science and Political Biography (II): Reflections on the Study of Leadership*. "The Journal of Politics" 1964, Vol. 26, No 3, s. 649—650.

⁵³ *Kaczyński, następca Kaczyńskiego* [<http://www.wprost.pl/ar/38437/Kaczynski-nastepca-Kaczynskiego-akt1/>] (dostęp: 4.05.2016)].

mi naczelnymi partii w Statucie Prawa i Sprawiedliwości w art. 11 ust. 1⁵⁴. Prezes jest jednocześnie członkiem Kongresu, Rady Politycznej, Komitetu Politycznego oraz Zjazdu Okręgowego. Mimo że według Statutu najwyższą władzę w partii sprawuje Kongres PiS, to Prezes jest jej najwyższą władzą wykonawczą⁵⁵. Jego kompetencje wobec Kongresu obejmują wnioskowanie o uchwalenie przez Kongres szczegółowego trybu wyboru, działania Kongresu w formie regulaminu⁵⁶ oraz zwoływanie jego posiedzeń⁵⁷. Natomiast do uprawnień samodzielnych Prezesa PiS należy: a) reprezentowanie partii na zewnątrz, b) realizacja uchwał Kongresu oraz Rady Politycznej, jak również c) kierowanie bieżącą działalnością ugrupowania, w tym pracami Rady Politycznej (której posiedzenia może zwoływać z inicjatywy władz partii lub własnej; dysponuje on również inicjatywą uchwałodawczą), Komitetu Politycznego (któremu przewodniczy) oraz przedstawicielstw w parlamencie (za pośrednictwem ich przewodniczących); ponadto, Prezes PiS: d) zwołuje pierwsze posiedzenia Krajowej Komisji Rewizyjnej oraz Koleżeńskiego Sądu Dyscyplinarnego i wnosi o zwołanie pierwszego posiedzenia Rady Regionalnej, e) wnioskuje w sprawach: regulaminów władz naczelnych, dokonania przez Komitet wiążącej wykładni przepisów statutu oraz sposobu wyboru, powoływania i odwoływania członków władz partii (w tym Skarbnika), f) określa zakres działań i kompetencji wiceprezesów, Przewodniczącego Komitetu Wykonawczego oraz Skarbnika, g) udziela upoważnień do reprezentowania PiS w organizacjach lub strukturach powstałych w wyniku zawartych porozumień, h) koordynuje działania związane z akcjami społeczno-politycznymi podejmowanymi przez ugrupowanie, i) przedkłada do akceptacji Komitetu Politycznego kandydatów partii w wyborach parlamentarnych, do Parlamentu Europejskiego oraz na urząd Prezydenta RP, j) ustala wzory dokumentów członkowskich, k) ustala zasady dotyczące gromadzenia dokumentacji osobowej w partii, l) powołuje likwidatora w przypadku podjęcia decyzji o likwidacji partii⁵⁸. Może on również podjąć decyzję w sprawach niecierpiących zwłoki, przypisanych do kompetencji Komitetu Politycznego⁵⁹, wydać postanowienie o zawieszeniu członka PiS w związku z uzasadnionym przypuszczeniem, iż naraził on dobre imię lub działał na szkodę partii⁶⁰, a także wnieść o wszczęcie przez Rzecznika Dyscyplinarne-

⁵⁴ Statut Prawa i Sprawiedliwości, [<http://pis.org.pl/media/download/09b9d6252ebde63eccb406f5954645adae1539d.pdf> (dostęp: 4.05.2016)].

⁵⁵ Statut Prawa i Sprawiedliwości, art. 12 ust. 1. art. 15 ust. 1.

⁵⁶ Statut Prawa i Sprawiedliwości, art. 12 ust. 2 pkt 3.

⁵⁷ Statut Prawa i Sprawiedliwości, art. 14 ust. 1.

⁵⁸ Statut Prawa i Sprawiedliwości, art. 15—19; Zob. M. HARTLIŃSKI: *Przywództwo polityczne...*, s. 151.

⁵⁹ Statut Prawa i Sprawiedliwości, art. 19 ust. 3.

⁶⁰ Statut Prawa i Sprawiedliwości, art. 7 ust. 2.

go postępowania dyscyplinarnego wobec członka PiS⁶¹ oraz o wykluczenie z partii przez Komitet Polityczny⁶².

Zakres kompetencji Prezesa PiS w porównaniu do uprawnień posiadanych przez szefów innych partii politycznych jest szeroki. Władza organizacyjna Jarosława Kaczyńskiego w partii jest skoncentrowana na dziedzinach takich, jak zarządzanie członkostwem i członkami partii, kreowanie korpusu osobowego władz partii oraz nadzorowanie funkcjonowania organów PiS. Tym samym uzyskuje on realny wpływ na obsadę osobową władz ugrupowania, w tym Kongresu PiS (w którym partycypuje), czyli organu wyznaczającego tożsamość ideową oraz program polityczny partii, a także zdolnego do zmiany Statutu Prawa i Sprawiedliwości. Konkludując, Prezes PiS posiada możliwości normatywne, które pozwalają mu skupić w swoim ręku wszystkie kluczowe aspekty funkcjonowania tego stronnictwa politycznego. Z tego powodu należy stwierdzić, że przywództwo instytucjonalne J. Kaczyńskiego w partii Prawo i Sprawiedliwość jest silne, również na tle liderów pozostałych formacji politycznych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Istotną przesłanką trwania relacji przywódczej jest przekonanie zwolenników, że tylko konkretny przywódca, którego popierają, będzie w stanie zrealizować ich cele. W okresie lat 2006—2014, począwszy od wyborów samorządowych w roku 2006, kandydaci komitetów tworzonych przez Prawo i Sprawiedliwość siedmiokrotnie z rządu wzięli udział w wyborach, w których nie byli w stanie osiągnąć najwyższego sumarycznie odsetka zdobytych głosów w skali kraju⁶³. Mimo to przywództwo Jarosława Kaczyńskiego nie zostało poważnie zakwestionowane, chociaż pojawiły się wewnątrz stronnictwa pojedyncze głosy nawołujące do korekty jego stylu⁶⁴. Wśród członków Prawa i Sprawiedliwości panowało przekonanie, że jedynym spoiwem

⁶¹ Statut Prawa i Sprawiedliwości, art. 42 ust. 1 pkt 1.

⁶² Statut Prawa i Sprawiedliwości, art.t. 41.

⁶³ Wliczono: wybory parlamentarne w latach 2007 i 2011, wybory do samorządu w latach 2006 i 2010, wybory do Parlamentu Europejskiego w latach 2009 i 2014 oraz wybory prezydenckie w roku 2010.

⁶⁴ Po przegranych wyborach do parlamentu w 2011 r. grupa prominentnych działaczy PiS ze Zbigniewem Ziobrą na pierwszym planie, promująca wizerunek partii pozbawiony radykalizmu, została obarczona odpowiedzialnością za porażkę. W odpowiedzi na to Z. Ziobro wysunął postulat demokratyzacji partii lub jej podziału na dwie formacje: centrową i narodową. W oczywisty sposób ograniczyłoby to potencjał przywódczy Jarosława Kaczyńskiego, mimo że autor pomysłów zadeklarował swoją lojalność wobec niego. Zob. *Podział PiS?*, [<http://gosc.pl/doc/992372.Podzial-PiS>] (dostęp: 4.05.2016)]; *Ziobro przemówi w poniedziałek. W „Uważam Rze” ujawnia o co naprawdę mu chodzi. Deklaruje lojalność, ale żąda zmian* [<http://wpolityce.pl/polityka/120752-ziobro-przemowi-w-poniedzialek-w-uwazam-rze-ujawnia-o-co-naprawde-mu-chodzi-deklaruje-lojalnosc-ale-zada-zmian>] (dostęp: 4.05.2016)].

ideowym i politycznym tej partii jest osoba prezesa⁶⁵. W sytuacji, gdyby takiej osoby zabrakło, PiS uległoby ideologicznej, wizerunkowej i politycznej erozji, a jego działacze straciliby możliwość urzeczywistniania swoich interesów.

Jarosław Kaczyński w opinii członków PiS, zwłaszcza pełniących funkcje decyzyjne w partii, oraz osób blisko związanych z tym ugrupowaniem był politykiem wybitnym i nieporównywalnym pod względem talentów politycznych z żadnym innym przedstawicielem polskiej sceny partyjnej. Do zalet stanowiących o jego wyjątkowości zaliczyli oni na przykład zdolności strategiczne, intuicję polityczną, zmysł przewidywania skutków przeprowadzanych reform oraz trafność w doborze kadry kierowniczej⁶⁶, intelektualizm i wiedzę⁶⁷, determinację i umiejętność wychodzenia z politycznych opresji⁶⁸, cierpliwość⁶⁹, komunikatywność i chęć nawiązywania kontaktu z szeregowymi członkami stronnictwa⁷⁰. Jak można zauważyć, są to przymioty właściwe politykom obdarzonym charyzmą, która w przekonaniu Maxa Webera jest jednym z trzech uprawomocnień panowania politycznego⁷¹. Wypowiedzi utrzymane w tym tonie służyły również budowaniu autorytetu przywódczego prezesa PiS na zewnątrz stronnictwa politycznego, w jego elektoracie. Innymi atrybutami J. Kaczyńskiego, wedle działaczy PiS, były między innymi szarmancki stosunek do kobiet, kultura osobista⁷², naturalność i wiarygodność⁷³. O respekcie okazywanym Jarosławowi Kaczyńskiemu mogło

⁶⁵ *Kurski: Kaczyński przynajmniej na 10 lat* [<http://rozrywka.dziennik.pl/news/artykuly/85535,kurski-kaczynski-przynajmniej-na-10-lat.html>], (dostęp: 4.05.2016)]; *Krzysztof Katka. PiS się zbiera* [http://wyborcza.pl/1,76842,7623670,PiS_sie_zbiera.html] (dostęp: 4.05.2016)].

⁶⁶ E. WILK: *Uległość*. „Polityka” 2016, nr 15, s. 20.

⁶⁷ *Prof. Gliński: Kaczyński to wielki lider i wybitny intelektualista* [<http://fakty.interia.pl/polska/news-prof-gliniski-kaczynski-to-wielki-lider-i-wybitny-intelektual,nId,1916708>] (dostęp: 4.05.2016)].

⁶⁸ *Andrzej Duda: Jarosław Kaczyński wybitny i krystaliczny* [<http://fakty.interia.pl/raporty/raport-wybory-prezydenckie-2015/aktualnosci/news-andrzej-duda-jaroslaw-kaczynski-wybitny-i-krystaliczny,nId,1733975>] (dostęp: 4.05.2016)].

⁶⁹ *Prof. Staniszkis znów chwali Kaczyńskiego. „Widac jego spokój”* [<http://www.frona.pl/a/prof-staniszkis-znow-chwali-kaczynskiego-widac-jego-spokoj,44573.html>] (dostęp: 4.05.2016)].

⁷⁰ *Girzyński chwali Kaczyńskiego. „Doskonaly pomysl”* [<http://www.wprost.pl/ar/208274/Girzynski-chwali-Kaczynskiego-Doskonaly-pomysl/>] (dostęp: 4.05.2016)].

⁷¹ M. WEBER: *Polityka jako zawód...*, s. 57—58.

⁷² *Sylwia Ługowska, nowa ULUBIENICA Jarosława Kaczyńskiego: Kobieta czuje się przy prezesie wyjątkowo* [http://www.se.pl/wiadomosci/polska/kobieta-czuje-sie-przy-prezesie-wyjatkowo_190621.html] (dostęp: 4.05.2016)].

⁷³ *„Ela i Joanna to panienki, które uwierzyły w ściemę”* [<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ela-i-Joanna-to-panienki-ktore-uwierzyly-w-sciemie,wid,12885032,wiadomosc.html>] (dostęp: 4.05.2016)].

świadczyć nierzadkie używanie przez wypowiadających się o nim polityków PiS formy grzecznościowej „pan”⁷⁴, rzadko spotykanej w odniesieniu do innych osób ze świata polityki.

Istotnymi okolicznościami kształtującymi postrzeganie przywództwa Jarosława Kaczyńskiego wewnątrz partii były jego nieprzewidywalność oraz bezwzględność wobec osób należących do PiS, lecz wyrażających daleko posunięty sceptycyzm wobec działań podejmowanych przez prezesa. W latach 2007—2015 stronnictwo to w wyniku konfliktów z J. Kaczyńskim opuścili między innymi politycy tacy, jak Michał Kamiński, Adam Bielan⁷⁵, Joanna Kluzik-Rostkowska, Elżbieta Jakubiak⁷⁶, Paweł Kowal⁷⁷, Zbigniew Ziobro, Tadeusz Cymański, Jacek Kurski⁷⁸, Ludwik Dorn⁷⁹, Kazimierz Ujazdowski i Paweł Zalewski⁸⁰. Głównym zarzutem do nich adresowanym była nielojalność wobec partii i jej władz (mimo że przeważnie byli oni członkami jej organów). Konsekwencją, z jaką prezes PiS usuwał z szeregów ugrupowania osoby manifestujące odmienny światopogląd, sprawiła, że pozostali przedstawiciele PiS utwierdzili się w uznaniu jego skuteczności w zarządzaniu strukturą partyjną. Jednocześnie zaczęli oni unikać wyrażania szczerych, lecz niezgodnych z linią kierownictwa opinii na tematy związane z funkcjonowaniem PiS i państwa⁸¹. W obu przypadkach doszło do zacieśnienia więzi między przywódcą partyjnym i grupą członkowską, ale odbyło się to kosztem częściowej utraty przez ową relację waloru dobrowolności. Postępowanie wbrew woli lidera groziło bowiem utratą legitymacji partyjnej.

⁷⁴ Zob. „Ufam, że wewnątrz PiS jest możliwość debaty” [<http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/301012,ufam-ze-wewnatrz-pis-jest-mozliwosc-debaty.html> (dostęp: 4.05.2016)]; „Polacy mają wielkie zaufanie do Kaczyńskiego”, [<http://wiadomosci.wp.pl/kat,4892,title,Polacy-maja-wielkie-zaufanie-do-Kaczynskiego,wid,12242355,wiadomosc.html> (dostęp: 4.05.2016)].

⁷⁵ Bielan, Kamiński i Poncyłjusz już nie w PiS [<http://www.tvp.info/338644/bielan-kaminski-i-poncyljusz-juz-nie-w-pis> (dostęp: 4.05.2016)].

⁷⁶ Kluzik-Rostkowska i Jakubiak wyrzucone z PiS. Szkodziły [<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/kluzik-rostkowska-i-jakubiak-wyrzucone-z-pis-szkodzily,151400.html> (dostęp: 4.05.2016)].

⁷⁷ Kowal i Dudziński zrezygnowali z członkostwa w PiS [<http://www.wprost.pl/ar/218794/Kowal-i-Dudzinski-zrezygnowali-z-czlonkostwa-w-PiS.html> (dostęp: 4.05.2016)].

⁷⁸ Czystka w PiS: Ziobro, Kurski i Cymański wyrzuceni [<http://polska.newsweek.pl/czystka-w-pis-ziobro-kurski-i-cymanski-wyrzuceni,84154,1,1.html>, (dostęp: 4.05.2016)].

⁷⁹ Dorn wyrzucony z PiS [<http://www.wprost.pl/ar/142136/Dorn-wyrzucony-z-PiS/> (dostęp: 4.05.2016)].

⁸⁰ Ujazdowski i Zalewski odchodzą z PiS [<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/ujazdowski-i-zalewski-odchodza-z-pis,43282.html> (dostęp: 4.05.2016)].

⁸¹ Por. M. GÓRKA: *Przywództwo pseudocharyzmatyczne po wyborach parlamentarnych w roku 2007 w Polsce*. W: *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*. Red. W. KONARSKI, A. DURSKA, S. BACHRYNOWSKI. Warszawa 2011, s. 287.

Nieprzewidywalność jako cecha przywództwa Jarosława Kaczyńskiego⁸² pozwalająca mu utrzymać dyscyplinę wewnątrz stronnictwa dotyczyła przede wszystkim jego decyzji personalnych. Oprócz przybliżonych w poprzednim akapicie przypadków eliminowania potencjalnych oponentów przejawiała się ona również w doborze osób wchodzących w skład organów naczelnych partii lub będących kandydatami do objęcia stanowisk państwowych, a także mających odpowiadać za przeprowadzenie jej kampanii wyborczych bądź być ich pierwszoplanowymi postaciami. Prezes PiS, podejmując niespodziewane decyzje, utrzymywał działaczy ugrupowania w permanentnej mobilizacji oraz ingerował w krzepnące strefy wpływów prominentów, dążąc do ich zrównoważenia. Częściowa wymiana elit partyjnych poprzez rekomendowanie na ważne funkcje albo promowanie na listach wyborczych szerzej nieznanymi publicznie kandydatek i kandydatów⁸³ sprawiała zaś, że aktywiści Prawa i Sprawiedliwości mogli uwierzyć, iż sumiennym wykonywaniem obowiązków wobec stronnictwa będą mogli rozwinąć i przyspieszyć swoje kariery polityczne.

Przywództwo polityczne Jarosława Kaczyńskiego w relacji z elektoratem partii

W tym miejscu podjęty zostanie wątek przywództwa politycznego w opozycji Jarosława Kaczyńskiego jako niekwestionowanego lidera partii Prawo i Sprawiedliwość. Jego zwolennikami pozostawała, obok członków stronnictwa, którego jest prezesem, również część Polaków stanowiąca elektorat PiS w wyborach do organów państwowych. Silne przywództwo partyjne J. Kaczyńskiego oraz fakt, że był on współzałożycielem tego obozu

⁸² K. Szewczuk: *Rafał Matyja: to kluczowe narzędzie przywództwa Jarosława Kaczyńskiego* [<http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/rafal-matyja-to-kluczowe-narzedzie-przywodztwa-jaroslaw-kaczynskiego-wywiad/wvgr5b> (dostęp: 4.05.2016)].

⁸³ Najlepszym przykładem takiego postępowania jest fenomen „aniołków Kaczyńskiego”, czyli grupy kobiet wyróżnionych na podstawie klucza merytorycznego lub metrykalnego. Zob. *Najnowszy spot PiS: Trzy kobiety i Kaczyński*, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6209122,Najnowszy_spot_PiS__Trzy_kobiety_i_Kaczynski.html (dostęp: 4.05.2016)]; *Aniolki PiS na scenie. „Chcemy wprowadzić świeżość* [<http://polska.newsweek.pl/aniolki-pis-na-scenie--chcemy-wprowadzic-swiezosc,82318,1,1.html> (dostęp: 4.05.2016)]. Niespodzianką dla większości obserwatorów życia politycznego, jak również dla części członków PiS, było między innymi wysunięcie kandydatur Andrzeja Dudy na urząd Prezydenta RP, Beaty Szydło na godność prezesa Rady Ministrów albo powołanie Marcina Mastalerka na stanowisko rzecznika prasowego PiS.

politycznego, powinny w teorii bezpośrednio przełożyć się na intensywność identyfikowania się sympatyków PiS z tym politykiem.

Zaskakuje, że aż 89% elektoratu PiS podzieliło pogląd, według którego partie polityczne są źródłem większej liczby negatywnych niż pozytywnych wydarzeń w Polsce. Wyborcy żadnej innej partii nie ocenili aż tak krytycznie postępowania stronnictw politycznych (średnia, i tak bardzo wysoka, dla wszystkich respondentów wyniosła 83%). Pesymizm ów skorelowany był z obojętnym nastawieniem do reżimu politycznego. Osoby głosujące na PiS częściej od innych pozostawiły bez rozstrzygnięcia pytanie o swój stosunek do demokracji bądź autorytaryzmu jako pożądanego formy rządów⁸⁴. Były one bardziej od innych przekonane do tego, że demokracja w Polsce zmierza w złym kierunku. Jednocześnie w ich mniemaniu zlikwidowanie systemu partyjnego w Rzeczypospolitej odbyłoby się mimo wszystko ze szkodą dla państwa (to opinia 41% respondentów głosujących na PiS). Pozwala to przypuszczać, że wśród stronników Prawa i Sprawiedliwości dobitniej wydatnia się przedmiotowe podejście do demokracji i partyjności traktowanych jako użyteczne w danym momencie narzędzie sprawowania rządów w kraju. W razie konieczności skonsolidowania władzy chętniej od pozostałych obywateli wyraziliby oni zgodę na odejście od pluralizmu i demokracji na rzecz innych form rządów, jeśli byłoby to dla nich korzystne. To z kolei zdaje się potwierdzać supozycję, że udzielili oni poparcia Prawu i Sprawiedliwości nie jako partii politycznej, lecz pewnej idei, wokół której zinstytucjonalizowało się to stronnictwo.

Ideą ową była, przynajmniej częściowo, postać Jarosława Kaczyńskiego jako przywódcy politycznego zdolnego do przeistoczenia stosunków społecznych, które w ówczesnej formie, w opinii elektoratu PiS, dyskryminowały ich i pozbawiały należnego im miejsca w historii. Wyborców Prawa i Sprawiedliwości na tle wszystkich osób uprawnionych do głosowania w latach 2007—2015 cechował zaostrowany rygoryzm moralny. Znacznie mniejszy ich odsetek w porównaniu do odsetka elektoratu PO bądź SLD byłby w stanie poprzeć polityka sprzeciwiającego się normom religijnym, obyczajowym lub będącego w konflikcie z prawem⁸⁵. Jarosław Kaczyński odpowiadał ich wyobrażeniom zarówno jako intelektualista — prawnik w stopniu doktora, patriota — demonstrując swoje przywiązanie do religii katolickiej i wartości rodzinnych, jak i polityk — opowiadając się za wizją silnego państwa, radykalnym tępieniem zachowań patogennych i korupcyjnych w przestrzeni publicznej oraz dekomunizacją i przewartościowaniem symboli narodowych.

⁸⁴ *Komunikat z badań CBOS. Opinie o działalności partii politycznych* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_140_11.PDF, s. 4—7 (dostęp: 4.05.2016)].

⁸⁵ *Komunikat z badań CBOS. Oczekiwania wobec polityków — funkcje publiczne a życie prywatne* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_118_13.PDF, s. 4 (dostęp: 4.05.2016)].

Jarosław Kaczyński w okresie pozostawania partii PiS w opozycji parlamentarnej postrzegany był przez elektorat PiS inaczej niż przez pozostałą część zbioru respondentów, która prezentowała ambiwalentny stosunek do tego polityka, chociaż odsetek osób mających negatywną opinię na jego temat był nieco wyższy. Sympatycy Prawa i Sprawiedliwości byli niemal jednomyślni w przypisywaniu prezesowi tego stronnictwa przymiotów takich, jak przywiązanie do tradycji i wartości narodowych, zrozumienie problemów zwykłych ludzi i troska o ich los, znajomość realiów politycznych, uczciwość (zostały one za każdym wskazane przez ponad 85% respondentów deklarujących popieranie PiS). Również właściwości umysłu J. Kaczyńskiego: inteligencja, konsekwencja, stanowczość, dar przekonywania i patriotyzm zostały wymienione przez co najmniej 75% osób należących do elektoratu PiS. Zbliżony odsetek osób uznał go za dobrego przywódcę. Interesujący w tym kontekście jest fakt wyeksponowania przez prawie połowę zwolenników PiS nieustępliwości i niezmienności poglądów J. Kaczyńskiego jako rysów jego charakteru⁸⁶. Można przypuścić, że w świetle innych wskazań były to dla elektoratu PiS akceptowane lub wręcz pożądane cechy przywódcy politycznego.

Więź przywódcza ze zwolennikami PiS była przez Jarosława Kaczyńskiego utrzymywana za pośrednictwem środków masowego przekazu oraz bezpośrednich spotkań terenowych z potencjalnymi wyborcami. W tym kontekście jego atutami były autentyczność i konsekwencja, z jaką głosił on publicznie własne poglądy. Sprawiało to, że jego zwolennicy, którzy nie aprobowali współczesnego „menedżerskiego” stylu uprawiania polityki⁸⁷ i mieli negatywną opinię o politykach jako warstwie społecznej, ufali mu i wierzyli w jego posłannictwo. Prezes PiS przedstawiał siebie jako polityka z powołania, w odróżnieniu od rywali traktujących politykę jako zawód⁸⁸, operując uproszczonymi hasłami, takimi jak sprawiedliwość, solidarność, tradycja, niezależność. Do ich nasilenia, a zarazem uwierzytelnienia, doszło po katastrofie samolotu pod Smoleńskiem, w której zginął między innymi prezydent RP Lech Kaczyński (brat Jarosława) oraz wielu pierwszorzędnych przedstawicieli między innymi Prawa i Sprawiedliwości. W dyskursie publicznym pojawiła się nowa narracja i doskonale wpasowała się ona w szerszy nurt rozliczeń z przeszłością, obecny w wypowiedziach J. Kaczyńskiego od początku istnienia PiS.

Sprzężenie Jarosława Kaczyńskiego z jego zwolennikami, których utożsamiać można z „twardym” elektoratem PiS, było widoczne szczególnie silnie w momentach kryzysów, które dotknęły tę partię po wyborach parlamen-

⁸⁶ Komunikat z badań CBOS. *Wizerunki liderów partyjnych* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_114_11.PDF, s. 3 (dostęp: 4.05.2016)].

⁸⁷ P. MAJ: *Przywódcztwo partyjne...*, s. 215.

⁸⁸ Zob. M. WEBER: *Polityka jako zawód...*

tarnych w roku 2007 i 2011. Wiara w przywództwo tego polityka nie osłabła jednak w żadnym z tych przypadków. Przez elektorat PiS wynik głosowania do izb ustawodawczych w roku 2007 został odebrany jako kontratak „salonu”, którego interesy w latach 2005—2007 zostały zagrożone przez rząd koalicyjny, na którego czele stanął Kazimierz Marcinkiewicz, zmieniony następnie przez samego prezesa PiS. Poczucie, że proces przywracania sprawiedliwości w Polsce został zahamowany przez ludzi, za których sprawą doszło do wytworzenia się nierówności społecznych i ekonomicznych, sementował wyborców Prawa i Sprawiedliwości oraz wzmocnił ich przekonanie o słuszności poczynań J. Kaczyńskiego. Natomiast w 2011 roku, gdy jego przywództwo zostało zagrożone przez grupę działaczy domagających się zmian w funkcjonowaniu partii, badanie przeprowadzone przez TNS OBOP ujawniło, iż ponad 2/3 sympatyków (ułamek ten odpowiada szacowanemu odsetkowi „twardego” elektoratu) PiS nie chciało lub nie potrafiło wskazać nikogo innego zdolnego objąć po nim schedę, także spośród zantagonizowanych z Kaczyńskim polityków PiS⁸⁹.

Siłę identyfikacji wyborców PiS z ich przywódcą politycznym uwydatniło inne badanie. Poproszono w nim losowo dobranych respondentów o rozpatrzenie hipotetycznej sytuacji, w której w ich okręgu wyborczym kandydowałoby jedynie liderzy polskich partii politycznych. 79% adherentów partii Prawo i Sprawiedliwość oznajmiło o swoim poparciu dla Jarosława Kaczyńskiego. Był to najwyższy zanotowany w badaniu odsetek — elektorat PO wyraził gotowość do zagłosowania na Donalda Tuska w 72%, 77% zwolenników SLD wsparłoby Grzegorza Napieralskiego, a jedynie 42% wyborców PSL oddałoby głos na Waldemara Pawlaka⁹⁰. Trzy pierwsze z wymienionych partii charakteryzował w tym okresie elektorat „przyzwyczajony” do modelu partii z wyodrębnionym silnym przywództwem (choć w przypadku SLD należałoby ująć to zjawisko przez pryzmat PZPR, w której władza pierwszego sekretarza była odmianą systemu wodzowskiego⁹¹). Dowiodło to, że J. Kaczyński cieszył się wówczas najsilniejszą legitymacją jako przywódca partyjny — mimo że jego formalny wpływ na politykę państwa był mniejszy niż D. Tuska, a nawet W. Pawlaka.

⁸⁹ *Sympatycy PiS wierzą w przywództwo Kaczyńskiego* [<http://www.tvp.info/5606172/sympatycy-pis-wierza-w-przywodztwo-kaczynskiego>] (dostęp: 4.05.2016)].

⁹⁰ *Komunikat z badań CBOS. Liderzy partyjni a poparcie dla partii politycznych* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_40_11.PDF], s. 3 (dostęp: 4.05.2016)].

⁹¹ B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI: *Typ i forma państwa*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2007, s. 81.

Rekapitulacja

Relacja łącząca Jarosława Kaczyńskiego, występującego jako prezes Prawa i Sprawiedliwości, z członkami tej partii oraz z jej elektoratem, trwająca w latach 2007—2015, a zatem w okresie pozostawania PiS w opozycji, może zostać określona mianem przywódczej. Polityk ten osiągnął bezdyskusyjny prymat we współzałożonym przez siebie stronnictwie, łącząc szerokie kompetencje wynikające z przepisów statutu z głęboką admiracją okazywaną mu przez jego działaczy. Wynikała ona jednak w pewnej mierze ze strachu przed utratą swojej pozycji politycznej, co unaocznia, jak silny jest wpływ J. Kaczyńskiego na porządek wewnętrzny w PiS, gdyż sama groźba wyciągnięcia konsekwencji dyscyplinarnych wobec aktywistów działała na nich motywująco i odstraszaingly zarazem. Jednocześnie relacja ta nakazuje natężyć ostrożność w ocenie zachowań prezesa PiS i w przyporządkowywaniu ich do kategorii przejawów przywództwa partyjnego bądź represyjnej władzy instytucjonalnej.

Wyjątkowość więzi łączącej stronników PiS (potwierdzona wynikami badań) z tą partią wskazywała na to, że jej źródła tkwiły nie w samej partii jako zorganizowanym bycie politycznym, lecz w przywódce, który ją skonfigurował. Przypuszczenie to było podparte rezultatem pomiaru identyfikacji elektoratów ze stronnictwami politycznymi. Wynikało z niego jednoznacznie, że w każdym z przeprowadzonych badań dla ponad 61%—68% sympatyków PiS było to ugrupowanie, dla którego nie widzieli alternatywnej możliwości wyboru na rynku partyjnym (co potwierdza wysuniętą wcześniej tezę szacującą odsetek „twardego” elektoratu PiS na ok. 2/3 wszystkich jego wyborców). Pozostałe 32%—39% uważało PiS za „nieco” bliższe ich światopoglądowi od pozostałych ośrodków kreowania polityki. Żadna inna partia objęta sondażem nie zdołała tak skutecznie związać z sobą wyborców. Co najwyżej 40%—50% elektoratów ugrupowań wiodących na polskiej scenie politycznej uznawała je za zdecydowanie najbardziej odpowiadające ich przekonaniom⁹². Inny był zatem charakter relacji elektoratu PiS z partią, za który w większym stopniu niż zazwyczaj odpowiadało utożsamienie się wyborców z osobą jego lidera, Jarosława Kaczyńskiego.

O skuteczności przywództwa tego polityka w opozycji świadczy najwyraźniej fakt, iż zdołał on zbudować trwałą relację z „twardym” elektoratem. Spoistość tej relacji porównywalna była jedynie z siłą więzi łączącej SLD

⁹² *Komunikat z badań CBOS. O postępującej alienacji partii politycznych* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_026_13.PDF, s. 6—7 (dostęp: 4.05.2016)]; *Komunikat z badań CBOS. Stosunek do instytucji państwa oraz partii politycznych po 25 latach* [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_068_14.PDF, s. 9—10 (dostęp: 4.05.2016)].

i jego „tradycyjnych” wyborców, których większość wspierała to ugrupowanie z sentymentu do dokonań doby Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Bez ich głosów PiS nie zdołałoby wygrać wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w 2015 roku, pomimo napływu wyborców rozczarowanych rządami koalicji PO-PSL i wzrostu liczby obywateli deklarujących przywiązanie do wartości uznawanych za konserwatywne i narodowe.

Bibliografia

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r.* Dz. U. 2005 nr 195 poz. 1626.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.* Dz. U. 2007 nr 198 poz. 1438.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.* Dz. U. 2011 nr 218 poz. 1294.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r.* Dz. U. 2015 poz. 1731.

Literatura naukowa

Monografie i inne opracowania książkowe

- AVERY G.C.: *Przywództwo w organizacji. Paradygmaty i studia przypadków.* Przeł. G. DĄBKOWSKI. Warszawa 2009.
- BANASZAK B.: *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych.* Warszawa 2007.
- BAILEY F.G.: *Hunbuggery and Manipulation. The Art of Leadership.* Ithaca—London 1988.
- BOŻYK S.: *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP.* Warszawa 2005.
- BURNS J.M.: *Leadership.* New York 1978.
- Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych.* Red. K. ŁĄBĘDŹ, M. MIKOŁAJCZYK. Kraków 2001.
- DAHL R.: *Demokracja i jej krytycy.* Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Kraków 1995.
- GARLICKI L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu.* Warszawa 2011.
- GRIFFIN R.W.: *Podstawy zarządzania organizacjami.* Przeł. M. RUSIŃSKI. Warszawa 2004.
- HARTLIŃSKI M.: *Przywództwo partyjne w Polsce.* Toruń 2011.
- HARTLIŃSKI M.: *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie.* Olsztyn 2012.
- KANARSKI L.: *Przywództwo we współczesnych organizacjach.* Warszawa 2005.
- KATZ D., KAHN R.L.: *Spoleczna psychologia organizacji.* [Przeł. B. CZARNIAWSKA]. Warszawa 1979.

- PIOTROWSKI K., ŚWIĄTKOWSKI M.: *Kierowanie zespołami ludzi*. Warszawa 2000.
- LE BON G.: *Psychologia tłumy*. Przeł. B. KAPROCKI. Warszawa 1997.
- SCRUTON R.: *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*. Basingstoke—New York 2007.
- STONER J.A.F., FREEMAN R. E., GILBERT D.R. jr.: *Kierowanie*. Przeł. A. EHRLICH. Warszawa 1998.
- SZKLARSKI B.: *Przywództwo symboliczne: między rządzeniem a reprezentacją. Amerykańska prezydentura końca XX wieku*. Warszawa 2006.
- WEBER M.: *Polityka jako zawód i powołanie*. Przeł. A. KOPACKI, P. DYBEL. Kraków 1998.
- WIATR J.J.: *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*. Łódź 2008.
- ŻUKIEWICZ P.: *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*. Warszawa 2011.

Słowniki encyklopedyczne

- KACZMAREK B.: *Przywództwo*. W: *Leksykon pojęć politycznych*. Red. M. KARWAT, J. ZIÓŁKOWSKI. Warszawa 2013.

Studia i artykuły naukowe

- ANTOSZEWSKI A.: *Przywództwo polityczne*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2007, s. 497—520.
- BOŻYK S.: *Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej*. „Przegląd Sejmowy”, 2004, nr 5(64), s. 27—46.
- BURNS J.M.: *Władza przywódcza*. W: *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, T. 1. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1995, s. 261—273.
- CHODUBSKI A.: *Cywilizacyjne formy przywództwa*. W: *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 2004, s. 81—97.
- GÓRKA M.: *Przywództwo pseudocharyzmatyczne po wyborach parlamentarnych w roku 2007 w Polsce*. W: *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*. Red. W. KONARSKI, A. DURSKA, S. BACHRYNOWSKI. Warszawa 2011, s. 277—296.
- HERMANN M.: *Elementy przywództwa*. W: *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. T. 2. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998, s. 297—313.
- JAKUBOWSKA U.: *Przywództwo polityczne*. W: *Podstawy psychologii politycznej*. Red. K. SKARŻYŃSKA. Poznań 2002, ss. 82—107.
- KULESZA M., BARBASIEWICZ A.: *Gabinety polityczne w polskim ustroju administracyjnym*. W: *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego rządzenia*. Red. D. BACH-GOLECKA. Kraków—Nowy Sącz 2007, s. 29—52.
- MACHELSKI Z.: *Przywódcą opozycji w demokracji plebiscytarnej*. W: *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 2004, s. 179—196.
- MAJ P.: *Przywództwo partyjne w Polsce (1989—2010)*. W: *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*. Red. W. KONARSKI, A. DURSKA, S. BACHRYNOWSKI. Warszawa 2011, s. 208—221.
- SZCZEPANIK E.: *Wybrane elementy kształtowania przywództwa w siłach zbrojnych*. W: *Teoria i praktyka przywództwa wobec wyzwań edukacyjnych*. Red. L. KANARSKI, B. ROKICKI. Warszawa 2002, s. 285—290.
- SZMULIK B., ŻMIGRODZKI M.: *Typ i forma państwa*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2007, s. 47—100.
- WILDAVSKY A.: *Kulturowa teoria przywództwa*. W: *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. T. 1. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1995, s. 274—287.

ZUBA K.: *Przywództwo w teorii nauk politycznych*. W: *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 2004, s. 11—31.

ZWIERZCHOWSKI E., *Opozycja parlamentarna*. W: *Opozycja parlamentarna*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Warszawa 2000, s. 9—29.

Czasopisma

WILK E.: *Uległość*. „Polityka” 2016, nr 15, s. 20—22.

Źródła internetowe

Andrzej Duda: Jarosław Kaczyński wybitny i krystaliczny, z dn. 15 maja 2015 r. [<http://fakty.interia.pl/raporty/raport-wybory-prezydenckie-2015/aktualnosci/news-andrzej-duda-ja-roslaw-kaczynski-wybitny-i-krystaliczny,nId,1733975> (dostęp: 4.05.2016)].

Aniolki PiS na scenie. „Chcemy wprowadzić świeżość”, z dn. 20 września 2011 r. [<http://polska.newsweek.pl/aniolki-pis-na-scenie--chcemy-wprowadzic-swiezosc,82318,1,1.html> (dostęp: 4.05.2016)].

Atak w siedzibie PiS-u. Nie żyje asystent europośla, z dn. 19 października 2010 [<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/atak-w-siedzibie-pis-u-nie-zyje-asystent-europo-sla,212591.html> (dostęp: 4.05.2016)].

Bielan, Kamiński i Poncyljusz już nie w PiS, z dn. 20 listopada 2010 r. [<http://www.tvp.info/3386404/bielan-kaminski-i-poncyljusz-juz-nie-w-pis> (dostęp: 4.05.2016)].

Czystka w PiS: Ziobro, Kurski i Cymański wyrzuceni, z dn. 4 listopada 2011 r. [<http://polska.newsweek.pl/czystka-w-pis--ziobro--kurski-i-cymanski-wyrzuceni,84154,1,1.html> (dostęp: 4.05.2016)].

Dorn wyrzucony z PiS, z dn. 21 października 2008 r. [<http://www.wprost.pl/ar/142136/Dorn-wyrzucony-z-PiS/> (dostęp: 4.05.2016)].

„Ela i Joanna to panienki, które uwierzyły w ściemę”, z dn. 3 stycznia 2011 r. [<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ela-i-Joanna-to-panienki-ktore-uwierzyly-w-sciemewid,12885032,wiadomosc.html> (dostęp: 4.05.2016)].

Girzyński chwali Kaczyńskiego. „Doskonały pomysł”, z dn. 6 września 2010 r. [<http://www.wprost.pl/ar/208274/Girzynski-chwali-Kaczynskiego-Doskonaly-pomysl/> (dostęp: 4.05.2016)].

Kaczyński, następca Kaczyńskiego, y dn. 18 stycznia 2003 r. [<http://www.wprost.pl/ar/38437/Kaczynski-nastepca-Kaczynskiego-aktl/> (dostęp: 4.05.2016)].

Katka Krzysztof: PiS się zbiera, z dn. 4 marca 2010 r. [http://wyborcza.pl/1,76842,7623670,PiS_sie_zbiera.html (dostęp: 4.05.2016)].

Kluzik-Rostkowska i Jakubiak wyrzucone z PiS. Szkodziły, z dn. 5 listopada 2010 r. [<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/kluzik-rostkowska-i-jakubiak-wyrzucone-z-pis-szkodzily,151400.html> (dostęp: 4.05.2016)].

Komunikat z badań CBOS, *Sila preferencji politycznych, alternatywy wyborcze i elektoraty negatywne*, BS/149/2007, wrzesień 2007 r. [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_149_07.PDF (dostęp: 4.05.2016)].

Komunikat z badań CBOS, *Reprezentatywność głównych partii politycznych*, BS/164/2010, grudzień 2010 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_164_10.PDF (dostęp: 4.05.2016)].

Komunikat z badań CBOS, *Reprezentatywność partii politycznych*, BS/56/2012, kwiecień 2012 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_056_12.PDF (dostęp: 4.05.2016)].

Komunikat z badań CBOS, *O agresji w polskim życiu politycznym*, BS/156/2010, listopad 2010 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_156_10.PDF (dostęp: 4.05.2016)].

Komunikat z badań CBOS, *Wizerunki liderów partyjnych*, BS/114/2011, wrzesień 2011 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_114_11.PDF (dostęp: 4.05.2016)].

- Komunikat z badań CBOS, *Opinie o działalności partii politycznych*, BS/140/2011, listopad 2011 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_140_11.PDF (dostęp: 4.05.2016)].
- Komunikat z badań CBOS, *Liderzy partyjni a poparcie dla partii politycznych*, BS/40/2011, kwiecień 2011 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_040_11.PDF (dostęp: 4.05.2016)].
- Komunikat z badań CBOS, *O postępującej alienacji partii politycznych*, BS/26/2013, marzec 2013 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_026_13.PDF (dostęp: 4.05.2016)].
- Komunikat z badań CBOS, *Oczekiwania wobec polityków — funkcje publiczne a życie prywatne*, BS/118/2013, sierpień 2013 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_118_13.PDF (dostęp: 4.05.2016)].
- Komunikat z badań CBOS, *Stosunek do instytucji państwa oraz partii politycznych po 25 latach*, NR 68/2014, maj 2014 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_068_14.PDF (dostęp: 4.05.2016)].
- Komunikat z badań CBOS, *Sympatia i niechęć do partii i inicjatyw politycznych*, NR 99/2015, lipiec 2015 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_099_15.PDF (dostęp: 4.05.2016)].
- Komunikat z badań CBOS, *Zainteresowanie polityką i poglądy polityczne w latach 1989—2015. Deklaracje ludzi młodych na tle ogółu badanych*, NR 135/2015, październik 2015 [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_135_15.PDF, s. 12 (dostęp: 4.05.2016)].
- Kowal i Dudziński zrezygnowali z członkostwa w PiS, z dn. 21 listopada 2010 r. [<http://www.wprost.pl/ar/218794/Kowal-i-Dudzinski-zrezygnowali-z-czlonkostwa-w-PiS.html> (dostęp: 4.05.2016)].
- Kurski: Kaczyński przynajmniej na 10 lat, z dn. 7 stycznia 2009 r. [<http://rozrywka.dziennik.pl/news/artykuly/85535,kurski-kaczynski-przynajmniej-na-10-lat.html> (dostęp: 4.05.2016)].
- Najnowszy spot PiS: Trzy kobiety i Kaczyński, z dn. 21 stycznia 2009 r. [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6209122,Najnowszy_spot_PiS__Trzy_kobiety_i_Kaczyński.html (dostęp: 4.05.2016)].
- Podział PiS?, z dn. 21 października 2011 r. [<http://gosc.pl/doc/992372.Podzial-PiS> (dostęp: 4.05.2016)].
- „Polacy mają wielkie zaufanie do Kaczyńskiego”, z dn. 20 maja 2010 r. [<http://wiadomosci.wp.pl/kat,4892,title,Polacy-maja-wielkie-zaufanie-do-Kaczynskiego,wid,12242355,wiadomosc.html> (dostęp: 4.05.2016)].
- Prof. Gliński: Kaczyński to wielki lider i wybitny intelektualista, z dn. 5 listopada 2015 r. [<http://fakty.interia.pl/polska/news-prof-gliniski-kaczynski-to-wielki-lider-i-wybitny-intelektual,nId,1916708> (dostęp: 4.05.2016)].
- Prof. Staniszkis znów chwali Kaczyńskiego. „Widać jego spokój”, z dn. 1 grudnia 2014 r. [<http://www.frona.pl/a/prof-staniszkis-znow-chwali-kaczynskiego-widac-jego-spoj,44573.html> (dostęp: 4.05.2016)].
- Sylvia Ługowska, nowa ulubienica Jarosława Kaczyńskiego: Kobieta czuje się przy prezesie wyjątkowo, z dn. 14 czerwca 2011 r. [http://www.se.pl/wiadomosci/polska/kobieta-czuje-sie-przy-prezesie-wyjatkowo_190621.html (dostęp: 4.05.2016)].
- Sympatycy PiS wierzą w przywództwo Kaczyńskiego, z dn. 4 listopada 2011 r. [<http://www.tvp.info/5606172/sympatycy-pis-wierza-w-przywodztwo-kaczynskiego> (dostęp: 4.05.2016)].
- Szewczuk Katarzyna: Rafał Matyja: to kluczowe narzędzie przywództwa Jarosława Kaczyńskiego, z dn. 23 lutego 2016 r. [<http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onegoie/rafal-matyja-to-kluczowe-narzedzie-przywodztwa-jaroslaw-kaczynskiego-wywiad/wvgr5b> (dostęp: 4.05.2016)].
- Twardy elektorat: największy mają PO i PiS, z dn. 16 września 2011 [<http://www.tvp.info/5266364/polska/twardy-elektorat-najwiekszy-maja-po-i-pis/> (dostęp: 4.05.2016)].
- „Ufam, że wewnątrz PiS jest możliwość debaty”, z dn. 6 września 2010 r. [<http://wiadomosci>]

dziennik.pl/polityka/artykuly/301012,ufam-ze-wewnatrz-pis-jest-mozliwosc-debaty.html (dostęp: 4.05.2016)].

Ujazdowski i Zalewski odchodzą z PiS, z dn. 12 grudnia 2007 r. [<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/ujazdowski-i-zalewski-odchodza-z-pis,43282.html>] (dostęp: 4.05.2016)].

Ziobro przemówi w poniedziałek. W „Uważam Rze” ujawnia o co naprawdę mu chodzi. Deklaruje lojalność, ale żąda zmian, z dn. 23 października 2011 r. [<http://wpolityce.pl/polityka/120752-ziobro-przemowi-w-poniedzialek-w-uwazam-rze-ujawnia-o-co-naprawde-mu-chodzi-deklaruje-lojalnosc-ale-zada-zmian>] (dostęp: 4.05.2016)].

Jarosław Jendrysko
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Rola Jednej Rosji na rosyjskiej scenie politycznej

Abstract: A role of United Russia party on the Russian political scene

A political success of Vladimir Putin on the Russian political scene has been lasting only because of his political background, in the form of United Russia party. Based on partnership relations between President and party were possible only in base of Russian party system evolution. A purpose of this article is to expose a role of United Russian party in process of formation leader party system and simultaneously paying attention on attitude of President in the face of political background. The most important factors, which have been influence on party system evolution, there were institutional changes.

Keywords: Russian party system, party of power, leader party, evolution, president

Wstęp

Fala demokratyzacji związana z rozpadem ZSRR przyniosła Rosji w latach dziewięćdziesiątych XX wieku wiele zmian w licznych dziedzinach życia. W odniesieniu do przeobrażeń polityczno-instytucjonalnych, najistotniejszych z punktu widzenia niniejszej pracy, najważniejszym aktem prawnym wprowadzającym całkiem nowy, jak dotąd nieznaną ład polityczny, była przyjęta w ogólnonarodowym referendum 12 grudnia 1993 roku Konstytucja Federacji Rosyjskiej¹. Ustawa zasadnicza z wyłącznie kosmetycznymi zmia-

¹ Konstytucja Rossijskiej Fiedieracyji priniata na wsienarodnom gołosowanii 12 diekabria 1993 goda s poprawkami.

nami przetrwała do czasów współczesnych. Niewątpliwie do najważniejszych zasad wymienionego aktu prawnego należy trójpodział władzy, który odzwierciedlają instytucje Prezydenta, Rządu, dwuizbowego Parlamentu oraz sądów. Nie wprowadzono jednak regulacji zapewniających równowagę systemową pomiędzy wymienionymi instytucjami, co doprowadziło do zahamowania procesu demokratyzacji, a w późniejszych latach nawet do jej regresji.

Pełnię władzy na mocy konstytucji otrzymał Prezydent, posiadający całkowitą kontrolę nad rządem, decydujący o kształcie decyzyjnych elit politycznych w parlamencie, wywierający wpływ na najważniejsze w państwie organy sądowe. Oznacza to, że przez ponad dwie dekady w Rosji konsolidował się system, który od samego początku istnienia nie był zrównoważony instytucjonalnie, ani nie posiadał narzędzi wzajemnej kontroli poszczególnych organów władzy. W efekcie system partyjny nie był determinowany *stricte* międzypartyjną rywalizacją, ale raczej podziałem na zwolenników polityki prezydenta i jej przeciwników. Taki podział sceny politycznej sprzyjał utrwalaniu się modelu, w którym rzeczywisty wpływ na władzę miało wyłącznie ugrupowanie, które stanowiło bezpośrednie zaplecze polityczne prezydenta.

Należy jednak podkreślić, że odpowiednie rozwiązania instytucjonalne, obejmujące swym zakresem partie polityczne i ordynacje wyborcze, a także zmiana personalna na urządzie prezydenta, doprowadziły do ewolucji roli partii proprezydenckich w systemie władzy. Funkcjonujące w latach dziewięćdziesiątych partie władzy, do których zaliczyć można Demokratyczny Wybór Rosji, Nasz Dom — Rosję, Ruch „Jedność” oraz ruch Ojczyzna — Cała Rosja, istniały przede wszystkim w celu zapewnienia przeciwwagi dla przeważającej opozycji, a także w celu zagwarantowania sukcesu wyborczego Borysa Jelcyna². Z kolei momentem mającym najistotniejszy wpływ na ukształtowanie się systemu partii wodzowskiej było pojawienie się na scenie politycznej Władimira Putina. Doprowadziło ono bowiem do zmiany relacji na linii prezydent — partia.

Ugrupowania polityczne popierające głowę państwa przestały być, jak dotąd, jedynie narzędziem do wygrywania wyborów, stały się przede wszystkim partnerem, który w sposób permanentny wspiera politykę prezydenta. Naturalnie, dodać należy, że determinantami ewolucji systemu partyjnego były również wydarzenia z początku lat dziewięćdziesiątych (m.in. rozpad ZSRR, transformacja ustrojowa), specyfika systemowa Rosji (nadrzędna pozycja prezydenta, słabość parlamentu), rozwiązania prawne (ustawa o partiach politycznych, ordynacje wyborcze), jak również kultura polityczna,

² E. ZIELIŃSKI: *Współczesna Rosja. Studium polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1995, s. 44.

która jako najmniej mierzalny czynnik mogła stanowić źródło politycznej apatii rosyjskich elit politycznych.

Celem postawionym w niniejszym opracowaniu będzie zatem ukazanie, w jaki sposób partia Jednej Rosji przyczyniła się do ewolucji systemu partii władzy do systemu partii wodzowskiej. Owe przeobrażenie dotyczy zarówno partii jako nowej organizacji politycznej o stabilnej strukturze i poglądach pokrywających się z kursem polityki prezydenta, jak i zmiany postawy głowy państwa wobec własnego zaplecza politycznego, które przestało pełnić funkcję środka pozwalającego osiągnąć sukces w kampanii wyborczej, a zastąpienie jej postrzeganiem partii jako partnera, który jest w stanie zapewnić długoletnie i stabilne rządy. Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotne jest również położenie akcentu na czynnik instytucjonalny jako najważniejszy element, który pozwolił na przejście z systemu partii władzy do systemu partii wodzowskiej. Połączenie instytucji głowy państwa z posiadaną przez Jedną Rosję większością absolutną w parlamencie doprowadziło bowiem do monopolizacji sceny politycznej, przejawiającej się w objęciu pełnej kontroli nad wszystkimi najważniejszymi organami władzy państwowej.

Geneza partii wodzowskiej

Proces kształtowania się partii wodzowskiej nastąpił nieformalnie po wyborach parlamentarnych w 1999 roku oraz mianowaniu Władimira Putina na stanowisko premiera rządu. Wówczas to ugrupowania prorządowe uzyskały wysoki odsetek głosów, który pozwolił im na powołanie do życia Rady Konsultacyjnej, stanowiącej podwaliny dla konsolidacji środowisk prokremłowskich. Formalną cezurą przekształcenia rosyjskiego systemu partyjnego w model partii wodzowskiej były wygrane przez Jedną Rosję wybory parlamentarne w 2003 roku. Ówczesne zwycięstwo, patrząc z perspektywy lat, pozwoliło na pełną monopolizację aparatu państwa, przejawiającą się w pełnej kontroli wszystkich najważniejszych organów władzy.

Należy jednak podkreślić, że sukces Jednej Rosji nie jest pochodną wyłącznie dobrego rezultatu wyborczego. Możliwość kilkunastoletniego już dominowania sceny parlamentarnej wiąże się przede wszystkim ze zmianą roli, jaką zaczęło odgrywać nowe ugrupowanie proprezydenckie. W tym właśnie okresie nastąpiła ewolucja systemu partii władzy do systemu partii wodzowskiej, której istota polegała na zastąpieniu międzypartyjnej rywalizacji o miano ugrupowania proprezydenckiego ponadpartyjnym zjednoczeniem w tym samym celu (*sic!*). Za najważniejszy akt prawny, konstytuujący niejako przeobrażenie modelu systemu partyjnego w Rosji, uznać można uchwa-

loną w 2001 roku ustawę o partiach politycznych³. Zawarte w niej przepisy, dotyczące niektórych rozwiązań wyborczych, praktycznie wyeliminowały z możliwości kandydowania w wyborach partie regionalne i lokalne, a także wszelkie zrzeszenia gubernatorskie⁴. Rozwiązania instytucjonalne w zakresie systemu partyjnego w erze jelicynowskiej dawały możliwość stosunkowo łatwego tworzenia komitetów wyborczych i kandydowania. Dlatego też partie władzy tworzone były *ad hoc*, z myślą o zwycięstwie w nadchodzącej elekcji. Zazwyczaj trzonem danej formacji była grupa gubernatorów, otoczona wielością nierelevantnych organizacji politycznych różnego typu. Ich słabość strukturalna potęgowana była właściwie nieistniejącym programem politycznym, sprowadzającym się do pustych haseł szeroko rozumianej demokratyzacji — niosących idee bez pragmatycznego zaczepienia. Dlatego też rozwiązania zawarte w ustawie o partiach politycznych można było uznać za instytucjonalne zabezpieczenie przed fragmentaryzacją sceny politycznej o charakterze zarówno zewnętrznym, jako ograniczenie liczby podmiotów uzyskujących mandat wyborczy, jak i wewnętrznym, oznaczającym zapewnienie jedności strukturalnej już istniejących podmiotów.

Program polityczny oraz działalność Jednej Rosji

Niewątpliwie najważniejszą współcześnie partią Federacji Rosyjskiej jest Jedna Rosja, która wygrała rywalizację trzykrotnie w kolejnych wyborach (tj. w latach 2003, 2007, 2011) i ma spore szanse na kolejną reelekcję. By prawidłowo zdefiniować rolę, jaką partia odgrywa (lub powinna odgrywać) w rosyjskim systemie władzy, należy przeanalizować wielopłaszczyznowo jej działalność na przestrzeni lat, jak również przyjrzeć się podstawom programowym pod kątem instytucjonalnym, dającym między innymi odpowiedź na pytanie, jakie stanowisko zajmuje partia wobec urzędu prezydenta oraz polityki, którą prowadzi. Dlatego też, do analizy zawartości programowej w odniesieniu do przekształceń systemu politycznego niezbędne będzie posłużenie się trzema programami politycznymi, publikowanymi bezpośrednio przed wyborami parlamentarnymi. Analiza wskazanych dokumentów powinna pomóc w ukazaniu swego, ideologicznego zawieszenia rosyj-

³ Fiederalnyj zakon ot 11 ijulja 2001 g. N 95-F3 „O političeskich partijach” (s izmienenijami i dopołnienijami).

⁴ Konieczność utworzenia przez partie polityczne oddziałów terenowych w co najmniej połowie podmiotów federalnych. Z kolei ustawa „O podstawowych gwarancjach praw wyborczych i do uczestnictwa w referendum dla obywateli FR” wprowadziła system mieszany proporcjonalno-większościowy, wyeliminowała hegemoniczne partie gubernatorskie.

skiego aparatu władzy, które to nie pozwala na jakiegokolwiek reformy związane z funkcjonowaniem najważniejszych organów władzy.

W celu zapewnienia spójności i przejrzystości niniejszego opracowania, najważniejsze postulaty wyborcze programów politycznych przedstawione zostały w wersji zbiorczej, w której skład weszły dokumenty z lat 2003, 2007 i 2011⁵. Tym samym, w zakresie systemu politycznego, w programie Jednej Rosji postulowano:

- a) tworzenie rządu większości, motywowane brakiem odpowiedzialności władzy;
- b) rozwój systemu wielopartyjnego i stworzenie dla niego podstaw organizacyjnych i prawnych; rozwój współczesnego, wielopartyjnego systemu politycznego; polepszanie warunków politycznej konkurencji i rozwoju wewnątrzpartyjnej demokracji;
- c) uproszczenie wzajemnych relacji struktur władzy ustawodawczej i wykonawczej; efektywne zarządzanie państwem; podwyższenie jakości przedstawicielstwa narodowego;
- d) dostępność informacji o działalności organów władzy dla wszystkich obywateli; społeczne zaufanie do organów władzy;
- e) przeprowadzenie sumiennej reformy administracyjnej, ograniczającej liczbę urzędników państwowych; możliwość wpływania na prace organów; kontrolę obywatelską nad biurokracją;
- f) zniesienie barier nomenklatury i dostępność kariery w organach władzy dla wszystkich;
- g) utworzenie niezawisłych sądów i organów ochrony prawa; umocnienie systemu sądowego;
- h) ochronę środków masowego przekazu przed strukturami komercyjnymi i organami władzy; jawność informacyjną władzy.

Gwoli uzupełnienia zaprezentowanego zestawienia, warto nadmienić jeszcze o kilku postulatach, które znalazły się w programie politycznym z 2007 roku. W zakresie zmian instytucjonalnych warto odnotowania jest powołanie do życia Izby Społecznej stojącej na straży praw i wolności obywatelskich⁶.

⁵ Ustaw Partii „Jedinaja Rossija” utwierdzien na I Sjezdzie partii s izmienenijami i dopolnienijami, wniesiennymi na II Sjezdzie 29 marta 2003 g.; Priedwybornaja programma utwierdziena 20 sientjabria 2003 goda na III Sjezdzie Wsierossijskoj politiceskoj Partii „Jedinstwo i otieczestwo” — „Jedinaja Rossija”; Priedwybornaja programma Wsierossijskoj politiceskoj Partii „Jedinaja Rossija” priniata VIII Sjezdom Wsierossijskoj politiceskoj Partii „Jedinaja Rossija” 1 oktiabria 2007 goda, g. Moskwa; Priedwybornaja programma Wsierossijskoj politiceskoj Partii „Jedinaja Rossija” na wyborach dieputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracyi szestogo sozywa, utwierzdiennaja XII Sjezdom Wsierossijskoj politiceskoj Partii „Jedinaja Rossija” 24 sientjabria 2011 g. (Programmnoje obraszczeniye Partii „Jedinaja Rossija” k graždanam Rossii).

⁶ Obszczestwiennaja palata — prawdopodobnie odpowiednik Rzecznika Praw Obywatelskich. Zob. www.oprf.ru

Ważnym elementem wprowadzenia niniejszego programu wydaje się również „autodefinicja” Jednej Rosji jako partii będącej polityczną gwarancją ciągłości kursu polityki prezydenta i opracowanej przez niego strategii. Należy również wspomnieć o umieszczeniu we wprowadzeniu „Planu Putina”, czyli zbioru najważniejszych zadań, jakie urzędujący prezydent określił wówczas na najbliższe cztery lata.

Jak wynika z wymienionego zestawu najważniejszych postulatów wyborczych, Jedna Rosja nie była na przestrzeni kilkunastu lat zainteresowana jakimikolwiek przekształceniami organów władzy. Przeciwnie, propozycja rządu powoływanego przez większość parlamentarną oznaczała konsolidację sceny politycznej w jej ówczesnej formie. Pozostałe hasła dotyczyły zaś kwestii „okołosystemowych”, niezwiązanych bezpośrednio z funkcjonowaniem aparatu państwa. Świadczą o tym niewątpliwe hasła, dotyczące wprowadzenia pluralizmu politycznego, rozwoju system wielopartyjnego czy też zwiększenia poziomu konkurencyjności ugrupowań politycznych. Tego rodzaju slogany wyborcze mają wyłącznie charakter ogólnikowy, a więc brak im odniesienia do konkretnych propozycji reorganizacji najważniejszych organów władzy oraz ich wzajemnych relacji.

Kwestia odpowiedzialności politycznej była natomiast zgrabnie przeniesiona na barki szeroko rozumianej administracji i urzędników. Dowodzą tego między innymi postulaty wprowadzenia reformy administracyjnej, kontroli obywatelskiej nad biurokracją lub też zniesienia barier nomenklatury. Zabieg ten świadczy wprost o chęci rozmycia odpowiedzialności politycznej decydentów poprzez przeniesienie jej na „ogół”, rozumiany jako administracja, z jej całą zawartością zasobu ludzkiego.

W odniesieniu do propozycji przemian systemowych najważniejszym i jednocześnie najciekawszym punktem wszystkich programów politycznych Jednej Rosji (i nie tylko!) wydaje się postulat reformy systemu sądowego. Jest to swoisty ewenement, że od 1993 roku każda partia władzy, a następnie partia wodzowska, w swoim programie podkreślała potrzebę zmian w systemie prawa, a jak pokazała praktyka, żadna z nich nie zdecydowała się na ich wprowadzenie. Biorąc pod uwagę liczbę mankamentów rosyjskiego systemu sądowego, należałoby stwierdzić, że kwestia reformy jest w tym przypadku niezbędna.

Analizując treść programów politycznych Jednej Rosji na przestrzeni lat, nie można nie odnieść wrażenia, iż przybrała ona charakter recesyjny. Między rokiem 2003 a 2011 największa współcześnie partia Rosji nie zaproponowała żadnych nowych postulatów, dotyczących najważniejszych organów władzy. Dobitnymi przykładami mogą być komentarze rosyjskich politologów, dotyczące programu politycznego z 2011 roku: „Widzimy chaos, gdzie nikt o niczym nie jest przekonany: rządząca partia na pół roku do wyborów nie wie, jaki jest jej program i czyje interesy przyjdzie jej reprezen-

tować”⁷. Dopełnieniem przytoczonych słów może być wypowiedź opublikowana na łamach „Gazeta.ru” w artykule *Bomba próżniowa władzy*, w którym pisano: „Władza nie potrafiła wymyślić do wyborów nie tylko nowego programu, ale chociażby bardziej lub mniej świeżej idei”⁸. Cytowana wypowiedź jest więc pewną kwintesencją słabości programowej partii Jedna Rosja, a także braku jakichkolwiek pomysłów na zmiany.

By uzupełnić treści poszczególnych programów wyborczych, warto przytoczyć zbiór celów i zadań, jakie na przestrzeni lat stawiała przed sobą partia Jednej Rosji. Zostały one ujęte w statucie, uchwalonym na I zjeździe partii, który z późniejszymi zmianami obowiązuje do dnia dzisiejszego (tj. włącznie z XIV zjazdem z 5.10.2013 r.)⁹. Do grupy podstawowych celów, stawianych przez partię wodzowską, zaliczyć można:

- „— zapewnienie odpowiedniej polityki państwa i decyzji podejmowanych przez organy władzy [...] zgodnie z interesami większości ludności Federacji Rosyjskiej;
- tworzenie opinii publicznej zgodnie z podstawowymi założeniami programowymi, polityczne kształcenie i wychowanie obywateli [...] wpływ na kształtowanie ich woli politycznej, wyrażonej w głosowaniu podczas wyborów i referendum;
- wysunięcie kandydatów (list kandydatów) partii w wyborach [...], uczestniczenie w wymienionych wyborach, a także w pracy wyłonionych organów”.

Aby zapewnić realizację wytyczonych celów, partia określa grupę zadań, niezbędnych dla ich osiągnięcia:

- „— badanie, analiza i uogólnienie interesów, potrzeb i nastrojów obywateli, znalezienie i propozycja norm realizacji interesów większości społeczeństwa;
- prowadzenie polityki agitacyjno-masowej i propagandowej w stosunku do społeczeństwa, informowanie o celach i zadaniach partii, jej programie, bieżącej działalności, organizacja przedwyborczej agitacji członków partii uczestniczących w wyborach oraz propagowanie własnego punktu widzenia w kwestiach przewidzianych w referendum, w zgodzie z obowiązującym prawem FR;
- wysuwanie kandydatów w wyborach [...], prowadzenie kampanii;
- wysuwanie inicjatywy przeprowadzenia referendum w podmiotach federalnych, referendów lokalnych, uczestnictwo w referendum;
- realizacja programu partii;

⁷ G. PAWŁOWSKI: *Putin uże nie jawlajetsia charizmatikom-odinoczkoj*, 08.04.2011 g. [www.dp.ru (dostęp: 7.05.2014)].

⁸ G. OSIPOW: *Wakuumnaja bomba vlasti*, 27.10.2011 g., [www.gazeta.ru (dostęp: 7.05.2014)].

⁹ Ustaw Partii „Jedinaja Rossija” utwierdzien na I Sjezdzie partii s izmienenijami i dopolnienijami, wniesiennymi na II Sjezdzie 29 marta 2003 g.

- budowanie i przygotowanie partyjnych rezerw kadrowych;
- pomoc członkom partii w organach władzy wszystkich szczebli;
- praca z młodzieżą, przyciąganie jej do uczestnictwa w realizacji polityki młodzieżowej partii [...]”.

Zestawienie celów, jakie zamierza realizować partia Jedna Rosja, a także zadań, które mają zapewnić ich wykonanie, świadczy o szerokim spektrum funkcji wypełnianych przez partię wodzowską. Dzięki konsekwentnej realizacji swoich postanowień Jedna Rosja jest w stanie skutecznie działać na płaszczyźnie wyborczej, a także oddziaływać i kontrolować płaszczyzny rządowe i parlamentarne.

Za początki działalności parlamentarnej Jednej Rosji uznać można alians dwóch największych partii władzy — Ojczyzny — całej Rosji i Jedności 12 czerwca 2001 roku. Sojusz czterech frakcji parlamentarnych dał formacjom koalicyjnym większość parlamentarną, która pozwoliła na pełną kontrolę działań legislatury. Mimo że Jedna Rosja była dopiero na etapie organizacyjnej konsolidacji, ugrupowaniom założycielskim udało się uchwalić kilka niezwykle ważnych aktów z systemowego punktu widzenia. Po pierwsze, została uchwalona ustawa „O partiach politycznych”, która w pełni określiła pozycję ugrupowań w systemie politycznym, zdefiniowała je, a także określiła ich funkcje, kompetencje oraz wprowadziła wiele obostrzeń dotyczących struktury partii¹⁰. Przyjęcie ustawy właściwie jednoznacznie przekreślało szanse wszystkich organizacji politycznych niebędących partiami, jak również wszystkich małych i średnich formacji politycznych, znajdujących się poza systemem partyjnym.

Do równie ważnych aktów, uchwalonych przez partie władzy zaliczyć można ustawę „O wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej”¹¹. Na mocy dokumentu z 24 grudnia 2002 roku kandydatów na urząd głowy państwa mogą wysuwać partie polityczne oraz sami obywatele. Pomaga to więc kolektywowi prezydent-partia w ograniczeniu liczby potencjalnych rywali, co z kolei pozwala uzyskać silną legitymizację (wszyscy kandydaci z ramienia Jednej Rosji uzyskiwali ponad 65% poparcia już po pierwszej turze głosowania).

Do dorobku partii władzy w zakresie istotnych dla systemu politycznego aktów prawnych zaliczyć można również ustawę „O wyborach deputowanych Dumy Państwowej” z 20 listopada 2002 roku oraz ustawę „O podstawowych zasadach praw wyborczych i prawa do uczestnictwa w referendum dla obywateli FR” z 12 czerwca 2002 roku. W wymienionych dokumentach

¹⁰ Fiedieralnyj zakon ot 11 ijułja 2001 g. I 95-f3 (riedakcyja ot 7 maja 2003 g.) „O političeskich partijach”.

¹¹ Fiedieralnyj zakon „O wyborach Priezidenta Rossijskoj Fiedieracyi” priniat Gosudarstwennoj Dumoj 24 diekabria 2002 g. (s dopołnienijami i izmienenijami).

zostało zamieszczonych wiele przepisów regulujących kwestie przeprowadzenia wyborów i referendum¹².

Podczas swojej pierwszej kadencji Jedna Rosja wprowadziła jedną niezwykle istotną zmianę w systemie wyborczym. Funkcjonujący od 1993 roku system hybrydalny, został w 2005 roku zastąpiony systemem proporcjonalnym. Wyłączenie 225 miejsc z okręgów jednomandatowych pozwoliło partii na wyeliminowanie silnych kandydatów opozycyjnych, startujących indywidualnie w danym regionie¹³.

Jednakże ostatnia elekcja parlamentarna znacznie osłabiła pozycję partii wodzowskiej, która uzyskała zaledwie 238 mandatów, to jest kilkadziesiąt mniej niż cztery lata wcześniej. Znaczące obniżenie legitymizacji społecznej zdeterminowało kolejne zmiany w ordynacji wyborczej. Na mocy nowelizacji ustawy „O wyborach deputowanych Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej” przyjętej przez izbę niższą 14 lutego 2014 roku w najbliższych wyborach parlamentarnych powróci ponownie hybrydalny system wyborczy sprzed roku 2005¹⁴. Rywalizować o głosy wyborcze będą mogły partie oraz kandydaci niezależni. Zmianę tę odczytywać można jako próbę wzmocnienia przed nadchodzącymi wyborami, związaną z obsadzeniem oficjalnie niezależnych kandydatur „ludźmi nomenklatury”. Zostanie również ograniczona szansa innych, rosnących w siłę partii, które będą się dzielić mandatami z puli 225, a nie 450, jak dotychczas¹⁵.

Ważną zmianą w trakcie drugiej kadencji rządów partii wodzowskiej była zamiana urzędów między dotychczasowym prezydentem Władimirem Putinem a premierem Dmitrijem Miedwiediewiem. Konieczność ta podyktowana była przepisami konstytucji, zgodnie z którymi głowa państwa nie mogła sprawować urzędu dłużej niż dwie kolejne kadencje z rządu. Kończący ośmioletnie rządy W. Putin musiał, jak się okazało, na okres kadencji, ustąpić z urzędu, na który została oddelegowana jedna z najbardziej zaufanych osób. Naturalnie, partia wodzowska udzieliła pełnego poparcia nowemu prezydentowi D. Miedwiediewowi. W związku z koniecznością wymiany szefa rządu i prezydenta, w końcu 2008 roku znowelizowano konstytucję, wydłużając kadencje prezydenta i Dumy, odpowiednio do sześciu i pięciu lat¹⁶.

¹² Ffiedieralnyj zakon „O wyborach dieputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracyi” priniat Gosudarstwiennoj Dumoj 11 diekabria 2002 g.; Fiedieralnyj zakon „Ob osnownych garantijach izbiratielnych praw i prawa na ucztastije w riefierendumie grażdian Rossijskoj Fiedieracyi” ot 12 ijunia 2002 g.

¹³ E. ZIELIŃSKI: *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*. Warszawa 2005, s. 30—31.

¹⁴ Fiedieralnyj zakon „O wyborach dieputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Cobranja Rossijskoj Fiedieracyi” prinjat Gosudarstwiennoj Dumoj 14 fiewrałja 2014 g.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ A. KUBIK: *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 roku*. Warszawa 2000.

Nieustannie słabnące poparcie dla Jednej Rosji znalazło odbicie w niezwykle ciekawej inicjatywie, jakiej podjął się premier W. Putin. Chcąc przeciwstawić się rosnącemu rozgoryczeniu społeczeństwa, związanemu z monopolizacją systemu politycznego przez Jedną Rosję, wszechobecną korupcją i nepotyzmem, szef rządu zainicjował utworzenie Ogólnorosyjskiego Frontu Narodowego¹⁷. OFR jest politycznym sojuszem organizacji społecznych, z którego przedstawiciele byli (i są) włączani w listy wyborcze Jednej Rosji w wyborach parlamentarnych w 2011 roku. Celem było zjednoczenie wszystkich aktywnych politycznie, acz bez przynależności partyjnej, obywateli, którzy chcieli czynnie wzmacniać kraj w ramach jednej platformy politycznej. W maju premier W. Putin ogłosił, że 150 bezpartyjnych kandydatów zasili listy wyborcze partii, a w sierpniu zostanie zgłoszony projekt ustawy o wprowadzeniu nakazu włączania w swoje listy kandydatów bezpartyjnych¹⁸. Biorąc pod uwagę rezultaty wyborów i znaczący spadek poparcia społecznego, inicjatywę utworzenia OFR uznać można za nieudaną.

Taktyka koalicyjna Jednej Rosji opiera się na niezbędnym minimum, potrzebnym do lepszego zabezpieczenia własnych interesów. Od momentu powstania, Jedna Rosja nigdy nie była zmuszona do wejścia w koalicję wyborczą, ponieważ uzyskiwane rezultaty wyborcze pozwalały na zbudowanie frakcji na poziomie wyższym niż ustawowa liczba deputowanych. Nie wydaje się również, by przez wprowadzone z początkiem 2014 roku zmiany w ordynacji wyborczej skorzystała z pomocy innych ugrupowań w nadchodzących wyborach parlamentarnych. Na przestrzeni lat jej działalności parlamentarnej wymienić można jedynie kilka głębszych interakcji z innymi partiami. Patrząc jednak z punktu widzenia osiągniętych rezultatów, owe interakcje nie są warte odnotowania.

Do opisu działalności partii wodzowskiej należałoby również dodać niemierzalny, acz istotny element fałszerstw wyborczych. Przykłady sabotowania wyborów właściwie na każdym szczeblu władzy są powszechnie dostępne w Internecie i dotyczą wszystkich elekcji, w jakich brała udział Jedna Rosja. Wymownym przykładem może być artykuł, opublikowany na łamach gazety "The Wall Street Journal", w którym stwierdzono, że podczas wyborów parlamentarnych czeczeńscy liderzy „zrobili pośmiewisko z wolnych i uczciwych wyborów”¹⁹. Tekst ukazał się po obliczeniu wyników głosowania, zgodnie z którymi, za Jedną Rosją opowiedziało się 99% głosujących. W październiku 2010 roku występujący w Radzie Federacji spiker parla-

¹⁷ Zob.: www.onf.ru

¹⁸ W. SZYSZLIN: *Putin: Prjamieriz nużny wsiem* [<http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=204744> (dostęp: 04.05.14)].

¹⁹ M. MACFAULT: *Putin's plan* [<http://inosmi.ru/inrussia/20071204/238184.html> (dostęp: 4.12.2007)].

mentu czecheńskiego Dukwach Abdurachmanow stwierdził, że jeśli Jedna Rosja potrzebowałaby 115%—120% głosów, Czeczenia osiągnęłaby taki rezultat²⁰.

Wspomniane fałszerstwa wyborcze świadczą niewątpliwie o naruszeniu zasady rywalizacyjności wyborów, której ideą jest zapewnienie równych szans wszystkim stronom kandydującym, nie zaś sam fakt ich dopuszczenia do elekcji. Podsumowując działalność Jednej Rosji, można zauważyć, że właściwie na wszystkich płaszczyznach jest ona zindywidualizowana. Od pierwszej kadencji parlamentarnej partia zapewniła sobie systemowy monopol, obejmujący parlamentarną większość, własnego premiera i — co najważniejsze — własnego prezydenta. Fakt ten pozbawia inne partie polityczne szans na udział w sprawowaniu władzy. Nie można jednak powiedzieć, że rosyjski system polityczny jest zamknięty, to jest przybrał formę układu odpornego na jakiegokolwiek bodźce. Jak pokazuje rzeczywistość, poparcie społeczne formacji wodzowskiej zmienia się, co powoduje różne manipulacje w zakresie tworzonego prawa. Dobitym przykładem jest zmiana ordynacji wyborczej, przywracająca hybrydalny system wyborczy w roku 2016²¹. Bardzo istotną kwestią, związaną nie tyle z samym sukcesem wyborczym, ile z jego rozmiarami, są fałszerstwa wyborcze. Jak już zostało wspomniane, to niemierzalne narzędzie w sposób znaczny deformuje wyniki wyborów, a co za tym idzie — kształt systemu partyjnego. Stąd też jedną z naczelných zasad wyborów, jaką jest ich rywalizacyjność, można uznać za niewypełnioną.

Rola Jednej Rosji w systemie władzy

Dzięki analizie struktury, postulatów wyborczych, a także działalności partii wodzowskiej wyróżnić można wiele funkcji, jakie są jej przypisane w rosyjskim systemie władzy. By przywołać pełniejszą klasyfikację, wspomniane funkcje zostały podzielone między płaszczyzny: wyborczą, rządową oraz parlamentarną²². Na pierwszym z wymienionych poziomów partia Jednej Rosji wypełnia następujące²³:

- a) integracyjna;
- b) organizacyjna;

²⁰ O. PANFIŁOWA: *Czecznia poobieszczala „Jedinoj Rossii” 120% gołosow na wyborach*, (dostęp: 6.05.2014).

²¹ Fiederalnyj zakon „O wyborach dieputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracyi” priniat Gosudarstwiennoj Dumoj 14 fiewrała 2014 g.

²² K.A. WOJTASZCZYK: *Współczesne systemy partyjne*. Warszawa 1992.

²³ Ibidem.

- c) wyborcza;
- d) mobilizacja i socjalizacja społeczeństwa;
- e) utrzymanie własnej zdolności organizacyjnej.

Częściowo partia uczestniczy również w kształtowaniu postaw i opinii obywateli, a także artykulacji i agregacji ich interesów.

Jedna Rosja od samego początku swojego istnienia doskonale wywiązywała się z realizowania funkcji integracyjnej, organizacyjnej oraz wyborczej. Partia wodzowska, w odróżnieniu od wcześniejszych partii władzy, powstała poprzez połączenie dwóch najliczniejszych frakcji parlamentarnych, to jest bez konieczności tworzenia swoich struktur od podstaw. Ponadto partia dysponowała zapleczem 600 tys. członków, rozmieszczonych w oddziałach terenowych wszystkich części federalnych Rosji²⁴. Dlatego też tworzenie swojej platformy wyborczej, a także selekcja kandydatów do walki w wyborach przełożyła się na doskonały wynik wyborczy, jakim było wprowadzenie większości ustawowej liczby deputowanych. Należy podkreślić, że w kolejnych dwóch elekcjach parlamentarnych w 2007 roku i 2011 roku Jedna Rosja również w pełni realizowała funkcje związane ze sferą elekcyjną, choć niewątpliwie pomogły jej w tym wprowadzane stopniowo obostrzenia, dotyczące tworzenia nowych ugrupowań politycznych, jak również własne upodmiotowienie prawne, między innymi w postaci własnego statutu. Warto podkreślić, że obecnie Jedna Rosja dysponuje zapleczem politycznym w postaci ponad 2 mln członków i definiuje się wprost jako partia masowa. Dlatego też duża liczba jednostek terytorialnych partii oraz jej członków pomaga tworzyć potężną strukturę, zapewniającą funkcjonowanie w wymiarze wielu kadencji.

Rola mobilizacji i socjalizacji społeczeństwa, a także utrzymania własnej zdolności organizacyjnej jest realizowana w sposób pełny, natomiast jej charakter można by określić jako bierny i odgórny. Jedna Rosja bowiem, będąc w stałym sojuszu z prezydentem i dysponując potężną bazą członkowską, w okresie wyborów nastawiona jest wyłącznie na utrzymanie i rozszerzanie własnej bazy członkowskiej, czego przykładem może być stworzenie Ogólnorosyjskiego Frontu Narodowego w celu przyciągnięcia do współpracy nowych organizacji politycznych.

Partia wodzowska na płaszczyźnie wyborczej spełnia również po części funkcje kształtowania postaw i opinii obywateli oraz artykulacji i agregacji ich interesów. Z założenia, każda partia polityczna chcąc uzyskać pozytywny rezultat wyborczy jest zobligowana do wypowiedzania określonych postulatów, które świadczą o określonej postawie ideologicznej formacji. Tym samym, każde polityczne ugrupowanie w swej działalności musi uwzględnić przyjęcie określonej doktryny politycznej, na podstawie której może

²⁴ Zob.: [www.er.ru, <http://er.ru/party/today/> (dostęp: 1.01.2016)]

funkcjonować w przestrzeni politycznej. Odnosząc przytoczone uwagi do Jednej Rosji, można powołać się na wymienione wcześniej opinie ekspertów, mówiące o jej słabościach programowych, a także braku nowej idei, która mogłaby pociągnąć za sobą szersze grupy społeczne. Dowodem jest też sama pozycja ideologiczna partii, określającej się jako formacja centrowa i pragmatyczna, nastawiona na rozwiązywanie bieżących problemów. Nie można zatem jednoznacznie przypisać Jednej Rosji konkretnej ideologii czy to na skali: lewica — prawica, konserwatyzm — liberalizm, czy też w relacjach: prozachodni — nacjonaści. Tym samym role kształtowania postaw i opinii obywateli oraz artykulacji i agregacji interesów nie były (i nie są) w pełni realizowane przez partię władzy.

Do zbioru funkcji, jakie Jedna Rosja wypełnia na płaszczyźnie rządowej, zaliczyć można:

- a) partycypacyjną;
- b) państwowo-publiczną;
- c) rządzenia;
- d) rekrutacji elit politycznych;
- e) rozstrzygnięcia o kierunkach polityki państwa.

Pewnych problemów klasyfikacyjnych, w odniesieniu do efektywności wypełnianych funkcji, przysparza funkcja rządzenia. Z punktu widzenia funkcjonowania całego aparatu państwowego można by stwierdzić, że Jedna Rosja w pełni realizuje funkcję rządzenia, ponieważ jest w stanie wprowadzać tworzone przez siebie ustawy, powoływać rząd, utrzymywać własną strukturę, co z kolei sprowadza się do utrzymania władzy poprzez zwycięstwo w kolejnych wyborach. Jednakże harmonię między najważniejszymi organami władzy państwowej zapewnia system ich wzajemnej kontroli. W kraju, w którym prezydent, rząd i większość parlamentarna realizują identyczną linię polityki podporządkowaną w pełni głowie państwa, stwierdzić można, że funkcja rządzenia nie jest realizowana wcale, ponieważ sprowadza się do wypełniania poleceń prezydenta. Biorąc pod uwagę wymienione uwagi, funkcję rządzenia należy uznać za realizowaną wyłącznie w częściowym wymiarze.

Partia wodzowska odgrywa natomiast w całości rolę partycypacyjną, państwowo-publiczną, rekrutacji elit politycznych oraz rozstrzygnięcia o kierunkach polityki państwa. Wszystkie wymienione funkcje dotyczą w mniejszym bądź większym zakresie procesu decyzyjnego, za którego pomocą określana jest polityka państwa. Jak zostało wielokrotnie podkreślone, Jedna Rosja w przeciwieństwie do partii władzy, ewoluowała w partię wodzowską przede wszystkim za sprawą zmiany relacji z głową państwa, które określić można mianem partnerskich. Tym samym jednolitość organów władzy państwowej w modelu partii wodzowskiej zwiększyła rolę Jednej Rosji, której deputowani mogą w sposób realny partycypować w sprawowaniu władzy

poprzez udział w kształtowaniu polityki państwa, bezpośrednio uczestniczenie w państwowym procesie decyzyjnym, obsadzanie stanowisk publicznych oraz kształtowanie i wyłanianie własnych liderów politycznych.

Podsumowując działalność na płaszczyźnie rządowej ugrupowań proprezydenckich, należy stwierdzić, że odznaczają się zdecydowanie wyższym stopniem efektywności w odniesieniu do sfery wyborczej. Jedyne wątpliwości budzi kwestia kontroli władzy państwowej, która w każdym demokratycznym kraju wydaje się mieć znaczenie fundamentalne. W przypadku systemu rosyjskiego nie można mówić o wypełnianiu tejże funkcji przez jakiekolwiek ugrupowanie. Co tyczy się ogrywania pozostałych ról, to można uznać, że są w pełni wypełniane przez partię wodzowską.

Również na płaszczyźnie parlamentarnej wyróżnić można wiele funkcji, realizowanych przez Jedną Rosję, do których zaliczyć można role:

- a) partycypacyjną;
- b) społeczną;
- c) organizacyjną;
- d) artykulacji i agregacji interesów;
- e) rekrutacji elit politycznych;
- f) uczestniczenia w rozstrzygnięciu o kierunkach polityki państwa;
- g) utrzymania własnej zdolności organizacyjnej.

W wymienionym zestawieniu należy podkreślić, że funkcje: społeczna, artykulacji i agregacji interesów wypełniane są przez partię jedynie częściowo. W przypadku Jednej Rosji, mimo rozbudowanej struktury, dużego zaplecza politycznego, a także wysokiej legitymizacji społecznej, nie można jednoznacznie określić, czy partia wodzowska wypełnia kwestie społeczne. Po pierwsze dlatego, że poprzez monopolizację naczelnych organów władzy państwowej nie daje realnej możliwości zmiany opcji politycznej przez wyborców na inną, czym jednocześnie marginalizuje rolę opozycji i związanego z nią elektoratu. Po drugie, działalność prawotwórcza nastawiona jest na wyeliminowanie z życia politycznego większości organizacji poprzez różnorakie obostrzenia prawne. Oznacza to, że partia Jednej Rosji nie zapewnia pluralizmu politycznego, a poprzez swoje działania dąży do jego maksymalnego ograniczenia. Świadczy to o negowaniu poglądów tej części społeczeństwa, która nie popiera partii wodzowskiej. Po trzecie, opisane w poprzednim rozdziale fałszerstwa wyborcze dokonywane przez działaczy Jednej Rosji potwierdzają wprost dwa poprzednie argumenty, traktujące o tworzeniu warunków nierywalizacyjnych wyborów. Tym samym należy stwierdzić, że funkcje: społeczna, artykulacji oraz agregacji interesów są wypełniane przez Jedną Rosję jedynie w sposób częściowy, wynikający wprost z faktu stanowienia większości parlamentarnej oraz tworzenia rządu.

Partia wodzowska zdecydowanie wypełnia funkcję kształtowania i wyłaniania liderów politycznych, przy czym na płaszczyźnie parlamentarnej

realizuje ona swą funkcję w innym trybie niż w sferze rządowej. Różnica dotyczy mechanizmu desygnacji, który w przypadku pierwszej z wymienionych płaszczyzn przybiera formę oddolną, natomiast w przypadku drugiej — odgórną. Tym samym w sferze rządowej elita wyłaniana jest głównie przez prezydenta, z kolei liderów wewnątrz sceny politycznej wybiera sama partia. Oczywisty jest również fakt, że członkowie elit politycznych w poszczególnych wymiarach działalności różnią się kompetencjami, co wynika bezpośrednio z funkcji sprawowanych przez organy władzy. Można zatem stwierdzić, że Jedna Rosja realizuje rolę rekrutacji elit politycznych.

W odniesieniu do partii wodzowskiej mówić można również o pełnej realizacji funkcji partycypacyjnej i uczestniczenia w rozstrzyganiu o kierunkach polityki państwa. Wyjaśniany już charakter partnerski relacji partia — prezydent zapewnia pełne poparcie partii dla działań prezydenta, i odwrotnie. Świadczą o tym wielokrotnie przytaczane stwierdzenia zawarte w programie politycznym partii oraz w statucie, traktujące o jedności polityki proponowanej przez partię wodzowską i głowę państwa. Naturalną kolejną rzeczą jest swoiste wpisanie się rządu we wspomniane relacje, które system polityczny pozwala w pewnym sensie zamknąć dla ewentualnej zmiany obozu rządzącego. Tym samym Jedna Rosja ma pełen monopol w zakresie legislacyjnym, obsadza większość urzędów publicznych, wyznacza przewodniczącego partii, który zostaje szefem rządu, a zatem w pełni realizuje wymienione funkcje.

Od momentu utworzenia podwalin współczesnego potentata sceny parlamentarnej w Rosji mówić można o jego doskonałych zdolnościach organizacyjnych oraz umiejętności utrzymania własnej zdolności organizacyjnej na scenie politycznej. Różnica, w odniesieniu do sfery wyborczej, jest taka, że utrzymanie frakcji wewnątrz sceny politycznej jest znacznie ważniejsze od utrzymania terytorialnej zdolności organizacyjnej, konkretna bowiem grupa parlamentarna, jak to było w przypadku ruchów Ojczyzna — Cała Rosja i Jedności, może stworzyć nową, silniejszą frakcję i stanąć do wyborów na pozycji silnego ugrupowania²⁵. Tymczasem sama możliwość rywalizowania w wyborach nie oznacza sukcesu, co potwierdzają wyniki wyborcze Demokratyczny Wybór Rosji z 1995 roku czy też Nasz Dom — Rosja z roku 1999. Od wyborów w 2003 roku Jedna Rosja w trakcie każdej kadencji potwierdza, że jest spójna strukturalnie zarówno wewnątrz partii, jak i na zewnątrz, biorąc pod uwagę funkcjonowanie całego aparatu państwa. Partia wygrywa każde wybory oraz stale powiększa swoje zaplecze bazy członkowskiej. Świadczy to niewątpliwie o jej wysokich zdolnościach organizacyjnych.

²⁵ M.N. Grachev [<http://grachev62.narod.ru/V-99/chapt19.htm> (dostęp: 5.03.2014)].

Podsumowanie

Opis funkcji, wypełnianych przez partię wiodzącą jako zaplecza politycznego Władimira Putina, jednoznacznie określa ją jako dobrze zorganizowaną strukturalnie organizację polityczną, która poprzez proponowane rozwiązania programowe, a także działalność parlamentarną weszła w relacje partnerskie z prezydentem. Skutkuje to wprost stworzeniem kolektywu głowa państwa — partia — rząd, który w sposób kompletny monopolizuje system naczelnych organów władzy państwowej. Należy jednak podkreślić, że możliwość ewolucji z systemu partii władzy do systemu partii wiodzącej zapewniła personalna zmiana na urządzie prezydenta, kiedy odchodzącego Borysa Jelcyna zastąpił Władimir Putin. Obecny, z perspektywy 2016 roku, prezydent W. Putin zmienił charakter relacji na linii głowa państwa — partia. W latach dziewięćdziesiątych wzajemne oddziaływanie nie występowało, ponieważ miało charakter wyłącznie jednostronny. Partie władzy powstawały dla prezydenta i na jego potrzeby, by po wygranych wyborach tracić poparcie i odchodzić w polityczny niebyt. Skutkowało to nieustannym poszukiwaniem przez B. Jelcyna ugrupowania mogącego stanowić przeciwwagę dla przeważającej w parlamencie opozycji, jak również zapewnić stabilne rządy. Władimir Putin zmienił charakter opisywanej relacji, podnosząc rangę partii do pozycji partnerskiej. Od 2000 roku prezydent i partia udzielają sobie wzajemnego poparcia w trakcie wyborów. Ponadto, premierem od 2006 roku jest zawsze przewodniczący Jednej Rosji.

O partnerskim stosunku obu podmiotów dobitnie świadczy również rozszada personalna między głową państwa a premierem. Zamiana ta w gruncie rzeczy mogłaby oznaczać polityczny koniec W. Putina, który po ustąpieniu z urzędu prezydenta zostałby odsunięty od możliwości sprawowania władzy. Jednakże, po upływie kadencji nie tylko powrócił na urząd prezydenta, ale razem z partią zmienił prawo, wydłużając kadencję głowy państwa na okres sześciu lat. Jest to więc potwierdzenie ewolucji systemu partii władzy do systemu partii wiodzącej, którą zdefiniować można jako ugrupowanie, stanowiące największą siłę w parlamencie i będące bezpośrednim zapleczem politycznym głowy państwa. Nie ulega wątpliwości, że funkcjonująca na rosyjskiej scenie politycznej od początku nowego tysiąclecia partia wiodząca, w odniesieniu do partii władzy, jest zdecydowanie lepiej zorganizowanym strukturalnie ugrupowaniem politycznym, które jest w stanie zapewnić sobie na każdej płaszczyźnie działalności przewagę nad pozostałymi formacjami politycznymi. Stabilną pozycję partii zapewnia natomiast ścisła współpraca z prezydentem, dzięki której wymienione podmioty cieszą się długoletnią monopolizacją stanowisk w naczelnych organach władzy państwowej. Tym samym, czynią rosyjski system polityczny zamkniętym

na możliwość dalszej demokratyzacji, przejawiającej się w zapewnieniu rzeczywistego pluralizmu politycznego, jak również rywalizacyjnych i w pełni wolnych wyborów.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rossijskiej Fiedieracyji priniata na wsienarodnom gołosowanii 12 diekabria 1993 goda s poprawkami.
- Fiedieralnyj zakon ot 11 ijulja 2001 g. I 95-f3 (riedakcyja ot 7 maja 2003 g.) „O politiczeskich partijach”.
- Fiedieralnyj zakon „Ob osnovnych garantijach izbiratielnych praw i prawa na ucztastije w riefierendumie grażdian Rossijskoj Fiedieracyi” ot 12 ijunia 2002 g.
- Fiedieralnyj zakon „O wyborach dieputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracyi” priniat Gosudarstwiennoj Dumoj 11 diekabria 2002 g.;
- Fiedieralnyj zakon „O wyborach Priezidenta Rossijskoj Fiedieracyi” priniat Gosudarstwiennoj Dumoj 24 diekabria 2002 g. (s dopońnienijami i izmienienijami).
- Fiedieralnyj zakon „O wyborach dieputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracyi” priniat Gosudarstwiennoj Dumoj 14 fiewrala 2014 g.
- Ustaw Partii „Jedinaja Rossija” utwierżdien na I Sjezdzie partii s izmienienijami i dopońnienijami, wniesiennymi na II Sjezdzie 29 marta 2003 g.;
- Priedwybornaja programma utwierżdiena 20 sientiabria 2003 goda na III Sjezdzie Wsierossijskoj politiczeskoj Partii „Jedinstwo i otieczestwo” — „Jedinaja Rossija”
- Priedwybornaja programma Wsierossijskoj politiczeskoj partii „Jedinaja Rossija”, priniataja VIII Sjezdom Wsierossijskoj politiczeskoj partii „Jedinaja Rossija” 1 oktiabria 2007 goda, g. Moskwa.
- Priedwybornaja programma Wsierossijskoj politiczeskoj partii „Jedinaja Rossija” na wyborach dieputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracyi szestogo sozywa, utwierżdienaja XII Sjezdom Wsierossijskoj politiczeskoj partii „Jedinaja Rossija” 24 sientiabria 2011 g. (Programmnoje obraszczienije partii „Jedinaja Rossija” k grażdianam Rossii).

Publikacje zwarte

- KUBIK A.: *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 roku*. Warszawa 2000.
- Rosja Putina. Leksykon*. Red. A. GŁOWACKI, A. STĘPIEŃ-KUCZYŃSKA. Łódź 2004.
- ZIELIŃSKI E.: *Współczesna Rosja. Studium polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1995.
- ZIELIŃSKI E.: *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*. Warszawa 2005.

Publikacje popularnonaukowe

- INIUTIN W., BASZLYKOWA N.: *Woronieźskich goslužaszczich „agitirujut” za „Jedinuju Rossiju”* 03.11.2011 g. [www.kommersant.ru, (dostęp: 7.05.2014)].
- MIRONOW S.: *Kak nas budut obmannywat’*, 07.10.2010 g. [www.Sergey-mironow.livejournal.ru, (dostęp: 6.05.2014)]

- OSIPOW G.: *Wakuumnaja bomba vlasti*, 27.10.2011 g., [www.gazeta.ru (dostęp: 7.05.2014)]
- PANFIŁOWA O.: *Czecznia poobieszczala „Jedinoj Rossii” 120% głosow na wyborach*, (dostęp: 6.05.2014).
- PAWŁOWSKIJ G.: *Putin uże nie jawlajetsia charizmatikom-odinoczkoj*, 08.04.2011 g. [www.dp.ru (dostęp: 7.05.2014)].
- SZYSZLIN W.: *Putin: Prajmieriz nużny wsiem* [http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=204744 (dostęp: 04.05.14)].

Publikacje internetowe

- www.wciom.ru, źródło: <http://wciom.ru/ratings-parties/> (dostęp: 12.03.2014)
- www.interfax.ru, źródło: <http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=204744> (dostęp: 4.05.2014)
- www.grachev62.ru, źródło: <http://grachev62.narod.ru/V-99/chapt19.htm> (dostęp: 5.03.2014)
- www.kprf.ru, źródło: <https://kprf.ru/opponents/84061.html> (dostęp 6.05.2014)
- www.er.ru, źródło: <http://er.ru/party/today/> (dostęp: 1.01.2016)

Łukasz Wilkoń
doktorant — PhD student

The Populist Chameleon: some general considerations on Lega Nord ideology

Abstract: The Populist Chameleon: some general considerations on Lega Nord ideology

The paper reveals a chameleon-like characteristic, which means that individual political problems and elements of the party's rhetoric never disappear completely, but rather stay latent, ready to revive at any moment. The only fixed element is populism. After the four main phases of the Lega Nord policy, the party and its secretary Matteo Salvini enter a new era of politics that resembles the anti-participatory of the early years of activity, the only difference being that the party is uniting with its former enemies on the common ground, such as opposition to immigration, the European Union, and the euro currency. The party is paving the way to conquest some non-typical areas, such as the red regions, although there are no barriers to its further development.

Keywords: Lega Nord, Bossi, Salvini, populism, white belt, red belt, regionalism, nationalism, immigration, ethnocentrism

Introduction

The ideology and strategy of the Lega Nord (LN) depends on the political situation and the moods of the people.¹ The disproportionately large

¹ The word "chameleon" was used for the first time by Giovanna Pajetta, who, in the course of research into the Lega Nord, noticed its political opportunism (the party is trying

numbers of academic works² concerning this party may be explained by the fact that the party tackles most of the key political problems that the Italian State is trying to address: decentralisation, federalism, and autonomy. According to Conti, Roux and Tronconi, the Italian political system has many levels, which raises the problem of delegation of powers beyond the national level and at the local level, and each political party, regardless of its objectives and strategy, must take a stance with regard to this dilemma.³ On the other hand, with 11 political parties (2004—2010), only 37.6% of respondents (parties' delegates) believed that a federal reform was important for Italy (no other topic was ranked lower in terms of importance; in comparison, „health,” unemployment, schools, and environmental pollution gained more than 90%).⁴ Due to the party's growing support, numerous theories have been developed to explain the phenomenon of its success: populist parties are numerous in Italy, but only two of these have successfully covered (and closed to other parties) this political space in the so-

to adapt itself to the people's needs at all costs) which leads to numerous ideological changes. G. PAJETTA: *Il grande camaleonte. Episodi, passioni, avventure del leghismo*. Milan 1994.

² Apart from works that analyse more than one party (such as Daniele Albertazzi, John Art, Stefano Fella, Piero Ignazi, Cas Mudde, Duncan McDonnell, James Newell, Carlo Ruzza, Marco Tarchi), numerous bibliographies written by politicians themselves or by their ghost writers, the Lega Nord was of particular interest to: John Agnew, Giovanni Barbieri, Roberto Biorcio, Hans-George Betz, Anna Cento Bull, Margarita Gomez-Reino Cachafeiro, Clotilde Champeyrache, Anna Cento Bull, Lynda Dematteo, Ilvo Diamanti, Mark Gilbert, Benito Giordano, Michel Huysseune, Renato Mannheimer, Michael Shin, Oliver Schmidtke, Damian Tambini, John Torpey, Dwayne Woods, Andrej Zaslove. Among exhaustive journalist and journalistic works, the work by Paolo Stefanini, *Avanti Po*, with its analysis of the development of support in the red regions, is useful in academic terms. Lynda Dematteo's *L'idiota in politica* raises some controversy due to the parts that contain simplifications that match the tone of a satirical essay, such as calling the party's leader an idiot acting without thinking first. Her thesis may be defended by saying that it would be difficult to see rationality in the vote for the leader, as Amoretti, Musella and Calise recall. Cf. F. AMORETTI, F. MUSELLA: *Il voto a Napoli. Una nuova stagione (anti)politica?*. p. 4, available at: <http://www.sisp.it/files/papers/2011/francesco-amoretti-e-fortunato-musella-1125.pdf> (accessed: 24.03.2016); M. CALISE: *La personalizzazione del voto*. p. 18, available at: http://www.mi.camcom.it/c/document_library/get_file?uuid=18b75372-61b0-4a40-acf5-9c0dcbeb9a5a (accessed: 11.04.2016). The theory in *Missionary politics* by José Pedro Zúquete also points to the element of irrationality that controls the electorate of today. Cf. J.P. ZÚQUETE: *Missionary Politics in Contemporary Europe*. New York 2007.

³ Italy has always been considered a specific system, with original asymmetric decentralisation, and with special-status regions (Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige, Aosta Valley, Friuli-Venezia-Giulia) enjoying more power and fiscal autonomy than the others. N. CONTI, C. ROUX, F. TRONCONI: “Introduction: Parties and voters in a multi-level electoral setting.” *Modern Italy* 2009, Vol. 14, No 2.

⁴ The Lega Nord and the Popolo della Libertà (PdL) parties did not participate in the survey. P. BORDANDINI: *La spada di Vendola. Una risorsa o un problema per il centrosinistra?* Rome 2013, p. 100.

called Second Republic.⁵ Currently, the group of successful populist parties also includes the Movimento Cinque Stelle (M5S).⁶ What is more, although theoretically the populists should have stayed in power for a short time,⁷ this populist party's rule has been extremely long, and its ministers have held key positions (the 1st Berlusconi government: 1994—1995⁸; the 2nd and 3rd Berlusconi government: 2001—2006; the 4th Berlusconi government: 2008—2011). The party deals with a range of complex topics, and its support is based on original cleavages as compared with those of other parties. While the Partito Comunista Italiano (PCI) was based mainly on the class division and supported by the Soviet Union, the Democrazia Cristiana (DC) was based on religion and supported by the United States, which had an impact on the entire political system. Poor at first (its main forms of combat were street graffiti and speeches originally given in almost empty rooms), and independent of international politics and external aid, the LN relied upon dichotomy: North/South, centre/periphery, traditional party/civil society, and interpreted the history in its own way in order to use it to gain the greatest support possible.⁹ Unfortunately, there is no room for the presentation of Italy's rich history, or for the explanation of the communist or Catholic subcultures or the meaning of individual territorial divisions that reflect the specific culture, economy, society and politics (with the assumption that over the first period of the Second Republic, the LN was „territorial,” and the electorate and its actual needs were different for each region — such analyses are important). The latter — according to different schools — may not exist at all (a school denying the existence of essential differences between the North and the South), may exist at the level of two (a school acknowledging the North/South dualism, where the latter is associated with deepening backwardness), three (mainly the work of Arnaldo Bagnasco, assuming the existence of three fairly independent and unique macroeconomic areas), or four territorial zones (decades of research by Istituto Cattaneo into the voter-party relations, conducted, among others, by Giorgio Galli; in this context, works such as those by Parisi and Pas-

⁵ Cf. M. TARCHI: *L'Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*. Bologna 2015.

⁶ Ibidem.

⁷ P. TAGGART: *Concepts in the Social Science Populism*. Buckingham—Philadelphia 2004, p. 1.

⁸ The short 1st period of rule of the Berlusconi government is an exception; this was the consequence of e.g., among others, the Lega Nord's withdrawal from the coalition, resulting in the lack of majority in the parliament. Italy does not practice the vote of no confidence, although this procedure has been used by different parties — governments fall for different reasons. DI CIOLO, L. CIAURRO. *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Milan 2013, p. 794.

⁹ I. DIAMANTI: “The Northern League.” In: *The New Italian Republic*. Eds. S. GUNDLE, S. PARKER. London—New York 1996, p. 115.

quino are of considerable significance).¹⁰ In this context, the crucial work that legitimises the Lega Nord ideology is *Making Democracy Work* by Robert Putnam, who emphasises the uniqueness of the North, for this purpose referring to the medieval period.¹¹ It must be remembered that, when it comes to its origins,¹² the party developed in the North, mainly in the

¹⁰ In addition to this division into the productive North and the structurally backward South, particularly interesting is the identification of small companies in the centre and in the north-east, with their great ideological importance.

¹¹ The work was created as a result of the LN success. Its significant aspect is the presentation of the contrast between the productive North and the ‘amoral familism’ of the South. R.D. PUTNAM: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton 1994. This term is associated with the results of research done by Banfield who, in his work of 1958, analysed the success of the mafia in Sicily, and discovered that an organisation of that type could prosper as individuals took care of their private and family material interests, instead of the common good and the welfare of the country. The lack of political associations and corporate organisation in Sicily is also a very important limiting factor in terms of economic development. Giovanni Orsina (2013) states that in its populism, the Forza Italia appeals to people perceived in the light of *amoral familism*, from which the LN clearly disents. Cf. E. C. BANFIELD: *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe 1958; G. ORSINA: “Introduction.” In: IDEM: *Il berlusconismo nella storia d’Italia*. Venice 2013.

¹² To elaborate on the division by Anna Cento Bull (2003: Introduction), i.e. items 2 and 3 below, and by Lucia Bonfreschi (2008: ch. 8.1), item 1, the following theories explaining the origins and causes of success may be distinguished: 1) a theory focused on the „broad voice of protest” against old parties and the political system, according to Lucia Bonfreschi (2008: ch. 8.1), in this approach the party is seen as responsive to political transformations, and an alternative filling the void after the collapse of the old party system; this approach was gradually abandoned; 2) focusing on ethnicity, a group of people fighting for common rights and privileges, even before forming an electorate, bitter about the State politics and seeking to change the status quo; 3) constructivist, analysing the LN party as a national movement representing the new „Padania” nation, or a regionalist and populist party that has conceived the northern Italian ethnicity; 4) analysing the relations between a subculture, a political party, and an electorate; contrary to the former approach, this explains the real reasons for the existence of Padania (such as Anna Cento Bull); 5) focused on historical, sometimes very distant elements, such as the Middle Ages or the Risorgimento period and on the *sui generis* symbolism (for example Clotilde Champeyrache, Carmen Lettieri); 6) an original and isolated approach focusing on sacralisation of politics (José Pedro Zúquete): the people have been chosen by God, and the nation they form is sacred. In this way, a completely pagan party uses religious elements to maximise the support and strengthen its structure; and these elements — as in the case of religion — cannot be explained rationally. This division is a certain necessary simplification to be used as a compass. Cf. L. BONFRESCHI: “Il fenomenoleghista e la Lega Nord.” In: *Storia delle destre nell’Italia repubblicana*. Ed. G. ORSINA. Soveria Mannelli



Figure 1. Official party symbol

Source: <http://leganord.org/il-movimento/simboli> (accessed:10 April 2016).

north-eastern region with the Catholic subculture,¹³ where the Democrazia Cristiana had ruled in the past. Anna Cento Bull was one of the primary researchers to theorise the relationship between the existence of individual isolated subcultures and the quick rise in the support for the LN, when they lost their reference party. The earlier history is also of great significance, as the party is using anti-Southern rhetoric, glorifying independent city-states under the Pope's protection in the medieval times, attacking the heroes of unification of the Italian State, referring to the heroes, anthem, and history of its own choice, and creating own symbols and rituals.¹⁴ According to Newth, if attention is paid to the analysis of the history of Italy and to the regional fragmentation and division, it is possible to see the way in which the party manipulates and interprets the history in order to achieve its own political goals. However, it is equally important to find the actual people's need for a party that would meet their political goals,¹⁵ and this is the aspect that I intend to focus on.

Uniqueness in comparison with similar parties

In order to understand the specific nature of the Lega Nord, it is interesting to consider which of the parties fighting for autonomy exist at the level of its fantastic and colourful ideology. Clotilde Champeyrache identifies three types of groups theorised by the party: 1) both separatist groups and those fighting to maintain the autonomous status; 2) groups with the so-called "antique traditions," most isolated in comparison with other political groups; 3) the third group includes parties that are most fierce in their

2008, ch. 8.1; A.C. BULL: "Collective identities: from the politics of inclusion to the politics of ethnicity and difference." *The Global Review of Ethnopolitics* 2003, Vol. 2 (3—4), pp. 41—42; C. CHAMPEYRACHE: *La Ligue du Nord : le retour ambigu de l'identité territoriale sur la scène politique italienne*, [available from <http://espacepolitique.revues.org/2046> (accessed: 2.05.2015)]; IDEM: *La Ligue du Nord, Un séparatisme à l'italienne*. Paris 2002; C. LETTIERI: "»Bruciare il tricolore«. Lega Nord e stigmatizzazione del Risorgimento." *Italies* 2011, No 15, [available from: <http://italies.revues.org/3200> (accessed: 7.08.2015)]; J.P. ZÚQUETE: *Missionary Politics in Contemporary Europe*. New York 2007.

¹³ See white belt, figure 2.

¹⁴ See further C. LETTIERI: "»Bruciare il tricolore«..."

¹⁵ G.H. NEWTH: *A Brief Comparative History of Economic Regionalism in the North Italian Macro-region and Catalonia*. Siena 2014, pp. 2—3, [available at: <http://www.rivistaprogressus.it/wp-content/uploads/george-newth-brief-comparative-history-of-economic-regionalism-in-the-north-italian-macro-region-and-catalonia.pdf> (accessed: 9.05.2015)].

political fight, and the largest.¹⁶ The Lega Nord, comprising also other formations, originates from this third confrontational group or, in other words, from the group of „fighting” Leagues from the North. The party’s symbol is a raised sword (see figure 1 below), and its leader Umberto Bossi, *si parva licet*, ‘replaced’ the figure of Alberto da Giussano.¹⁷ On the other hand, William Brierley and Luca Giacometti divide the parties with autonomic aspirations into new and old. The factor that unifies the old parties (e.g. Partito Sardo d’Azione, Union Valdôtaine, Südtiroler Volkspartei) is nostalgia for the past (return to the roots, territory, language and tradition).¹⁸ *Mutatis mutandis*, these are usually isolated parties whose representatives in the parliament handle only region-related matters and are especially active only in meetings at the regional, provincial, and local level. The Italian government has responded to claims of those parties, using methods typical of Western democracies (protection of the language, recognition of civil rights, decentralisation of administration), at the same time suppressing any anti-system inclinations, including separatism.¹⁹ The Lega Nord has two clear characteristics: the first one is associated with the organisation and considered of utmost importance (Bossi used to say: “organisation first, votes secondo”), where iron discipline, pyramidal organisation, and diverse stages of membership (Bossi was afraid of an excessive and uncontrolled growth of party members) demanding absolute loyalty to the party were to protect the ethno-federalist project from internal infiltration; and the second one — external, reflected in addressing the people directly, and in the post-democratic representation (where political parties are of secondary importance).²⁰ According to researchers, it is possible to observe positive elements, such as the people, the territory, and the sub-national culture: the common identity is neither ideological nor class-based, but territorial. Negative: it requires the development of a theory of an enemy, recognisable first in the “central State,” and

¹⁶ The first group comprises the following political powers: *Partito Sardo d’Azione*, *Union Valdôtaine*, *Friulanisti*, *Süd Tirol list*, *Movimento autonomista occitano*, *Unione del Popolo Veneto*, the Slovenes from north-eastern Italy; the second group comprises: *Südtiroler Volkspartei* and a small group: *Melone* autonomists; the third group comprises: *Liga Veneta*, *Lega Lombarda*, *Serenissima Liga Veneta*, *Piemont Autonomista*, *Uniuon Ligure*, *Alleanza Toscana*. C. CHAMPEYRACHE: *La Ligue du Nord. Un separatism*. Paris 2002, pp. 43—45.

¹⁷ This half-mythical medieval character remains obscure even today. According to the Milan chronicles, he supposedly organised a protest of communes protecting the Pope’s interests, leading the legendary Company of Death fighting the invader Federico Barbarossa. C. LETTIERI: “»Bruciare il tricolore«...”

¹⁸ W. BRIERLEY, L. GIACOMETTI: “Italian National Identity and the Failure of Regionalism.” In: *Nation and Identity in Contemporary Europe*. Eds. B. JENKINS, S.A. SOFOS. London—New York 1996, p. 169.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 171.

later in the “political party system associated with the participatory phenomenon,” and then in the “welfare state,” the “parasitic South,” and further — in immigration, crime and drugs, social and marginal groups, or ones different from the native community.²¹ These elements are representative of the right wing, where the inequality principle is a rule, and where equality is an exception, according to Norberto Bobbio’s theory.²² One of the Lega Nord’s most aggressive posters (2006 political campaign) featured the following slogan: “Hands off families. No to homosexual marriages.”²³ To avoid fractionalisation with which other leagues (including Liga Veneta) had struggled earlier, the party introduced two principles: 1) new members could not vote for managing authorities, 2) after a long and proven activity, it was possible to gain the status of a full member with the voting right.²⁴ What constitutes an element connecting the lower levels within the party hierarchy, including the so-called volunteers, is a strong emphasis on symbolism and folklore (indocinated volunteers willingly stood in the mud and the rain by the River Po, sang songs and hymns, and articulated ceremonies around the Padanian Declaration of Independence). According to Maroni, such meetings are organised in order to motivate lower-level members, as only the higher management is being paid by the party.²⁵ In terms of organisation, inspired by Lenin, who was able to motivate the members appropriately, contrary to, e.g. the Partito Comunista Italiano, the party is post-ideological; it is not organised along the horizontal right wing-left wing axis but along the vertical North-South axis, and its territorial character is the party’s strength.²⁶ Lynda De Matteo, analysing the Lega Nord party from the anthropological perspective, claims that the Lenin model within the LN party reflects a degree of democracy, where members — if they do not agree with the party leader — are dismissed *ad libitum*; also, the politics penetrates every realm of everyday life. From painting green stripes in cities controlled by its politicians, through the privati-

²¹ Ibidem, p. 172.

²² N. BOBBIO: *Destra e Sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*. Rome 2004, pp. 44—45.

²³ G. LOSITO *et al.*: “Contenuti e strategie di comunicazione nei manifesti della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2006.” In: *La politica mediatizzata: forme della comunicazione politica nel confronto*. Ed. G. SENSALLES, M. BONAIUTO. Milan 2008, p. 130.

²⁴ L. BONFRESCHI: “Il fenomenoleghista e la Lega ...”. See chapter 8.3.

²⁵ M. BELLIZI: *Maroni: “La Lega? un partito LENINISTA, post-ideologico ma con una forte ideologia.”* website post Mauro Parolini. *Assessore allo Sviluppo Economico di Regione Lombardia*. 2010 [<http://www.mauroparolini.it/italian/leggi-news/309/function.simplexml-loadstring#sthash.aqwqNSKg.dpuf>; <http://www.mauroparolini.it/italian/leggi-news/309/function.simplexml-load-string> (accessed: 10.04.2016)].

²⁶ “Maroni: »La Lega è ispirata a Lenin, ma è post-ideologica«”. *Blitz Quotidiano* 23.06.2010 [<http://www.blitzquotidiano.it/politica-italiana/lega-maroni-ispirata-lenin-ma-post-ideologica439737/#sthash.6BF0WW6y.dpuf> (accessed: 7.04.2016)].

sation of schools (in this way, a school in the Ardo commune has become “Padania”) to the use of the Christian religion — in an operation cynically called White Christmas (2009) — to better control immigrants from outside the European Union, allowing the authorities to visit their homes — anyone without regular papers lost the right of residence.²⁷ The consequences of the events described above are lighter for the immigrants than the government cooperation between the Lega Nord, the Forza Italia, and the Alleanza Nazionale, which brought one of the harshest anti-immigration laws in Europe during the 2nd and the 4th period of the Berlusconi Government.²⁸

Ideology and support

In hindsight, for strategic reasons, the decision to join the centre-right coalition was forced, despite the open rhetoric of hate addressed to its supporters.²⁹ Ideologically, the Lega Nord became closer to the Forza Italia due to its economic neoliberalism and the attack on old parties and the opposition.³⁰ This attitude resulted from the fact that after the Tangentopoli affair many leaders wanted to be ambassadors of change.³¹ In comparison with other par-

²⁷ L. DEMATTEO: *L'idiota in politica: antropologia della Lega Nord*. Milan 2011, pp. 62, 130.

²⁸ Cf. E. BENELLI: “Migration discourses in Italy.” In: *Immigration et “vivre-ensemble”: politiques et discours*. 2013, No. 13, [available online: <http://cm.revues.org/1419> (accessed: 15.02.2016)].

²⁹ This is an out-out choice: the party would either have formed a part of the government, implementing its own politics, or it would have stayed in isolation and opposition — due to its rhetoric, it could only count on a limited territorial support in the sub-Alpine North. The party, risking the loss of its identity, had to turn a blind eye on ideological differences with the coalition members, and count on partial implementation of its political plans; the media empire of the coalition leader was also an important bargaining card. In this way, a well-calibrated coalition was formed, thanks to which the territorial weaknesses of the Forza Italia were completed with the votes of other allies whose votes were more territorial (for example, the AB supported the votes of the centre-right in the centre and in the South). At the same time, the left, as in the First Republic, was concentrated mainly in the so-called red belt zone.

³⁰ One of the electoral slogans of the Lega Nord in 1994 was: „today, there is a great confusion, the old parties, like cheats, are changing their name, presenting themselves as new, liberal and pro-federalist, but these are lies. Do not make a mistake: vote for the Lega.” I. PEZZINI: *Lo spot elettorale*. Rome 2001, p. 68.

³¹ V. BUFACCHI, S. BURGESS: *Italy since 1989. Events and Interpretations*. London 1997, p. 172. Although there were leaders and parties opposing the changes (et pour cause), they were punished with poor electoral results.

ties that participated in the first elections within the new electoral system in 1994, the Lega Nord seemed to be of antique origins.³² Already in the 1980s, the party started to gradually capture the votes of the parties belonging to the old political system; however, it gained the most, thanks to the collapse of the DC and the isolation and fractionalisation of the centre. In its early period of development, the LN spread in urban areas.³³ Despite the first insignificant results of the Lega Lombarda (LL) in Lombardy (0.5%) in 1987, an explosion of support took place in 1992 (8.7%). The party's advance was stopped on the Emilia-Romagna/Tuscany line, still with a prevailing presence of the former Partito Comunista Italiano. As Caciagli states, "[...] white was replaced by green, [...] and red still exists [...]"³⁴ Its rapid development is considered to be one of the reasons for the establishment of the Forza Italia party and Silvio Berlusconi's involvement in politics, as — due to the weak moderate centre — he wanted to avoid a parliament comprised of the divided and radical right (Movimento Sociale Italiano/Alleanza Nazionale and Lega Nord) and the dominant left.³⁵ The main objective of the Lega Nord in 1994 had already been reached; the party replaced the DC in its strongholds (see figure 2, above), and in the parliament — thanks to the mixed electoral system — it was the broadest political power (despite its 5th place, in proportion gaining 8.4%). When comparing the works of authors dealing with the economic aspects of the ideology promoted (e.g. Hans George Betz, Lucia Bonfreschi, Raffaele De Mucci) in the electoral campaign of the centre-right in 1994, it is not difficult to notice elements shared by the Forza Italia and the Lega Nord, such as: 1) privatisation of most public companies; 2) simplification of the tax system, with a reduction of tax rates for entities and companies (and therefore, protection of small and medium-sized enter-

³² D. BALDASSARI: "Il voto ideologico esiste? L'utilizzo delle categorie di sinistra e destra nell' elettorato italiano." *Quaderni dell' Osservatorio Elettorale* 2003, No 49, p. 11 [available at: <http://www.regione.toscana.it/-/quaderno-n-49> (accessed: 1.04.2016)].

³³ In the 1992 elections, the Lega won 11 cities, and in 1993 — as many as 19. G. DI FRANCO, R. GRITTI: "La "Rivoluzione" nelle urne. Un' analisi dei risultati delle elezioni amministrative del 6 e del 20 giugno 1993." *Sociologia e Ricerca Sociale* 1993, No. 42, p. 131.

³⁴ M. CACIAGLI: *Subculture politiche territoriali o geografia elettorale?* p. 95 [available at: <http://www.fupress.net/index.php/smp/article/viewFile/10320/9505> (accessed: 2.02.2015)].

White — from the white region, characteristic of the DC; green — from the colour and symbolism of the Lega Nord. White is clearly a symbol of the Catholic culture (the so-called white belt), where the DC won its supporters; green is a symbol of the Lega Lombarda/Lega Nord party, whereas red symbolises the Partito Comunista Italiano (PCI) and the Communist subculture (located in the so-called red belt), and later the Partito Democratico Della Sinistra (PDS) and Rifondazione Comunista (RC).

³⁵ Cf. C. GOLIA: *Dentro Forza Italia. Organizzazione e militanza*. Venice 1997, p. 34; A. MARINO: *Forza Italia. Nascita, Evoluzione e Sviluppo del Centro Destra Italiano (1993—2001)* (Doctoral dissertation). Salerno 2012, p. 117.

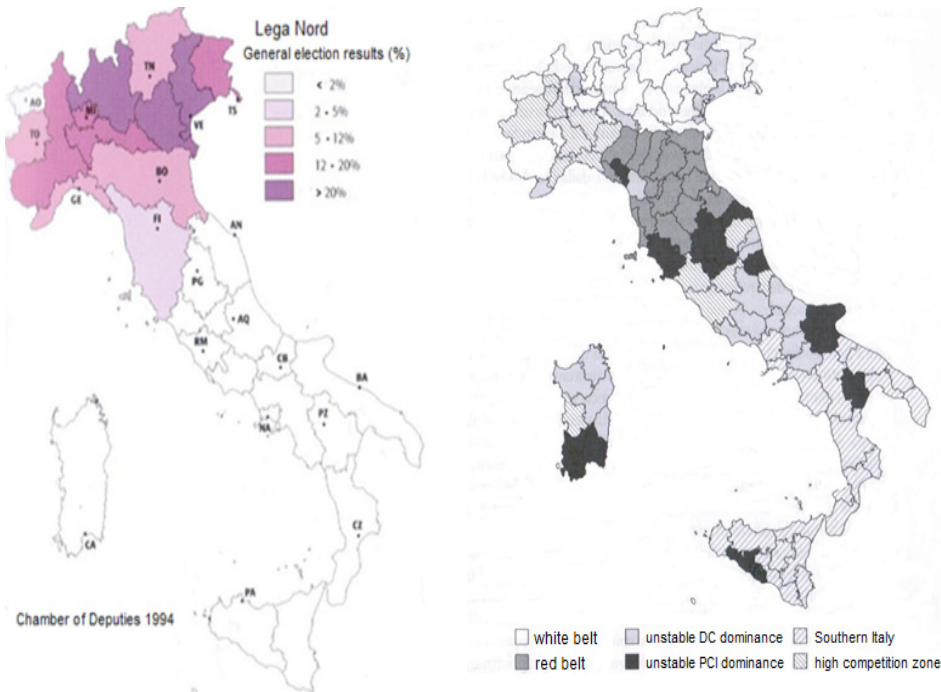


Fig. 2. Percentage of the LN votes in the parliamentary elections (1994) concentration of the votes in individual subculture areas (1948—1990).

Source: Figure on the right (translated extract): M. COTTA, L. VERZICHELLI: *Il sistema politico italiano*. Bologna 2011, p. 117. Figure on the left (translated extract): P. CORBETTA, M.S. PIRETTI: *Atlante storico elettorale d'Italia*. Bologna 2013, p. 181.

prises); 3) a change of the pension scheme; 4) a reform of the law and bureaucracy to limit their presence in the citizens' lives, and to reduce wastefulness resulting from the previous inefficiency (which, at last, could free the productive powers of the North); 5) fight with participacy; 6) State fiscal support for investors, and a more flexible labour market.³⁶ “Less tax for everyone” (Italian: *Meno tasse per tutti*), was an invariable campaign motto of Silvio Berlusconi. A tax relief for the productive North, whose resources are being “sucked out” by the South, is also a key point for the LN party. The early LN policy is pro-European and promotes integration with other wealthy countries: the region is not only blocked by Rome and the South from its further integration with the EU, but also “pushed towards Third World

³⁶ Items 1—4: H.G. BETZ: “Against Rome: The Lega Nord.” In: *The New Politics of the Right: Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies*. Eds. H.G. BETZ, S. IMMERFALL. London 1998, p. 48; Items 4 and 5: R. DE MUCCI: *Democrazia dissociativa*. Soveria Mannelli 2013, p. 69; Items 4—6: L. BONFRESCHI: “Il fenomeno leghista e la Lega Nord...”, ch. 8.3.

countries.”³⁷ Carlo Ruzza and Oliver Schmidtke saw different phases of the anti-immigration politics, where the party gradually dulled its anti-Southern attitude characteristic of the early period.³⁸ First, the rhetoric was against the South, next it focused on immigrants (mid-1980s), and then on the battle with the State and the political parties (the so-called third phase of the 1990s). The alternation between the anti-immigration and anti-Southern rhetoric was also observed by Betz; according to this researcher, these two elements have co-existed since 1995.³⁹ During the term of the first Berlusconi government, the party experienced numerous internal clashes, and became divided into three factions; the LN lost 1/3 of its members,⁴⁰ and the electorate could have been captured by the Forza Italia (the FI is most strongly supported in Sicily and in Lombardy, the Lega Nord region) with similar opinions on economic issues. Therefore, one of the reactions to these problems was radicalisation of the views, and withdrawal from the coalition.⁴¹ The party clearly expresses its intention to have the northern region, Padania, separated from the rest of the country. Although the name stems from Latin, Bossi avoided any associations with Rome; he preferred to go back to the historical roots of the Indo-European peoples, with certain unique characteristics, such as aspirations to freedom and ties to the local community. Woods says that the LN has never defined the identity of its region; at first, it was said that its origins were German, later — Celtic. Next, a picture combining the local elements of Piedmont, Lombardy and Veneto was accepted.⁴² Although the party, standing on its own in the elections of 1996, won its record support (10.1%), its basic plan failed. It did not become the main alternative for the right-wing electorate, and was unable to stop the left-wing government; in other words, it did not become the third alternative political power (or the ‘third pole’) in Italy. The anti-party sentiments of the turn of the 1990s, driving the choice of the *homo iratus et infelix*, gradually faded away. The party no longer had the free backup of Berlusconi’s television, and with its separatist views it could not count on mass support. Thus, it

³⁷ H.G. BETZ: “Against Rome...” ..., p. 48.

³⁸ C. RUZZA, O. SCHMIDTKE: “The Northern League: Changing Friends and Foes, and its Political.” In: *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. Eds. D. CESARANI, M. FULBROOK. London—New York 1996, pp. 182—184.

³⁹ H.G. BETZ: “Against Rome...” ..., p. 49.

⁴⁰ I. MONTANELLI, M. CERVI: *L’Italia di Berlusconi. 1993—1995*. Milan 2001, p. 197—198.

⁴¹ One of the reasons for abandoning the coalition was the unsuccessful politics of the first Berlusconi government (numerous *ad personam* rights from the coalition leader, and prosecution’s investigations affecting his internal allies), which was not appreciated by the LN party as it could tarnish its image. Also, the LN could not count on the introduction of its own reforms.

⁴² D. WOODS: “A critical analysis of the Northern League’s ideographical profiling.” In: *Journal of Political Ideologies* 2010, Vol. 15, No. 2, p. 191. DOI: 10.1080/13569310903512282.

started to search for other forms of mobilisation. From the beginning of the *la Padania* newspaper (1997), the attacks have been directed, *usque ad nauseam*, at immigrants. A special column, entitled “ghosts of terrorism,” was created. For propaganda purposes, it exploited the memory of the Italian terrorist attacks in the 1970s.⁴³ According to David Art, the anti-immigration element became more prominent after 1998, when the Lega established international connections with the Vlaams Blok (VB), the Front National (FN) and the Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ), and took a stance typical of the radical right, such as: anti-immigration, Islamophobia, homophobia, and opposition to the EU. The slogans voiced by the LN became more aggressive. The LN Mayor of Treviso suggested that the immigrants be dressed as rabbits and shot with a rifle,⁴⁴ and a councillor from the same city, Giorgio Bettio from the LN (2007), expressed that the SS practice should be followed — ten immigrants should be punished for offending one of the native citizens.⁴⁵ It must be remembered that the Lega Nord excludes “strangers” on the basis of ethnic origins, and not “genetics.”⁴⁶ According to Damian Tambini, the criteria of purity allow for a separation between “the external”, which should be eliminated, and “the internal.” Due to its nationalistic attitude, the league was placed in a certain area of legitimisation: if it does not fight for sovereignty, it fights for the rights of a group, based on the cultural specificity.⁴⁷ After a short affair with the left, in the period of detachment from the Berlusconi government,⁴⁸ between 1996 and 2001 the LN attacked mostly the ruling left-wing parties, perceived as being too “soft” and inefficient and thus allowing the settlement of terrorist bases due to weak immigration controls; in 2004, the party accused the European Commission in the same manner.⁴⁹ In 1999, the party becomes divided: Bossi expels higher ranking members and the party leader in the Piedmont region, Domenico

⁴³ L. DI MATTEO: “Des bombes comme des bonbons. Le leader de la Ligue du Nord et les années de plomb.” In: *Lignes* 2003, Vol.1, No. 10, DOI : 10.3917/lignes1.010.0134.

⁴⁴ D. ART: *Inside the Radical Right*. New York 2011, see: ch. 6.6.

⁴⁵ Ibidem. See also: P. PULLELLA: “Italy politician urges Nazi policies for immigrants.” *Reuters* 2007 [available at: <http://www.reuters.com/article/us-italy-immigration-idUSL0563062920071205> (accessed: 1.01.2016)].

⁴⁶ See the interview by Paolo Vigna and Cesare Panizza with anthropologist Marco AIME: “Verdi tribù del Nord. Intervista a Marco Aime sul razzismo leghista.” *Quaderno di storia contemporanea* 2012, No 52, p. 142.

⁴⁷ D. TAMBINI: *Nationalism in Italian Politics, the stories of the Northern League, 1980—2000*. London—New York 2001, pp. 18—19.

⁴⁸ In the period of detachment from the 1st Berlusconi government (September — December 1994). A. SIGNORE, A. TROCINO: *Razza padana*. Milan 2008, see chapter “Lo show down.”

⁴⁹ C. RUZZA, S. FELLA: *Re-inventing the Italian Right, Territorial politics, populism and 'post-fascism'*. London—New York 2009, pp. 95—96.

Comino, who declared his willingness to join Berlusconi.⁵⁰ The LN also opposes Turkey's accession to the European Union, which is clearly expressed in its visual propaganda (2003—2004).⁵¹ In the scope of immigration, the party quickly reaches an agreement with the Forza Italia, whose record expensive campaign of 2001 was focused on law and order and security issues. A great role in reporting on the immigration problem was played by the media — thanks to them this issue gradually came back to attention. According to Mario Morcellini, the Italian media (television and newspapers — the research covers the period of 1989—2009) present the immigrants in terms of “security” (76.2% of the immigrants are the perpetrators or the victims of crimes), and the immigrants' presence is depicted as a problem that needs to be solved. The immigrant's image is composed mostly of the criminal factor; in 80% of the cases the immigrant is male, while his motives depend on his country of origin.⁵² The transformation of the Lega Nord was observed by Ignazi in 2005. In the researcher's opinion, it stems from the regionalism of the protest party, supporting the anti-immigration and authoritarian politics, and resembling other extremist parties in Europe.⁵³ When it comes to the Church — before 2001 it was perceived as an emanation of the corrupt DC party, and thus untrustworthy.⁵⁴ After 2001, it became essential for saving family values and the Italian identity in the battle with the Islamic fundamentalism, and therefore, the party is keen to identify itself with the Church.⁵⁵ An original characteristic, in comparison with other Italian parties, is the paranoid belief in international conspiracy (powers that may threaten the productivity of the northern region, and exacerbate the immigration at the same time), owing to which the relations with capitalism, globalisation, the European Union and the Church are at least ambivalent. The Catholic Church — shut away in its palace of greed — has lost all of its credibility and is trying to fill its seminaries with religious people from the Third World, whereas capitalism is thriving thanks to immigration resulting

⁵⁰ B. GIORDANO: “The contrasting geographies of ‘Padania’: The case of the Lega Nord in Northern Italy.” *Royal Geographical Society (with The Institute of British Geographers)* 2001, Vol. 33, No 1, p. 36. DOI: 10.1111/1475-4762.00005.

⁵¹ D. WOODS: *A Critical Analysis of the Northern...*, p. 200.

⁵² Research conducted under the direction of Professor Mario Morcellini. M. MORCELLINI: *Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani*. Rome 2009, pp. 1—2 [available at: https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a165f50b80eeaac70003e0/7sintesi_ricerca_immigrazione_e_asilo_sui_media__sapienza_v3.0.pdf (accessed: 4.02.2016)].

⁵³ P. IGNAZI: “Legitimation and Evolution on the Italian Right Wing: Social and Ideological Repositioning of Alleanza Nazionale and the Lega Nord.” *South European Society & Politics* 2005, Vol. 10, No 2, p. 333.

⁵⁴ L. BONFRESCHI: “Il fenomeno leghista e la Lega Nord...”, see chapter 8.4.

⁵⁵ *Ibidem*.

in the citizens paying the highest price — the cost of its development.⁵⁶ The 2001 results were disappointing: the LN did not cross the electoral threshold of 4% in the Lower House. It was clear that the LN would not become an alternative to the right wing, which in 2001 would have been able to function in the government even without it.⁵⁷ Within the government, in November 2005 the LN actively sought to pass a devolution law, voted against by all parties — thus the law was subjected to a referendum.⁵⁸ The party lost many of its supporters, as it had to acknowledge the central authority in Rome and abandon its secessionism. Therefore, it decided to go back to federalism, and in 2006 it renewed its cooperation with Berlusconi.⁵⁹ The elections of 2006 were unsatisfactory to Bossi (from 3.9% in 2001 to 4.6%), as he informed the *Corriere della Sera*.⁶⁰ Being in opposition (2006—2008), the Lega Nord again radicalised its policy, which became anti-Turkish and anti-Chinese.⁶¹ The 2008 elections brought a high percentage of votes (a result similar to that of 1992, the party gained 8.3%), but the LN was not yet developed in the red regions, contrary to the *Popolo della Libertà* (PdL) party, which did not escape the attention of Caciagli, who spoke about replacing the red colour with „three colours.”⁶² Also, the party’s network of support based on small companies started to crumble due to the economic crisis.⁶³ The conquest of the red belt was observable only at the time of European elections (2009), when the party progressed even in the southern district, and of the regional elections of 2010 — spectacular for the party.⁶⁴ Its expansion in the red territories casts doubts on the model of interpretation, which combines the phe-

⁵⁶ C. RUZZA, S. FELLA: *Re-inventing the Italian Right...*, p. 96.

⁵⁷ D. ALBERTAZZI, D. McDONNELL: *Populists in Power*. New York 2015, pp. 8—82.

⁵⁸ The referendum on the amendment of the constitution was a failure (61.3% against, 38.7% for).

⁵⁹ J. CARVALHO: *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy: Comparing Britain, France and Italy*. New York, p. 143.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ The LN wanted to introduce high customs duties on Chinese products. M. TARCHI: *L'Italia populista...*, p. 267.

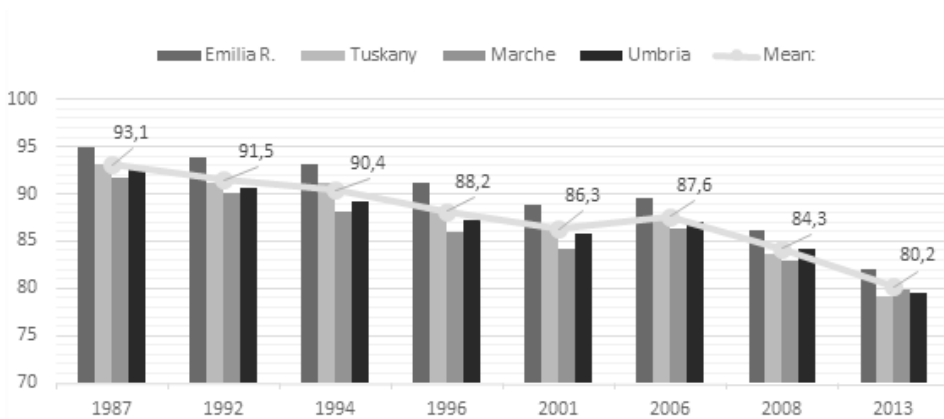
⁶² M. CACIAGLI: “Le regioni rosse nell’Europa continentale. Un’epopea del Novecento.” *Cambio* 2014, Anno IV, No. 8, p. 43. DOI: 10.1400/228740.

⁶³ N. PORCELLATO, S. ROMBI: *Uno sguardo dentro la Lega Nord: caratteristiche e preferenze degli iscritti al più longevo partito italiano. XXVIII SISP Conference, Perugia 2014*, p. 5 [available at: <http://www.candidateandleadersselection.eu/sites/default/files/files/natasciaporcellatostefano-rombi-1834.pdf> (accessed: 17.12.2015)].

⁶⁴ In the 2010 regional elections: in Emilia-Romagna the party won 13.7%, in Tuscany — 6.5%, in Marche — 6.3% and in Umbria — 4.3%; in the same regions, in the elections to the European Parliament, the party won 11.1%, 4.3%, 5.5% and 3.6%, respectively. Source: Ministero dell’Interno, *Archivio storico* [available at: <http://elezionistorico.interno.it>. (accessed: 11.03.2016)].

nomenon of popularity of the Lega Nord with a mutation of the Democrazia Cristiana culture. One of the reasons for a greater competition in the red regions may be a weaker support in the areas with the

Table I — Voter turnout (%) in the red belt of Italy (general elections: 1987—2013)



Source: The author's own elaboration, based on the data from: P. CORBETTA, M.S. PIRETTI: *Atlante storico elettorale d'Italia*. pp. 164—200, and Ministero Dell'Interno, *Archivio storico* [available at: <http://elezionistorico.interno.it>. (accessed: 11.03.2016)].

historically highest turnout, and where going to the polls is a form of tradition (see table I, above). This phenomenon may be an indicator of dissatisfaction,⁶⁵ which brings serious consequences for regions with a long communist tradition. If the ties between the electorate and the party become weak, external forces may intervene. The growth of the LN's support stopped with the scandals surrounding Bossi. A significant obstacle was also the appearance of the new Movimento 5 Stelle (M5S) party of Beppe Grillo that won in the North, in more industrialised areas (in 2012 the Lega Nord won in agrarian areas or those with a low population density).⁶⁶ Bossi's replacement by Roberto Maroni did not help much.⁶⁷ After numerous failures of the party, in Decem-

⁶⁵ J.L. NEWELL: *Parties and Democracy in Italy*. Burlington 2000, pp. 19—20. The phenomenon of a poor electoral turnout is even more visible in regional and European elections, although generally, a fall in the turnout is always visible in the case of parliamentary elections.

⁶⁶ See: P. COLLOCA, F. MARANGONI: "Lo shock elettorale." In: *Il partito di Grillo*. Eds. P. CORBETTA, E. GUALMINI. Bologna 2013, pp. 76—77; G. SANTORO: *Un Grillo Qualunque. Il Movimento 5 Stelle e il Populismo Digitale nella Crisi dei Partiti Italiani*. Rome 2012, pp. 142—143.

⁶⁷ The 2012 administration elections and the 2013 parliamentary elections (4.1% in the Lower House) were disastrous for the party.

ber 2013, Matteo Salvini became its secretary and restored the expansion in the red regions.⁶⁸ In political surveys conducted to evaluate the Italians' trust in their political leaders (20.11.2015—22.04.2016), Salvini held the 3rd position, defeating Beppe Grillo and coming closer to Matteo Renzi⁶⁹ in the second place. This means that he is the first leader of the centre and right-wing coalition, thus defeating Silvio Berlusconi. "I am the leader [...] Berlusconi knows how to read the numbers," Salvini said.⁷⁰

Various phases of ideological metamorphosis

Like the warrior Guelph Alberto, Bossi fights, protecting the oppressed and productive North against the exploitative South and the central authority in Rome. His enemy may be anyone who would threaten a social group. The best summing-up may be found in the words of Gianfranco Miglio, spoken during the electoral campaign in a meeting of the federalist congress in Bologna in 1994:

[t]he level of civicness depends on the method of limitation of the number and presence of parasites [...]. If the parasites become more numerous, the animal dies, and thus, the society dies. [...] The parasite is the one who does not produce wealth, but lives, consuming the wealth produced by others. [...] Centralism and parasitism are closely related phenomena. [...] The country which we have been called to change is a country infected by an army of fleas. [...].⁷¹

⁶⁸ In the 2014—2015 regional elections, the party won 19.4% of the votes in Emilia Romagna, 16.2% in Tuscany, 14.0% in Umbria, 13.0% in the Marche region. Source: la Repubblica — l'Espresso, *Elezioni regionali*: [http://www.repubblica.it/static/speciale/2014/elezioni/regionali/emilia_romagna.html (accessed: 1.05.2016); <http://www.repubblica.it/static/speciale/2015/elezioni/regionali/toscana.html> (accessed: 1.05.2016); <http://www.repubblica.it/static/speciale/2015/elezioni/regionali/marche.html> (accessed: 1.05.2016); <http://www.repubblica.it/static/speciale/2015/elezioni/regionali/umbria.html> (accessed: 1.05.2016)].

⁶⁹ Research conducted by the Ixe' Institute for Agorà-RAI 3 [available at: <http://www.istitutoixe.it> (accessed: 10.05.2016)].

⁷⁰ "Rightwing Northern League makes gains in Italian elections." *The Guardian* [available at: <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/01/northern-league-gains-italian-elections-matteo-salvini> (accessed: 9.05.2016)].

⁷¹ The video is available on the Lega Nord blog: [<http://leganordcollegno.blogspot.com/2012/10/lintervento-del-professor-miglio-al.html> (accessed: 18.12.2015)].

One of the basic elements of the LN rhetoric is the protection of the economic and cultural interests of the North. Betz has noted that the choice of the electoral strategy depends on the social groups which the party intends to attract.⁷² In 1998, he wrote that a group of blue collars and small entrepreneurs and tradesmen from the northern peripheries had ensured the success and revival of the Lega Nord in 1996.⁷³ It is possible to identify four periods of the development of the protection of interests of this social group, for which the Lega Nord has proposed four solutions. The first one is the (A) ethnocentric and nationalist approach. Together with other leagues, the Lega Autonomista Lombarda created new ethnic groups, with no historical or anthropological references, using a common dialect (or the national language), and protecting the humiliated entities against the centralising elites of Piedmont, which allowed for a revision of the history (unification, Fascism, the First Republic), and its presentation in the light of a battle for independence of the suppressed ethnic groups with a potential to become nations.⁷⁴ It is interesting that a discourse leading to a conflict around culture and language resembles the strategy of Antonio Gramsci. The Marxists used mainly the arguments of economy and violence, whereas this Italian writer claimed that the most effective struggle with the bourgeoisie was the creation of a culture (including a language) within the working class.⁷⁵ The Liga Veneta and its leader, Franco Rocchetta, maintained the ethnocentric and nationalist discourse, while the Lega Lombarda understood that once it had won the electorate in its own region, it needed to get rid of its limitations.⁷⁶ Ethnocentrism could not coexist with nationalism, as according to Gellner's thesis a nation must exist for nationalism to occur, and the structure of the nation in the North was too artificial and arbitrary. Therefore, Bossi's party elaborated on the rhetoric concerning "freedom from the shackles of Rome, mother of all evil."⁷⁷ Instead of focusing on fiction, the party focuses on real issues, such as the North-South economic problem.⁷⁸ "Ethno-nationalism" remains dormant in the party's ideology.⁷⁹ Another approach, (B) of federalist (connected with devolution) and autonomistic nature, distinguishes the Lega Lombarda (1986—1991) and the Lega Nord from other similar parties. It is a proposal of creation of a federal Italian State, in opposition to the central authority in Rome, comprising 9 states with shared socio-economic rather

⁷² H.G. BETZ: *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. New York 1994, p. 142.

⁷³ H.G. BETZ: "Against Rome"... , p. 52.

⁷⁴ W. BRIERLEY, L. GIACOMETTI: "Italian National Identity...", pp. 170—171.

⁷⁵ See further A. GRAMSCI: *Quaderni del carcere*. Turin 1975.

⁷⁶ BRIERLEY, L. GIACOMETTI: "Italian National Identity...", p. 171.

⁷⁷ C. CHAMPEYRACHE: *La Ligue du Nord, Un séparatisme...*, p. 93.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

than ethnic characteristics.⁸⁰ The most important fact is that Bossi's party uses ethnocentric and xenophobic sentiments, but these refer more often to socio-economic elements than to ethnic and cultural ones.⁸¹ Between 1990 and 1992, the Lega Nord established the Sindacato Autonomista Lombardo association. Its task was to "eliminate the unification of salaries, protect the native workforce against the flood of immigrants, fight against monopolies, and protect small enterprises and tradesmen against them."⁸² From time to time, Bossi uses a threat of creation of a separate country, but in the end, he stays with the federalist line.⁸³ According to Betz, in the early phase, the fairly primitive programme of the Lega Nord reflected the North's bitterness about being exploited economically by other regions of the country owing to an arrangement favouring particracy and the central State with the capital in Rome (initially the guilty parties were the centralisers of Piedmont), without which — in the words of Vimercanti and Bossi — the North would have been "the wealthiest country in Europe, and possibly in the world."⁸⁴ Next, the party adopted (C) separatist positions; at that time, it abandoned its federalist approach in favour of secession of a separate place called Padania composed of the North and the central region.⁸⁵ It is particularly emphasised in the period of departure from the centre-right coalition.⁸⁶ Bossi also abandoned any claim to representing a neoliberal approach to economic policy.⁸⁷ The party's support gradually became weaker in the light of individual electoral results.⁸⁸ Emanuele Massetti dates the active and unconcealed secessionism of the party at 1996—1999; before that period, the party had been focused on devolution.⁸⁹ Although it tried to use the non-existent ethnic divisions and politicise the cultural and linguistic identities, its main "driving force"

⁸⁰ H.G. BETZ: "Against Rome"... , p. 48.

⁸¹ Ibidem, p. 49.

⁸² E. BONERANDI: "Un sindacato per Bossi. »È ora che il nord abbia salari più alti.«" *La Repubblica* 1990 [available at: http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1990/06/01/un-sindacato-per-bossi-ora-che.html?refresh_ce (accessed: 5.10.2015)].

⁸³ H.G. BETZ: "Against Rome"... , p. 49.

⁸⁴ Ibidem, p. 48, see also: W. BRIERLEY, L. GIACOMETTI: *Italian National Identity...*, p. 171.

⁸⁵ B. GIORDANO: "A Place Called Padania? The Lega Nord and the Political Representation of Northern Italy." In: *European Urban and Regional Studies*. 1999, Vol. 6, No. 3, p. 215.

⁸⁶ M. HUYSEUNE: *Modernity and Secession: The Social Sciences and the Political Discourse of the Lega Nord in Italy*. London—New York 2006, p. 11.

⁸⁷ J.A. AGNEW, M.E. SHIN: *Berlusconi's Italy. Mapping Contemporary Italian Politics*. Philadelphia 2008, p. 86.

⁸⁸ M. HUYSEUNE: *Modernity and Secession...*, p. 11.

⁸⁹ E. MASSETTI: "Explaining Regionalist Party Positioning in a Multidimensional Ideological Space: A Framework for Analysis." *Regional & Federal Studies* 2009, Vol. 19, No 4—5, p. 509, DOI: 10.1080/13597560903310246.

were issues connected with economics.⁹⁰ The LN returned to more moderate demands, striving to protect the interests of the North by implementing a new form of federalism. The last analysed approach (D) is associated with fiscal federalism (1999—2013), within the ideology of the Lega Nord understood as the regions' right to keep their entire fiscal revenue. According to Shin and Agnew, the party became obsessed with this form of federalism, where the local authorities would make independent decisions on increases and expenses.⁹¹ The takeover of the secretary's position by Salvini is a return to anti-particracy and anti-consociationalism⁹² (strong criticism of the government and the party of Matteo Renzi). Another enemy is the European Union (Germany is particularly dangerous, as it appropriates the entire wealth⁹³), the euro currency,⁹⁴ and judges.⁹⁵ The LN resembles the old protest party, but this time the enemy is not the South or the central region, as both are equal victims of the system (wrong public spending, globalisation, the European Union), similarly to the North.⁹⁶ When it comes to the last transformations of the Lega Nord, it is necessary to present the relations between populism and the European Union. According to Jack Hayward, populism is a response to the shortcomings of democratic elitism: the political elite, and in this case the European Union, has lost the role of mediator — the populists see it as not acting in the public interest and being corrupt, and therefore, it should be replaced by other groups, such as the populists.⁹⁷ This element seems to link the heterogeneous foreign parties (as the Lega Nord and other

⁹⁰ M. HUYSEUNE: *Contemporary Centrifugal Regionalism: Comparing Flanders and Northern Italy*, pp. 1—5 [available at: poli.vub.ac.be/publi/online/alles-michel.pdf. (accessed: 2.03.2015)].

⁹¹ J.A. AGNEW, M.E. SHIN: "Spatial Regression for Electoral Studies: The Case of the Italian Lega Nord." In: *Revitalizing Electoral Geography*. Eds. B. WARF, J. LEIB. Farnham 2011, p. 59.

⁹² M. TARCHI: *L'Italia populista...*, p. 270.

⁹³ F. MERLO: "Secessione addio, difendiamo i confini." La carica della Lega di Salvini l'identitario. *La Repubblica*. 2014 [available at: http://www.repubblica.it/politica/2014/11/01/news/secessione_addio_difendiamo_i_confini_la_carica_della_lega_di_salvini_lidentitario-99490205/ (accessed: 4.04.2016)].

⁹⁴ Salvini calls the euro a "criminal currency." J. MACKENZIE: "Italy's Northern League calls for EU to be 'demolished'." *Reuters* 2014 [available at: <http://www.reuters.com/article/us-italy-politics-salvini-idUSKBN0JO22G20141210> (accessed: 11.12.2015)].

⁹⁵ C. ZAPPERI: "Salvini dopo Bossi, la battaglia della Lega contro le toghe." *Corriere della Sera* 2016 [available at: http://www.corriere.it/politica/cards/salvini-bossi-battaglia-lega-contro-toghe/gli-insulti-pm-abate_principale.shtml (accessed: 21.04.2016)].

⁹⁶ A. FRANZI, A. MADRON: *Matteo Salvini #ilMilitante. La nuova Lega guarda anche al Sud per cambiare il centrodestra e l'Europa. Contro Renzi, l'euro e l'immigrazione di massa*. Florence 2015, see: ch. 3.

⁹⁷ J. HAYWARD: "The populist challenge to elitist democracy in Europe." In: *Elitism, Populism, and European Politics*. Ed. J. HAYWARD. Oxford 2004, p. 10.

populist parties), and incompatible ideologies; the very aversion to the euro and to the European Union has recently brought together the Lega Nord — Matteo Salvini, and a Fascism-inspired party — the CasaPound Italia (CPI). In their joint demonstrations against the euro, it was possible to see the open-hand salute, and fascist symbols and colours mixed with the green flags of the Lega Nord. In line with the long tradition of the party's opposition to Fascism, Bossi condemns such actions. The LN has joined its forces with extremist parties in Europe, which brings back the words of Andrea Mammone, Emmanuel Godin and Brian Jenkins: Europe is a battlefield, where different forces join each other around shared problems, in order to avoid isolation.⁹⁸ In 2015, when asked about the reason for joining forces with the nationalist CasaPound, Salvini replied:

I hate prejudice; I am curious and always want to understand something. In them, I see authentic people who organised battles over the euro, immigration, and family. It is true: in the Lega Nord, where I grew, fascist posters were attacked. But in 2015, one cannot be defined as a fascist or a communist. I do not care about the right wing or the left wing; we are far from this mentality. We are an opposition outside the parliament, beyond the division into the right and the left [...].⁹⁹

Another common ground connecting the LN with the South and with incompatible parties, such as the CPI and the Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale (FdI-AN), is the protection of the borders against the immigrants. Salvini likes to compare the migrant crisis in the Mediterranean to an invasion, and is a frequent critic of Rome's population.¹⁰⁰ Muslims in Italy are "trying to impose a way of life that is incompatible with ours," he said.¹⁰¹ The Lega Nord uses the same slogans and posters as Marine Le Pen. "Assez de racisme anti-Français! On est chez nous" (Stop the anti-French racism, we are at home) is very similar to the LN's slogan "Padroni a Casa Nostra" (Let us be the masters of our own homes). "Non à l'islamisme" (No to Islam) is very similar to "Stop invasione. Prima la nostra gente!" (Let us stop the invasion. Our people are most important). It seems that Salvini has filled the gap resulting from the political absence of Gianfranco Fini, a supporter of Le Pen and of the national policy.

⁹⁸ A. MAMMONE, E. GODIN, B. JENKINS: "Introduction." In: *Varieties of Right-Wing Extremism in Europe*. Eds. A. MAMMONE, E. GODIN, B. JENKINS. London—New York 2013, pp. 6—7.

⁹⁹ E. GIOVANNINI: *Europa anno zero: Il ritorno dei nazionalismi*. Venice 2015, see chapter: "Faccia a faccia con Matteo Salvini."

¹⁰⁰ "Rightwing Northern League..."

¹⁰¹ *Ibidem*.

Conclusion

According to Tronconi, the Lega Nord region had no conditions under which an ethno-regionalist party could be formed.¹⁰² Also, there are no clear territorial borders in the party's ideology and strategy, as these have been different, in line with the opinions of individual party members, e.g. Miglio and Bossi.¹⁰³ This regionalism was non-typical, protecting the interest of a "half-fictional" ethnic group, not entirely imaginary owing to the presence of the Catholic subculture (strongly connecting the interests of the social group and the party), and linking regionalism and nationalism. Today, the party is not limited territorially: it is gaining more support in the regions of communist subculture. With the current absence of the Alleanza Nazionale party, and Forza Italia¹⁰⁴ being weakened and, according to surveys, becoming the leading right-wing party, it would not be difficult for the LN to develop further in the South (starting from the Lazio region), becoming not a multi-regional,¹⁰⁵ but a state wide party. In the strategy, regionalism is replaced by nationalism. The „North first” motto is replaced by „Italians first”; the anti-Southern welfare chauvinism is replaced by its anti-immigration, mainly anti-Islamic version. The articles of the party's statute also leave a door open for its expansion in new territories (Art. 2 of the statute). Its driving power is a constant battle. We do not know what will happen after the establishment of Padania with a „democratic method” (Art. 2 of the statute). In its attempt at abandoning the division into ideologies, the party is looking for allies among its former enemies, regardless numerous contradictions.

¹⁰² F. TRONCONI: "Ethnic Identity and Party Competition. An Analysis of the Electoral Performance of Ethnoregionalist Parties in Western Europe." *World Political Science Review* 2005, Vol. 2, No 2, p. 147.

¹⁰³ Cf. D. STRUSKA: *Między unitaryzmem a federalizmem. Ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch*. Warszawa 2008, p. 97; G.A. STELLA: "Oltre la Padania L'onda di piena del Carroccio. La Lega Nord supera i «confini celtici»." *Corriere della Sera* 2009, [available at: http://www.corriere.it/politica/speciali/2009/elezioni/notizie/oltre_la_padania_1_onda_di_piena_del_carroccio_gian_antonio_stella_0592013e-54a9-11de-b645-00144f02aa-bc.shtml?refresh_ce-cp (accessed: 1.01.2016)]. See also: G.A. STELLA: *Dio Po: Gli uomini che fecero la Padania*. Milan 1996 and P. STEFANINI: *Avanti Po. La Lega Nord alla riscossa nelle regioni rosse*. Milan 2010.

¹⁰⁴ Apart from the Left, the main obstacle for the LN widespread support is still M5S. Owing to the rather unfavourable rhetoric about the South, Beppe Grillo's party initially won votes in the northern and central regions of Italy. P. COLLOCA, F. MARANGONI: *Lo shock elettorale...*, p. 77; G. SANTORO: *Un Grillo Qualunque...*, p. 142. Subsequently, the party vote spread more evenly across the country. R. BIORCIO, P. NATALE: *Politica a 5 Stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*. Milan 2013, pp. 58—59.

¹⁰⁵ Cf. M. STRMISKA: "Conceptualization and typology of European regional parties: a note on methodology." *Středoevropské politické studie* 2003 [available at: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=167> (accessed: 5.12.2015)].

Bibliography

- AGNEW J.A., SHIN M.E.: *Berlusconi's Italy. Mapping Contemporary Italian Politics*. Philadelphia 2008.
- AGNEW J.A., SHIN M.E.: "Spatial Regression for Electoral Studies: The Case of the Italian Lega Nord". In: *Revitalizing electoral geography*. Eds. B. WARF, J. LEIB. Farnham 2011.
- ALBERTAZZI D., McDONNELL D.: *Populists in Power*. New York 2015.
- AMORETTI F., MUSELLA F.: *Il voto a Napoli. Unanuovastagione (anti)politica?* (2011) [<http://www.sisp.it/files/papers/2011/francesco-amoretti-e-fortunato-musella-1125.pdf> (accessed: 24.03.2016)].
- ART D.: *Inside the Radical Right*. New York 2011.
- BALDASSARI D.: "Il voto ideologico esiste? L'utilizzo delle categorie di sinistra e destra nell'elettorato italiano". *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale* 2003, n 49 [<http://www.regione.toscana.it/-/quaderno-n-49> (accessed: 1.04.2016)].
- BAGNASCO, A.: *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna 1977.
- BANFIELD E.C.: *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe 1958.
- BELLIZI M.: *Maroni: "La Lega? un partito LENINISTA, post-ideologico ma con una forte ideologia."* Mauro Parolini. *Assessore allo Sviluppo Economico di Regione Lombardia* (2010) [<http://www.mauroparolini.it/italian/leggi-news/309/function.simplexml-load-string#sthash.aqwqNSKg.dpuf> (accessed: 10.04.2016)].
- BENELLI E.: "Migration discourses in Italy". *Conserveries mémorielles. Revue transdisciplinaire* 2013, № 13 [<http://cm.revues.org/1419> (accessed: 15.02.2016)].
- BETZ H.G.: *Against Rome: The Lega Nord*. In: *The new politics of the right: neo-populist parties and movements in established democracies*. Eds. H.G. BETZ, S. IMMERFALL. Basingstoke 1998.
- BETZ H.G.: *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. New York 1994.
- BIORCIO R., NATALE P.: *Politica a 5 Stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*. Milan 2013.
- BOBBIO N.: *Destra e Sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*. Rome 2004.
- BONERANDI E.: "Un sindacato per Bossi. »C'è ora che il nord abbia salari più alti.«" (1990). *La Repubblica* [http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1990/06/01/un-sindacato-per-bossi-ora-che.html?refresh_ce (accessed: 5.10.2015)].
- BONFRESCHI L.: „Il fenomenoleghista e la Lega Nord." In: *Storia delle destre nell'Italia repubblicana*. Ed. G. ORSINA. Soveria Mannelli 2008.
- BORDANDINI P.: *La spada di Vendola. Una risorsa o un problema per il centrosinistra?* Rome 2013.
- BRIERLEY W., GIACOMETTI L.: "Italian National Identity and the Failure of Regionalism". In: *Nation and Identity in Contemporary Europe*. Eds. B. JENKINS, S.A. SOFOS. London—New York 1996.
- BUFACCHI V., BURGESS S.: *Italy since 1989. Events and Interpretations*, Basingstoke 1997.
- CACIAGLI M.: „Le regioni rosse nell'Europa continentale. Un'epopea del Novecento." *Cambio* 2014, anno IV. n 8, DOI: 10.1400/228740.
- CACIAGLI M.: *Subculture politiche territoriali o geografia elettorale?* (2011) [<http://www.fupress.net/index.php/smp/article/viewFile/10320/9505> (accessed: 2.02.2015)].
- CALISE M.: *La personalizzazione del voto* (2011) [http://www.mi.camcom.it/c/document_library/get_file?uuid=18b75372-61b0-4a40-acf5-9c0dcbeb9a5a (accessed: 11.04.2016)].

- CARVALHO J.: *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy: Comparing Britain, France and Italy*. New York 2014.
- CHAMPEYRACHE C.: *La Ligue du Nord, Un séparatisme à l'italienne*. Paris 2002.
- COLLOCA P., MARANGONI F.: "Lo shock elettorale". In: *Il partito di Grillo*. Eds. P. CORBETTA, E. GUALMINI. Bologna 2013.
- CONTI N., ROUX C., TRONCONI F.: "Introduction: Parties and voters in a multi-level electoral setting." *Modern Italy* 2009, Vol. 14, No. 2.
- CORBETTA P., PIRETTI M. S.: *Atlante storico elettorale d'Italia*. Bologna 2013.
- COTTA M., VERZICHELLI L.: *Il sistema politico italiano*. Bologna 2011.
- DEMATTEO L.: *L'idiota in politica: antropologia della Lega Nord*. Milan 2011.
- DE MUCCI R.: *Democrazia dissociativa*. Soveria Mannelli 2013.
- DIAMANTI I.: "The Northern League." In: *The New Italian Republic*. Eds. S. GUNDLE, S. PARKER. London—New York 1996.
- DI CIOLO V., CIAURRO L.: *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Milan 2013.
- DI MATTEO L.: "Des bombes comme des bonbons. Le leader de la Ligue du Nord et les années de plomb." *Lignes* 2003, Vol. 1 à 10, DOI : 10.3917/lignes1.010.0134.
- DI FRANCO G., GRITTI R.: "La »Rivoluzione« nelle urne. Un' analisi dei risultati delle elezioni amministrative del 6 e del 20 giugno 1993." *Sociologia e Ricerca Sociale* 1993, No 42.
- FRANZI A., MADRON A.: *Matteo Salvini #ilMilitante. La nuova Lega guarda anche al Sud per cambiare il centrodestra e l' Europa. Contro Renzi, l' euro e l' immigrazione di massa*. Florence 2015.
- GIORDANO B.: "A Place Called Padania? The Lega Nord and the Political Representation of Northern Italy." *European Urban and Regional Studies* 1999, Vol. 6, No 3.
- GIORDANO B.: "The contrasting geographies of »Padania«: The case of the Lega Nord in Northern Italy." *Royal Geographical Society (with The Institute of British Geographers)* 2001, Vol. 33, No, 1, DOI: 10.1111/1475-4762.00005.
- GIOVANNINI E.: *Europa anno zero: Il ritorno dei nazionalismi*. Venice 2015.
- GOLIA C.: *Dentro Forza Italia. Organizzazione e militanza*. Venice 1997.
- GRAMSCI A.: *Quaderni del carcere*. Turin 1975.
- HAYWARD J.: "The Populist Challenge to Elitist Democracy in Europe." In: *Elitism, Populism, and European Politics*. Ed. J. HAYWARD. Oxford 2004.
- HUYSSSEUNE M.: *Contemporary Centrifugal Regionalism: Comparing Flanders and Northern Italy* (2009) [poli.vub.ac.be/publi/online/alles-michel.pdf (accessed: 2.03.2015)].
- HUYSSSEUNE M.: *Modernity and Secession: The Social Sciences and the Political Discourse of the Lega Nord in Italy*. London—New York 2006.
- IGNAZI P.: "Legitimation and Evolution on the Italian Right Wing: Social and Ideological Repositioning of Alleanza Nazionale and the Lega Nord." *South European Society & Politics* 2005, Vol. 10, No 2.
- "Elezioni regionali." *La Repubblica — l' Espresso* (2014—2015) [http://www.repubblica.it/static/speciale/2014/elezioni/regionali/emilia_romagna.html (accessed: 1.05.2016); <http://www.repubblica.it/static/speciale/2015/elezioni/regionali/toscana.html> (accessed: 1.05.2016); <http://www.repubblica.it/static/speciale/2015/elezioni/regionali/marche.html> (accessed: 1.05.2016); <http://www.repubblica.it/static/speciale/2015/elezioni/regionali/umbria.html> (accessed: 1.05.2016)].
- "Maroni: »La Lega è ispirata a Lenin, ma è post-ideologica.«" *Blitz Quotidiano* 23.06.2010 [<http://www.blitzquotidiano.it/politica-italiana/lega-maroni-ispirata-lenin-ma-post-ideologica439737/#sthash.6BFOWW6y.dpuf> (accessed: 7.04.2016)].
- Official party symbol — Lega Nord Padania* (2016) [<http://www.leganord.org/il-movimento/simboli> (accessed: 10.04.2016)].

- Statuto della Lega Nord* (2015) [<http://www.leganord.org/lo-statuto-della-lega-nord> (accessed: 3.05.2016)].
- LETTIERI C.: “»Bruciare il tricolore«. Lega Nord e stigmatizzazione del Risorgimento, *Italies*” 2011, n 15 [<http://italies.revues.org/3200> (accessed: 7.08.2015)].
- L' intervento del Professor Miglio*, (online video clip) [<http://leganordcollegno.blogspot.com/2012/10/lintervento-del-professor-miglio-al.html> (accessed: 18.12.2015)].
- LOSITO G. et al.: “Contenuti e strategie di comunicazione nei manifesti della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2006.” In: *La politica mediatizzata: forme della comunicazione politica nel confronto*. Eds. G. SENSALLES, M. BONAIUTO. Milan 2008.
- MAMMONE A., GODIN E., JENKINS B.: “Introduction.” In: *Varieties of Right-Wing Extremism in Europe*. Eds. A. MAMMONE, E. GODIN, B. JENKINS. London—New York 2013.
- MASSETTI E.: “Explaining Regionalist Party Positioning in a Multidimensional Ideological Space: A Framework for Analysis.” *Regional & Federal Studies* 2009, Vol. 19 No. 4—5, DOI: 10.1080/13597560903310246.
- MARINO A.: *Forza Italia. Nascita, Evoluzione e Sviluppo del Centro Destra Italiano (1993—2001)* (Doctoral dissertation). Salerno 2012.
- MACKENZIE J.: “Italy’s Northern League calls for EU to be ‘demolished.’” *Reuters* 10.12.2014, [<http://www.reuters.com/article/us-italy-politics-salvini-idUSKBN0JO22G20141210> (accessed: 11.12.2015)].
- MERLO F.: “»Secessione addio, difendiamo i confini«. La carica della Lega di Salvini l’identitario.” *La Repubblica* 1.11.2014 [http://www.repubblica.it/politica/2014/11/01/news/secessione_addio_difendiamo_i_confini_la_carica_della_lega_di_salvini_lidentitario-99490205/ (accessed: 4.04.2016)].
- MINISTERO DELL’INTERNO: *Archivio Storico* [<http://elezionistorico.interno.it/> (accessed: 11.03.2016)].
- MONTANELLI I., CERVI M.: *L’Italia di Berlusconi. 1993—1995*, Milan 2001.
- MORCELLINI M.: *Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani*. Università di Roma “Sapienza”, Rome (2009) [https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a165f50b80eeaac70003e0/7sintesi_ricerca_immigrazione_e_asilo_sui_media_sapienza_v3.0.pdf (accessed: 2.02.2016)].
- NEWELL J.L.: *Parties and Democracy in Italy*. Burlington 2000.
- NEWTH G.H.: *A Brief Comparative History of Economic Regionalism in the North Italian Macro-region and Catalonia*. Siena 2014 [<http://www.rivistaprogressus.it/wpcontent/uploads/george-newth-brief-comparative-history-of-economic-regionalism-in-the-north-italianmacro-region-and-catalonia.pdf> (accessed: 9.05.2015)].
- ORSINA G.: *Il berlusconismo nella storia d’Italia*. Venice 2013.
- PAJETTA G.: *Il grande camaleonte. Episodi, passioni, avventure del leghismo*. Milan 1994.
- PARISI A., PASQUINO G.: “Changes in Italian Electoral Behaviour: The Relationships Between Parties and Voter.” *West European Politics* 1979, Vol. 2, No 3.
- PATANČ V.: *Sondaggi politici: il PD cola a picco, la Lega Nord di Salvini supera Forza Italia. Nuova leadership nel centrodestra?* 2015 [<https://www.forexinfo.it/Sondaggi-politici-il-PD-cola-a>. (accessed: 5.04.2016)].
- PEZZINI I.: *Lo spot elettorale*. Rome 2001.
- PORCELLATO N., ROMBI S.: *Uno sguardo dentro la Lega Nord: caratteristiche e preferenze degli iscritti al più longevo partito italiano*. XXVIII SISP Conference. Perugia 2014 [<http://www.candidateandleaderselection.eu/sites/default/files/files/nataschia-porcellato-stefano-rombi-1834.pdf> (accessed: 17.12.2015)].
- PULLELLA P.: “Italy politician urges Nazi policies for immigrants.” *Reuters* 5.12.2007 [<http://www.reuters.com/article/us-italy-immigration-idUSL0563062920071205> (accessed: 1.02.2016)].

- PUTNAM R.D.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton 1994.
- RUZZA C., FELLA S.: *Re-inventing the Italian Right, Territorial politics, populism and 'post-fascism'*. London—New York 2009.
- RUZZA C., SCHMIDTKE O.: "The Northern League: Changing Friends and Foes, and its Politics." In: *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. Eds. D. CESARANI, M. FULBROOK. London—New York 1996.
- SANTORO G.: *Un Grillo Qualunque. Il Movimento 5 Stelle e il Populismo Digitale nella Crisi dei Partiti Italiani*. Rome 2012.
- STEFANINI P.: *Avanti Po. La Lega Nord alla riscossa nelle regioni rosse*. Milan 2010.
- STELLA G.A.: *Dio Po: Gli uomini che fecero la Padania*. Milan 1996.
- STELLA G.A.: „Oltre la Padania L'onda di piena del Carroccio. La Lega Nord supera i »confini celtici«." *Corriere della Sera* 9.06.2009 [http://www.corriere.it/politica/speciali/2009/elezioni/notizie/oltre_la_padania_l_onda_di_piena_del_carroccio_gian_antonio_stella_0592013e-54a9-11de-b645-00144f02aabc.shtml?refresh_ce-cp (accessed: 1.01.2016)].
- STRMISKA M.: "Conceptualization and typology of European regional parties: a note on methodology." *Středoevropské politické studie* jaro 2003 [<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=167> (accessed: 5.12.2015)].
- STRUSKA D.: *Między unitaryzmem a federalizmem. Ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch*. Warszawa 2008.
- TAGGART P.: *Concepts in the Social Science Populism*. Buckingham—Philadelphia 2004.
- TAMBINI D.: *Nationalism in Italian Politics, the stories of the Northern League*. 1980—2000. London—New York 2001.
- TARCHI M.: *L'Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*. Bologna 2015.
- Rightwing Northern League makes gains in Italian elections* (2015) [<http://www.theguardian.com/world/2015/jun/01/northern-league-gains-italian-elections-matteo-salvini> (accessed: 9.05.2016)].
- TRONCONI F.: "Ethnic Identity and Party Competition. An Analysis of the Electoral Performance of Ethnoregionalist Parties in Western Europe." *World Political Science Review* 2005, Vol. 2, No 2.
- VERZICHELLI L.: *Il sistema politico italiano*. Bologna 2011.
- VIGNA P., PANIZZA C.: "Verdi tribù del Nord. Intervista a Marco Aime sul razzismo leghista." *Quaderno di storia contemporanea* 2012, No 52.
- WOODS D.: "A Critical Analysis of the Northern League's Ideographical Profiling." *Journal of Political Ideologies* 2010, Vol. 15 No 2. DOI: 10.1080/13569310903512282.
- ZAPPERI C.: *Salvini dopo Bossi, la battaglia della Lega contro le toghe*, in: *Corriere della Sera*, 15.02.2016 [http://www.corriere.it/politica/cards/salvini-bossi-battaglia-lega-contro-toghe/gli-insulti-pm-abate_principale.shtml (accessed: 21.04.2016)].
- ZÚQUETE J.P.: *Missionary Politics in Contemporary Europe*. New York 2007.

Polityka społeczna i regionalna

Bożena Zasepa

Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Skala i dynamika zagrożenia ubóstwem ekonomicznym rodzin wielodzietnych w Polsce w latach 2006—2015 w świetle badań GUS

Abstract: The scale and dynamics of the economic risk of poverty of large families in Poland in the years 2006—2015 in the light of research the Central Statistical Office

One of the objectives of family policy should be to support families in a difficult material and life situation, including large families. In Poland function the system (mainly family policies), which should these objectives of achieve. The effect of actions should be improvement of the situation of families, which have problems the satisfying of basic needs. But the fact remains, that large families are more likely to be poverty than other types families Irrespective of methodological framework, their situation is better, but possession a large number of children remains is an important correlate of poverty. The article concerns the diagnosis of selected aspects of the material situation of large families in Poland, based on the category of economic poverty. The basis of the analysis are results of research concerning the living standards of the Poland population covering the years 2006—2015.

Keywords: large families, financial situation, poverty, Poland

Wprowadzenie

Spadek dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń, zmiana wzorców małżeńskości, a w perspektywie kilkudziesięciu lat nasilony proces starzenia się populacji oraz znaczący ubytek ludności, są w ostatnich latach

tematem debat publicznych w Polsce. Są też motywem przewodnim inicjatyw podejmowanych między innymi w ramach polityki rodzinnej. Zakładając, że w ramach polityki rodzinnej realizuje się różnorodne cele, nie tylko demograficzne, część z nich powinna być nakierowana na zapewnienie rodzinom godnego poziomu życia. Dziecko można potraktować bowiem jako swoistą inwestycję społeczną, a dobrze funkcjonująca rodzina jest w stanie samodzielnie rozwiązywać problemy i zaspokajać potrzeby swoich członków na różnych etapach życia. Nie zwalnia to jednak państwa i społeczeństwa z konieczności podejmowania, zgodnie z zasadą pomocniczości, działań wspierających rodziny, zwłaszcza gdy doświadczają one trudnej sytuacji życiowej.

Celem postawionym w artykule jest ukazanie skali i dynamiki zagrożenia ubóstwem ekonomicznym rodzin wielodzietnych w Polsce na podstawie wyników badań warunków życia i poziomu dochodów rodzin prowadzonych w latach 2006—2015. Podjęcie wątku wiąże się przede wszystkim ze szczególnie niekorzystną sytuacją rodzin wielodzietnych na tle innych typów rodzin. Mimo że w ostatnich latach maleje skala zagrożenia ubóstwem materialnym zarówno ogółem, jak i w poszczególnych typach rodzin, nadal duża liczba dzieci na utrzymaniu jest istotnym jego korelatem.

Sytuacja materialna stanowi w zasadzie część szerszej problematyki, jaką jest poziom życia i warunki życia rodzin/ludności, te zaś — elementem ogólnej kategorii, jaką jest jakość życia¹. Przyjmuje się, iż warunki życia określa najczęściej „całokształt czynników determinujących zaspokojenie potrzeb ludzkich, wpływających na poziom życia i możliwości ich zaspokojenia. Poziom życia odnosi się zaś do samego stopnia zaspokojenia tych potrzeb”². Kategorie te mogą odnosić się metodologicznie zarówno do obiektywnych pomiarów, jak i do oceny subiektywnej. Ta ostatnia powinna służyć przede wszystkim do ewaluacji rozwiązań realizowanych w ramach polityki społecznej. Jakość życia dotyczy natomiast subiektywnej oceny sytuacji, co określa się często terminem „dobrobyt subiektywny” (*subjective well-being*) lub „dobrostan”³. Do opisu i oceny poziomu i jakości życia (ale nie tylko) służą najczęściej wskaźniki społeczne.

¹ Takie ujęcie relacji między kategoriami wcale nie jest przyjmowane w nauce o polityce społecznej jako oczywiste. Przykładowo, bardzo trudno jest czasami określić granicę pomiędzy kategorią „warunki życia” i kategorią „poziom życia”. Bardziej spójne jest podejście stosowane do rozróżniania kategorii „poziom życia” i kategorii „jakość życia”. Więcej na ten temat A. KUROWSKA: *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*. Warszawa 2011, s. 114—115.

² GUS: *Zróznicowanie regionalne poziomu życia ludności w świetle wybranych wskaźników z badań statystyki publicznej*, s. 2 [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/lodz/ASSETS_referat_zroznicowanie_regionalne_poziomu_zycia.pdf] (dostęp: 18.07.2016)].

³ GUS: *Jakość życia w Polsce*. Warszawa 2014, s. 5.

Z uwagi na cel opracowania analiza zostanie ograniczona jedynie do kategorii poziomu życia w jego wymiarze materialnym⁴. Materialne warunki życia rodzin można sprowadzić do wymiaru dochodowego/zamożności, wydatków, zasobności materialnej, stopnia zaspokojenia potrzeb żywnościowych oraz warunków mieszkaniowych. Takie zawężenie granic analizy przybliży nieco do osiągnięcia celu, ale nadal jest to kategoria zbyt szeroka. Problem stanowi bowiem brak danych lub brak możliwości porównania danych (różna metodologia) odnoszących się do rodzin wielodzietnych, które charakteryzowałyby wszystkie obszary tego zagadnienia. Autorka skupiła się więc na kategorii, która w praktyce polskich i europejskich badań poziomu życia stanowi istotną część tego zagadnienia, a mianowicie na problematyce związanej z diagnozowaniem ubóstwa, nierówności społecznych i wykluczenia społecznego, traktowanych jako aspekty warunków życia. Biorąc pod uwagę fakt, iż są to jedne z najbardziej rozbudowanych statystyk, zwłaszcza w obszarze ubóstwa dochodowego, ich walorem jest uwzględnianie w badaniach między innymi różnych zmiennych i uwarunkowań. Badania te zawierają również pewne elementy, które pozwalają na uwzględnienie subiektywnej oceny respondentów w zakresie warunków/poziomu życia. By uzyskać porównywalność wyników, autorka posłużyła się najbardziej typowym wskaźnikiem, jakim jest zasięg ubóstwa (stopa ubóstwa).

Opracowanie jest także próbą zebrania często rozproszonych danych, służących zarysowaniu obrazu sytuacji przed wprowadzeniem świadczenia wychowawczego w ramach programu „Rodzina 500 plus” oraz świadczenia rodzinnego. Przedstawione w artykule wyniki badań obejmują bowiem okres, gdy te świadczenia nie były jeszcze dostępne. Autorka zakłada, iż wpłyną one korzystnie na sytuację materialną beneficjentów, co powinno przyczynić się do obniżenia stopy ubóstwa nie tylko w przypadku rodzin wielodzietnych.

Rodziny wielodzietne w świetle wyników NSP 2002 i NSP 2011

Podstawową kategorię w omawianym obszarze stanowi pojęcie rodziny wielodzietnej. Samo pojęcie wielodzietności rodzin funkcjonuje w powszech-

⁴ W ramach badania poziomu życia powinny być brane pod uwagę takie obszary, jak: zdrowie, edukacja, aktywność ekonomiczna, czas wolny, relacje społeczne, osobiste bezpieczeństwo, jakość państwa i jego zdolność do zapewnienia podstawowych praw oraz sposoby ich realizacji, jakość infrastruktury i środowiska naturalnego w miejscu zamieszkania. GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*. Warszawa 2013, s. 7.

nej percepcji, jest także obecne w debacie publicznej. To również szczególny typ rodziny, do której kierowane są między innymi odrębne rozwiązania w ramach polityki rodzinnej. Na potrzeby niniejszego opracowania autorka przyjęła, zgodnie z metodologią stosowaną przez GUS, iż rodzina wielodzietna to rodzina z co najmniej trojgiem dzieci, przy czym między rodzicami i dziećmi musi istnieć więź (niekoniecznie biologiczna)⁵. Takie rozumienie wielodzietności jest także zgodne z definicją zawartą w art. 2 pkt 16a⁶ oraz w art. 12a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który określa zasady przyznawania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej. Dodatek ten wynosi obecnie 95 zł i przysługuje na trzecie i każde kolejne dziecko uprawnione do zasiłku rodzinnego⁷.

Dane dotyczące rodzin i gospodarstw domowych w Polsce pochodzą z Narodowych Spisów Powszechnych Ludności i Mieszkań i to one będą podstawowym źródłem informacji, dotyczącym skali wielodzietności oraz zmian, jakie nastąpiły w tym obszarze w ostatnich latach (NSP 2002 i NSP 2011). Należy jednak zaznaczyć, iż nie są one w pełni porównywalne. Informacje o strukturze ludności według typu gospodarstwa domowego i według typu rodziny do 2002 roku były zbierane w ramach badania pełnego. W roku 2011, między innymi w przywołanym zakresie tematycznym, badanie miało charakter reprezentacyjny (próba losowa głęboko warstwowa; ok. 20% mieszkań w skali kraju — 2 744 tys. z prawie 13,5 mln w operacie losowym).

Biorąc pod uwagę liczbę rodzin ogółem, niezależnie od ich typu, w okresie międzyspisowym stwierdzamy wzrost ich liczby o prawie 515 tys. — z 10 457,6 tys. w 2002 roku do 10 972,5 tys. w roku 2011. Tendencja ta dotyczy także rodzin z dziećmi, których liczba w analizowanym okresie wzrosła z 8 001,1 tys. do 8 130,9 tys. Wzrost ten, w kategoriach absolutnych, nie przekłada się jednak na strukturę rodzin. Udział rodzin z dziećmi w grupie rodzin ogółem zmniejszył się między 2002 a 2011 rokiem o 2,4 p.p. — z 76,5% do 74,1%⁸.

W 2002 roku rodziny wielodzietne stanowiły 17,2% rodzin z dziećmi (1 372,8 tys.), w tym 11,8% to rodziny z trojgiem dzieci, z kolei 5,4% to rodziny z czworgiem i większą liczbą dzieci (w miastach 12,2%, na wsiach 25,4%). Dane z roku 2011 wskazują na wyraźny spadek zarówno ich liczebno-

⁵ GUS: *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2014, s. 46.

⁶ Rodzina wielodzietna to rodzina wychowująca troje i więcej dzieci mających prawo do zasiłku rodzinnego.

⁷ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych [Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1456 z późn. zm.].

⁸ GUS: *Gospodarstwa domowe i rodziny...*, s. 43, 45.

ści absolutnej (1 008,5 tys.), jak i udziału w ogólnej liczbie rodzin z dziećmi (12,4%, z czego 9% to rodziny z trojgiem dzieci, a 3,4% to rodziny z czworgiem i większą liczbą dzieci). Rodziny wielodzietne częściej zamieszkiwały na wsiach (18,4%) niż w miastach (8,4%)⁹.

Wśród rodzin z dziećmi odrębną kategorię tworzą rodziny z dziećmi do 24. roku życia na utrzymaniu. Pozostawanie na utrzymaniu wiąże się z nieposiadaniem przez dziecko w wieku od 0 do 24 lat własnego źródła utrzymania i z pozostawaniem na utrzymaniu innej osoby wchodzącej w skład gospodarstwa domowego¹⁰. Z punktu widzenia polityki społecznej, zwłaszcza rodzinnej, istotna jest identyfikacja skali i struktury rodzin posiadających dzieci na utrzymaniu. Z tą kategorią wiąże się bowiem pewien pakiet rozwiązań/instrumentów polityki rodzinnej, kierowanych do rodzin z dziećmi. Ponadto pojęciem dziecka na utrzymaniu operuje się również w statystykach dotyczących poziomu życia, co jest istotne z punktu widzenia analizy skali zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym rodzin wielodzietnych. W tabeli 1 zawarto informacje odnoszące się do liczby i struktury rodzin z dziećmi na utrzymaniu do 24. roku życia, pochodzące z dwóch ostatnich spisów ludności.

Tabela 1

Liczba i struktura rodzin z dziećmi do 24. roku życia na utrzymaniu w 2002 i 2011 roku

Rodziny z dziećmi ogółem (w tys.)		Rodziny z dziećmi do 24. roku życia na utrzymaniu wśród rodzin z dziećmi ogółem				Rodziny wg liczby dzieci do 24. roku życia na utrzymaniu (w %)					
		2002		2011		z jednym dzieckiem		z dwójką dzieci		z trójką dzieci i więcej	
2002	2011	w tys.	w %	w tys.	w %	2002	2011	2002	2011	2002	2011
8 001,1	8 130,9	6 079,4	76,0	5 458,0	67,0	46,9	53,3	36,2	35,2	16,8	11,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS: *Gospodarstwa domowe i rodziny. NSP 2002. Aneks tabelaryczny, tablica 13*. Warszawa 2003 [<http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/narodowe-spisy-powszechne/narodowy-spis-powszechny-2002/gospodarstwa-domowe-i-rodziny,5.1.html>] (dostęp: 18.07.2016)]; GUS: *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. NSP 2011. Aneks tabelaryczny tablica 16*. Warszawa 2014 [<http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/gospodarstwa-domowe-i-rodziny-charakterystyka-demograficzna-nsp-2011,5.1.html>] (dostęp: 18.07.2016)].

W porównaniu z rokiem 2002 o 9 p.p. zmniejszył się udział rodzin z dziećmi do 24. roku życia na utrzymaniu w ogólnej liczbie rodzin z dziećmi. Istotne są także zmiany w strukturze tych rodzin. Dominującym typem rodziny są te, które posiadają na utrzymaniu jedno dziecko, przy czym ich udział w strukturze rodzin wzrasta. Kolejne dwa typy rodziny zmniejszają swój udział, przy czym większy spadek dotyczy rodzin z trojgiem i więk-

⁹ Ibidem, s. 47.

¹⁰ Ibidem, s. 21.

szą liczbą dzieci (w 2011 r. rodziny te stanowiły 11,5% rodzin z dziećmi na utrzymaniu — 626,8 tys., natomiast w 2002 r. było to 16,8% — 1 024 tys.). Wśród rodzin wielodzietnych rodziny z trojgiem dzieci stanowiły w 2011 roku 8,6% rodzin z dziećmi na utrzymaniu (w roku 2002 było to 11,8%), natomiast z czworgiem i większą liczbą dzieci — 2,9% (w roku 2002 — 5%)¹¹. W układzie miasto — wieś rodziny wielodzietne w strukturze rodzin z dziećmi na utrzymaniu stanowiły w 2011 roku w mieście 7,9% (w tym 6,3% z trojgiem dzieci, 1,6% z czworgiem i większą liczbą dzieci), natomiast na wsiach 16,6% rodzin (odpowiednio 11,9% i 4,7%)¹².

Podsumowując, pomimo zwiększania się liczby rodzin w Polsce maleje liczba rodzin z dziećmi na utrzymaniu, co wiąże się głównie ze spadkiem liczby urodzeń żywych, przekładającym się na zmniejszenie udziału dzieci w ogólnej liczbie ludności (znaczenie mają też procesy migracyjne). Sukcesywnie maleje także ogólna liczba rodzin wielodzietnych mających na utrzymaniu dzieci, co wiąże się ze zmianą wzorca dzietności, którego jednym z wyróżników jest małodzieństwo. Wśród rodzin z dziećmi na utrzymaniu rodziny wielodzietne stanowią 11,5%, przy czym wyraźnie w grupie tej dominują rodziny z trojgiem dzieci (prawie 3/4 ogółu rodzin wielodzietnych).

Zagrożenie ubóstwem ekonomicznym w świetle badań GUS

Kategoria ubóstwa ma charakter złożony i wielowymiarowy, co powoduje, iż nie istnieje jedna, ogólnie obowiązująca definicja tego zjawiska, a to zdecydowanie utrudnia jego opis. Możemy mówić o różnych rodzajach ubóstwa ze względu na przyjętą linię/próg (absolutne, relatywne, subiektywne, ustawowe). Do pomiaru ubóstwa wykorzystywane są różne metody (ilościowe, jakościowe, hybrydowe), pozwalające na określenie między innymi jego zasięgu, głębokości (np. wskaźnik luki ubóstwa, wskaźnik głębokości ubóstwa) czy trwałości¹³. Oprócz analizy wskaźnikowej coraz częściej prowadzone są także badania w ramach szerszej kategorii, jaką jest wykluczenie społeczne. Ważny element w diagnozie stanowi także zestaw wskaźników ubóstwa i wykluczenia społecznego, rekomendowanych i stosowanych w badaniach dochodów i warunków życia w krajach UE.

¹¹ Ibidem, s. 49.

¹² Ibidem, s. 53.

¹³ R. SZARFENBERG, L. SZEWCZYK: *Badania ubóstwa — perspektywa ilościowa i jakościowa*. W: *Ubóstwo i wykluczenie społeczne — perspektywa poznawcza*. Red. R. SZARFENBERG, C. ŻOŁĘDOWSKI, M. THEISS. Warszawa 2010, s. 19 i nast.; A. KUROWSKA: *Konceptualizacja i operacjonalizacja ubóstwa*. W: *Ubóstwo i wykluczenie...*, s. 39 i nast.

Ubóstwo najczęściej kojarzy się z niedostatkiem środków materialnych (ubóstwo ekonomiczne, dochodowe). GUS w badaniu gospodarstw domowych pn. „Badanie spójności społecznej” wyróżnił dodatkowo kategorię ubóstwa warunków życia i ubóstwa braku równowagi budżetowej¹⁴.

Nie we wszystkich wynikach badań uwzględnia się kategorię rodzin wielodzietnych, dlatego do analizy autorka wybrała jedynie te z nich, w których kategoria ta została wyraźnie wyodrębniona. W dalszej partii tekstu zostaną zaprezentowane wyniki trzech grup badań prowadzonych przez GUS w latach 2006—2015, dotyczące między innymi problematyki ubóstwa: Badania Budżetów Gospodarstw Domowych, Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia EU-SILC oraz Badania Spójności Społecznej¹⁵.

Podstawowe dane dotyczące ubóstwa pochodzą z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych, które to badania GUS prowadzi regularnie od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Kategorią przyjętą w badaniu jest ubóstwo ekonomiczne, którego zasięg jest szacowany z zastosowaniem trzech granic ubóstwa. Przyjęcie granicy minimum egzystencji pozwala oszacować skalę ubóstwa skrajnego. Uwzględnienie granicy ustawowej wskazuje na liczbę osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Z kolei zastosowanie granicy relatywnej, na poziomie 50% średnich wydatków, obejmuje te gospodarstwa, których poziom konsumpcji jest niższy niż większości ludzi w Polsce i odbiega od poziomu uznawanego za przeciętny¹⁶.

W badaniu ubóstwo jest charakteryzowane głównie poprzez podstawową kategorię, jaką stanowi jego zasięg (stopa ubóstwa). Zasięg ubóstwa to odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (obejmujących również wartość artykułów otrzymanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego) był niższy od przyjętej każdej z granic ubóstwa¹⁷.

Rok 2015 to istotna cezura w przypadku prawie wszystkich typów analizowanych gospodarstw domowych, niezależnie od przyjętej granicy ubóstwa. Chociaż odnotowano spadek liczby gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem w jego ekonomicznym wymiarze, to jednak w dalszym ciągu rodziny wielodzietne pozostają grupą najbardziej na nie narażoną.

W przypadku ubóstwa skrajnego (tabela 2) jeszcze w 2014 roku poniżej minimum egzystencji żyło ponad 11% osób w rodzinach z trojgiem dzieci i prawie 27% w rodzinach z czworgiem i większą liczbą dzieci na utrzyma-

¹⁴ GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny...*

¹⁵ Syntetyczny raport z wymienionych badań, które odbyły się do 2013 roku (z uwzględnieniem wyników NSP 2011 oraz Badania Budżetu Czasu 2013) zostały zawarte także w odrębnej publikacji. GUS: *Warunki życia rodzin w Polsce*. Warszawa 2014.

¹⁶ GUS: *Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014*. Warszawa 2015, s. 7.

¹⁷ GUS: *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*. Warszawa 2016, s. 4.

niu. W zasadzie do 2014 roku mogliśmy mówić o rosnącej skali zagrożenia ubóstwem skrajnym rodzin wielodzietnych.

Tabela 2

Zasięg ubóstwa skrajnego wg wybranych typów gospodarstw domowych
w latach 2009—2015

Typ gospodarstwa domowego (rodziny)	Procent osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej linii ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) w latach:						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem	5,7	5,8	6,8	6,8	7,4	7,4	6,5
Gospodarstwo 1-osobowe	2,1	2,0	2,3	2,4	2,5	2,3	2,5
Małżeństwo bez dzieci na utrzymaniu	1,5	1,5	1,7	1,7	1,9	1,8	1,6
Małżeństwo z 1 dzieckiem na utrzymaniu	2,0	1,9	2,3	2,5	2,4	2,7	1,8
Małżeństwo z 2 dzieci na utrzymaniu	4,2	3,9	5,0	4,2	4,7	4,5	4,0
Małżeństwo z 3 dzieci na utrzymaniu	9,3	9,9	10,5	9,8	10,2	11,2	9,0
Małżeństwo z 4 i większą liczbą dzieci na utrzymaniu	21,3	24,0	24,0	26,6	22,8	26,9	18,1
Matka lub ojciec z dzieckiem/dziećmi na utrzymaniu	6,4	7,3	7,0	8,1	7,9	5,6	6,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS: *Ubóstwo w Polsce w 2010 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*. Warszawa 2011, s. 4; GUS: *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2013 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*. Warszawa 2014, s. 12; GUS: *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*. Warszawa 2016, s. 7.

Rok 2015 przyniósł zasadniczą zmianę w tym zakresie. Możemy mówić nie tylko o zmniejszeniu zasięgu ubóstwa skrajnego (poza grupą samotnych rodziców wychowujących dzieci i gospodarstw 1-osobowych), ale przede wszystkim o znaczącej poprawie sytuacji rodzin wielodzietnych, zwłaszcza z czworgiem i większą liczbą dzieci. W porównaniu z rokiem 2014 stopa ubóstwa zmniejszyła się w ich przypadku aż o 8,8 p.p. i był to największy odnotowany spadek (drugi co do wielkości dotyczył rodzin z trojgiem dzieci na utrzymaniu — 2,2 p.p.). W 2015 roku poniżej minimum egzystencji żyła jednak nadal co jedenasta osoba w gospodarstwach małżeństw z trojgiem dzieci oraz co szósta osoba w gospodarstwach małżeństw z czworgiem i większą liczbą dzieci

Należy wskazać, iż wielodzietność znacząco zwiększa także ryzyko ubóstwa definiowanego poprzez relatywną linię ubóstwa (tabela 3). W przypadku rodzin z trojgiem dzieci na utrzymaniu generalnie w ostatnich latach można zaobserwować zmniejszanie się wartości tego wskaźnika — z prawie 28% w roku 2009 do niespełna 24% w roku 2015. Rodziny wychowujące czworo i większą liczbę dzieci do 2014 roku doświadczały jednakże procesu przeciwnego. W 2014 roku na ubóstwo narażona była prawie co druga osoba

żyjąca w takich rodzinach. Dopiero rok 2015 przyniósł spadek wartości stopy ubóstwa o 3,3 p.p.

Tabela 3

Zasięg ubóstwa wg wybranych typów gospodarstw domowych
w latach 2009—2015 — relatywna linia ubóstwa

Typ gospodarstwa domowego (rodziny)	Procent osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej relatywnej linii ubóstwa w latach:						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem	17,3	17,4	16,9	16,3	16,2	16,2	15,5
Gospodarstwo 1-osobowe	7,2	6,6	6,2	6,5	6,1	5,5	6,0
Małżeństwo bez dzieci na utrzymaniu	6,0	6,1	5,4	5,2	5,3	5,2	5,3
Małżeństwo z 1 dzieckiem na utrzymaniu	7,3	7,5	6,8	7,7	6,9	6,4	6,6
Małżeństwo z 2 dziećmi na utrzymaniu	14,7	15,1	14,2	12,3	12,1	11,2	11,8
Małżeństwo z 3 dziećmi na utrzymaniu	27,9	28,0	26,2	24,9	23,1	24,1	23,8
Małżeństwo z 4 większą liczbą dzieci na utrzymaniu	49,2	44,2	47,5	47,4	46,7	48,3	45,0
Matka lub ojciec z dzieckiem/dziećmi na utrzymaniu	18,4	17,9	18,2	19,5	20,4	14,5	13,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS: *Ubóstwo w Polsce w 2010 r...*, s. 4; GUS: *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2013 r...*, s. 12; GUS: *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 r.*, s. 7.

W przypadku ubóstwa mierzonego ustawową linią ubóstwa (kryterium dochodowe z ustawy o pomocy społecznej) do roku 2011 można zaobserwować spadek wskaźnika zagrożenia ubóstwem zarówno ogółem, jak i w przypadku rodzin wielodzietnych (tabela 4).

Było to spowodowane „zamrożeniem” od 2006 roku progów dochodowych, uprawniających do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, co wpływało corocznie na zmniejszanie się liczby osób uprawnionych do świadczeń zależnych od dochodu. Weryfikacja progów w 2012 roku urealniła zatem wartość wskaźnika, przy czym w kolejnym roku mieliśmy do czynienia z rosnącą skalą zagrożenia ubóstwem, a następnie ze spadkiem wskaźnika ubóstwa w roku 2014. Jesienią 2015 roku po raz kolejny dokonano weryfikacji kryteriów dochodowych. Fakt ten nie przełożył się jednak automatycznie w przypadku wszystkich rodzin na zwiększenie zagrożenia ubóstwem. Rodziny wielodzietne były w tej grupie, w której możemy mówić o poprawie sytuacji, chociaż skala zagrożenia ubóstwem, zwłaszcza w przypadku rodzin z czworgiem i większą liczbą dzieci na utrzymaniu nadal jest bardzo duża (zasięg ubóstwa ponad 46% w porównaniu np. z niespełna 10% w przypadku rodzin z dwojgiem dzieci).

Tabela 4

Zasięg ubóstwa wg wybranych typów gospodarstw domowych
w latach 2009—2015 — ustawowa linia ubóstwa

Typ gospodarstwa domowego (rodziny)	Procent osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej ustawowej linii ubóstwa w latach:						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem	8,3	7,4	6,6	7,2	12,8	12,2	12,2
Gospodarstwo 1-osobowe	2,9	2,3	2,0	2,1	2,6	2,2	2,8
Małżeństwo bez dzieci na utrzymaniu	1,0	0,9	0,8	1,0	1,8	1,6	1,7
Małżeństwo z 1 dzieckiem na utrzymaniu	2,5	1,9	1,7	2,1	3,9	3,6	3,5
Małżeństwo z 2 dziećmi na utrzymaniu	6,5	5,5	4,7	4,9	9,9	9,0	9,6
Małżeństwo z 3 dziećmi na utrzymaniu	14,9	14,3	12,3	13,4	21,8	21,8	20,5
Małżeństwo z 4 i większą liczbą dzieci na utrzymaniu	35,8	34,3	29,6	32,7	49,8	47,8	46,3
Matka lub ojciec z dzieckiem/dziećmi na utrzymaniu	8,9	9,7	6,5	9,1	17,7	12,1	11,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS: *Ubóstwo w Polsce w 2010 r...*, s. 4; GUS: *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2013 r...*, s. 12; GUS: *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 r...*, s. 7.

Podsumowując, rodziny wielodzietne w dalszym ciągu stanowią grupę najbardziej narażoną na ubóstwo dochodowe bez względu na przyjętą linię ubóstwa. Najbardziej wyraźna poprawa nastąpiła w przypadku zasięgu ubóstwa ekonomicznego mierzonego parametrem minimum egzystencji. Obniżenie odsetka osób żyjących w rodzinach wielodzietnych narażonych na ubóstwo pozwala na sformułowanie wniosku o poprawie ich sytuacji materialnej.

Kolejne badanie GUS z 2011 roku, którego pełne wyniki przedstawiono w roku 2013¹⁸, a wyniki wstępne z drugiej edycji — jesienią 2015 roku¹⁹, dotyczy spójności społecznej. Za punkt odniesienia przyjmuje się w nim koncepcję ubóstwa relatywnego, a za ubogie uznaje się te gospodarstwa, których poziom zaspokojenia potrzeb jest niższy niż w gospodarstwach pozostałych członków społeczeństwa. Jest to zatem ta kategoria ubóstwa, która wskazuje raczej na poziom nierówności społecznych. Ponadto w badaniu wyróżniono trzy formy ubóstwa: dochodowe, warunków życia oraz równowagi budżetowej.

Za ubogie pod względem dochodowym uznaje się te gospodarstwa domowe, w których miesięczny dochód, jakim dysponowało gospodarstwo

¹⁸ GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny...*

¹⁹ GUS: *Prezentacja pierwszych wyników II edycji badania spójności społecznej*. Warszawa 2015 [http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/prezentacja-pierwszych-wynikow-ii-edycji-badania-spojnosci-spoecznej,22,1.html?pdf (dostęp: 15.07.2016)].

(w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie), był niższy od wartości uznanej za próg ubóstwa. Za granicę ubóstwa przyjęto 60% mediany dochodu ekwiwalentnego (podejście to wykorzystywane jest przez Eurostat w badaniu zasięgu ubóstwa w krajach UE). Z badania wynika, że dochody poniżej tak zdefiniowanego progu ubóstwa miało około 15% gospodarstw domowych w roku 2011²⁰ i 14,4% w roku 2015²¹.

Oceny zasięgu ubóstwa warunków życia dokonano na podstawie syntetycznego wskaźnika warunków życia, z uwzględnieniem założenia, że ten powinien odzwierciedlać brak zaspokojenia potrzeb materialnych i niematerialnych rozpowszechnionych w społeczeństwie i uznawanych przez większość za niezbędne do zaspokojenia. We wskaźniku uwzględniono 30 symptomów dotyczących: jakości mieszkania, poziomu wyposażenia w dobra trwałego użytku i deprivacji różnego typu potrzeb konsumpcyjnych. Za zagrożone ubóstwem uznano te gospodarstwa domowe, w których zaobserwowano co najmniej 10 przejawów złych warunków życia. Warunek ten spełniało w 2011 roku 13,5% gospodarstw domowych²², natomiast w 2015 roku 8,5%²³.

Ocena zasięgu ubóstwa braku równowagi budżetowej została dokonana z zastosowaniem syntetycznego wskaźnika braku równowagi budżetowej, uwzględniającego zarówno subiektywne opinie gospodarstw domowych dotyczące ich statusu materialnego, jak i fakty wskazujące na trudności budżetowe gospodarstwa (w tym zaległości w opłatach, zaciągnięta pożyczka). Gospodarstwo domowe zostało uznane za ubogie z punktu widzenia „nieradzenia sobie z budżetem”, jeśli wystąpiły przynajmniej 4 z 7 uwzględnionych symptomów. Taka sytuacja dotyczyła około 16% gospodarstw domowych w 2011 roku²⁴ i nieco ponad 11% w roku 2015²⁵.

W tabeli 5 zawarto informacje dotyczące wskaźników ubóstwa, odnoszące się do wszystkich trzech objętych badaniem form, z uwzględnieniem typu gospodarstwa domowego/rodziny. Biorąc pod uwagę typy rodzin, najwyższy poziom zagrożenia ubóstwem dochodowym odnotowano w grupie rodzin składających się z rodziców z trojgiem i większą liczbą dzieci na utrzymaniu (39,0%), najniższy zaś w rodzinach bez dzieci (5,2%). Wśród determinant ubóstwa dochodowego można wskazać także: utrzymywanie się

²⁰ GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny...*, s. 37, 40.

²¹ URZĄD STATYSTYCZNY W ŁODZI: *Różne oblicza ubóstwa w Polsce na podstawie Badania Spójności Społecznej*. Łódź 2016 [<http://stat.gov.pl/infografiki-widzety/infografiki/rozne-oblicza-ubostwa-w-polsce-na-podstawie-badania-spojnosci-spolecznej,29,1.html>] (dostęp: 15.07.2016)].

²² GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny...*, s. 40—41.

²³ URZĄD STATYSTYCZNY W ŁODZI: *Różne oblicza ubóstwa w Polsce...*

²⁴ GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny...*, s. 40, 47,

²⁵ URZĄD STATYSTYCZNY W ŁODZI: *Różne oblicza ubóstwa w Polsce...*

Tabela 5

Wskaźnik ubóstwa dochodowego, warunków życia i braku równowagi budżetowej
wg wyników Badania Spójności Społecznej w 2011 roku
ze względu na typ gospodarstwa domowego (w % gospodarstw domowych)

Typ gospodarstwa domowego (rodziny)		Wskaźnik ubóstwa		
		dochodowego	warunków życia	braku równowagi budżetowej
Matka/ojciec z dziećmi na utrzymaniu		27,5	24,5	34,3
Małżeństwo ^a z 3 i większą liczbą dzieci na utrzymaniu		39,0	20,7	23,3
Małżeństwo ^a z 2 dziećmi na utrzymaniu		14,8	7,2	12,6
Małżeństwo ^a z 1 dzieckiem na utrzymaniu		9,8	6,9	11,0
Małżeństwo ^a bez dzieci na utrzymaniu		5,2	7,2	9,3
Gospodarstwo 1-osobowe	kobieta	14,0	18,6	21,1
	mężczyzna	21,3	23,4	22,1
Ogółem		15,1	13,5	15,9

Legenda: ^a — także związki nieformalne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny...*, s. 40.

z niezarobkowego źródła dochodu, obecność w gospodarstwie domowym osoby bezrobotnej, niski poziom wykształcenia oraz zamieszkiwanie na wsi lub w małym mieście. Podobnie jak w przypadku ubóstwa dochodowego, wskaźnik zagrożenia ubóstwem warunków życia osiągał najwyższe wartości dla rodzin wielodzietnych (20,7%), najniższe zaś dla rodzin z jednym dzieckiem — 6,9%. Wśród istotnych uwarunkowań ubóstwa warunków życia należy wymienić także niski poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego, obecność w gospodarstwie domowym osoby bezrobotnej lub niepełnosprawnej. Przy identycznych charakterystykach gospodarstwa wyższy poziom ubóstwa tego typu charakteryzował mieszkańców miast. Determinanty ubóstwa braku równowagi budżetowej to przede wszystkim niski poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego, obecność w gospodarstwie osoby bezrobotnej i utrzymywanie się z niezarobkowych źródeł. Zagrożone były także rodziny niepełne (34,3%) i mające troje lub więcej dzieci na utrzymaniu (22,8% wobec 9,3% w rodzinach bez dzieci)²⁶.

Biorąc pod uwagę równoczesne występowanie wszystkich form ubóstwa (ubóstwo wielowymiarowe)²⁷, rodziny wielodzietne zostały zaliczone —

²⁶ GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny...*, s. 40, 47—48.

²⁷ W 2011 roku doświadczało go 4,6% badanych gospodarstw, natomiast w roku 2015 — 3,4%. Za: GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny...*, s. 51; URZĄD STATYSTYCZNY W ŁODZI: *Różne oblicza ubóstwa w Polsce...*

obok rodzin niepełnych, gospodarstw domowych osób o niskim poziomie wykształcenia, robotników niewykwalifikowanych, samotnych mężczyzn, osób dotkniętych bezrobociem i rencistów — do grup w największym stopniu dotkniętych tą sytuacją. W gospodarstwach tych jednocześnie występowanie trzech form ubóstwa miało miejsce co najmniej dwukrotnie częściej niż przeciętnie²⁸.

Niestety obecnie nie są dostępne szczegółowe dane z badania przeprowadzonego w 2015 roku²⁹. Wstępne wyniki odnoszą się jedynie do przedstawienia informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb dzieci z powodów finansowych, związanych z codzienną egzystencją, potrzebami edukacyjnymi oraz czasem wolnym i życiem towarzyskim. W zasadzie tylko komentarz do danych pozwala na stwierdzenie, iż wraz ze wzrostem liczby dzieci w rodzinie w dalszym ciągu zwiększa się ryzyko braku możliwości zaspokojenia ich potrzeb, a w szczególnie trudnej sytuacji są rodziny posiadające co najmniej czworo dzieci. Dane te są zgodne z wynikami badań EU-SILC. Gospodarstwa z trojgiem i większą liczbą dzieci w wieku poniżej 18. roku życia na utrzymaniu częściej niż mające na utrzymaniu dwoje lub jedno dziecko deklarowały brak możliwości zaspokojenia potrzeb żywieniowych (np. brak możliwości jedzenia przynajmniej co drugi dzień mięsa, drobiu, ryb lub wegetariańskiego odpowiednika — 8,5% w porównaniu z niespełna 2% gospodarstw z jednym dzieckiem i prawie 3% z dwojgiem dzieci) i potrzeb zdrowotnych (np. rezygnacja z niezbędnych dla dzieci wizyt u lekarza dentyisty odpowiednio 14%, 4% i 6% gospodarstw). Według podziału na typy gospodarstw również częściej niż inne (np. samotni rodzice) rodziny te wskazywały na rezygnację z dodatkowych zajęć uzupełniających dla dzieci, na przykład z korepetycji (35,1%), z zajęć nadobowiązkowych (29,7% — więcej wskazań tylko w przypadku rodziców samotnych z więcej niż jednym dzieckiem — 31,6%) czy na brak możliwości wysłania wszystkich dzieci na tygodniowy wypoczynek raz w roku (63,5%)³⁰.

Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia EU-SILC — edycje z lat 2006—2014

Ostatnia grupa danych pochodzi z realizowanego w Polsce od 2005 roku europejskiego badania dochodów i warunków życia (EU-SILC). Jest to instru-

²⁸ GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny...*, s. 53.

²⁹ GUS: *Prezentacja pierwszych wyników...*, s. 33—36.

³⁰ GUS: *Warunki życia rodzin w Polsce...*, s. 40—50.

ment, mający na celu dostarczenie aktualnych i porównywalnych na poziomie krajów członkowskich danych dotyczących dochodów, ubóstwa, wykluczenia społecznego i warunków życia. Badanie EU-SILC zostało zapoczątkowane w 2003 roku w kilku państwach członkowskich UE, a rok później stało się badaniem powszechnym na podstawie wspólnotowego rozporządzenia. W badaniu tym obok ubóstwa, pojawia się kategoria wykluczenia społecznego. Wspólne dla wszystkich państw Unii Europejskiej wskaźniki pozwalają na monitorowanie realizacji przyjętych przez Wspólnotę celów w zakresie ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego (Strategia „Europa 2020”). Jednym z nich jest bowiem zmniejszenie do roku 2020 liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln osób.

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w badaniu jest wskaźnikiem zbiorczym trzech poniższych³¹:

- wskaźnika zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych (granice ubóstwa przyjmuje się na poziomie 60% mediany ekwiwalentnych rocznych dochodów do dyspozycji w danym kraju po transferach społecznych),
- wskaźnika osób zagrożonych pogłębioną deprivacją materialną (osoby w gospodarstwach domowych deklarujące brak możliwości realizacji ze względów finansowych przynajmniej 4 z 9 uwzględnionych w badaniu potrzeb)³²,
- wskaźnika osób żyjących w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy (odsetek osób w wieku 0—59 lat mieszkających w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy, gdzie osoby dorosłe w wieku produkcyjnym 18—59 lat w minionym roku przepracowały mniej niż 20% ich całkowitego potencjału pracy)³³.

Biorąc pod uwagę dostępne w bazie Eurostatu dane, autorka dokonała analizy sytuacji rodzin w Polsce w latach 2006—2014 przede wszystkim

³¹ Przy czym osoby zalicza się do wskaźnika tylko raz, nawet gdy są obecne w więcej niż jednym podwskaźniku.

³² Deklaracja braku środków finansowych na opłacenie tygodniowego wyjazdu wszystkich członków gospodarstwa domowego na wypoczynek raz w roku, deklaracja braku możliwości, ze względów finansowych, jedzenia mięsa, ryb (lub wegetariańskiego odpowiednika) co drugi dzień, deklaracja braku możliwości, ze względu na trudności finansowe, ogrzewania mieszkania odpowiednio do potrzeb, brak możliwości pokrycia niespodziewanego wydatku (w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości przyjętej w danym kraju granicy ubóstwa relatywnego), zaległości w terminowych opłatach związanych z mieszkaniem, spłatami rat i kredytów, brak w gospodarstwie domowym, ze względów finansowych, telewizora kolorowego, brak w gospodarstwie domowym, ze względów finansowych, samochodu, brak w gospodarstwie domowym, ze względów finansowych, pralki, brak w gospodarstwie domowym, ze względów finansowych, telefonu (stacjonarnego lub komórkowego).

³³ GUS: *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2014)*. Warszawa 2015, s. 42—44.

z uwzględnieniem ich typów oraz opisanych wskaźników, wybrała najbardziej zbliżoną do krajowej typologię, obejmującą samotnego rodzica z dziećmi, dwie osoby dorosłe z jednym, dwojgiem oraz trojgiem i większą liczbą dzieci, dwie osoby dorosłe bez dzieci, a także gospodarstwa z dziećmi na utrzymaniu i bez dzieci na utrzymaniu. Analiza obejmuje poziom odpowiednich wskaźników dla Polski i 27 krajów UE (UE — 27)³⁴.

Tabela 6

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych
w latach 2006—2014

Wyszczególnienie		Lata								
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	UE — 27	16,5	16,6	16,6	16,4	16,4	16,8	16,8	16,6	17,2
	Polska	19,1	17,2	16,9	17,2	17,7	17,6	17,1	17,1	16,8
Rodzina z dziećmi na utrzymaniu	UE — 27	17,9	17,8	17,8	17,8	18,4	18,5	18,8	18,7	19,4
	Polska	23,3	21,1	20,2	19,8	19,9	19,6	19,3	20,4	19,8
Rodzina bez dzieci na utrzymaniu	UE — 27	14,9	15,3	15,2	14,9	14,4	15,0	14,8	14,6	15,0
	Polska	12,1	11,0	11,9	13,3	14,4	14,8	14,1	12,7	12,9
Rodzina: 2 osoby dorośle bez dzieci	UE — 27	12,6	12,8	12,3	11,9	11,2	11,5	11,2	10,8	10,8
	Polska	10,3	9,5	9,7	11,7	12,4	12,8	11,1	10,2	11,0
Samotny rodzic z dziećmi	UE — 27	32,6	33,3	35,4	34,2	37,1	34,7	33,3	31,7	32,5
	Polska	31,6	31,0	30,2	34,8	34,2	29,8	26,7	29,5	27,6
Rodzina: 2 osoby dorośle i 1 dziecko	UE — 27	11,9	11,8	11,4	11,5	11,6	12,8	12,9	12,9	13,6
	Polska	14,2	15,3	13,9	12,3	12,3	11,3	11,8	11,6	10,8
Rodzina: 2 osoby dorośle i 2 dzieci	UE — 27	14,3	13,7	13,9	14,4	15,0	15,3	14,9	14,1	15,0
	Polska	21,4	19,7	17,9	19,5	19,8	19,7	16,2	17,2	15,4
Rodzina: 2 osoby dorośle i 3 lub więcej dzieci	UE — 27	26,6	26,0	26,0	26,4	26,4	24,9	25,7	26,6	26,8
	Polska	37,7	36,2	34,4	37,8	32,8	34,6	36,5	37,3	35,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: EUROSTAT: *At-risk-of-poverty Rate by Poverty Threshold and Household Type — EU-SILC Survey* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li03&lang=en (dostęp: 10.07.2016)].

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych dla Polski od 2006 roku generalnie maleje, pomimo pewnych jego wahań. Można powiedzieć, iż biorąc pod uwagę dane z 2014 roku, sytuacja w Polsce jest korzystniejsza niż w 27 krajach Unii Europejskiej (odpowiednio

³⁴ Dane od roku 2010 obejmują 28 krajów, ale w większości są albo identyczne z danymi dla 27 krajów, albo nieznacznie się od nich różnią. W celu uzyskania porównywalności z okresem sprzed 2010 r. autorka przywołuje dane dla 27 krajów. W przypadku Polski w 2008 r. badanie nie odbyło się, dlatego też dane dla tego roku są szacunkowe.

16,8% i 17,2%), chociaż w 2006 roku była gorsza od średniej (odpowiednio 19,1% i 16,5%) — tabela 6³⁵.

W Polsce zdecydowanie najwyższy poziom wskaźnik osiąga w przypadku rodzin wychowujących troje i więcej dzieci, przy czym w latach 2012—2013 mieliśmy do czynienia z jego wzrostem. W roku 2015 odnotowano spadek wartości wskaźnika o 1,5 p.p. w porównaniu z rokiem 2014. Ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych zagrożone są także rodziny osób samotnie wychowujących dzieci. Porównując sytuację Polski do sytuacji w 27 krajach UE, można zauważyć, iż na ubóstwo tego typu narażone są wprawdzie te same rodzaje rodzin, ale w odwrotnej kolejności. Pozwala to na sformułowanie wniosku, iż w Polsce transfery społeczne w większym stopniu chronią przed ubóstwem osoby samotnie wychowujące dzieci niż rodziny wielodzietne.

Tabela 7

Wskaźnik gospodarstw zagrożonych pogłębioną deprivacją materialną w latach 2006—2014

Wyszczególnienie		Lata								
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	UE — 27	9,9	9,1	8,5	8,2	8,4	8,8	9,8	9,6	8,8
	Polska	27,6	22,2	17,6	14,8	14,2	13,1	13,3	11,6	10,1
Rodzina z dziećmi na utrzymaniu	UE — 27	10,9	9,9	9,3	9,1	9,4	9,7	11,1	10,6	9,8
	Polska	27,0	21,3	16,3	13,6	13,2	11,9	12,3	10,7	8,9
Rodzina bez dzieci na utrzymaniu	UE — 27	9,0	8,3	7,7	7,3	7,4	8,0	8,6	8,6	7,9
	Polska	28,6	23,6	19,7	16,7	15,6	14,8	14,7	12,8	11,6
Rodzina: 2 osoby dorosłe bez dzieci	UE — 27	6,8	6,2	5,6	5,2	5,3	5,5	6,2	6,2	5,3
	Polska	24,5	19,8	16,8	15,2	12,9	12,6	12,9	10,3	9,5
Samotny rodzic z dziećmi	UE — 27	19,2	18,7	19,8	17,6	17,1	18,4	21,4	20,5	19,1
	Polska	43,8	41,5	34,6	36,9	30,5	27,2	30,8	27,3	21,5
Rodzina: 2 osoby dorosłe i 1 dziecko	UE — 27	7,3	6,4	6,2	5,9	6,4	7,2	8,0	8,1	6,3
	Polska	18,5	15,6	11,0	10,6	11,6	9,5	9,3	8,8	5,9
Rodzina: 2 osoby dorosłe i 2 dzieci	UE — 27	6,4	5,8	5,2	5,2	5,9	6,0	7,0	6,6	6,3
	Polska	21,4	17,3	11,3	10,0	10,1	9,3	7,1	6,6	6,4
Rodzina: 2 osoby dorosłe i 3 lub więcej dzieci	UE — 27	12,9	10,5	10,8	10,4	11,1	11,0	11,8	11,1	11,3
	Polska	35,9	30,8	23,9	21,2	20,9	20,2	18,1	17,8	13,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: EUROSTAT: *Severe Material Deprivation Rate by Income Quintile and Household Type* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd13&lang=en, (dostęp: 10.07.2016)].

³⁵ EUROSTAT: *At-risk-of-poverty Rate by Poverty Threshold and Household Type — EU-SILC Survey* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li03&lang=en (dostęp: 10.07.2016)].

W przypadku wskaźnika gospodarstw zagrożonych pogłębioną deprywacją materialną sytuacja Polski w porównaniu ze średnią unijną od 2006 roku istotnie się poprawiała. Różnica w 2014 roku wynosiła jedynie 1,3 p.p., podczas gdy w roku 2006 było w Polsce prawie 3-krotnie więcej gospodarstw nią zagrożonych (tabela 7)³⁶.

Najwyższy poziom deprywacji materialnej w analizowanym okresie zarówno w Polsce, jak i w 27 krajach UE dotyczył rodziców samotnie wychowujących dziecko, przy czym w przypadku Polski doszło do znaczącej poprawy sytuacji w tym zakresie. W 2006 roku prawie 44% tych rodzin doświadczało deprywacji materialnej, natomiast w roku 2014 już tylko 21,5%. W dalszej kolejności problem ten dotyczył rodzin wielodzietnych (odpowiednio 36% i 14%).

Tabela 8

Wskaźnik osób żyjących w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy w latach 2006—2014

Wyszczególnienie		Lata								
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	UE — 27	10,6	9,8	9,2	9,2	10,2	10,4	10,5	10,8	11,1
	Polska	12,5	10,1	8,1	7,0	7,4	7,0	7,0	7,1	7,2
Rodzina z dziećmi na utrzymaniu	UE — 27	8,1	7,5	6,9	7,0	8,1	8,1	8,2	8,6	8,8
	Polska	8,8	6,6	4,8	4,2	4,7	4,0	4,4	4,4	4,7
Rodzina bez dzieci na utrzymaniu	UE — 27	15,5	14,1	13,5	13,1	14,0	14,7	14,5	14,9	15,2
	Polska	22,6	19,0	16,1	13,6	13,6	13,9	12,5	13,0	12,3
Rodzina: 2 osoby dorosłe bez dzieci	UE — 27	15,1	14,1	13,2	12,6	12,6	13,0	12,4	13,0	13,0
	Polska	27,8	24,1	20,3	17,7	18,6	16,9	15,2	15,6	14,9
Samotny rodzic z dziećmi	UE — 27	32,1	29,0	9,3	28,3	31,5	29,8	29,0	28,9	28,8
	Polska	35,2	29,7	24,4	24,5	26,8	21,6	21,5	23,0	22,3
Rodzina: 2 osoby dorosłe i 1 dziecko	UE — 27	6,1	5,5	4,8	4,7	5,4	5,8	5,6	6,2	6,4
	Polska	7,9	5,9	4,7	4,6	4,2	2,9	3,7	3,2	3,6
Rodzina: 2 osoby dorosłe i 2 dzieci	UE — 27	4,2	3,2	3,3	3,7	4,2	4,1	3,8	4,3	4,5
	Polska	6,0	3,2	2,9	1,8	2,0	2,0	2,0	2,7	1,7
Rodzina: 2 osoby dorosłe i 3 lub więcej dzieci	UE — 27	7,5	7,7	6,7	7,7	8,8	8,8	8,7	8,3	9,4
	Polska	8,0	7,7	6,3	6,7	5,8	3,6	5,9	4,7	5,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: EUROSTAT: *People Living in Households with Very Low Work Intensity by Income Quintile and Household Type (Population Aged 0 to 59 Years)* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvhl13&lang=en (dostęp: 10.07.2016)].

³⁶ EUROSTAT: *Severe Material Deprivation Rate by Income Quintile and Household Type* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd13&lang=en (dostęp: 10.07.2016)].

W przypadku wskaźnika niskiej intensywności pracy Polska plasuje się od 2008 roku poniżej średniej europejskiej (w roku 2014 wartość dla UE — 27 to 11%, dla Polski 7%). W tym przypadku jest sytuacja korzystna — tabela 8³⁷.

Spośród analizowanych typów rodzin najwyższe wartości w Polsce wskaźnik ten osiągał w rodzinach osób samotnie wychowujących dzieci (22,3% w roku 2014 i 35,2% w roku 2006) oraz osób bez dzieci na utrzymaniu. W przypadku pozostałych typów rodzin poziom zagrożenia ubóstwem mierzony tym wskaźnikiem nie był duży. Wśród rodzin wielodzietnych ryzyko takie dotyczyło w 2014 roku 5,6% rodzin i wzrosło w porównaniu z poprzednim rokiem o 0,9 p.p. Przywołując dane z 2006 roku (8%) można

Tabela 9

Syntetyczny wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym
w latach 2006—2014

Wyszczególnienie		Lata								
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	UE — 27	25,3	24,4	23,7	23,3	23,7	24,2	24,7	24,5	24,3
	Polska	39,5	34,2	30,5	27,8	27,8	27,2	26,6	25,5	24,3
Rodzina z dziećmi na utrzymaniu	UE — 27	25,7	24,5	24,2	24,1	25,1	25,2	26,1	26,1	26,0
	Polska	39,8	34,7	30,9	27,9	27,9	27,1	26,8	27,0	25,2
Rodzina bez dzieci na utrzymaniu	UE — 27	24,8	24,3	23,2	22,4	22,2	23,1	23,2	22,9	22,7
	Polska	39,0	33,4	29,9	27,8	27,6	27,4	26,3	23,6	23,2
Rodzina: 2 osoby doroste bez dzieci	UE — 27	21,5	21,0	19,6	18,7	18,0	18,4	18,3	18,0	17,2
	Polska	36,2	31,5	27,9	27,0	25,9	25,2	23,8	20,5	20,1
Samotny rodzic z dziećmi	UE — 27	50,5	48,5	50,7	48,8	52,2	50,3	50,8	50,0	48,3
	Polska	59,8	58,1	51,9	51,8	51,7	46,4	45,7	47,0	43,5
Rodzina: 2 osoby doroste i 1 dziecko	UE — 27	18,4	17,4	17,0	16,5	17,3	18,8	19,3	19,2	19,0
	Polska	28,3	26,7	22,4	20,5	20,7	18,8	18,6	18,6	15,6
Rodzina: 2 osoby doroste i 2 dzieci	UE — 27	18,9	17,6	17,3	18,0	18,9	18,9	19,3	18,6	19,0
	Polska	34,6	30,8	25,3	24,3	25,3	24,6	20,1	21,0	19,0
Rodzina: 2 osoby doroste i 3 lub więcej dzieci	UE — 27	32,3	31,0	31,2	31,7	31,8	31,1	30,9	32,1	32,5
	Polska	52,3	51,8	45,4	46,3	42,3	44,4	43,4	44,8	41,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: EUROSTAT: *People at Risk of Poverty or Social Exclusion by Income Quintile and Household Type* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps03&lang=en] (dostęp: 10.07.2016).

³⁷ EUROSTAT: *People Living in Households with Very Low Work Intensity by Income Quintile and Household Type (Population Aged 0 to 59 Years)* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvh113&lang=en] (dostęp: 10.07.2016).

jednak mówić o obniżaniu się jego wartości. Najniższe zagrożenie życiem w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy dotyczy zarówno w Polsce, jak i średnio w UE osób tworzących rodziny z dwojgiem dzieci.

Synteza przedstawionych wskaźników w postaci wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym sytuuje Polskę obecnie na poziomie średniej europejskiej (24,3%), przy czym sytuacja od 2006 roku znacząco się poprawiła (tabela 9)³⁸.

Z danych wynika, iż generalnie rodziny wielodzietne rzadziej niż rodzice samotnie wychowujący dzieci doświadczają w Polsce ubóstwa lub wykluczenia społecznego, ale różnica ta jest niewielka (odpowiednio w 2014 r. 43,5% wobec 41,9%). O ile jednak niekorzystna sytuacja samotnych rodziców jest charakterystyczna także dla UE — 27 (przy czym mniej korzystna niż w Polsce), o tyle w przypadku rodzin wielodzietnych zagrożenie to jest w naszym kraju wyższe niż średnia unijna — prawie 42% wobec 32,5%. W przypadku rodzin wielodzietnych można mówić także o mniejszej poprawie wartości wskaźnika od 2006 roku (spadek wartości w stosunku do roku 2006 o ponad 13 p.p. w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci, natomiast o ponad 10 p.p. w przypadku rodzin wielodzietnych). Najmniej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Polsce w 2014 roku były rodziny pełne z jednym dzieckiem lub z dwojgiem dzieci (odpowiednio 15,6% i 19%).

Podsumowanie

Zgodnie z art. 71 Konstytucji RP państwo w ramach polityki społecznej i gospodarczej przyjmuje na siebie obowiązek uwzględniania dobra rodziny, a te z rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Według autorki, biorąc pod uwagę procesy ludnościowe, zwłaszcza narastający problem starzenia się polskiego społeczeństwa, należy wzmocnić te instrumenty polityki społecznej, które będą wspierać dzietność rodzin. Z badania *Diagnoza Społeczna 2013* wynika, iż w opinii respondentów największą barierą dzietności są: zła sytuacja materialna, brak pracy i poczucie

³⁸ EUROSTAT: *People at Risk of Poverty or Social Exclusion by Income Quintile and Household Type* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps03&lang=en (dostęp: 10.07.2016)].

niestabilności (85%), a w dalszej kolejności niemożność zajścia w ciążę (85%) i złe warunki mieszkaniowe (74%)³⁹. Ważne jest zatem wsparcie dochodowe rodzin, by posiadanie dzieci nie oznaczało obniżenia ich poziomu życia, nie rodziło ryzyka ubóstwa i niebezpieczeństwa dziedziczenia niskiego statusu materialnego przez kolejne pokolenia.

Jak pisze Anna Kurowska: „Identyfikacja problemu ubóstwa jest istotna z punktu widzenia polityki rodzinnej ze względu na fakt, że jedną z grup społecznych, które są szczególnie zagrożone ubóstwem w Polsce, są rodziny wielodzietne. Należy również podkreślić, że niektóre linie ubóstwa, na których oparte są wskaźniki ubóstwa, były faktycznie stosowane przy kreowaniu wybranych elementów polityki społecznej, w tym rodzinnej”⁴⁰. Sytuacja ta dotyczy konstrukcji progu wsparcia dochodowego rodzin, zawartej w ustawie o świadczeniach rodzinnych, oraz progu interwencji socjalnej w ustawie o pomocy społecznej, które wiążą się z określeniem dochodów uprawniających do większości świadczeń pieniężnych w ramach tych rozwiązań.

Ogólna poprawa poziomu życia polskich rodzin jest faktem. Dotyczy to także rodzin wielodzietnych, chociaż nadal wychowywanie dużej liczby dzieci jest jednym z najistotniejszych korelatów ubóstwa. Szczególnie trudna sytuacja dotyczy rodzin z czworgiem i większą liczbą dzieci. Mimo że wyniki Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2015 roku wskazują na wyraźną poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych, zwłaszcza przyjmując próg ubóstwa minimum egzystencji, to nadal 18% rodzin żyjących w rodzinach wychowujących co najmniej czworo dzieci narażonych jest na skrajne ubóstwo. Przyjmując relatywną i ustawową linię ubóstwa, wskaźnik ten oscyluje między wartościami 45%—46%. Rodziny z trojgiem i większą liczbą dzieci są także, obok rodzin niepełnych, jednym z typów rodzin najbardziej zagrożonych ubóstwem wielowymiarowym (dochodowym, warunków życia, braku równowagi budżetowej). Niekorzystną sytuację potwierdzają także wyniki badania EU-SILC, zwłaszcza w przypadku wskaźnika ubóstwa po uwzględnieniu transferów społecznych (36%).

Powstaje zatem pytanie o efektywność instrumentów wsparcia materialnego rodzin oraz ich skalę, mierzoną ilością środków przeznaczanych dotychczas na ten cel. Polska należała do grupy krajów, które przeznaczały na wsparcie materialne rodzin dużo mniej, niż wynosi średnia dla Unii Europejskiej (dane za 2012 r. to 17,7% PKB dla Polski wobec 28,6% PKB dla UE — 28). Należeliśmy także do grupy krajów, które najmniej środków przeznaczały na transfery kierowane do rodzin i dzieci (4,79% w strukturze wydatków przy średniej dla UE — 28 na poziomie 8,44%) oraz na ograniczanie zjawiska wykluczenia

³⁹ *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*. Red. I.E. KOTOWSKA. Warszawa 2014, s. 61—62.

⁴⁰ A. KUROWSKA: *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej...*, s. 253.

społecznego (0,77% w strukturze wydatków przy średniej dla UE — 28 na poziomie 1,85%)⁴¹. W najbliższym czasie należy oczekiwać jednak poprawy tych statystyk. Już rok 2015 wskazuje na istotną poprawę w zakresie ograniczenia skali ubóstwa materialnego w Polsce. Wypada mieć nadzieję, iż zwiększone od 2016 roku transfery pieniężne do rodzin z dziećmi, zwłaszcza wielodzietnych, poprawią ich sytuację w takim stopniu, iż będzie można mówić o dalszym ograniczaniu zasięgu tego zjawiska.

Bibliografia

Publikacje zwarte

- GUS: *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2014)*. Warszawa 2015.
- GUS: *Jakość życia w Polsce*. Warszawa 2014.
- GUS: *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*. Warszawa 2013.
- GUS: *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2014, s. 46.
- GUS: *Prezentacja pierwszych wyników II edycji badania spójności społecznej*. Warszawa 2015 [<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/prezentacja-pierwszych-wynikow-ii-edycji-badania-spojnosci-spoecznej,22,1.html?pdf> (dostęp: 15.07.2016)].
- GUS: *Warunki życia rodzin w Polsce*. Warszawa 2014.
- GUS: *Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014*. Warszawa 2015.
- GUS: *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*. Warszawa 2016.
- GUS: *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2013 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*. Warszawa 2014.
- GUS: *Ubóstwo w Polsce w 2010 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*. Warszawa 2011.
- GUS: *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*. Warszawa 2016.
- KUROWSKA A.: *Konceptualizacja i operacjonalizacja ubóstwa*. W: *Ubóstwo i wykluczenie społeczne – perspektywa poznawcza*. Red. R. SZARFENBERG, C. ŻOŁĘDOWSKI, M. THEISS. Warszawa 2010.
- KUROWSKA A.: *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*. Warszawa 2011.

⁴¹ EUROSTAT: *Expenditure on Social Protection % of GDP* [<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1> (dostęp: 10.07.2016)]; EUROSTAT: *Social Benefits by Function % of Total Benefits* [<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00106&language=en> (dostęp: 10.07.2016)].

Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny. Red. I.E. KOTOWSKA. Warszawa 2014.

SZARFENBERG R., SZEWCZYK L.: *Badania ubóstwa — perspektywa ilościowa i jakościowa. W: Ubóstwo i wykluczenie społeczne — perspektywa poznawcza.* Red. R. SZARFENBERG, C. ŻOŁĘDOWSKI, M. THEISS. Warszawa 2010, s. 19 i nast.

Dokumenty

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych [Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1456 z późn. zm.].

Źródła internetowe

EUROSTAT: *Expenditure on Social Protection % of GDP* [<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>] (dostęp: 10.07.2016)].

EUROSTAT: *Social Benefits by Function % of Total Benefits* [<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00106&language=en>] (dostęp: 10.07.2016)].

EUROSTAT: *At-risk-of-poverty Rate by Poverty Threshold and Household Type — EU-SILC Survey* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li03&lang=en] (dostęp: 10.07.2016)].

EUROSTAT: *Severe Material Deprivation Rate by Income Quintile and Household Type* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd13&lang=en] (dostęp: 10.07.2016)].

EUROSTAT: *People Living in Households with Very Low Work Intensity by Income Quintile and Household Type (Population Aged 0 to 59 Years)* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvhl13&lang=en] (dostęp: 10.07.2016)].

EUROSTAT: *People at Risk of Poverty or Social Exclusion by Income Quintile and Household Type* [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps03&lang=en] (dostęp: 10.07.2016)].

GUS: *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. NSP 2011. Aneks tabelaryczny tablica 16.* Warszawa 2014 [<http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/gospodarstwa-domowe-i-rodziny-charakterystyka-demograficzna-nsp-2011,5,1.html>] (dostęp: 18.07.2016 r.)].

GUS: *Gospodarstwa domowe i rodziny. NSP 2002. Aneks tabelaryczny, tablica 13.* Warszawa 2003 [<http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/narodowe-spisy-powszechne/narodowy-spis-powszechny-2002/gospodarstwa-domowe-i-rodziny,5,1.html>] (dostęp: 18.07.2016 r.)].

GUS: *Zróżnicowanie regionalne poziomu życia ludności w świetle wybranych wskaźników z badań statystyki publicznej*, s. 2 [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/lodz/ASSETS_referat_zroznicowanie_regionalne_poziomu_zycia.pdf] (dostęp: 18.07.2016)].

URZĄD STATYSTYCZNY W ŁODZI: *Różne oblicza ubóstwa w Polsce na podstawie Badania Spójności Społecznej.* Łódź 2016 [<http://stat.gov.pl/infografiki-widzety/infografiki/rozne-oblicza-ubostwa-w-polsce-na-podstawie-badania-spojnosci-spolecznej,29,1.html>] (dostęp: 15.07.2016)].

Błażej Jewartowski

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie
Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Instytut Badań nad Przestępczością Kryminalną i Terroryzmem

Bezpieczeństwo osób starszych w kontekście oszustw metodą „na wnuczka” jako problem społeczno-polityczny

Abstract: Safeness of the elderly people in the view of the fraud “as a grandchild” — as a socio-political problem

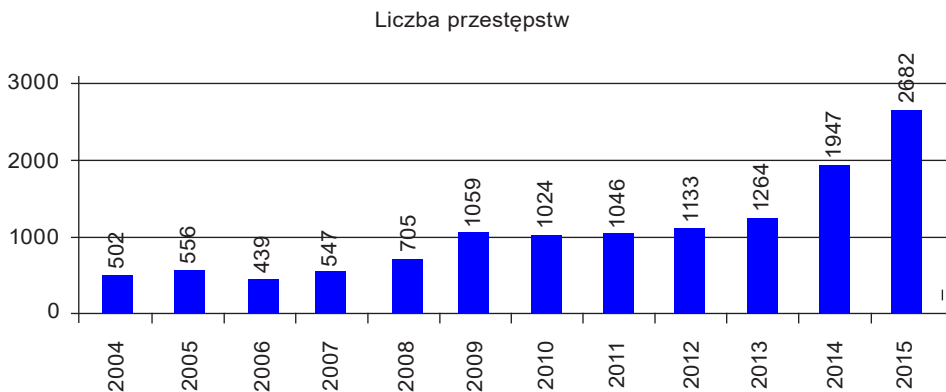
This paper is dedicated to the difficult to diagnose and reduce issues of the problems of frauds related to extortion money to the detriment of elderly people, committed by criminals who impersonate to be their family members or representatives of the police or the prosecutor’s office. The article discusses the methods of committing such offenses and determined the causes of becoming victims of such types of crime by the elderly as well as the diagnosis of the possibilities to reduce this type of crime through preventive measures. In the following, the paper briefly presents several of the important prevention and information programs aimed at potential victims. Moreover, author make an attempt to examine the effectiveness of the preventive actions and presents several examples of cooperation between the various institutions — government, local council and ecclesiastical.

Keywords: fraud, the elderly, the fraud as a grandchild, pretend a police officer, grandchild

Przestępstwo oszustwa nie jest nowością. Od zarania dziejów ludzie wykorzystywali naiwność, łatwowierność lub brak wiedzy innych, aby się bogacić czy osiągać korzyści. W polskim prawie karnym przestępstwo to penalizuje art. 286 §1 kk. Polega ono na doprowadzeniu innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem własnym lub cudzym za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania jej błędu lub niezdolności do należytego pojmo-

ania przedsiębranego działania¹. Dyskurs nad problematyką oszustw dokonywanych na szkodę osób starszych prowadzony jest od wielu lat. Wynika to z faktu coraz większej liczby tego typu przestępstw i podejmowania coraz to innych, nie zawsze skutecznych, prób ograniczenia wspomnianego zjawiska. Próby te poddawane są ocenom wynikającym ze statystyk przestępczości. Znaczna część społeczeństwa określa oszustwa dokonywane na szkodę osób starszych, często niezaradnych życiowo, jako problem społeczny². Należy zgodzić się z tak postawioną tezą z uwagi na łamanie przez oszustów istotnych — szczególnie cennych kulturowo — społecznych norm zachowania dotyczących chociażby okazywania szacunku osobom w podeszłym wieku, jak również sprawowania nad nimi opieki. Warto jednak zastanowić się, dlaczego seniorzy są podatni na oszustwa, a także czy podejmowane próby przeciwdziałania omawianemu przestępstwu są skuteczne.

Duża liczba oszustw (wykr. 1 i 2) generuje bardzo duże straty wśród pokrzywdzonych seniorów. Według danych Komendy Głównej Policji, ofiarami przestępstw oszustw. Według danych Komendy Głównej Policji, ofiara-

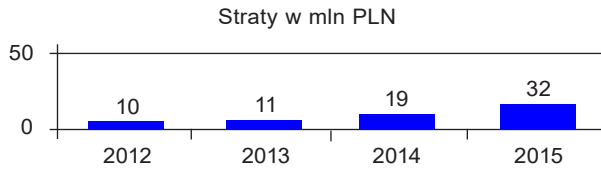


Wykres 1. Liczba przestępstw metodą „na wnuczka”, „na policjanta” w Polsce w latach 2004—2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.)

² *Leksykon polityki społecznej* (Red. B. RYSZ-KOWALCZYK. Warszawa 2001) zawiera definicję problemu społecznego określanego jako stan społeczny, który znaczna część społeczeństwa przedstawia jako łamanie norm społecznych, będących dla nich szczególnie cennymi. Problemy społeczne mogą stanowić przeszkodę do efektywnego funkcjonowania państwa, utrudniają, bądź nawet uniemożliwiają realizację celów społecznych. Problem społeczny stanowi rozdźwięk między uznanymi wzorami a aktualnym stanem rzeczy. Warty podkreślenia jest fakt, że żadne warunki społeczne nie mogą być uznane za problem społeczny, jeśli nie zostaną one określone za pomocą uznanych wartości jako problem przez znaczącą liczbę ludności.



Wykres 2. Straty poniesione przez pokrzywdzonych przestępstwem oszustwa metodą „na wnuczka”, „na policjanta” w Polsce w latach 2012—2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji

mi przestępstw oszustw metodą „na wnuczka” są osoby w wieku od 50 do 97 lat. Blisko 60% pokrzywdzonych to osoby które ukończyły 70. rok życia. Znamienny jest fakt, iż według danych Komendy Głównej Policji zdecydowana większość przedmiotowych oszustw dokonywana jest w dni robocze, w godzinach od 8.00 do 18.00. W tym czasie w miejscu zamieszkania przebywają najczęściej jedynie seniorzy, a pozostali domownicy są nieobecni.

Rozwój techniki dał praktycznie nieograniczone możliwości komunikacji pomiędzy ludźmi. Posiadanie środków łączności i informatyki jest bardzo powszechne. Zainteresowanie nowinkami technicznymi możemy zaobserwować nie tylko wśród osób młodych, obawę przed wykorzystaniem chociażby telefonu komórkowego przełamali także seniorzy. Niestety, nieznamość zasad bezpiecznego wykorzystania dobrodziejstw współczesnej techniki i swego rodzaju naiwność osób w podeszłym wieku w wykorzystywaniu tych narzędzi generuje zagrożenie przestępczego wykorzystania tych osób. Dotyczy to zarówno przestępstw noszących znamiona oszustwa, jak również tych, w których znamiona oszustwa i kradzieży występują wspólnie. Wymienić tu należy między innymi metody³:

- a) „na wnuczka”, „na siostrzeńca” lub „na policjanta”, „na funkcjonariusza CBŚP”, „na prokuratora” — oszuści posługują się podstępem, podając się za bliskiego członka rodziny lub przedstawiciela organów ścigania w celu wyłudzenia znacznych kwot pieniężnych; jako ofiary typowani są abonentów telefoniczni w starszym wieku;
- b) „na pomoc społeczną” — głównym sposobem działania oszusta jest podawanie się za pracownika opieki społecznej, który informuje właściciela mieszkania, że została mu przyznana zapomoga w określonej kwocie; jej wypłata jednak będzie możliwa dopiero po rozmieleniu pieniędzy przez właściciela mieszkania; osoba, która zgadza się na przedstawione warunki, nieświadomie wskazuje oszustowi, gdzie trzyma swoje pieniądze; następnie sprawca pod pozorem na przykład pragnienia prosi osobę

³ M. WOJCIECHOWSKI, M. HAUSMAN: *Oszustwa metodą „na wnuczka”*. Rola analizy kryminalnej w procesie wykrywczym. „Policja” 2010, nr 3, s. 7.

- o podanie szklanki wody; gdy właściciel mieszkania wychodzi do kuchni, złodziej okrada mieszkanie;
- c) „na gazownię” — oszust podaje się za pracownika gazowni (w innym przypadku może również podawać się za pracownika administracji), okazując sfałszowane dokumenty; wynika z nich, że lokator musi dopłacić pieniądze za gaz (albo za mieszkanie); w tej sytuacji ofiara wyjmuje pieniądze, w związku z czym pokazuje, gdzie trzyma swoje oszczędności; następnie fałszywy inkasent odwraca uwagę lokatora, nakazując mu wykonanie jakiejś czynności, na przykład odczytu wskazań z licznika, a sam w tym czasie dokonuje zaboru pieniędzy ze wskazanego przez lokatora miejsca;
- d) „na handlarza” — oszuści pod pozorem podawania się za akwizytorów, proszą o możliwość prezentacji przyniesionego z sobą produktu; kiedy zostaną wpuszczeni do mieszkania, jeden z „akwizytorów” zachwala swój produkt, drugi nagle musi na przykład wyjść do toalety i w tym czasie plądruje pozostałe pomieszczenia, poszukując pieniędzy i biżuterii;
- e) „na kominiarza”, „na opłatek” — oszust proponuje lokatorowi zakup kalendarza kominiarskiego, opłatka lub innego rodzaju gadżetów; dostaje za te przedmioty pieniądze, często nieadekwatne do realnej wartości oferowanego towaru, jednak faktycznie nie jest ani kominiarzem, ani osobą reprezentującą Kościół upoważnioną do sprzedaży opłatka;
- f) „na zepsuty samochód” — oszuści w tym przypadku wybierają osobę mieszkającą w pobliżu „miejsca zdarzenia” i — udając załamanych i zrozpaczonych — informują ofiarę o poważnej awarii samochodu, jednocześnie prosząc o możliwość skorzystania z telefonu domowego; wykonują pozorowane połączenie telefoniczne do warsztatu samochodowego lub do swojego znajomego, a następnie udają jeszcze bardziej zrozpaczonych i załamanych; grając na emocjach, informują właściciela mieszkania, że nie wiedzą, co mają zrobić, bo bardzo się śpieszą, aby odholować samochód do warsztatu, jednak nie mają już wystarczających na ten cel pieniędzy i proszą właściciela o pożyczkę; często w tych przypadkach oferują zastaw w postaci na przykład posiadanych ze sobą sztućców w walizce lub sprzętu komputerowego, który przypadkiem mają w bagażniku samochodu, niejednokrotnie obiecując, że oddadzą gotówkę po kilku godzinach, w dodatku z procentem; kiedy oszuści dostaną swoje pieniądze, pożyczkodawca nigdy ich już nie zobaczy, a w późniejszym czasie zorientuje się, że wartość pozostawionych pod zastaw przedmiotów jest znikoma w porównaniu do pożyczonej kwoty;
- g) „na rurę” — w tej sytuacji oszuści, podając się za pracowników administracji, informują właściciela mieszkania, że prawdopodobnie w mieszkaniu pękła rura i zalewa sąsiadów, przez co muszą oni sprawdzić, czy faktycznie jakaś rura w mieszkaniu nie przecieka; oszuści proszą właści-

ciela o udanie się z nimi na przykład do łazienki, gdzie wspólnie odkręcają kurek, następnie wysyłają właściciela do kolejnego pomieszczenia z kranem, prosząc o jego odkręcenie i oczekiwanie na ich „hasło”, kiedy będzie można zakręcić kurek; w tej sytuacji lokator posłusznie wykonuje polecenia „pracowników administracji”, a w tym czasie złodzieje plądrują jego mieszkanie, okradając go.

- h) „na kuferek” — metoda często stosowana w szpitalach lub w ich okolicy; oszust — wykorzystując lokalizację, podaje się za krewnego osoby, która uległa wypadkowi; twierdząc, że nie ma pieniędzy na opłacenie pilnej operacji ratującej życie członka rodziny, prosi o pożyczkę kilku tysięcy złotych; w zastaw oferuje kuferek z zawartością drogiej biżuterii lub obcej waluty w znacznej ilości; obiecuje przy tym zwrot pożyczonej kwoty ze znacznym procentem; po pewnym czasie osoba pokrzywdzona odkrywa, że została oszukana; w zastawionym kuferku znajdują się rulony pociętych gazet lub niewiele warta biżuteria, na przykład z tombaku.

We wszystkich tego rodzaju przestępstwach sprawcy wykorzystują łatwowierność, naiwność, empatię, zaufanie do innych osób oraz zaskoczenie pokrzywdzonych. Reakcje osób pokrzywdzonych podyktowane są emocjami lub wynikają z chęci szybkiego wzbogacenia się, obawy o osobę bliską, chęci udzielenia pomocy osobie bliskiej itp. Wszystkie z wymienionych metod są szkodliwe dla społeczeństwa. Jednak największy wydzwitek społeczny w ostatnich latach ma metoda „na wnuczka” — „na siostrzeńca”, „na policjanta/prokuratora/funkcjonariusza CBŚP”. Ponadto w statystykach policyjnych od wielu lat widać wzrost liczby popełnianych przestępstw tego rodzaju.

Metoda „na wnuczka” to działanie przestępcze, w trakcie którego sprawcy wykorzystują zabiegi socjotechniczne, aby wzbudzić zaufanie osób w wieku emerytalnym w celu osiągnięcia często nawet kilkudziesięciotysięcznych korzyści. Oprócz wydania gotówki sprawcy nakłaniają osobę oszukiwaną do wydania im również wartościowej biżuterii. Kevin Mitnick, jeden z najbardziej rozpoznawalnych hakerów, twierdził, że „łatwiej złamać człowieka niż hasło”⁴. Socjotechnika jest inaczej nazywana inżynierią społeczną, inżynierią socjalną (ang. *social engineering*). W politologii, socjologii i marketingu to zespół technik służących osiągnięciu określonych celów za pośrednictwem manipulowania społeczeństwem. Socjotechnika odwołuje się do emocji człowieka i stara się uśpić ludzki rozsądek. Socjotechnik kłamie, ale stara się uprawdopodobnić swoje twierdzenia i ogranicza dostęp odbiorcy do innych źródeł informacji, łączy kłamstwa z faktami⁵.

⁴ K. MITNICK: *Sztuka podstępu. Łamałem ludzi, nie hasła*. [Przeł. J. DOBRZAŃSKI]. Gliwice 2003.

⁵ [[https://pl.wikipedia.org/wiki/In%C5%BCynieria_spo%C5%82eczna_\(politologia\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/In%C5%BCynieria_spo%C5%82eczna_(politologia))] (dostęp: 22.06.2016)].

Sprawcy oszustw metodą „na wnuczka”, początkowo korzystając z książek telefonicznych, wyszukują osoby o imionach stereotypowo wskazujących na to, że nadano je w pierwszej połowie XX wieku, takich jak: Zofia, Antonina, Antoni, Leopold, Genowefa itp. (sam też fakt, że dana osoba figuruje w książce telefonicznej, może być wiązany z niemłodym wiekiem teje osoby), następnie dzwonią do wybranych osób, przedstawiając się jako członek rodziny (np. wnuk, siostrzeniec, w taki sposób prowadząc rozmowę, aby oszukiwana osoba uwierzyła, że rozmawia z kimś ze swojej rodziny i sama wymieniła jego imię oraz inne dane) lub policjant (funkcjonariusz CBŚP, prokurator). W dalszej kolejności wykorzystując z góry przygotowaną opowieść związaną czasami z wydarzeniem tragicznym czy zaoferowaniem możliwości szybkiego zarobkowania pod warunkiem udzielenia pożyczki, budują pełną napięcia atmosferę i prowadzą rozmowę zmierzającą do niekorzystnego rozporządzenia mieniem pokrzywdzonego. Przykładowe metody stosowane przez sprawców tego rodzaju oszustw przedstawiają się następująco:

- a) „na maklera”, inwestycje giełdowe” — „telefonista” mówi, że znajduje się w biurze maklerskim i pilnie potrzebuje pieniędzy na inwestycję giełdową, bo inaczej straci dużą sumę pieniędzy; po odbiór gotówki wysyła kogoś podającego się za maklera giełdowego;
- b) „na wypadek” — „telefonista” informuje, że spowodował wypadek samochodowy i pilnie potrzebuje pieniędzy na zapłacenie ofierze wypadku, aby uniknąć wezwania policji i rozprawy sądowej; w innym wariantcie telefonujący sprawca podaje się za funkcjonariusza policji, CBŚP, prokuratora i przedstawia sprawę, twierdząc, że zapłacenie pokrzywdzonemu w wypadku pozwoli na uniknięcie odpowiedzialności karnej, mówi się też wręcz o uniknięciu kary pozbawienia wolności;
- c) „na porwanie” — rolę „telefonisty” odgrywa kobieta podająca się za córkę lub wnuczkę i informująca, że została porwana i musi zapłacić okup;
- d) „na zwrot długu znajomemu” — „telefonista” informuje, że zaciągnęła u znajomego pożyczkę i w związku z nieszczęśliwym zdarzeniem tamtej osoby musi szybko zwrócić dług; następnie po odbiór pieniędzy od oszukiwanej osoby przychodzi rzekomy znajomy, który potwierdza swoją ciężką sytuację finansową;
- e) „na zakup nieruchomości lub ruchomości” — „telefonista” informuje, że jest w trakcie dokonywania bardzo korzystnej transakcji, na przykład u notariusza, i pilnie potrzebuje brakującej kwoty na jej sfinalizowanie⁶.

Dokonanie przestępstwa wymaga zaangażowania większej liczby osób. W skład grupy przestępczej wchodzi: „telefonista”, który dzwoni do

⁶ [http://dokumentyzastrzezone.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2:c Charakterystyka-oszustw-metod-qna-wnuczkaq&catid=50&Itemid=178] (dostęp: 14.06.2016)].

pokrzywdzonych, prowadzi z nimi rozmowę, często jest liderem grupy; logistyk, utrzymujący kontakt z pośrednikiem, kierujący tzw. odbieraczem; pośrednik, osoba werbująca „odbieraczy”, organizująca telefony, pojazdy.

Kolejną osobą jest wspomniany „odbieracz” — odbiera on pieniądze od pokrzywdzonych. Niebagatelna rolę w procederze odgrywają tzw. słupy, czyli osoby, które za drobną opłatą udostępniają swoje konto bankowe i dane osobowe — niezbędne do przesłania pieniędzy pochodzących z przestępstw.

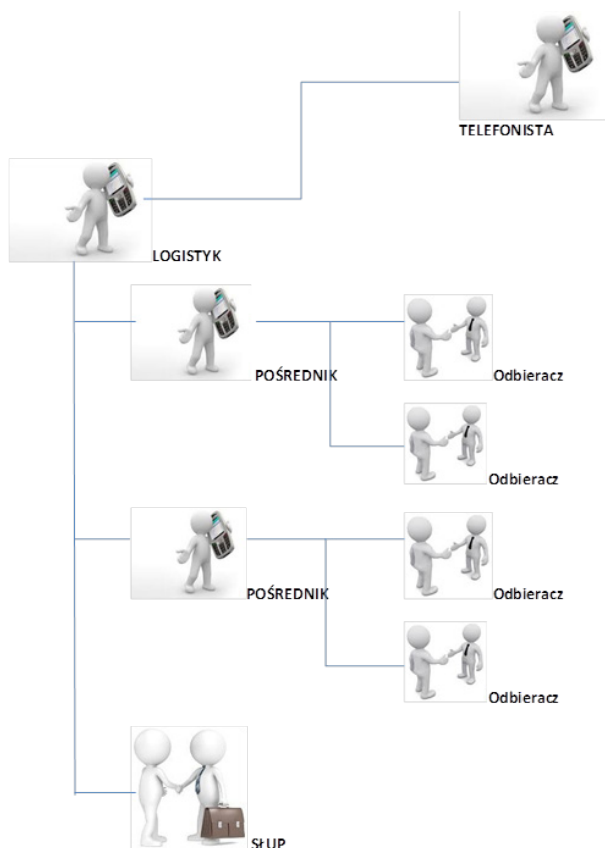
„Telefonista” zawsze prosi o dyskrecję wobec innych członków rodziny. Zapewnia także o bardzo szybkim i osobistym zwrocie gotówki. Po nakłonieniu pokrzywdzonego do przekazania gotówki lub biżuterii oszust informuje, że nie ma możliwości osobistego odbioru gotówki i nakłania pokrzywdzonego do przekazania „pożyczki” wskazanej osobie, która odgrywa rolę tzw. odbieracza. „Odbieracz” podaje się za dobrego znajomego rzekomego „wnuczka” lub inną zaufaną osobę, na przykład policjanta, pracownika banku, maklera giełdowego, pracownika prokuratury. Sprawca odbierający pieniądze często przekazuje pokrzywdzonemu swój telefon komórkowy i aby uwiarygodnić swoją obecność, umożliwia ponowną rozmowę z rzekomym „wnuczkiem. „Pożyczka” przekazywana jest najczęściej w miejscu zamieszkania pokrzywdzonego seniora lub w okolicy miejsca zamieszkania, choć znane są przypadki, że „odbieracze” wraz z ofiarami tego rodzaju przestępstw podejżdżają na przykład do bankomatu czy bezpośrednio do banku, w celu pobrania pieniędzy. Zdarzają się również sytuacje, kiedy pieniądze przekazywane są przelewem bankowym na rachunki bankowe zakładane na tzw. słupy, czyli osoby, które udostępniają swoje dane osobowe, sprzedają dowód osobisty lub same zakładają rachunki bankowe na swoje personalia. Następnie udostępniają oszustom numery rachunków, a także karty bankomatowe z kodami PIN, umożliwiając im podejmowanie gotówki z bankomatów. Pieniądze z rachunków wypłacane są błyskawicznie, bezpośrednio po dokonaniu przelewów. „Słupami” najczęściej są osoby bezdomne czy uzależnione od alkoholu, narkotyków. Oprócz przelewów bankowych do przekazywania pieniędzy wykorzystywano wielokrotnie usługi tzw. przelewów błyskawicznych (np. Poczta Polska) czy firm specjalizujących się w przekazach pieniężnych (np. Western Union, Sami Swoi, MoneyGram). W tym przypadku osoba pokrzywdzona jest proszona o podanie kodu dającego możliwość odbioru wyłudzonych pieniędzy.

Po wyłudzeniu pieniędzy „telefonista”, chcąc zyskać na czasie, telefonicznie potwierdza odbiór gotówki i kolejny raz zapewnia o bardzo szybkim i osobistym zwrocie pożyczki. Takie zachowanie powoduje, że oszukani uświadamiają sobie fakt, że padli ofiarą przestępstwa dopiero, gdy nie następuje zwrot pieniędzy w obiecany termin. Oszuści wykonują do swoich ofiar bardzo dużo połączeń telefonicznych, w krótkich odstępach czasu w celu wywarcia presji psychologicznej i nakłonienia do szybkiego przeka-

zania pieniędzy. Takie częste telefony mają, także utrudnić osobie oszukiwanej nawiązanie kontaktu z członkami rodziny, rzekomo proszącymi o pomoc finansową. Gdy osoba oszukiwana ma wątpliwości co do tożsamości dzwoniącego, oszuści bardzo często stosują szantaż emocjonalny: płaczą, błagają o pomoc lub pozorują torturowanie po rzekomym porwaniu (por. schem. 1)⁷.

Schemat 1

Skład grupy przestępczej dokonującej oszustw metodą „na wnuczka”, „na policjanta”.



Źródło: Opracowanie własne

W omawianych oszustwach często specjalizują się osoby narodowości romskiej, pomimo istnienia jednej z zasad Romanipen — romskiego kodeksu, która nazywa się *ćiaćipen*. *Ćiaćipen* — to zasada prawdy, zobowiązująca Romów do prawdomówności. Przysięga złożona przed starszymi oczyszcza z podejrzeń. Kłamca to człowiek godny pogardy, bo kłamstwo to duże naru-

⁷ Ibidem.

szenie norm moralnych⁸. Zasada ta nakazuje Romowi zawsze mówić prawdę, nawet jeżeli prawo danego kraju go do tego nie zmusza. Zgodnie z tą zasadą kłamstwo jest dla Romów wystarczającym powodem, by gardzić człowiekiem. Traktowane jest to bardzo poważnie, o czym przekonało się już kilku *dżungale Roma* — skalanych Romów, którzy zostali wykluczeni ze swoich społeczności. Zasada ta nie obowiązuje jednak w kontaktach z *gadziami* (nie-Romami). W kontaktach tych pojawia się jej zupełne przeciwieństwo — okłamanie obcego jest w dobrym guście. Im lepiej oszuka się *gadzia*, tym większe jest uznanie ze strony innych Romów. Ponadto zgodnie z romską tradycją, za zabroniony uznaje się kontakt z policjantami, adwokatami, prokuratorami i sędziami, ponieważ uczestniczą w procesie sądenia, a wszelkie sądy powinny odbywać się w tylko ramach zamkniętej społeczności. Roma może sądzić tylko Rom. Tak rygorystyczne przestrzeganie tradycyjnych zasad obowiązujących w środowisku romskim znacznie utrudnia prowadzenie procesu wykrywczego zarówno w formie czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak i dochodzeniowo-śledczych.

Biorąc pod uwagę utrudnienia w zwalczaniu oszustw dokonywanych omawianymi metodami, Policja we współpracy z instytucjami rządowymi czy samorządowymi, często przy udziale Kościoła, regularnie wdraża kolejne programy prewencyjno-informacyjne dla seniorów, aby zmniejszyć wiktymność tych osób. Świetnym przykładem jest kampania informacyjna przeciwko przestępstwom „na wnuczka” i „na policjanta”. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Policja i Poczta Polska podpisały w 2015 roku porozumienie — w ramach którego MSW z pomocą Komendy Stołecznej Policji, przygotowało 4,5 tys. plakatów i 225 tys. ulotek dotyczących przedmiotowej przestępczości. Za pośrednictwem akcji informacyjnej apelują do seniorów, by nigdy nie przekazywali pieniędzy nieznanym osobom i nie podpisywali niezrozumiałych dokumentów. Gdy natomiast odbiorą podejrzaną telefon, powinni jak najszybciej poinformować o tej sytuacji funkcjonariuszy, dzwoniąc na numery alarmowe Policji. Materiały przekazano do 4500 placówek pocztowych w całym kraju. Plakaty i ulotki zawierają opis działania oszustów oraz wskazówki, jak się przed nimi ustrzec. Informują również, że w ostatnim czasie przestępcy zmodyfikowali metodę „na wnuczka” i podszywają się pod policjantów. Informują wtedy, że prowadzona jest tajna akcja, w której niezbędne jest wsparcie finansowe seniorów. Przestępcy próbują także wyłudzać pieniądze metodą „na wyjątkową okazję”. Rozmówca przekonuje wtedy, że jest okazja do zarobienia dużych pieniędzy, ale najpierw trzeba zainwestować własne środki.

Kolejnym doskonałym przykładem współpracy pomiędzy różnymi instytucjami w zwalczaniu omawianej przestępczości jest współpraca Związku

⁸ [<http://rownosc.info/dictionary/romaniapen-romskosc/>] (dostęp: 22.06.2016)].

Banków Polskich z Komendą Główną Policji i Komendą Stołeczną Policji w ramach społecznej Kampanii Informacyjnej Systemu „Dokumenty Zastrzeżone”, uruchomiony został także projekt: Kampania Informacyjna Przeciwdziałania Oszustwom Metodą „Na wnuczka”. Wynikiem współpracy jest wydany przez Związek Banków Polskich informator: *Jak nie paść ofiarą oszustwa metodą „na wnuczka”*, w którym znajdują się między innymi ogólne informacje o metodach stosowanych przez przestępców, rady pomagające chronić się przed wpadnięciem w pułapkę zastawianą przez nich. W ramach tej kampanii zrealizowano również 6 spotów telewizyjnych i internetowych z udziałem polskich aktorów i dziennikarzy.

„Niech nikt Cię nie oszuka metodą na wnuka” — to hasło kampanii społecznej, skierowanej do starszych mieszkańców Białegostoku. Opracował ją i rozpoczyna białostocki magistrat. Przygotowano plakaty, ulotki oraz nalepki na domofony albo telefony, które to materiały dostępne są we wszystkich budynkach Urzędu Miejskiego, Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, miejskich instytucji kultury i sportu oraz białostockich uczelni. Kampania prowadzona jest także w białostockich przychodniach, gdzie większość pacjentów to właśnie seniorzy⁹.

Łatwość oszukiwania osób starszych wynika niewątpliwie z ich wiktymności związanej z emocjami, jakie może budzić obawa o osobę bliską i chęć udzielenia jej pomocy. Związana jest też z poczuciem osamotnienia, a co za tym idzie — z neodpartą potrzebą bycia istotną częścią społeczeństwa, a czasami ze zwykłą chęcią szybkiego wzbogacenia się. Omawiana przestępczość jest niewątpliwie bardzo szkodliwa społecznie. Narusza ona, a wręcz niszczy tkankę społeczną, uszkadza więzi, relacje międzyludzkie, buduje nieufność, co w konsekwencji może prowadzić do jeszcze większego poczucia osamotnienia wśród seniorów.

Pomimo dobrych — wypracowanych przez ostatnie lata — praktyk we współpracy wielu instytucji rządowych, samorządowych, społecznych oraz służb wciąż zauważalny jest duży wzrost liczby omawianych przestępstw. Według policyjnych statystyk w ostatnich latach lawinowo rośnie zarówno liczba przestępstw, jak i straty w mieniu pokrzywdzonych. Niezbędne zatem wydaje się zintensyfikowanie działań związanych z szeroko pojętą profilaktyką. Aby skutecznie zwalczać tego rodzaju przestępczość, konieczna jest właściwa edukacja seniorów — co w związku z trudnościami w ściganiu wydaje się kluczem do osiągnięcia sukcesu, jakim niewątpliwie byłoby ograniczenie działalności przestępczej na szkodę osób starszych. Nieodzowna w tej sytuacji jest ścisła współpraca organów ścigania z samorządami, organizacjami kościelnymi, szeroko pojętymi mediami, jak również uczelniami wyższymi

⁹ [<http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/1,35241,19751306,nalepka-we-wnuczka-by-nikogo-nie-oszukal-kampania-spoleczna.html#ixzz4CUtm6HCZ>] (dostęp: 24.06.2016)].

(uniwersytety trzeciego wieku) czy szkołami średnimi i podstawowymi, aby do seniorów „dotrzeć chociażby ustami ich prawdziwych wnuków”.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.).

Monografie

Leksykon polityki społecznej. Red. B. RYSZ-KOWALCZYK. Warszawa 2001.

MITNICK M. : *Sztuka podstęp. Łamalem ludzi, nie hasła*. [Przeł. J. DOBRZAŃSKI]. Gliwice 2003.

WOJCIECHOWSKI M., HAUSMAN M.: *Oszustwa metodą „na wnuczka”*. *Rola analizy kryminalnej w procesie wykrywczym*. „Policja” 2010, nr 3, s. 7.

Źródła internetowe

[https://pl.wikipedia.org/wiki/In%C5%BCynieria_spo%C5%82eczna_\(politologia\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/In%C5%BCynieria_spo%C5%82eczna_(politologia))>(dostęp: 22.06.2016).

http://dokumentyzastrzezone.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2:charakterystyka-oszustw-metod-qna-wnuczkaq&catid=50&Itemid=178> (dostęp: 14.06.2016).

<http://rownosc.info/dictionary/romaniapen-romskosc/>> (dostęp: 22.06.2016).

<http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/1,35241,19751306,nalepka-we-wnuczka-by-nikogonie-oszukal-kampania-spoieczna.html#ixzz4CUtm6HCZ>> (dostęp: 24.06.2016).

Bartłomiej H. Toszek

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Humanistyczny
Instytut Politologii i Europeistyki

Uwarunkowania dynamiki rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce

Abstract: Non-Governmental Organizations' development dynamics circumstances in Poland

Deep differences between Polish foundations and associations based on assets and financial sources possession as well as organisation of work have no greater influence on the Third Sector development dynamics. The most important factors amongst those having an impact on social activity processes are state authorities' determination in creating legal rules stimulating undertaking and running NGO's activity and skills of appropriate managing of NGO's by executive and supervisory officers. Despite of relevant legal and administrative solutions have been implemented making welcomed results, but choice and using of organisational skills have been not proper yet. However the next few years seems to be the period of NGO's activity gradual improvement which helps to eliminate undesirable effects.

Key words: civil society, social activity, voluntary sector, non-governmental organizations

Stosownie do art. 3 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych¹ oraz niedziałające

¹ W myśl art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych sektor finansów publicznych tworzą organy władzy publicznej (w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały), jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS, Narodowy Fundusz Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe, a także inne państwowe lub

w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które na mocy odrębnej ustawy posiadają zdolność prawną (w tym fundacje i stowarzyszenia), z wyłączeniem partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji tworzonych przez partie polityczne². Sytuując się poza sektorami aparatu administracji publicznej oraz podmiotów prowadzących działalność komercyjną, organizacje pozarządowe pozostają specyficznymi formami aktywizacji wspólnot społecznych, które *ipso iure* nie dążą do uzyskania wpływu na procesy decyzyjne zachodzące w organach administracji rządowej lub samorządowej poprzez przejęcie władzy (co jednak nie wyklucza możliwości podejmowania współpracy z tymi organami) oraz nie są ukierunkowane na osiąganie celów komercyjnych (a ewentualne dochody przeznaczają wyłącznie na cele statutowe). Taka formuła powoduje, że organizacje te postrzegane są jako podmioty zajmujące się urzeczywistnianiem potrzeb społecznych na tych płaszczyznach, na których oba sektory (tj. publiczny i prywatny) nie chcą lub nie mogą sprostać wyznaczonym oczekiwaniom, a jednocześnie stanowią mechanizmy realizacji interesów wielu grup społecznych (będąc alternatywnym wariantem wobec instytucji sektora publicznego)³.

O istotnym znaczeniu organizacji pozarządowych decyduje zatem ich jednoczesne uczestnictwo w stymulowanych ogólnie procesach zapewniania komplementarności działaniom służącym zaspokajaniu potrzeb społecznych we wszystkich sferach życia oraz instytucjonalizacja oddolnej aktywności ukierunkowanej na realizację wizji społeczeństwa obywatelskiego określonej w treści ustawy zasadniczej⁴. Należyte wypełnianie tej doniosłej roli pozostaje uzależnione od licznych czynników wewnętrznych (zwłaszcza zasobów materialnych lub umiejętności pozyskiwania środków finansowych oraz zdolności organizacyjnych zrzeszonych członków) i zewnętrznych (w szczególności otoczenia prawnego na etapie tworzenia organizacji oraz podejmowania przez nią określonego rodzaju działalności). Odzwierciedleniem ich właściwego doboru i umiejętnego wykorzystania przez poszczególne organizacje pozarządowe jest dynamika rozwoju oraz efektywność działania całego „sektora trzeciego”.

samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego) za: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 poz. 885 ze zm.), art. 9.

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.), art. 3 ust. 2 i 4.

³ *Administracja publiczna*. Red. J. Boć. Łódź 2004, s. 193.

⁴ Zob. szerzej: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 11 i 12.

Według badań przeprowadzonych w drugiej połowie 2012 roku przez Stowarzyszenie Klon/Jawor⁵ spośród zarejestrowanych około 11 tys. fundacji i około 72 tys. stowarzyszeń (nie licząc ochotniczych straży pożarnych) aktywność formalną i faktyczną wykazuje odpowiednio 87% i 53% organizacji pozarządowych. Najwięcej (aż 14 tys.) posiada siedzibę na terenie województwa mazowieckiego, natomiast ich liczba w pozostałych regionach waha się od 2 tys. (w województwie opolskim) do 8 tys. (w województwie śląskim)⁶.

Tabela 1

Liczba organizacji pozarządowych w województwach

Województwo	Liczba organizacji pozarządowych	Województwo	Liczba organizacji pozarządowych
dolnośląskie	7 000	podkarpackie	4 500
kujawsko-pomorskie	4 000	podlaskie	2 000
lubelskie	4 000	pomorskie	5 500
lubuskie	2 500	śląskie	8 000
łódzkie	5 000	świętokrzyskie	2 000
małopolskie	7 500	warmińsko-mazurskie	3 500
mazowieckie	14 000	wielkopolskie	7 500
opolskie	2 000	zachodniopomorskie	4 000

Źródło: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje pozarządowe 2012*. Warszawa 2013, s. 3.

Analiza aktywności organizacji pozarządowych w ujęciu geograficznym wskazuje na zasadniczą różnicę między fundacjami prowadzącymi działalność przede wszystkim w skali całego kraju (45%) a stowarzyszeniami skupiającymi się na realizacji zadań obejmujących swoim zasięgiem struktury lokalne i ponadlokalne (36%). Przewaga liczby stowarzyszeń daje się również zauważyć na płaszczyźnie sublokalnej (o 2%) i regionalnej (o 7%), podczas gdy w działaniach międzynarodowych przodują fundacje (o 2%).

⁵ Stowarzyszenie Klon/Jawor jest organizacją pozarządową działającą na rzecz rozwoju tolerancyjnego, aktywnego, twórczego i samoorganizującego się społeczeństwa. Jego działania koncentrują się na „wspieraniu organizacji pozarządowych i innych inicjatyw obywatelskich poprzez zbieranie, tworzenie, dostarczanie informacji o organizacjach i inicjatywach obywatelskich oraz działaniach im służących; tworzenie i udostępnianie narzędzi technologicznych oraz innych sposobów przekazywania informacji; wzmacnianie współpracy między organizacjami pozarządowymi oraz z sektorami administracji, biznesu i mediów; inicjowanie debat i tworzenie przestrzeni do analiz i rozważań nad sprawami ważnymi dla społeczeństwa obywatelskiego” za: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *misja* [<http://www.klon.org.pl/x/779986> (dostęp: 10.04.2016)].

⁶ Zob. szerzej: GUS: *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.* Warszawa 2014, s. 40—41.

Tabela 2

Zasięg terytorialny działania organizacji pozarządowych (w %)

Skala działania	Fundacje	Stowarzyszenia	Ogółem
Sublokalna (najbliższe otoczenie)	5	7	7
Lokalna lub ponadlokalna (gmina lub powiat)	17	36	34
Regionalna (województwo)	17	24	23
Krajowa	45	25	28
Międzynarodowa	10	8	9

Źródło: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*. Warszawa 2012, s. 11.

Główne obszary działania organizacji pozarządowych w ujęciu merytorycznym stanowią: sport, turystyka i rekreacja oraz hobby (38%), kultura i sztuka (17%), edukacja i wychowanie (14%), ochrona zdrowia (6%), usługi społeczne, pomoc społeczna i humanitarna oraz ratownictwo (6%), a także rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym (5%). Ich beneficjentami najczęściej (tj. w 33%) są członkowie organizacji (np. w klubach sportowych, towarzystwach hobbyistycznych, zrzeszeniach osób niepełnosprawnych), jednakże istnieje również wiele fundacji i stowarzyszeń (ok. 20%), których aktywność skierowana jest do osób znajdujących się poza obrębem struktur organizacyjnych. Sztywność założeń określonych w aktach erekcyjnych i innych dokumentach stanowiących podstawę działalności określonej organizacji pozarządowej (w tym regulacji dotyczących zakresu oraz adresatów prowadzonych działań) deklaruje około 45% podmiotów⁷, podczas gdy pozostałe 55% dopuszcza w większym lub mniejszym stopniu modyfikację swojej misji ze względu na zmieniające się warunki funkcjonowania, a w szczególności kierunki zainteresowania sponsorów. Wskazuje to na dominujący wśród organizacji pozarządowych model elastycznego traktowania misji, przy czym „nie oznacza to, że wszystkie organizacje biorące pod uwagę oczekiwania sponsorów rezygnują ze swoich nadrzędnych celów. Część z nich stara się tak projektować działania, aby z jednej strony pozostawały one w zgodzie z wyznaczoną misją, z drugiej natomiast pozwalały na zdobycie środków finansowych potrzebnych do jej realizacji. Decyzje organizacji często będą stanowić kompromis, polegający na realizacji takich działań, które są zgodne z tożsamością stowarzyszenia lub fundacji, a jednocześnie zapewniają stabilne zewnętrzne finansowanie”⁸.

Spśród wszystkich organizacji pozarządowych jedynie 22% wykonuje swoje zadania, angażując przynajmniej część pracowników lub wolontariu-

⁷ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*. Warszawa 2012, s. 12—14.

⁸ Ibidem, s. 16.

szy przez wszystkie dni robocze w godzinach pracy, co najczęściej wiąże się z koniecznością stworzenia etatów oraz odpowiednich warunków lokalowych. Z kolei 45% organizacji podejmuje działania o ograniczonej systematyczności, tj. wielokrotnie w obrębie tygodnia (29%) oraz co najwyżej raz w tygodniu (16%). Natomiast niemal 1/3 fundacji i stowarzyszeń działa w sposób akcyjny lub niestały, przy czym aktywność około 8% z nich ogranicza się do realizacji ściśle określonych zadań zaledwie kilka razy do roku⁹. Należy jednak zauważyć, że niesystematyczna formuła pracy części organizacji pozarządowych jest zamierzona i wystarczająca, ponieważ zaplanowane przez nie działania nie wymagają pełnoetatowego zaangażowania członków (np. w szkolnych klubach sportowych) lub też mogą być realizowane tylko w określonym czasie (np. w zrzesczeniach hodowców roślin sezonowych).

Czynnikiem o fundamentalnym znaczeniu dla dynamiki rozwoju „sektora trzeciego” jest poziom zasobów majątkowych oraz dostęp do źródeł finansowania poszczególnych fundacji i stowarzyszeń. Tymczasem niemal połowa (48%) organizacji pozarządowych nie posiada własnego majątku, a pozostałe dysponują w większości składnikami o wartości nieprzekraczającej 10 tys. zł (28%) lub 100 tys. zł (17%). Majątek fundacji i stowarzyszeń najczęściej obejmuje meble biurowe (30%), sprzęt sportowy, rehabilitacyjny lub inny specjalistyczny (27%) oraz oprogramowanie komputerowe, licencje i patenty (16%). Jedynie w niewielkim odsetku tworzą go samochody (5%), nieruchomości (6%) i kapitał zapasowy (7%)¹⁰. Jednocześnie, jak wynika z treści opublikowanego przez Instytut Spraw Publicznych¹¹ w maju 2013 roku *Indeksu poziomu rozwoju i stabilności organizacji obywatelskich w Polsce w roku 2012*, kondycja finansowa organizacji pozarządowych systematycznie się pogarsza. „W ciągu ostatnich dwóch lat średnie przychody organizacji zmniejszyły się o 7%. Trend długoterminowy jest także spadkowy. [...] 10% organizacji trzeciego sektora, o największych budżetach, dysponowało w roku 2011 rocznym budżetem w wysokości co najmniej 320 tys. zł, co oznacza spadek z 500 tys. zł w roku 2007. Najbogatsze 5% organizacji dysponowało w roku 2011 budżetem w wysokości przynajmniej 700 tys. zł, co jest kwotą znacz-

⁹ Ibidem, s. 18 i 20.

¹⁰ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje pozarządowe 2012*. Warszawa 2013, s. 5.

¹¹ Instytut Spraw Publicznych jest niezależnym ośrodkiem badawczym i analitycznym, „jednym z wiodących polskich think tanków [...]. Współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów i komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych” za: INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *O ISP* [<http://www.isp.org.pl/o-isp,22.html> (dostęp: 10.04.2016)].

nie mniejszą niż 1,35 mln zł w roku 2007¹². Na ogromne zróżnicowanie organizacji pozarządowych pod względem finansowym wskazuje równoległe istnienie fundacji i stowarzyszeń osiągających przychody o wartości powyżej 1 mln zł rocznie (4%) oraz podmiotów dysponujących w ciągu roku środkami budżetowymi w kwocie niższej niż 1 tys. zł (20%), do których należy zaliczyć również organizacje nieposiadające przychodów (12%). Deklarowane przez 61% organizacji pozarządowych problemy związane z brakiem funduszy tylko do pewnego stopnia wynikają z przyczyn leżących po stronie tych podmiotów (jak np. brak dostatecznej wiedzy o istniejących możliwościach pozyskiwania środków finansowych, przesadne obawy przed barierami administracyjnymi w procedurach ubiegania się o wsparcie finansowe m.in. ze środków Unii Europejskiej oraz ogólny brak wiary we własne umiejętności sprostania oczekiwaniom potencjalnych sponsorów)¹³.

Istotnym problemem jest bowiem także znaczący i postępujący spadek udziału środków publicznych w finansowaniu działalności fundacji i stowarzyszeń. W 2011 roku łączna wartość umów na realizację zadań publicznych zawartych przez jednostki administracji rządowej i samorządowej z podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego wyniosła 4 192 914 097 zł, co odpowiadało wartościom za rok poprzedni, lecz jednocześnie udział umów zawartych w trybie otwartego konkursu ofert zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie spadł z 66% do 42%. Średnia wartość umowy w 2011 roku wynosiła 35 894 zł, tj. o około 38% mniej w porównaniu do 2010 rokiem. W efekcie zwiększyło się znacznie prowadzonych przez niektóre samorządy funduszy wkładów własnych, rozdzielanych pomiędzy organizacje pozarządowe w formie dotacji przyznawanych w trybie konkursowym. Znaczenie tej tendencji jest tym większe, że filantropia na poziomie lokalnym wciąż jeszcze znajduje się w fazie rozwoju, ponieważ fundacje i stowarzyszenia narażone są na silną konkurencję ze strony szkół czy ośrodków kultury. Darowizny od osób prywatnych i przedsiębiorców otrzymuje zatem odpowiednio 29% i 30% organizacji pozarządowych, co stanowi około 11% ogólnych wpływów budżetowych całego „sektora trzeciego”. Niewielką rolę odgrywają również środki pochodzące od osób przekazujących 1% podatku dochodowego na organizacje pożytku publicznego, ponieważ pomimo wzrostu wpływów z tego tytułu (o 53 mln zł w 2012 r. w stosunku do roku poprzedniego), większość z nich (tj. 55%) trafia do elitarnej grupy około 50 fundacji i stowarzyszeń, które rokrocznie korzystają z tej formy wsparcia¹⁴. Ponadto w strukturze przychodów organizacji pozarządowych należy wskazać wpływy z tytułu prowadzenia działalności

¹² INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju i stabilności organizacji obywatelskich w Polsce w roku 2012*. Warszawa 2013, s. 4.

¹³ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 55—56.

¹⁴ INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju...*, s. 4.

gospodarczej (10%) i składek członkowskich (7%). Paradoksalnie, to właśnie ten ostatni składnik stanowi często najważniejszą (lub wręcz jedyną) podstawę funkcjonowania danej organizacji, o czym świadczy wysoki poziom wykorzystania (61%) w porównaniu z innymi źródłami, tj. środkami pozyskanymi od administracji samorządowej (49%), darowiznami od instytucji i przedsiębiorstw (30%) oraz osób indywidualnych (29%), odsetkami bankowymi (17%) oraz środkami z 1% podatku dochodowego (17%)¹⁵.

Działalność polskich organizacji pozarządowych (wśród których zdecydowanie dominują stowarzyszenia) opiera się przede wszystkim na pracy społecznej członków. Zdolność do realizacji zaplanowanych zadań zależy zatem głównie od liczby i poziomu aktywności osób należących do danego stowarzyszenia (fundacje bowiem *ex lege* nie posiadają członków). Tymczasem aż 19% stowarzyszeń zrzesza nie więcej niż 20 osób, a niemal połowa — od 20 do 50 osób. Jedynie około 2% organizacji pozarządowych liczy sobie więcej niż 1 tys. członków, przy czym są to najczęściej podmioty funkcjonujące na poziomie krajowym lub międzynarodowym. Jednocześnie w około 1/3 stowarzyszeń aktywność wykazuje zaledwie czwarta część członków (wliczając w to podmioty, w których aktywny nie jest żaden członek), natomiast w działalność pozostałych 31% organizacji angażuje się od 25% do 50% członków. Z kolei aktywność w przedziałach od 50% do 75%, od 75% do 100% oraz na poziomie 100% członków deklaruje odpowiednio 11%, 10% i 12% stowarzyszeń¹⁶. Można zatem stwierdzić, że zaangażowanie wszystkich lub niemal wszystkich osób należących do danego stowarzyszenia w prowadzone działania statutowe nie stanowi reguły, a wręcz jest rzadkością. Przyczyn tego stanu rzeczy należy jednak upatrywać nie tylko w braku chęci do pracy ze strony poszczególnych członków, lecz także w sposobie zarządzania organizacją. Zdarza się bowiem, że „lider lub liderzy zajmują się większością działań, delegując bardzo niewielką ich część i nie zachęcając innych do pracy”¹⁷.

Ponad połowa organizacji pozarządowych (tj. 55%) korzysta również ze wsparcia wolontariuszy, których liczba waha się od kilku osób do kilku tysięcy osób w zależności od skali działania danej fundacji lub stowarzyszenia oraz umiejętności przekonania do realizacji określonej misji lub projektu osób trzecich. Stosownie do możliwości finansowych organizacji pozarządowych najczęściej z nieodpłatnej pracy swoich członków i wolontariuszy korzystają podmioty działające na szczeblu sublokalnym (ok. 75%), podczas gdy na kolejnych szczeblach (tj. lokalnym i ponadlokalnym oraz regionalnym) liczba organizacji zainteresowanych tego rodzaju pracą maleje,

¹⁵ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje...*, s. 9.

¹⁶ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 23.

¹⁷ *Ibidem*, s. 24.

osiągając poziom 40% na szczeblu krajowym. Oceniając zdolności organizacyjne polskich fundacji i stowarzyszeń przez pryzmat sposobu realizacji działań z wykorzystaniem *human resources*, autorzy *Indeksu poziomu rozwoju i stabilności...* wskazali, że „liczba wolontariuszy zaangażowanych z zewnątrz zależy od zasobów organizacji; tym, które dysponują większymi zasobami, łatwiej jest zaplanować odpowiednie zadania dla wolontariuszy i odpowiednio pokierować ich pracą. Chociaż doświadczenia z Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012, podczas których zmobilizowano 2.500 wolontariuszy, pokazują, jak wielkie są w Polsce możliwości rekrutowania ochotników do konkretnych wydarzeń lub akcji, społeczeństwo nie jest zbyt zainteresowane regularnym zaangażowaniem się w pracę w organizacjach pozarządowych na zasadzie wolontariatu”¹⁸. Z tego właśnie względu aż 19% fundacji i stowarzyszeń decyduje się na zatrudnienie pracowników (średnio 2 osób) w pełnym lub częściowym wymiarze godzin, a kolejne 21% w trybie stałym lub cyklicznym współpracuje (odpłatnie) z osobami zatrudnionymi na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto około 16% organizacji pozarządowych zleca podmiotom zewnętrznym realizację określonych zadań (np. sporządzenia ekspertyz) w trybie niestałym, za wynagrodzeniem¹⁹.

Oprócz czynników wymiernych o charakterze obiektywnym (tj. otoczenie prawne) i subiektywnych (tj. znajdujących się w dyspozycji określonych organizacji pozarządowych składników majątkowych oraz umiejętności pozyskiwania i wykorzystywania zasobów finansowych i ludzkich) o efektywności działań fundacji i stowarzyszeń decydują niejednokrotnie czynniki niemierzalne, wśród których wymienić można między innymi: umiejętność zbudowania właściwej struktury hierarchicznej, zdolność podejmowania decyzji przez wewnętrzne ośrodki decyzyjne czy gotowość do przystosowania się do zmian. Jednak najważniejszym (a jednocześnie najprostszym) sprawdzianem skuteczności działań prowadzonych przez organizacje pozarządowe jest porównanie zaplanowanych celów z rzeczywistymi osiągnięciami. Tymczasem niemal 2/3 tych podmiotów nie prowadzi analizy swojej działalności ani w ujęciu kompleksowym, ani w odniesieniu do realizacji konkretnych zadań. Z pozostałej grupy — 17% sporadycznie analizuje dostępne dane, dokumenty i raporty związane bezpośrednio lub pośrednio ze swoimi działaniami, 16% prowadzi samodzielnie wywiady, ankiety i spotkania służące gromadzeniu i analizie informacji dotyczących skuteczności podjętych działań, a tylko 9% systematycznie dokonuje oceny swojej działalności w zakresie organizacji pracy, zarządzania, komunikacji itp.²⁰ Brak praktyki weryfikacji jakości pracy organizacji pozarządowych przez pryzmat

¹⁸ INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju...*, s. 3.

¹⁹ Ibidem, s. 26—27. Zob. szerzej: GUS: *Trzeci sektor w Polsce...*, s. 63—81.

²⁰ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 62.

względnie stałych kryteriów w znacznym stopniu wynika z odformalizowania procedur kontrolnych i nadzorczych w podmiotach, których aktywność determinowana jest poziomem dobrowolnego zaangażowania członków lub wolontariuszy. Jednak „wydaje się, że duża część przedstawicieli organizacji nie dostrzega korzyści wynikających z krytycznej oceny własnych działań i podjęcia próby oceny ich efektów. Brakuje im też niekiedy wiedzy na temat sposobów prowadzenia takiej oceny. Ta sytuacja, w połączeniu z brakiem pogłębionej wiedzy na temat odbiorców działań i potrzeb społecznych, może mieć negatywny wpływ na jakość usług dostarczanych przez część polskich stowarzyszeń i fundacji”²¹. Uwaga ta jest w takim stopniu zasadna, że niemal 1/3 organizacji pozarządowych nie jest zainteresowana gromadzeniem danych dotyczących adresatów swoich działań, a kolejna 1/5 deklaruje tylko ogólną świadomość potrzeb społecznych w docelowej grupie beneficjentów swojej aktywności. Ponadto 15% tych podmiotów pomimo dysponowania odpowiednimi danymi nie widzi potrzeby ich analizowania, a równie duża grupa wskazuje, że prowadząc działania skierowane zasadniczo do ogółu społeczeństwa, uważa za bezzasadne gromadzenie informacji o potrzebach potencjalnych adresatów swoich działań. Jedynie 20% fundacji i stowarzyszeń na bieżąco zbiera i analizuje dane dotyczące liczby osób lub instytucji, które skorzystały z pracy organizacji.

Niewielkie zainteresowanie gromadzeniem informacji odnośnie do rzeczywistych potrzeb adresatów podejmowanych inicjatyw oraz społecznego odbioru realizowanych przedsięwzięć wynika przede wszystkim z zadziwiająco wysokiej samooceny większości organizacji pozarządowych. Dotyczy to zarówno kompetencji osób prowadzących i zaangażowanych w poszczególne formy działalności (81% ocen pozytywnych), jak i przyjętych kierunków i metod działania (78% ocen pozytywnych) oraz zarządzania finansami (74% ocen pozytywnych)²². „Generalnie organizacje uważają się za profesjonalne i dostarczające usług wysokiej jakości, pomimo niedostatku środków finansowych bądź braku sprzętu (których to okoliczności najwyraźniej nie postrzegają jako ujemnie oddziałujących na jakość działań albo też traktują je jako usprawiedliwienie w przypadku niesatysfakcjonujących rezultatów działań)”²³. Co więcej, niektóre ze stowarzyszeń (w szczególności te, które funkcjonują od dłuższego czasu lub nie angażują się w przedsięwzięcia wymagające specjalistycznej wiedzy lub umiejętności) wręcz negują potrzebę podnoszenia jakości swojej pracy, wskazując, że „skoro istnieją i działają, to znaczy, że ich członkowie mają ku temu wystarczające przygotowanie”²⁴. W konsekwencji zdecydowana większość organizacji pozarządowych nie

²¹ Ibidem, s. 64.

²² Ibidem, s. 69.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 70.

dostrzega konieczności kierowania swoich członków lub pracowników na szkolenia dotyczące na przykład identyfikacji oczekiwań adresatów podejmowanych działań, prowadzenia gospodarki finansowej, pozyskiwania i organizowania pracy wolontariuszy czy też budowania relacji z aparatem administracji publicznej.

Tabela 3

Postulaty organizacji pozarządowych dotyczące szkoleń (w %)

Postulowana tematyka szkolenia	Liczba postulujących organizacji
Pozyskiwanie funduszy	54
Wiedza związana z obszarem działania	25
Wizerunek organizacji, promocja	17
Współpraca z biznesem, firmami prywatnymi	15
Finanse organizacji	15
Zagadnienia formalnoprawne dotyczące organizacji pozarządowych	13
Pozyskiwanie i organizacja pracy wolontariuszy	12
Budowanie relacji z aparatem administracji publicznej	12
Znajomość języków obcych	11
Umiejętności interpersonalne	10
Diagnoza potrzeb, badanie skuteczności	9
Nowoczesne technologie	8
Zarządzanie ludźmi	8
Działalność gospodarcza (odpłatna), sprzedaż, marketing	7
Inne	2
Brak potrzeb szkoleniowych	21

Źródło: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 71.

Analiza sposobu organizacji pracy fundacji i stowarzyszeń pozwala na wyróżnienie wśród nich czterech zasadniczych grup. Do pierwszej (obejmującej nieco ponad 1/3 ogółu organizacji pozarządowych) zaliczają się podmioty działające spontanicznie, w zależności od pojawiających się na bieżąco potrzeb (tj. nieopracowujące planów działania na okres dłuższy niż kilka najbliższych lat), które dysponując niewielkimi zasobami finansowymi nieprzekraczającymi kwoty 5 tys. zł rocznie, opierają swoją aktywność przede wszystkim na społecznym zaangażowaniu członków i wolontariuszy. Nieco mniejszą grupę (ok. 23%) stanowią organizacje prowadzące działalność w sposób systematyczny w okresach krótkoterminowych, dysponujące stałą, zwartą i hierarchicznie zorientowaną strukturą, a tym samym stosunkowo

rzadko odwołujące się do aktywności swoich członków lub pomocy wolontariuszy. Trzecia grupa (ok. 35%) składa się z organizacji opierających działalność na planach krótko- i długoterminowych (w szczególności w zakresie pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych, kierunków aktywności oraz sposobów nawiązywania i rozwijania kontaktów zewnętrznych) oraz charakteryzujących się niskim stopniem zhierarchizowania, co wyraża się najczęściej funkcjonowaniem płaskiej struktury, w której (oprócz lidera) wszyscy członkowie zespołu zadaniowego posiadają zbliżone kompetencje decyzyjne. Najmniejszą (ok. 7%), lecz jednocześnie najbardziej sprofilowaną i profesjonalną grupę stanowią fundacje i stowarzyszenia tworzące plany i strategie działania, dysponujące wysokimi budżetami (średnio powyżej 600 tys. zł rocznie) i zatrudniające pracowników etatowych²⁵.

Opierając się na przyjętej przez Agencję Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development, USAID) siedmiostopniowej skali ocen stabilności „sektora trzeciego” autorzy *Indeksu poziomu rozwoju i stabilności...* wykazali, że ogólny rozwój polskich organizacji pozarządowych osiągnął poziom tzw. stabilności rozszerzonej (mieszczący się w przedziale od 1,0 pkt do 3,0 pkt). Najlepsze wyniki zostały osiągnięte w sferach rozwijania wzajemnych kontaktów (w szczególności podejmowania współpracy i prowadzenia formalnego dialogu) oraz kształtowania infrastruktury (przede wszystkim wypracowania i doskonalenia umiejętności pozyskiwania środków pochodzących z grantów oraz uczestniczenia w partnerstwie publiczno-prywatnym), w których działania fundacji i stowarzyszeń uzyskały noty 1,6 pkt. Wysoko (tj. na 2,2 pkt) oceniono również otoczenie prawne organizacji pozarządowych (w szczególności brak poważniejszych barier prawnych i administracyjnych) oraz poziom świadczonych przez te podmioty usług, a także ich umiejętność kształtowania własnego wizerunku w społeczeństwie. Stosunkowo najslabsze oceny otrzymały umiejętności organizacyjne (do których zaliczono zarówno elastyczność w zakresie dostosowywania misji do bieżących potrzeb usługobiorców, pozyskiwanie, aktywizowanie i organizowanie pracy członkom lub wolontariuszom, a także identyfikowanie oczekiwań adresatów świadczonych usług) oraz kondycja finansowa fundacji i stowarzyszeń (odpowiednio 2,6 pkt i 2,8 pkt)²⁶. Niewielkie wahania (w granicach 1 pkt) potwierdzają ogólnie bardzo dobry poziom stabilności „sektora trzeciego” w Polsce, która pod tym względem dystansuje pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej (oprócz posiadającej wyższe wskaźniki Estonii) i Południowej (nie uwzględniając Grecji).

²⁵ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje...*, s. 10—11. Zob. szerzej: A. GOLCZYŃSKA-GRONDAS: *Polski trzeci sektor a profesjonalne pomaganie*. „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2012/2013, s. 22—31.

²⁶ INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju...*, s. 1.

Tabela 4

Czynniki różnicujące „sektor trzeci” pod względem sposobu organizacji pracy (w %)

Czynniki różnicujące organizacje pozarządowe	Grupy organizacji pozarządowych (ze względu na sposób organizacji pracy)			
	I	II	III	IV
Rytm pracy				
1) codziennie, w godzinach pracy	6	27	26	75
2) systematycznie, kilka dni w tygodniu	16	35	44	17
3) systematycznie, co najmniej raz w tygodniu	27	21	16	6
4) w zależności od potrzeb	40	14	13	2
5) niewiele działań	20	3	1	—
Zakresy obowiązków i odpowiedzialności				
1) wyraźnie rozdzielone	10	28	28	57
2) raczej rozdzielone	8	13	13	19
3) raczej przenikające się	20	29	29	17
4) przenikające się	11	11	11	1
5) brak rozdziału	52	18	18	6
Poziom hierarchii				
1) bardzo wysoki	1	38	—	43
2) wysoki	2	26	—	19
3) przeciętny	13	36	4	25
4) niski	16	—	21	4
5) brak hierarchii	66	—	75	9
Zlecenie wykonania pracy				
1) pracownikom etatowym	5	20	18	81
2) pracownikom nieetatowym	15	20	28	19
3) podmiotom zewnętrznym	16	17	18	—
4) członkom i/lub wolontariuszom	64	43	36	—
Poziom przychodów (w 2011 r.)				
1) do 1 tys. zł	33	16	13	3
2) 1 tys. — 10 tys. zł	30	18	22	—
3) 10 tys. — 100 tys. zł	30	43	43	8
4) 100 tys. — 1 mln zł	6	20	21	54
5) powyżej 1 mln zł	1	2	1	35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 79—83.

Tabela 5

Indeks stabilności organizacji pozarządowych w państwach
Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej

Państwo	Wartość indeksu	Państwo	Wartość indeksu
Czechy	2,6	Albania	3,9
Estonia	2,0	Bośnia i Hercegowina	3,7
Litwa	2,7	Bułgaria	3,3
Łotwa	2,7	Chorwacja	3,2
Polska	2,2	Czarnogóra	4,0
Słowacja	2,7	Kosowo	3,9
Słowenia	3,7	Macedonia	3,7
Węgry	3,0	Rumunia	3,5
		Serbia	4,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. BUREAU FOR EUROPE AND EURASIA. OFFICE FOR DEMOCRACY, GOVERNANCE AND SOCIAL TRANSITION: *The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*. Washington 2013, s. 15.

Głębokie różnice dzielące polskie fundacje i stowarzyszenia głównie pod względem zasobów majątkowych i finansowych oraz organizacji pracy nie mają większego wpływu na ogólnie dynamiczny rozwój „sektora trzeciego”. Do czynników najsilniej oddziałujących na procesy aktywizacji społecznej należy zatem zaliczyć wytworzenie przez państwo otoczenia prawnego sprzyjającego podejmowaniu i prowadzeniu działalności przez organizacje pozarządowe oraz umiejętność właściwego kierowania pracami tych organizacji przez kadry zarządcze i nadzorcze. O ile właściwe regulacje prawne i działania administracyjne zostały już wdrożone i przynoszą zadowalające efekty (przynajmniej w odniesieniu do sytuacji panującej w pozostałych państwach makroregionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej), o tyle zdolności organizacyjne wewnątrz fundacji i stowarzyszeń nie zawsze są należycie dobierane i wykorzystywane. Ten stan rzeczy wydaje się jednak zupełnie zrozumiały w państwie, którego demokratyczne podstawy ustrojowe (obejmujące ideę społeczeństwa obywatelskiego) narodziły się w stosunkowo nieodległej przeszłości. Należy więc sądzić, że kolejne lata przyniosą stopniowe doskonalenie działalności organizacji pozarządowych, co pozwoli na eliminację zjawisk niepożądanych także w zakresie sposobu organizowania pracy tych podmiotów. Przyspieszenie (a co najmniej utrzymanie) obecnego tempa rozwoju fundacji i stowarzyszeń jest zatem kwestią o istotnym znaczeniu nie tylko z punktu widzenia osób bezpośrednio zainteresowanych ich funkcjonowaniem (tj. członków, pracowników, wolontariuszy i beneficjentów działań), lecz także całego społeczeństwa, w którego interesie leży wytworzenie skutecznych instrumentów oddziaływania na ośrodki decyzyjne wyznaczające kierunki aktywności sektora publicznego.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 11 i 12.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 poz. 885 ze zm.), art. 9.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.), art. 3 ust. 2 i 4.

Monografie

Administracja publiczna. Red. J. Boć. Łódź 2004.

GOLCZYŃSKA-GRONDAS A.: *Polski trzeci sektor a profesjonalne pomaganie*. „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2012/2013, s. 22—31.

GUS: *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.* Warszawa 2014.

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju i stabilności organizacji obywatelskich w Polsce w roku 2012*. Warszawa 2013.

STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje pozarządowe 2012*. Warszawa 2013.

STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*. Warszawa 2012.

Źródła internetowe

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *OISP* [<http://www.isp.org.pl/o-isp,22.html> (dostęp: 10.04.2016)].

STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *misja* [<http://www.klon.org.pl/x/779986> (dostęp: 10.04.2016)].

Bożena Pieruszek-Kwarciak
doktorant — PhD student

The prospect of regional development on the example of the Silesian voivodeship

Abstract: The prospect of regional development on the example of the Silesian voivodeship

Regional policy which has been aimed at the central level since the beginning of accession negotiations with the European Union, did not develop beneficially for particular regions. Together with Poland's accession into the EU structures, the whole situation has been even more exacerbated. Although the accession facilitated the regions the participation in the instruments of regional policy (structural), the growth of their meaning in both national and international policy did not take place. The results of the EU regional policy are not unambiguously positive and satisfying, which is to a certain extent connected with the lack of procedures during their implementation and examples of waste and inefficiency at all levels. Above all, it concerns the shortage of strategic thinking about the region at the central and regional levels, as well as the lack of participation of regional elites and real public consultation in the process of industrial change.

Introduction

Due to its history and character, as well as being left outside the Polish borders for nearly 600 years Silesia has become a specific place. All those conditions have exerted an influence on local economic development, the shape of culture and customs. The urbanization of Silesia took place earlier than in the case of other regions, as it recognized the importance of industry. Its culture was influenced by other forces than those in the Republic of Poland. With the rapid development of industry in these lands, at the begin-

ning of the 20th century Silesia was an extremely rich region, and for mostly agricultural Poland it became a tidbit. Therefore, as a result of the division of Upper Silesia in 1922, a major part of heavy industry was within Polish borders. It increased the industrial assets of the Second Republic from 97.1 to 275 million PLN. After 1989, Silesia was exploited by predatory policy and thus became bothersome and costly. The problem of the future of the region was then reduced to the future of the mining industry, which practically meant a reduction of financing the transformation mainly to the sphere of mine closure and severance pay in mining. Restructuring, in social perception, associated with Silesia was a regional apocalypse. This in turn caused that the huge energy (hence also the financial resources, including the European Union), has focused on the acute mitigating, narrowly understood changes in the mining industry instead of forward-looking investment associated with the development of higher education. Even though the appeals of the scientific circles in Silesia, who recognized the importance of education in the process of changes in the region were very audible. Today, the scientific potential of Silesia is so large that the success should develop new methods of using that which has remained after the departing industry and addressing the transfer of new technologies, even on the basis of technological parks.

Integration with the European Union — Consequences for regions

Polish accession to the European Union fulfilled the hopes of Polish regions to contribute to the effects of the most characteristic forms of regional integration processes. It is based on the principle of co-financing and partnership from the central and regional authorities of the member states. The Union provides support for the steps taken in these countries and directs their activities for the harmonious integration for the benefit of the whole Union. Evaluation of the effects of regional policy is not entirely clear and positive. On the one hand, it shows an example of a significant leap forward, which was associated with the use of the funds allocated (not in small quantities) by the Union's regional policy. On the other, there are voices that the results of the regional policy are not satisfactory, mainly due to the inefficient and considerable waste of the funds. In the Polish regions, after the accession of Poland into the European Union, many areas have been transformed. In this context, administrative-territorial reform is important and, in consequence, there appeared many subjects obliged to follow the real regional policy. They

were equal partners for the European regions, which could make cross-border cooperation where accession takes place almost exclusively at the level of cities and municipalities. Polish regions have to change, as the ratio of the regional community to its own territory and already shaped economic, political, and social systems. There has been a shift of emphasis — the regional assets are treated more commercially, as a certain commodity that requires professional promotion.

The regions focused on tourism, farmhouses or regions looking for an opportunity to develop modern industries can serve as good examples. Tourist attractions — landscape, climate or landmarks are encouragements for the first few. Regional development strategy is mainly based on it. The human, scientific, cooperative potentials as well as readiness for innovation are the basis. The development path of Silesia, determined before entering the European Community, was not entirely consistent with the emerging EU's cohesion policy. Therefore, recorded in the National Strategy of Regional Development of March 2000, the structure of administrative and statistical division into sub-regions proved to be insufficient and in fact becoming less independent thanks to the Sub-regions' Programmes of Development seemed to be necessary. This idea was emphasized in following regional strategic documents, which has coincided with the division into units NUTS 3 (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) force since the end of 2007. Since 2008 the division into eight units has been introduced. Therefore, the central sub-region currently consists of five distinct sub-regions, that is, Bytom, Gliwice, Katowice, Sosnowiec, and Tychy, where the main bonding factor is to be the Silesian agglomeration meaning EU-wide.¹ Well-developed metropolitan functions should provide high competitiveness of the whole region in the scale of the whole country, and thus significant investment attractiveness. For the north sub-region, which is organized around Częstochowa, support for the development of entrepreneurship, tourism, and recreation have been provided. In turn, the southern sub-region, located on the border with the Czech Republic and Slovakia has significant landscape values used in tourism. The improvement of transport accessibility is to allow the development of small and medium-sized enterprises within the ecologically safe industry and services. Western sub-region has the most diversified economic structure, and the reduction in coal mining and the need to seek new solutions by supporting small and medium enterprises and improving communication thanks to A1 highway allows to increase economic activity in the valley of the Oder and to highlight the Cistercian Landscape Compositions. The most developed part

¹ The characteristics of the various Sub-regions was developed, based on the Development Strategy of the Voivodeship of Silesia, Strategy Development of the Region of Silesia "Śląskie 2020." Katowice 2010.

of the region is the central sub-region with a GDP *per capita* of 39,208 PLN.² Successive, south and west, are characterized by lower 6,000 GDP *per capita*. However, on a national scale, the differences within a single voivodeship do not seem to be so significant. In the initial period after the transformation of the system, when the Silesian region significantly lost pace and thus share in Polish GDP falling by 2% age points (to 2001) then, in subsequent years it has stabilized and there has been a leveling of growth within the region. However, despite more sustainable development between the sub-regions, the internal characteristics between them are much more complicated.³ Being aware of the importance of historical boundaries for the observed contemporary economy it is worth looking at how heterogeneous an organism the Silesian voivodeship is.

Current Silesian voivodeship covers only the eastern part of the Upper Silesian lands, which constitute more than half of the voivodeship. These include, among others, Cieszyn Silesia, which definitely differs from other Upper Silesian lands. The second half of the voivodeship consists of lands such as The Żywiec Beskids, The Dąbrowa Basin, Kraków-Częstochowa Upland, and Jaworzno areas — traditionally the city of Chełmno. Thus, although the primary factor in competitiveness and development of regional best-developed central region of the voivodeship should be considered rich deposits of natural resources, primarily coal, the diversity of which were caused by centuries-old political and civilization divisions. The region can be considered as competitive if it has the ability to attract capital and can create conditions to compete with the already existing companies located inside and outside the region. Although, over time, with the transition from economy based on natural resources to the so-called economy knowledge-intensive, the factors of competitiveness of regions have changed. The areas with historically formed higher level of development and prosperity, and thanks to the traditional competitive edge, it was easier to create significant advantages today. It is precisely in urban areas, where skilled labor, universities, environmental institutions, and supporting entrepreneurship are focused. Cities are better communicated and offer their residents a better quality of life. Questions are therefore asked whether the sub-regions are an appropriate level and the subject of comparative analyses of economic growth, regional development, and their causes.

² *Gross Domestic Product in the Silesian Voivodeship in Years 1995—2005*. Katowice 2007.

³ *Subregion Bytom has GDP Twice Lower than Nysa. Gross Domestic Product in the Silesian Voivodeship in Years 1995—2005*. Katowice 2007.

Regions in cohesion policy

Since 1988 NUTS classification has played an important role in the programming and monitoring programs financed from community sources as well as in comparative studies of regional development, thus in the preparation of reports to the European Commission on the socio-economic cohesion. The lack of clear frameworks shows the objective nature of NUTS. Since its inception has constantly been modified in the member states it has not carried the characteristics of a clear unified system.⁴ This is due to the difference of the national administrative structures and historical territorial divisions, local governmental systems, and other factors. As a result of the preparatory work on improving the NUTS classification, in 2003⁵ the Regulation of the European Parliament and the EU Council was issued. It introduced “A scheme of the statistics of territorial units NUTS-2003 for the EU-25.”⁶ This meant that from May 1, 2004, with the entry into the EU, new member states were included in a general scheme. Only three levels of territorial division remained in the new system. The implementation of the following was left to the member states. As previously mentioned, the NUTS nomenclature and division into sub-regions primarily serves the programming and monitoring of regional development and implementation of effective regional policy. The concept of cohesion policy in the modern sense is not a simple continuation of the assumptions of previous years. The European Union was brought to new challenges that had to be taken into account in shaping the budget in the current financial perspective.

Widely understood legal system is the basis for the redistribution of funds from the EU budget, setting the framework for implementing cohesion

⁴ Rozporządzenie Komisji (EC) No 105/2007 of 1 February 2007 amending the annexes to Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) (Official Journal L 39, 10.2.2007); and Regulation (EC) No 176/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) by reason of the accession of Bulgaria and Romania to the European Union (Official Journal L 061, 5 March 2008).

⁵ Rozporządzenie (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) (Official Journal L 154, 21.6.2003).

⁶ Cf. Verordnung (EG) Nr 1059/200383 *des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 Über die Sachffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietsaeinheiten für die Statistik (NUTS)*. In: *Regionen Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS 2003/EU25*, Eurostat/ Europäische Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2004, Angang 1 NUTS Verordnung, 127—129.

policy. It functions both at the level of the European Union as a whole and the individual member states. Its complexity results from the necessity of linking a specific system of standards of EU law with heterogeneous in this respect national laws. On the other hand, it works with the unspecified nature of the legal process of distribution of funds within individual countries.⁷ It is assumed that the main element of cohesion policy is regional policy, and therefore the concept of cohesion (structural policy) and regional policy are often used interchangeably. As part of the state policy nationwide regional policy is conducted.⁸ The activities carried out in this field at the local government level can be described as intraregional policy. Regional one appears as a field of cooperation between central, regional, and local governments. It is defined as “the activity of recognition of public affairs, analyzing their causes and circumstances and impact on the socio-economic development of regions and the smaller territorial units within one country (the EU). It is on the basis of the developed plan [...] indicating objectives, measures, ways of achieving them, as well as the expected effects of changes.”⁹ Regional policy, like any other type of policy, to be fully effective should be conducted by an entity with appropriate authority featuring instruments necessary for the proper functioning.

Despite the fact that the investments made in the framework of cohesion policy focused mainly on poorer regions to help them compensate more quickly for inequalities also have great importance for the competitiveness of all regions and the living conditions of their inhabitants. Regional policy instruments also tend to be interpreted in the context of the limitation of the performance of the free market. In this perspective, this policy is seen as a “typical interventionist policy, although its principles are integrated with the principles on which on competition policy is based.”¹⁰ On the other hand, it is recognized that the projects co-financed from EU funds may become increasingly permanent feature, supporting economic and social development.¹¹ The assumption that together with the increasing importance of the region as a specific economic entity, also increases its importance as a subject of national policies and EU policies and is becoming more popular.¹²

⁷ T. GRABOWSKI: *Unia Europejska — mechanizmy integracji gospodarczej*. Toruń 2008, p. 182.

⁸ T. MADEJ: *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*. Szczecin 1998, pp. 17, 20.

⁹ M. SAKOWICZ: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. Warszawa 2007, p. 63.

¹⁰ *Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy. Dokument problemowy*. Warszawa 2008, p. 26.

¹¹ *Zarządzanie projektem europejskim*. Red. M. TROCKI, B. GRUCZA. Warszawa 2007, p. 9.

¹² A. HUCZEK: *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów*. „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009 Wrocław, p. 232; „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2010, nr 16, pp. 375—387.

The initial step in testing the level of regional development is to analyze the conditions of development of individual regions. It takes a direct link with the concept of regional effectiveness, which is defined as “a measure of the degree of rationality of the process of socio-economic development of the region” and is the most important feature of regional development. The criteria for extracting the region are complex and affect the process of its development. Among them we can find demographic, social, economic, ecological, specific, and external phenomena.¹³ In the document “The position of the Polish Government concerning the future of cohesion policy after 2013” attention has been paid to the need of creating a better definition of indicators to measure regional development, which should include not only the economic aspect but, more importantly, supplementary indicators, taking into account the demographic factor, as well as social, educational, environmental and territorial.¹⁴

In the sphere of regional development it is reasonable to say that the references of the territorial entities were not directly completed after the reforms. The provincial government has remained the least equipped link in the structure of public finances up till now. Under these conditions the government formally comes under the exclusive competence to shape the development strategy of voivodeships. It was also reduced to the role of the customer applying for centrally accumulated and managed support measures. This is supported by full implementation of the law on the principles of promoting regional development, including the practical functioning of its basic instruments — support program and regional contracts.¹⁵ Although decentralization of legal system was made, decentralization of the financial system was not, thus the provincial governments cannot carry out individual tax policy (they do not have any tax revenue). They hold shares in income taxes from the state budget, which is on average about 15% of their budgets. The rest, more than 85% comes from general and targeted subsidies transferred from the state budget.¹⁶ This illustrates the scale of dependence of local voivodeship from central financing. The financing of the activities undertaken by the provincial government virtually incapacitate the level of local government is defined this way. Regional governments are becoming somewhat contractors of central authorities, who are performing specific tasks to gain funds for

¹³ T. MADEJ: *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*. Szczecin 1998, pp. 41—67.

¹⁴ *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r. przyjęte w dniu 30 stycznia 2008 r.* Warszawa 2008, p. 11.

¹⁵ Z. GIŁOWSKA: *Pożądaný mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*. Lublin 2000.

¹⁶ T.G. GROSSE: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, pp. 223—224

their functioning. Getting grants is not based on clear and transparent rules and is characterized by making discretionary decisions in the offices of the central government. No personal income and unfavorable conditions for the support of national authorities hinder the implementation of long-term investments of regional importance. The inability to create individual tax policy is a factor limiting the possibilities of actions for regional development because it primarily prevents the use of preferential tax policies in relation to entrepreneurs or investors, whose activities significantly could affect the region's economic development. This situation, in practice, significantly reduces the possibility of self-governing, which is particularly burdensome in terms of regional policy. This fact also draws attention to Piotr Dobrowolski, "In the process of reforming the public authorities — as is evidenced by government bills — achieving the most important goal of the reform, which was to provide local government "substantial part of public duties" (Art. 16, paragraph 2 of the Constitution) became illusory, because it was not accompanied by a significant decentralization of consolidated public financial resources."¹⁷ It was not possible to create a clear and coherent regional government's policy. Noteworthy is also strong lobbying in the parliament by individual ministers, who are defending the interests of their own departments. They torpedoed concepts of government decentralization.¹⁸

The position of the Silesia in regional policy

The period of political transformation, modernization, and marketization of the economy in the early nineties affected Silesia significantly. A longtime process of industrialization in the area caused enormous in its scale environmental degradation, creation of urban chaos, as well as low and uniform qualification potential of the community living there. Definitely, the highest revitalization costs for society in the region resulted from the collapse and degradation of heavy industry. The collapse of mining and metallurgical companies had negative consequences for companies closely associated with them, providing services to mining and metallurgy, as well as the whole neighborhood of these enterprises.¹⁹ The year 2000 brought the first change on May 12, when the Parliament adopted the Law on the principles of sup-

¹⁷ P. DOBROWOLSKI: *Między centralizmem a samorządnością*. In: IDEM: *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*. Katowice 2000, p. 32.

¹⁸ Ibidem, p. 33.

¹⁹ K. FALISZEK, K. ŁĘCKI, K. WÓDZ: *Górnicy. Zbiorowości górnicze u progu zmian*. Katowice 2001, pp. 32—33.

porting regional development attempts to regulate it by introducing more transparent rules for financing regional policy in Poland. The Act specifies that the financial support for regional development from the state budget can be allocated to the tasks included in the provincial contracts and tasks performed only in the framework of specific programs, such as intervention in case of natural disasters or pilot testing new solutions in the field of regional development. Under the act, the directions and priorities for the promotion of regional development and the general principles of extracting areas to support include the national strategy for regional development. The specific objectives of supporting it and objectified criteria for extracting them is included in the support program (Art. 3, paragraph 5 and 6). The said law also applies to the use of objectified criteria for the distribution of funds allocated to support regional development. In Art. 5 paragraph 4 it is stated that “the local government access to financial support measures [...] is based on objectified criteria. These criteria should be drawn from the data and statistical indicators having the character of publicly available statistical information.” The Act specifies which documents from the sphere of regional development are to provide the necessary arrangements in this area. Implementation of the strategy to ensure optimal conditions for the environmental growth and use of all EU funds is needed to rebuild the philosophy of the system of the public finance in Poland. A prerequisite for this process is a comprehensive public finance reform, including changes in the structure of public expenditure.

The new paradigm of national regional policy, which was expressed in the National Strategy for Regional Development, involves a shift of focus from sectoral intervention into integrated ones. It gives an opportunity to increase the influence of regional authorities on the development of the region based on the planned territorial contracts. In addition, as a part of adopted by F. Barca postulate “place based approach”²⁰ the simple division into Eastern Poland and the rest of the country should be given up. Thanks to this, the leading role of agglomeration centers will be highlighted. Due to this fact the leading role of agglomeration centers will be emphasized and among the problematic areas with underdeveloped rural regions also cities losing the social and economic functions. The significance of this fact for the Silesia is that on its territory 23 cities with the predominance in the central sub-region were identified, while in other voivodeships, this number fluctuates within 4—5. As a part of the Europe 2020 Strategy²¹ the EU’s development priorities were outlined, which correspond to greater external and global challenges (e.g. climate, energy, innovation) rather than internal (e.g. the common market, diversification of

²⁰ F. BARCA: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Independent Report 2009.

²¹ EUROPE 2020. *A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. EC Communication (2010).

development). The social and economic role attributed to metropolitan areas is the outcome of many features in these places. Being the most important disposal centers in the globalized economy, metropolitan areas are often also major hubs, and the location of the most important institutions of political, administrative, financial, industrial, and service centers, top-ranking research institutes, institutes of innovation, as well as consumption. Both the functional scope as well as the level of development, the level of concentration of the manufacturing potential, capital investment, and the dynamics of socio-economic changes give the right to the recognition of metropolitan areas as the extremity of growth. According to the concept of growth, this type of center creates preferential conditions for economic development. However, the positive role of centers of growth for the entire economy may be revealed only in the case of arising conditions for the growth of diffusion pulses around the surrounding areas, and although Poland will remain the main beneficiary of the cohesion policy at least until 2020, the level of commitments may be reduced and more importantly, may stop focusing on reducing shortages in the infrastructure in less developed areas, and prefer the current growth centers. A key impetus of the development should be formalized and improved within the urban conurbation. Until then, the sphere of regulatory and management is far behind the actual development processes, becoming for them a real barrier.

National Regional Development Strategy 2010—2020 as a strategic objective adapts effective exploitation of specific regional and other territorial development potentials for achieving the objectives of national development including employment growth and cohesion in the long-term look (three main objectives were listed. Among them for the metropolitan areas “the support for increasing the competitiveness of regions” has the greatest importance, assuming the strengthening of metropolitan functions of provincial centers and integration of their functional areas). The strategy also accepts that “main features in the current conditions of development of the country and individual regions are the largest urban centers along with their functional areas”. The most important among them are those which are the hubs of contemporary socio-economic processes and thus are able to create and attract the best human resources, investment for those sectors which provide the greatest productivity. They can create innovation and join the network with other centers in the international relations as well as in the national scale in order to increase complementarity and specialization, and make a better use of the benefits of agglomeration in a wide range. It means establishing the subject of a public debate involving representatives of both the government and the scientific community²². One of the important effects of the discussions undertak-

²² *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010—2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)*. Warszawa 2010, p. 94.

en is consolidating of the presence of metropolitan issues in the records of the most important documents of a policy and scientific studies, and publications, such as the National Spatial Development Concept 2030 or even the Green Paper concerning metropolitan areas. With the unresolved efficient governance model for metropolitan areas, and long-term backwardness associated with the creation of the Act with growing interest in the cultural distinction of the inhabitants of Silesia. It becomes the subject of a return to cooperation, with the restructuring of the mining industry, the financial allocation of European funds, and increasingly stronger demands to escalate the autonomy of the region during most meetings of representatives of the central authorities in Silesia. This task is not easy due to political reasons and the internal organization, especially when it comes to polycentric conurbation of Silesia. The undisputed fact remains that formally separated metropolitan areas have a significant impact on the processes of shaping the economy, society, and space.

In the absence of such a law, Silesian voivodeship loses above all much in terms of investment. Foreign investors will naturally choose the city with more than five hundred thousand inhabitants, which means outside Silesia. However, it cannot be seen that the Silesian metropolis there exists and generates 8.7% of Polish GDP. There are some exceptions. Recently IBM company launched in Katowice Service Delivery Center, a specialized institution acting within the global network of the American company, which is engaged in IT services, management of operating systems, servers, monitoring systems, etc. The company is planning that 2,000 people will find a job there by the year 2015.²³ Americans do not hide that the possibility of acquiring highly qualified personnel and a guarantee that it does not run out is the asset of Katowice. It is, however, not only at the national level. There is a wide spectrum of issues related to the coordination of the metropolitan system.

In Silesia, there are no bottom-up efforts to work together for development. When the concept of municipal associations that cities need a common vision of development was assumed, it turned out that in the conurbation of this mechanism it is not enough and it did not work. The emphasis on the individual nature of cities is so strong that a central mechanism for such cooperation intrusive is needed. Not without significance is the fact that cities have their own development strategies often based on “good neighborly” competition for inhabitants of investors, or influence in the region. In a situation in which the European Commission set up support programs for the urban areas, based on an integrated approach, in the amount of 5% from the European Regional Development Fund, the government decided to identify urban functional areas and allocate support for the development of provincial

²³ A. GRZESZAK: *Katowice stolicą aglomeracji śląskiej? Węgiel się kruszy*. „Polityka” 2014, nr 22.

cities. The incentive to work around the centers could undoubtedly become Integrated Territorial Investments. The obligatory ITIs arise for provincial cities, optional for centers in the sub-regions. Methodology of Integrated Territorial Investments in the current situation may be the only instrument of metropolitan functions.²⁴ Integrated Territorial Investments are a good step towards metropolization, in the long run, when more preferably, focus on three-four lines of action, so as to utilize the money to joint development. However, the concern of municipalities focused around Integrated Territorial Investments is to guard their own interests, not to be excluded from applying for EU money in other programs because of the participation in the consortium. Unfortunately, whenever there is money involved, internal friction intensifies among regions, sub-regions, and within the same Integrated Territorial Investments. A number of problems to solve in the short and long term grow. It is enough to recall some of the most important: the restructuring of the mining industry, depopulation of cities, economic and social revitalization of degraded areas in Upper Silesia and Basin cities, the management of the conurbation level, integration and modernization of public transport and waste management. A circumstance, which undoubtedly contributed to the revival of discussion on the issues that defined the region and strengthen the role of strategic planning at the central, regional and local level, was the fact of Polish accession to the European Union, and in particular the possibility of using financial instruments of the Community cohesion policy.

One of the processes that may determine growth in the future will be the ability to form functional connections between the regions remote from the center, which are their leading cities. Currently, in Poland such links are poorly developed. In the economic and social sphere ties towards the center with Warsaw dominate. As the reason for this situation with inefficient transport infrastructure is primarily indicated. In this context, as another growth factor of Upper Silesian agglomeration (also in relation to other areas of the region) a convenient location in the southern belt between Cracow and Wroclaw, with A4 highway as a link can be indicated. Agglomerations of regional importance may follow the path of development similar to the central side, but in a correspondingly smaller scale. Opportunity or necessity for sub-regions of the north and the south is the restructuring of rural areas on the basis of measures of the Common Agricultural Policy and the increased use of tourism potential. South and west sub-regions can also use the advantage that the neighborhood with the Czech Republic and Slovakia gives them,

²⁴ *Prawie każde polskie miasto chciałoby być metropolią*. Property design [Portalsamorzadowy.pl (accessed: 13.05.2014)]; „Zintegrowane Inwestycje Terytorialne — nowy mechanizm współpracy i finansowania”, VI Europejski Kongres Gospodarczy w Katowicach, 9 maja 2014.

especially in relation to the expected continuation of the European Territorial Cooperation programs.²⁵

Economic and social potential of the region

Along with the progressive convergence of the region in relation to the EU average, the attractiveness of the region as the labor market will increase. This should result in both inhibition of migration to the EU and increase in immigration to the voivodeship. The two streams should still coexist. Assuming that among immigrants the inhabitants from villages and small towns dominate, and immigrants settle in urban areas, mitigate adverse to the major cities of the region and demographic trends can be slightly expected. Public intervention in the Regional Operational Programme of Silesia 2007—2013 contributes to achieve the objectives set in the Programme, represent the operationalization of the vision formulated in the regional strategic documents. Formal proof of this influence is the significance of changes in the social and technical infrastructure. Indirectly, this hypothesis is confirmed by the models describing the impact of the intervention in individual priority axes. In the few cases where you cannot demonstrate this impact, the role of trends at the national level or even incomplete results of the Programme reflected in official statistics. Importantly, the dynamic economic development of the region does not affect the internal consistency of the region. Since 2005 a similar level of differentiation has been maintained.²⁶ For several years the voivodeship of Silesia remained in first place in the ranking of the most attractive Polish regions for investors. Good staff workers and access to attractive investment areas decide on the strength of the attraction of the Silesian voivodeship. What then makes Silesia so attractive for investors?

One of the essential factors taken into account in the ranking are the human resources and labor costs. Employers have the access to the largest number of employees, including working people, the unemployed and graduates from schools and universities. The biggest advantage is a large number of universities, which provide qualified staff. The only restriction is the relatively high wage level, which makes labor costs rising. Of great importance is the fact that the Silesian voivodeship ranks second in terms of number of

²⁵ G. GORZELAK: *Fakty i mity rozwoju regionalnego*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2 (36).

²⁶ *Ewaluacja ex post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007—2013*. AGROTEC Polska, sierpień 2014.

inhabitants in Poland. Silesia is second only to Mazowieckie voivodeship. The region is inhabited by nearly 4—6 million people, which makes almost 12%. This, as in the case of labor costs high salaries, is an obvious weakness. A large number of inhabitants, population density, and wealth of households make the neighborhood a receptive market. The spatial analysis of investments aimed at strengthening the potential of the business and development and network structures for innovation points to the effective implementation of the Priority I of the Regional Operational Programme of Silesia for 2007—2013 by investing in generating the largest share in the GDP of the region and the largest growth of innovative enterprises. Forecast effectiveness of achieving the target product and result indicators suggests lower than expected level of support from business institutions cooperating with scientists. However, infrastructure support significantly increased the powers of the sector and has extended the offer in the area of cooperation with the business sector in key specialties of the region. For many entrepreneurs outside the metropolitan centers the cluster initiatives have become the first contact with the business environment. The impact of the Regional Operational Programme 2007—2013 to strengthen network structures for innovation concerned the first stage of their creation, rather than the achievement of tangible results.

As a result of the intervention the barrier of knowledge about the possibilities of technology transfer has been broken. It increased the sector's potential to develop a coherent information system within the cluster. However, this did not lead any specific innovations. Interventions did not influence significantly the demand of companies for cooperation with research and scientific units, which continues to prioritize the investment in fixed assets and not the transfer of technology. Evaluation of the effectiveness of the Regional Operational Programme of Silesia 2007—2013 points to increase the competitive advantage of enterprises through the introduction of innovative products and services in the vast majority of projects, modernization of production, promotion support outside the country (one third of the supported projects) support export activities mainly of medium-sized companies. Interventions of the Regional Operational Programme 2007—2013 respond to the development challenges associated with the unfavorable dynamics of investment firms, the low share of exports in total sales of small and medium enterprises, low potential for development of micro-enterprises, which constitute the vast majority of the total number of operators. The impact of EU funds on improvements of service offerings and the creation of standards for the provision of services to businesses was not accepted. The implementation of new service packages for entrepreneurs was not introduced. Unfortunately the concept of a new network of business support institutions was not developed, both in the context of the creation of new regional or local networks, as well as extracting the subnet of a regional or local network in the regional or international range.

Final comments

Globalization in the competitive context, relating equally to individual companies and entire areas, has resulted in the need for development of the region and the implementation of measures for accelerated, comprehensive transformation of the socio-economic structure. Ad hoc and fragmentary measures had to gradually give way to policy development in the long term and socio-economic. The axis of the current structure of strategic documents in Silesia is Silesian Region Development Strategy for the 2000—2020 period. This strategy determines a set of key values for the development of the voivodeship of Silesia, where detailing is in other strategic documents and software.²⁷ Similar importance in the organization of the planning process can be attributed to the Regional Spatial Development Plan of Silesia, which determines the specific solutions in the field of space.²⁸ Technical motive for updating the strategy was also a desire to simplify the document, giving it a more transparent structure and ease of perception. However, significant changes have taken place at a regional level. The transformation process gained momentum, the processes of internationalization of the Polish economy have led to a reassessment of the potential of the region, there were new problems and challenges. Thus, taking care of balanced and harmonious development of the Silesian voivodeship one should strive to make the best use of the positive trends and counteract adverse phenomena, so as to create conditions for the development of residents, businesses and organizations in the global competition. If we based the voivodeship's development on its relations with the environment and building its position in the European system, and with a view to balancing the internal functions of the region in the process of its development, the value of forming and shaping its future could be determined.

Silesia has valuable and enduring values that require backup, among which the most important is its tradition and culture, intergenerational relationships, family life, and professional aspirations of the community, work ethic, activity and entrepreneurship of young people, high sense of belonging and identification with the “small homelands” in global cross-border, spiritual, and material heritage of the region. For the harmonious and sustain-

²⁷ On December 18th, 2014 the final shape of the Regional Operational Programme of Silesia was approved by the European Commission for the years 2014—2020. National programs were also approved. On 14th April this year The Regional Board adopted the draft of the Detailed Description of Priority Axes ROP 2014—2020. There is also a schedule of competitions.

²⁸ K. WRANA: *Wizje rozwoju województwa śląskiego i instrumenty ich realizacji w regionalnych dokumentach strategicznych*. „Śląskie Studia Regionalne” 2010, nr 1, p. 9.

able development of Silesia it is also necessary to change the strategy for the so-called debunked values, meaning those that need to take action to remove barriers. Extremely important is the development of new achievements for the future of Silesia, such as social integration, creative, and innovative attitude, the ability to operate in networks of cooperation based on the principles of partnership and openness. Major events, including cultural, artistic, and scientific European importance will help to create a strong and modern region.

Polish central policy, as Silesian voivodeship, is suffering from the lack of strategic thinking. The solutions are or we can find them, using the knowledge and experience of experts and consulting the ideas with the public. Previous experience of industrial regions, which undergo a complex process of economic, political, and social transformations, shows that the management of change without the participation of regional elites and consultation with the wider regional community fails. Therefore, Silesia has a long way to go in order to change that, which will require wisdom, prudence, and determination from the political, economic, and scientific elites, whereas much patience and forbearance from the society.

Bibliography

Monographs

- DOBROWOLSKI P.: *Między centralizmem a samorządnością*. In: IDEM: *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*. Katowice 2000, p. 32
- FALISZEK K., ŁĘCKI K. WÓDZ: *Górnicy. Zbiorowości górnicze u progu zmian*. Katowice 2001, pp. 32—33.
- GIŁOWSKA Z.: *Pożądaný mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*. Lublin 2000.
- GRABOWSKI T.: *Unia Europejska — mechanizmy integracji gospodarczej*. Toruń 2008, p. 182.
- Gross Domestic Product in the Silesian Voivodeship in Years 1995—2005*. Katowice 2007.
- GROSSE T.G.: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*. Warszawa 2000, pp. 223—224.
- MADEJ T.: *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*. Szczecin 1998, pp. 17, 20.
- SAKOWICZ M.: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. Warszawa 2007, p. 63.
- Subregion Bytom has GDP Twice Lower than Nysa. Gross Domestic Product in the Silesian Voivodeship in Years 1995—2005*. Katowice 2007.
- Zarządzanie projektem europejskim*. RED. M. TROCKI , B. GRUCZA. Warszawa 2007, p. 9.

Magazines

- GORZELAK G.: „Fakty i mity rozwoju regionalnego.” *Studia Regionalne i Lokalne* 2009, nr 2 (36).

- GRZESZAK A.: „Katowice stolicą aglomeracji śląskiej? Węgiel się kruszy.” *Polityka* 2014, nr 22.
- HUCZEK A.: „Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów.” In: *Wrocławskie Studia Erazmiańskie*. Wrocław 2009, p. 232.
- Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 2010, nr 16, pp. 375—387.
- WRANA K.: „Wizje rozwoju województwa śląskiego i instrumenty ich realizacji w regionalnych dokumentach strategicznych.” *Śląskie Studia Regionalne* 2010, nr 1, p. 9.

Documents

- BARCA F.: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Independent Report 2009.
- EUROPE 2020. *A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. EC Communication (2010).
- Ewaluacja ex post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007—2013*. AGROTEC Polska, sierpień 2014.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010—2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)*. Warszawa 2010, p. 94.
- Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy. Dokument problemowy*. Warszawa 2008, p. 26.
- Prawie każde polskie miasto chciałoby być metropolią*. Property design [Portal samorządowy.pl (accessed: 13.05.2014)]; „Zintegrowane Inwestycje Terytorialne — nowy mechanizm współpracy i finansowania”. VI Europejski Kongres Gospodarczy w Katowicach, 9 maja 2014.
- Rozporządzenie (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) (Official Journal L 154, 21.06.2003).
- Rozporządzenie Komisji (EC) No 105/2007 of 1 February 2007 amending the annexes to Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) (Official Journal L 39, 10.02.2007); and Regulation (EC) No 176/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) by reason of the accession of Bulgaria and Romania to the European Union (Official Journal L 061, 5.03.2008).
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r. przyjęte w dniu 30 stycznia 2008 r.* Warszawa 2008, p. 11.
- Verordnung (EG) Nr 1059/200383 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 Über die Sachffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietsaeinheiten für die Statistik (NUTS)* In: *Regionen Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS 2003/EU25*, Eurostat/ Europäische Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2004, Angang 1 NUTS Verordnung, pp. 127—129.

Prawo międzynarodowe

Tomasz Iwanek

University of Silesia in Katowice
Faculty of Social Sciences
Institute of Political Science and Journalism

The power of words — on how the definitions of crimes in international criminal law lie at the crossroads of semiotics and manifest evil

Abstract: The power of words — on how the definitions of crimes in international criminal law lie at the crossroads of semiotics and manifest evil

Legal language is paradoxical: it is both open to interpretation and strict, often broad in meaning and specific in semantic content at the same time. Moreover, the legal language of criminal law is a reflection of axiological and moral values and assessments. The paper embraces that paradox and discusses two issues that stem from it in relation to international criminal law: the semantic challenges inherent in legal language pertaining to atrocity crimes and the entwined evolution of their criminal legal definitions. Its outset is the realization, that while the application of law by a court is predominantly an linguistic exercise, it must also provide specific, clear and axiologically sound solutions, absolutely necessary in the process of ascertaining the criminal responsibility of the individual. This phenomenon is especially evident in the legal language relating to international crimes, as it faces not only the challenge of being a strict definition of a crime, and thus bound to be clear and precise; it also must contend with the need to express manifest evil, as international crimes are often and rightly viewed as being singular in their heinousness. In eight parts, this article strives to present the challenges and evolution of the aforementioned issues.

Keywords: criminal law, international public law, genocide, war crimes, atrocity, legal interpretation, legal language, semantics, armed conflict

Outlining the notion

There is something captivating in the relation between semantics and the law. In reality, a lawyer's work is primarily based on the perpetual discovery of word designation, the logic and syntax of language, and the systemic relations between linguistic intuition and legally prescribed meaning. This phenomenon is present in every legal discipline, and in fact it permeates much of modern legal philosophy, whether positivist, naturalist, or critical legal analyst.¹ Yet an overwhelming emotional and semantic value is prescribed by legal sciences to some terms more than others, and that mode applies primarily to the definitions of crimes utilized by international criminal law. Each concept defined therein — war crimes, crimes against humanity, crimes against peace, and most certainly genocide — evokes strong emotional responses, injects the recipient with powerful imagery and their commission is thought to be the ultimate stigma.² In essence, the very names given to the most severe of crimes induce a perlocutionary effect in their recipient. And while their semantic impact in common speech is profound, one must be mindful that their academically (by both legal and social sciences) prescribed meanings are obfuscated and controversial. This article strives to present an outline of their definitions and a few problems contained therein, as well as illuminating an overarching theme present in international law.

The challenge of expressing manifest evil in normative terms

While common criminal acts are often viewed as shocking and traumatizing, they can never be truly compared to the heinous offences committed during armed conflict, ethnic cleansing, and illicit warfare. Man's capacity for evil realizes itself fully in acts designated as "international crimes," and yet international law only recently arrived at some semblance of meaning in their definitions. It is the case because such acts are as old as the world itself and their commission violates essential human values in breach of the prin-

¹ See: H.L.A. HART: *The Concept of Law*. 3rd Edition. Oxford 2012, pp. 13—14, 124—131; R. DWORKIN: *Taking Rights Seriously*. Harvard 1979, pp. viii—ix, 1—13; J. NOWACKI, Z. TOBOR: *Wstęp do prawoznawstwa*. Kraków 2002, pp. 222—226; T. SPYRA: *Granice wykładni prawa: Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*. Warszawa 2007, pp. 179—184.

² M.A. DRUMBL: *Atrocity, Punishment, and International Law*. Cambridge 2007, pp. 182—187.

ciples of international humanitarian law and fundamental opposition to basic human rights.³ Only recently has law, and specifically criminal law, become capable of expressing such evil in normative terms. Atrocities of the Boer War, the Herero Genocide of 1905, the Balkan Wars, and World War I and II should be treated as impulses which influenced the international community and compelled the latter to adopt a series of legislative acts and found the institutions intended to counteract those extraordinary crimes. In order to combat manifestations of mass criminality the international community established a dedicated legal branch, new types of crime definitions along with the names which proved necessary to describe the unusual acts and conduct, i.e. international crimes. Rafał Lemkin, while coining the notion of genocide, the most serious of such offences, rightly argued that new concepts require new terminology.⁴ It would be difficult not to agree with his statement since it was only conceptualization and specification of old phenomena in terms of legal nomenclature that allowed to intertwine them into a system of rules and bans and describe with precision what exactly is permissible in the context of an armed conflict. This approach is all the more justified in light of the fact that violations of international humanitarian law and international criminal law are ever more often identified as relating to “systemic criminality” or “collective wrongdoing,”⁵ which calls for the inclusion of such a widened and mass characterization in the definitions of respective crimes. In addition, these features are generally absent from definitions of crimes as prescribed in national criminal law systems, which makes them exceptional and points to an extraordinary character and complexity of international crime definitions.

Thus 20th century legal semiotics needed to adapt to the criminological uniqueness of international crimes, to their massive and atrocious character, as well as to the ultimate moral stigma linked to their perpetrators. And while some scholars propose to utilize general or generic names such as “atrocious crimes,” those notions are of no practical legal use, as the law needs a precise and differentiated terminology for the purposes of determining international and individual responsibility.⁶

The classification, terminology, and legal definitions relating to international crimes have remained controversial until the present day, even though

³ M. PŁACHTA: *Międzynarodowy Trybunał Karny*. Vol. 1. Kraków 2004, p. 358.

⁴ R. LEMKIN: *Axis Rule in Occupied: Laws of Occupation — Analysis of Government — Proposals for Redress*. Washington 1944, p. 79.

⁵ E. VAN SLIEDREGT: *The Criminal Responsibility of Individuals for Violations of International Humanitarian Law*. The Hague 2003, pp. 4—5; M.A. DRUMBL: *Atrocity, Punishment...*, pp. 3—6, 15, 26—29.

⁶ D. SCHEFFER: “Atrocity Crimes Framing the Responsibility to Protect.” *Case Western Reserve Journal of International Law* 2008, Vol. 40 (1), p. 118.

they have been present in the legal language of international law since the middle of the 20th century.⁷ For example, in Poland, one highly controversial issue is the legal qualification of the Katyn massacre. This controversy relates to an old dispute whether that massacre should be treated as a war crime, crime against humanity, or genocide. The Resolution by the Sejm of the Republic of Poland of 23 September 2009 commemorating the Soviet Union's invasion of Poland on 17 September 1939,⁸ while referring to the victims and the situation of Middle and Central European countries, reads: *The organization of the system, the length and scale of the phenomenon attributed to those crimes, including the Katyn massacre, the features of genocide.* One must be aware, that in the Resolution, the Katyn massacre was not expressly called genocide. The text merely reads that it bore the *features* of genocide. In a similar vein, the declaration of the Delegation to the EU-Russia Parliamentary Cooperation Committee of 11 May 2010, sponsored by Polish Members of the European Parliament, accordingly refers to the Katyn massacre as *a war crime having the character of genocide.*⁹ However, some earlier texts took a different and more measured approach. For example, in the Resolution by the Senate of the Republic of Poland of 14 September 2007, adopted on the 68th anniversary of the Soviet invasion of Poland,¹⁰ it was pointed out that the Senate: “reminds of that tragic chapter in Polish-Russian relations, and rejects the attempts at counterfeiting history, trivializing communist crimes, refusing to call the Katyn massacre genocide.” In another resolution by the Senate of the Republic of Poland adopted one year earlier on 26 April 2006 commemorating the anniversary of the Katyn massacre,¹¹ it was referred to merely as crime, without any additional qualification. In spite of some academic opinion to the contrary,¹² one would be extremely hard pressed to ascertain features of the crime of genocide in the Katyn atrocity. However, the legal, historical and political conundrum relating to the correct assessment of this one specific event clearly illustrates all of the dangers and normative pitfalls present in international criminal law.

The problem of correct nomenclature in relation to international crimes has also been encountered in the political debate on the Volhynia massacre.

⁷ T. IWANEK: *Zbrodnia ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości w prawie międzynarodowym*. Warszawa 2015, pp. 25–30.

⁸ *Monitor Polski* 2009 r., No. 63, item 831.

⁹ [Available from: <http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-ru/publications.html> (accessed: 14.03.2015)].

¹⁰ *Monitor Polski* 2007, No. 64, item 723.

¹¹ *Monitor Polski* 2006, No. 32, item 349.

¹² See: K. KARSKI: “The Crime of Genocide Committed Against the Poles by the USSR Before and During WWII: An International Legal Study.” *Case Western Journal of International Law* 2013, Vol. 45 (3).

The Resolution by the Sejm of the Republic of Poland of 12 July 2013 commemorating the 70th anniversary of the Volhynia crime and paying tribute to its victims¹³ reads: “The organized and mass dimension of the Volhynia massacre attributed to it the character of ethnic cleansing with genocide features.” It is noteworthy that the crime was reported to have a mass and systematic character, two crucial characteristics of all atrocity crimes. At the same time, the cited Resolution does not refrain from calling the Volhynia massacre both ethnic cleansing and genocide. The concept of “ethnic cleansing,” however, is totally unknown to international criminal legislation and does not in itself constitute an autonomous international crime. It is but another concept grounded in social sciences that, while extremely useful for the purposes of genocide studies and conflict analysis, can be misused to warp prescribed legal meanings. Recently, the issue of the Volhynia atrocity again resurfaced in the Polish Sejm and amongst heated political debate new attempts have been made to label it as genocide.

Similarly strong international tensions have also been aroused by the 1915 massacre of Armenians, wherein Turkey is still reluctant to admit that the crime had the character of genocide, an evaluation that is both self-evident and long-since established academically.¹⁴ The European Parliament has on multiple occasions voiced its position in the said issue. Inter alia, in the report of 28 February 2002,¹⁵ the Parliament confirmed its previous stance towards the problem, which recognized the massacre of Armenians as genocide, and made it clear in the Resolution of 28 September 2005¹⁶ that the acknowledgement of this fact by Turkey is a necessary condition for opening of the negotiations concerning the country’s accession to the European Union. The Council of Europe took a similar position, by considering, in the written declaration of 24 April 2001,¹⁷ the Turkish admission that the massacre of Armenians constituted genocide as a prerequisite for development of good relations with Turkey.

¹³ *Monitor Polski* 2013, item 606.

¹⁴ Among others, see: R. MELSON: *Revolution and Genocide. On the Origins of the Armenian Genocide and the Holocaust*. Chicago 1992; V.N. DADRIAN: “The Turkish Military Tribunal’s Prosecution of the Authors of the Armenian Genocide: Four Major Court-Martial Cases.” *Holocaust and Genocide Studies* 1997, Vol. 11 (1), 1997; IDEM: “The Armenian Genocide: Review of its Historical, Political, and Legal Aspects.” *University of St. Thomas Journal of Law & Public Policy* 2010, Vol. 4 (2).

¹⁵ Report on the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union’s relations with the South Caucasus, under the partnership and cooperation agreements (COM(1999) 272 — C5-0116/1999 — 1999/2119(COS)), EU doc. A5-0028/2002, of 28 February 2002.

¹⁶ European Parliament resolution on the opening of negotiations with Turkey, EU doc. P6 TA(2005)0350, of 28 September 2005.

¹⁷ Written Declaration of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 24 April 2001, doc. 9056.

Parallel controversies have been raised up to the present day in connection with the crimes committed in Darfur, which were referred to by the UN expert commission as crimes against humanity, and yet a significant group of academics described the events as genocide.¹⁸

The problems with discerning and naming specific international crimes are faced not only by the domains of legal academia, politics, semantics and media.¹⁹ Even the specialized courts which enforce international criminal law must cope with difficulties concerning the distinction and application of the existing legislation. In the case of General Radislav Krstic, pertaining to genocide in Srebrenica in 1995, the Trial Chamber of the ICTY attributed to the defendant perpetration of the crime of genocide, however, the Appeals Chamber altered that judgment and attributed to him complicity in the commission of the said crime.²⁰ While this verdict may raise questions from a purely dogmatic point of view, as the change of the crime attributed (complicity) and the crime charged (commission) may pose problems when one understands that those are two very different forms of criminal liability, the most important feature to consider here is that even specialist courts are often at a loss when dealing with international crimes and the normatively correct way of gauging and punishing individual contribution in their perpetration.

A different problem can be illustrated by the case of Radovan Karadžić, examined by the same court, in which, on 19 October 2009, the third modified indictment was issued, covering, *inter alia*, the count of committing genocide in locations other than Srebrenica, namely municipalities in Bosnia and Herzegovina. Then, in mid-2012, the Trial Chamber of the ICTY passed an acquitting judgment, invoking the absence of sufficient evidence for perpetration of the crime in pursuance of Art. 98*bis* of the ICTY Statute.²¹ This judgment was set aside as a result of appeal lodged by the Prosecutor, and the entire case was remanded for re-examination.²² Ultimately the Karadžić Case was finalized on the 24 March 2016, when the ICTY Trial Chamber

¹⁸ Among others, see: W.A. SCHABAS: "Has Genocide Been Committed in Darfur? The State Plan or Policy Element in the Crime of Genocide." In: *The Criminal Law of Genocide. International, Comparative and Contextual Aspects*. Eds. R. HENHAM, P. BEHRENS. Ashgate 2007, p. 39; C. KRESS: "The Darfur Report and Genocidal Intent." *Journal of International Criminal Justice* 2005, Vol. 3 (3), pp. 577—578; D. LUBAN: "Calling Genocide by Its Rightful Name: Lemkin's Word, and the UN Report." *Chicago Journal of International Law*, 2006 Vol. (7), *in extenso*.

¹⁹ T. IWANEK: *Zbrodnia ludobójstwa...*, p. 25.

²⁰ Respectively, c.f. *Prosecutor v. Krstic*, Trial Chamber Judgment of 2 August 2001, case IT-98-33-T and *Prosecutor v. Krstic*, Appeals Chamber Judgment of 19 April 2004, case IT-98-33-A.

²¹ *Prosecutor v. Karadzic*, Trial Chamber Judgment of 28 June 2012, case IT-95-5/18-T.

²² *Prosecutor v. Karadzic*, Appeals Chamber Judgment under Art. 98*bis* of 11 July 2013, case IT-9S-SI18-AR98*bis.l*.

delivered its judgment in the first instance.²³ The defendant was found guilty on ten counts, but one count of the indictment was dismissed. The alleged act, of which Karadžić was found innocent, was a campaign of persecution against Bosnian Muslims in several municipalities. In the eyes of the Prosecution, the level of violence and atrocities committed enabled the designation of that campaign as “genocide.” The ICTY did not share the Prosecution’s opinion. While the specifics, and indeed the question of this part of the judgment being correct or not, are irrelevant for this paper, one must acknowledge that the proper distinction and designation of certain international crimes proves to be problematic even for the best-equipped international tribunals.

International crimes defined

The basic term which makes a foundation for all further deliberations, is the notion of “international crime.” It may be defined in two ways:

- As an act prohibited under a penalty, attributable to an individual on the basis of fault, and the commission of which directly violates norms of international law; i.e. under the conception allowing for the application of criminal law principles in international law;
- As an act contrary to international law and attributable to a state as a type of *delictum iuris gentium* which gives rise to international responsibility of the state, whether under the presently abandoned conception of so-called international “crimes of state” (former Art. 19 of the Draft Articles on Responsibility of States of 1976) or according to the more modern conception of serious violations to peremptory norms of international law (Art. 40 and Art. 41 of the Draft Articles on Responsibility of States of 2001); i.e. under the conception of international responsibility.

An international crime is, in essence, a specific subtype of a crime, and it follows that one must first acknowledge what is generally understood by a “crime” to be able to proceed further into legal intricacies.²⁴ In the colloquial sense of the word, a crime is a serious offence, e.g. murder, counterfeiting of money or legal tender, human trafficking or kidnapping, which at the same time, from the ethical point of view, is deserving of the most severe condemnation. The current Polish Criminal Code, while dividing offences into crimes (felonies) and misdemeanors, sets out in Art. 7 §2 that: *Crime*

²³ *Prosecutor v. Radovan Karadžić*, Trial Chamber Judgment of 24 March 2016, case IT-95-5/18-T.

²⁴ T. IWANEK: *Zbrodnia ludobójstwa...*, pp. 35—41.

(felony) is a prohibited act subject to penalty of imprisonment of not less than 3 years or to a more severe penalty. A similar solution is offered by the French *Code Pénal*, which in Art. 111 No. 1 and Art. 111 No. 2 uses the term gravity (*gravité*) of prohibited acts and, along its lines, differentiates between felonies (*crimes*), misdemeanors (*délits*) and contraventions (*contraventions*), the criterion between the first two classes being the level of penalty. Also the system of US law knows the division into felonies and misdemeanors, and the demarcation line is likewise based on the seriousness of the offence. In most US states felonies are sanctioned with death penalty or imprisonment of no less than one year.²⁵ In consequence, a crime makes an act formally qualified by the applicable legislation as a serious offence, which as such deserves to be opposed, condemned and combated, and which is subject to more severe penalty than lesser offences (American *misdemeanors* or French *délits*). Reference to the divisions of offences introduced in national criminal legislations seems necessary and relevant as international criminal law is dogmatically based on national studies in criminal law. Besides, domestic statutory regimes make one of the most essential elements of international criminal law origins, and specific references to legal dogmatics, doctrine and rulings can be found in the case-law of international tribunals.²⁶

It is more problematic to make an attempt at formulating the concept and definition of an “international crime.” Although it is beyond dispute that the basic criterion for distinction of international crimes is their exceptional gravity (such crimes encroach on a number of the most important legal interests and take the form of systematic, repeated actions), references to only the severity of criminal sanction as their distinguishing criterion may not be sufficient. It should be added, following A. Cassese’s opinion, that, international crimes are composed of four elements: they make direct violations to the norms of public international law (whether enshrined in treaties or ordinary); their penalization is to protect the interests and values which are crucial for the entire international community; the prohibitions to commit them are directly binding on all states and individuals (universal character); there is a universal interest in their prosecution and punishing.²⁷

²⁵ L.J. SIEGEL: *Introduction to Criminal Justice*. Belmont 2009, pp. 143—145.

²⁶ A. CASSESE: *International Criminal Law*. Oxford 2008, p. 6; R. CRYER, H. FRIMAN, D. ROBINSON, E. WILMHURST: *An introduction to International Criminal Law and Procedure*. 2nd Edition Cambridge 2010, pp. 5—6, 11—12; M. BOOT: *Genocide, Crimes Against Humanity, War Crimes. Nullum Crimen Sine Lege and the Subject Matter Jurisdiction of the International Criminal Court*. Antwerpen—Oxford—New York 2002, p. 15; I. BANKTEKAS, S. NASH: *International Criminal Law*. London 2003, p. 15; C.C. JOYNER: *International Law in the 21st Century*. Rowman&Littlefield 2005, p. 134; M. KRÓLIKOWSKI, P. WILIŃSKI, J. IZYDORCZYK: *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*. Warszawa 2008, pp. 26—29.

²⁷ A. CASSESE: *International Criminal...*, p. 12.

While the understanding of “international crimes,” a more general and broader term, is crucial from a legal theory point of view and is supremely important for the efficient application of criminal justice, it also serves as an important context for the definitions of the crimes themselves.

Because of the absence of a uniform code of international criminal law, and specifically the absence of a consolidated general part of that legal branch, it would not be possible to exhaustively and decisively construct a catalogue of international crimes. Legal sources, including the statutes of international and internationalized tribunals, provide for highly diversified catalogues of international crimes, which means that any proposals of such catalogue put forward by the doctrine must involve various combinations of elements derived from significantly varying sources of law and definitions, however, always with a reference to the conception of peremptory norms of public international law. It is argued that among all acts recognized as international crimes there are those labeled *core international crimes*, crimes that occupy the top position in the normative hierarchy of international law and that can be distinguished by their extraordinary character, gravity, their atrocious nature.²⁸ The distinctive criterion of this broader category of international crimes is their much more severe character and the need for penalization by international law in the light of unwillingness or impossibility to punish under national jurisdictions.²⁹ English language literature uses precisely the term *core international crimes*, which covers the crime of genocide, crimes against humanity, war crimes and the crime of aggression.³⁰ The most essential contemporary international criminal law instrument, the Rome Statute of the International Criminal Court of 1998, determines the catalogue of acts subject to the Court’s jurisdiction in a way aligned with doctrinal postulations and inclusive of the most severe crimes of international importance:

- crime of genocide (Art. 6);
- crimes against humanity (Art. 7);
- war crimes (Art. 8);
- crime of aggression (Art. 8*bis* introduced as of 1 January 2017).

While the acceptance of the notion of *core international crimes* allows some clarity in the subject, another facet of their criminology must be exposed. Most international crimes are committed in the context of an armed conflict and are at least partially entwined with military operations. Ferencz rightly

²⁸ T. IWANEK: *Zbrodnia ludobójstwa...*, pp. 38—39; W.N. FERDINANDUSSE: *Direct Application of International Criminal Law in National Courts*. Haga 2006, pp. 177—180.

²⁹ W.A. SHABAS: *Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge 2007, p. 83.

³⁰ C.f. e.g. C. DAMGAARD: *Individual criminal responsibility for core international crimes*. Heidelberg 2008, p. 60; W.N. FERDINANDUSSE: *Direct Application...*, pp. 10—11, 89—126; 177—207.

considers that military language, its dictionary and over usage of acronyms (the QRFs, ICBMs, OPSECs and OPFORs, as well as COMSATs and DOAs), make the language relating to atrocities incomprehensible and diluted.³¹ And yet international crimes are intrinsically linked with war and warfare, though not all legal definitions require them to be committed in a time of war. The sole exception being *war* crimes, which must always be committed in a context of an armed conflict. Other core international crimes do not share this requirement. Times of war are often thought to breed new moral (or even supra-moral) boundaries, a proposition that is rightfully thought of by both jurists and philosophers as misguided.³² Nonetheless, the introduction of war into the questions of international crimes requires one to not only be mindful of the precision and semiotics of language from a legal standpoint, but moreover to never lose sight of the moral distinction such language envisages.

However, long before a war erupts or an atrocity is committed, a hateful sprite flourishes and adds another layer one must be aware of when discussing the power of words in the context of international crimes. This particular phenomenon takes the form of the twisted language of dehumanization, words that gnaw constantly on the bones of a perceived enemy, words that make the aggressor feel not only permitted, but empowered to violence and atrocity — hate speech. While hate speech ultimately precedes international crimes, sowing the seeds of genocide and dehumanizing victims in the eyes of their future assailants, it takes many forms and should be closely monitored. The relation between hate speech and genocide had long-since been established by scholars, who view it as a necessary prerequisite, that disengages the victim group from the whole of society and often the whole of humankind.³³ However, hate speech is not only a prerequisite to atrocity, and it may itself constitute a separate and autonomous crime against humanity, as the ICTR held in the famous *Media Case*.³⁴ In essence, extreme cases of the abuse of language will be penalized not only as libel or defamation, but when found to contain incitement to national or ethnic hatred will be punishable as one of one of the most severe crimes.

³¹ B.B. FERENCZ: *A Common Sense Guide to World Peace*. Oceana 1985, p. 62.

³² D. LUBAN: "War Crimes. The Law of Hell." In: *War. Essays in Political Philosophy*. Ed. L. MAY. Cambridge 2008, pp. 266—273.

³³ F. CHALK, K. JONASSOHN: *The History and Sociology of Genocide*. Yale 1990, p. 28; H. FEIN: *Accounting for Genocide. National Responses and Jewish Victimization During the Holocaust*. Chicago 1979, pp. 4—8; H.T. KING JR., B.B. FERENCZ, W.R. HARRIS: "Origins of the Genocide Convention." *Case Western Reserve Journal of International Law* 2008, No 40, p. 26.

³⁴ J.M. ALLEN, G.H. NORRIS: "Is Genocide Different? Dealing with Hate Speech in a Post Genocide Society," *Journal of International Law and International Relations* 2011, Vol. 7 (1), p. 151—154; G. DELLA MORTE: "De-Mediatizing the Media Case. Elements of a Critical Approach." *Journal of International Criminal Justice* 2005, Vol. 3 (4), pp. 10—22.

It must be pointed out that there sadly is no uniform legal definition of hate speech, even in international law documents. Instead, legal doctrine proposes the following understanding: *hate speech is a written, oral or symbolic utterance which attacks an individual or group of individuals based on the criterion of race, ethnic or national origin, religion, language, sex, age, disability, external characteristics, sexual orientation or sex identity, social status or political conviction. Hate speech may daunt, threaten, degrade, offend or reinforce stereotypes and lead to discrimination, or even physical violence.*³⁵ At the same time, it should be emphasized that hate speech does not necessarily have to be confined to verbal conduct, such as insult, defamation, slander, punishable threat, incitement to hatred or violence, denial, praise or trivialization of a crime of genocide, crime against humanity, war crimes.³⁶

And thus, at the very outset of conceptualizing the ways in which criminal law deals with atrocity and manifest evil, we arrive at the conclusion that no clear definition of atrocity crimes exists and that its very content, i.e. which acts are considered to be “international crimes,” is controversial. Still, the notion of core international crimes is commonly accepted and seen as a useful tool. However, even the definitions of the crimes labeled as “core international crimes” are not set in stone, and their semantic content evolves and remains ever varied.

War crimes

It would not be possible to point to a single definition exhausting the entire concept of “war crimes,” however, legal science and case-law have not experienced many difficulties concerning their usage, and the intuitive, linguistic understanding of such phenomena is close to their true designatum. It is the case since the law does not use any uniformly understood category of a “war crime” just as it simply does not use the category of “crime” but a whole catalogue of very specifically defined individual crimes, such as torture, sexual violence or murder. Most definitely, war crimes display the closest affinity with ordinary crimes known to national criminal laws, however, they are characterized by a distinct idiosyncratic trait — the requirement of

³⁵ A. ŚLEDZIŃSKA-SIMON: “Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej.” In: *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*. Eds. A. BODNAR, A. GLISZCZYŃSKA-GRABIAS, R. WIERUSZEWSKI, M. WYRZYKOWSKI. Warszawa 2010, pp. 93—95.

³⁶ Ibidem.

a link between the perpetrator's acts and an armed conflict (i.e. the *nexus* between a crime and armed conflict).³⁷ Under the provision of, inter alia, Art. 8 of the Rome Statute of the ICC, one may distinguish four main categories of war crimes, namely:

- Serious violations of the 1949 Geneva Conventions for the Protection of War Victims;
- Other serious violations to rights and customs of international law which are applicable to armed conflicts of international character;
- In reference to armed conflicts without an international character, serious violations to Art. 3, common for the four Geneva conventions;
- Other serious violations of rights and customs of international law which are applicable to armed conflicts without an international character.

Nevertheless, it must be made clear that definitions of specific war crimes (murder, rape, pillage, deprivation of liberty, etc.) do not trigger as much controversy as the remaining international offences classified as core international crimes. Most of them correspond directly to similar offences known by national legal systems and are more widely understood. Moreover, war crimes as a category of crimes do not require as many specific “international” elements as their brethren in the “core international crimes” category.

Crimes against humanity

M.C. Bassiouni seeks the origins of the concept of “crimes against humanity” in the impact of fundamental principles and values of humanism, which restricted the admissible conduct of combatants during a war. These values were present in each human community, at every stage of mankind's history. According to Bassiouni, in public international law these values are expressed to the fullest extent in the Martens Clause.³⁸ An earlier, pioneering reference to the *rights of humanity* as a factor motivating restrictions with regard to specific types of conduct in wartime can be found in the body of the 1868 Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight.³⁹ It is pointed out therein that, in

³⁷ R. CRYER, H. FRIMAN, D. ROBINSON, E. WILMHURST: *An Introduction to International...*, p. 279.

³⁸ M.C. BASSIOUNI: *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*. The Hague 1999, pp. 44—60.

³⁹ M.C. ROBERGE: “Jurisdiction of the ad hoc Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda Over Crimes Against Humanity and Genocide.” *International Review of the Red Cross* 1997, No. 321.

order to *mitigate the scourge of war*, it is necessary to impose restrictions on the use of certain types of missiles the use of which would defy the *rights of humanity*. The Martens Clause and its antecedents provide evidence for what values were accepted by the international community during the formation of sources of international criminal law. The earliest usage of the notion was found in the communication of governments of the Entente allies of 24 May 1915.⁴⁰ The text firmly condemned Turkish crimes against Armenians and for the first time in history used the term *crimes against humanity and civilization* in reference to those offences. For the said crimes *all members of the Turkish government along with its* [the government's — author's note] *agents involved in the massacre shall be held liable*.⁴¹

It should be indicated that the word “humanity” was used here in relation to a certain human community rather than a huge amount of people. “Humanity” in English, as well as “humanité” in French and “ludzkość” in Polish denotes an intangible feature of human nature — humaneness. Consequently, crimes against humanity are crimes against all humans in the world and against the fundamental rights of all such individuals. The very collective name draws attention to the extraordinary, mass and fundamental character of its penalization.⁴²

The concept of crimes against humanity evolved since 1915 and its current shape only to a small extent reminds what was originally contemplated under the same label. Pursuant to Art. 7 of the Rome statute of the ICC, crime against humanity *means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack*. Next, the said provision offers a list of as many as 11 acts qualified as crimes against humanity: *murder; extermination; enslavement; deportation or forcible transfer of population; imprisonment; torture; rape; persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law; enforced disappearance of persons; the crime of apartheid; other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health*.

It is noteworthy that the provision expressly points to the mass and systematic character of crimes against humanity, and, in the same way, makes

⁴⁰ C. DAMGAARD: *Individual Criminal Responsibility for Core International Crimes*. Berlin 2008, s. 94; L.S. SUNGA: *Individual Responsibility in International Law for Serious Human Rights Violations*. Dordrecht—Boston—London 1992, p. 42.

⁴¹ F.F. MARTIN, S.J. SCHNABLY, R.J. WILSON, J. S. SIMON, M. V. TUSHNET: *International Human Rights And Humanitarian Law Treaties, Cases And Analysis*. Cambridge 2006, p. 494.

⁴² *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*. Ed. O. TRIFFTERER. Munich 2008, p. 168.

a response to the previously signaled mass criminological characteristic of *atrocious crimes*. While the specific acts of an individual perpetrator may be singular in nature, they nonetheless must form part of broad phenomenon, in which multiple assailants commit numerous crimes. Simply put, a single act of a single human may never amount to a crime against humanity.⁴³

Genocide⁴⁴

A crime without a name, as Winston Churchill characterized genocide, was finally named after a couple of years following his memorable speech on the atrocities committed by Nazi Germany — modern international law refers to that type of atrocity as genocide. The term *genocide* was coined by Rafał Lemkin (1900—1959), a Polish criminal law practitioner and scholar of Jewish origin, by combining the Greek word *genos* (race, tribe) with the Latin word *cide* (derivative of *caedere*, murdering, killing).⁴⁵ Lemkin's formulation of the international law definition of the crime of genocide had been preceded by his proposals to introduce two new international crimes: the crime of *barbarity* and the crime of *vandalism*. Such a project was announced at the V Conference for the Unification of Criminal Law (October 1933, Madrid).⁴⁶ According to Lemkin, the international crime of *barbarity* was to cover intentional attacks on an individual as member of a given group understood as a collectivity of racial, religious or social character; the crime of *vandalism* was to be conceived as destruction of cultural and artistic achievements of groups of people mentioned above.⁴⁷

In the now classical words of Lemkin, *genocide* was defined in the following way: “By »genocide«, we understand destruction of a nation or an ethnic group. This new expression, coined by the author with the intention

⁴³ T. IWANEK: *Zbrodnia ludobójstwa...*, pp. 204—222.

⁴⁴ Apart from other cited works, see: T. IWANEK: *Zbrodnia ludobójstwa...*, pp. 257—369; IDEM: “Zbrodnia ludobójstwa w prawie międzynarodowym. Problemy skuteczności i efektywności.” In: *Zbrodnia i kara. Ludobójstwo — zbrodnie wojenne — zbrodnie przeciwko ludzkości*. Eds. W. WACŁAWCZYK, K. ŻARNA. Toruń 2011.

⁴⁵ More on the matter: R. SZAWŁOWSKI: „Archiwum dyplomatyczne: Rafał Lemkin (1900—1959). Polski prawnik twórcą pojęcia »ludobójstwo«.” *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 2, p. 103 ff.; T. IWANEK: “Zbrodnia ludobójstwa w prawie...”, p. 94.

⁴⁶ M. KORNAT: “Barbarzyństwo wandalizm terroryzm ludobójstwo. O Rafale Lemkinie i idei zdefiniowania „zbrodni w obliczu prawa narodów.” *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2008, No. 3 (43), pp. 86—88.

⁴⁷ R. LEMKIN: “Genocide as a Crime Under International Law.” *American Journal of International Law* 1947, Vol. 41 (1), p. 146.

to describe an old practice in its modern form of development, originates from the Greek word *genos* (race, tribe) and the Latin *cide* (to kill), and, accordingly, corresponds in its form to such words as *tyrannicide*, *infanticide*, etc. Generally speaking, genocide does not necessarily involve direct destruction of a nation, except for situations in which it is accomplished by mass murders of all members of that nation. It is rather supposed to denote a coordinated plan [combined — author's note.] of various activities aimed at destruction of the fundamental basis of life of national groups with the intention to annihilate such communities. The aim of such plan would be to disintegrate political and social institutions, culture, language, national feelings, religion and economic subsistence of national groups, as well as demolition of personal safety, freedom, health, dignity, or even life of their individual members. Genocide is directed against national groups as beings, and the activities are taken against individuals not in relation to their personal roles but as members of the national group.⁴⁸ In Lemkin's opinion, the previously used expression *mass murder* failed to cover the entirety of the loss inflicted on human civilization which consisted in the depletion of the cultural contribution attributed to the given unique group of people united by common racial, religious or social characteristics.⁴⁹ Genocide was to consist in the destruction of the *national pattern* of a group falling victim to that crime and its subsequent replacement by the national pattern of the aggressors' group, which could take two forms: the victim group remaining in the occupied territory or the obtruding group's colonization.⁵⁰

Lemkin's work was finalized in the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1948. While its normative content was groundbreaking in the sense that it introduced *genocide* as a legal concept, enabling the attribution of responsibility, it was not flawless. Indeed, most scholarly work pertaining to the crime of genocide focuses on its shortcomings.⁵¹ The opportunity to deal with the most glaring problems was wasted during the drafting of the Rome Statute.⁵² No modernization of the 1948 definition was adopted and Art. 6 of the Rome Statute defines genocide the same

⁴⁸ R. LEMKIN: *Axis Rule...*, p. 79.

⁴⁹ R. LEMKIN: *Genocide as a Crime...*, p. 147.

⁵⁰ R. LEMKIN: *Axis Rule...*, p. 79.

⁵¹ See for example: W.A. SCHABAS: *Genocide in International Law*. Cambridge 2009; C. KRESS: "Genocide Under International Law." *International Criminal Law Review* 2006, Vol. 6 (4); F. KABATSI: "Defining or Diverting Genocide: Changing the Component of Genocide." *International Criminal Law Review* 2005, Vol. 5 (3); C. FOURNET: *The Crime of Destruction and the Law of Genocide*. Ashgate 2007.

⁵² See for example: W.A. SCHABAS: "Origins of the Genocide Convention: From Nuremberg to Paris." *Case Western Reserve Journal of International Law* 2008, Vol. 40, p. 46.

was as the previous convention (indeed, as virtually every other international criminal law source), stating that genocide is understood as any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

- killing members of the group;
- causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- imposing measures intended to prevent births within the group;
- forcibly transferring children of the group to another group.

In literature, one can constantly encounter opinions indicating a motif of impossibility to describe the features and the inexpressibility of the crime of genocide, whose commitment is unthinkable, unimaginable and fundamentally contrary to all moral rights.⁵³ Arendt wrote in this spirit, arguing that any attempt to tailor Nazi demographic policies to criminal law conceptions of murder and persecution may not prove sufficient in the face of the enormity of such crimes, and that any penalty is going to be inadequate.⁵⁴ This perspective is flawed from a legal point of view. It stems from the endless fear that labeling genocide in plain language might lead to its trivialization, since as far as it is feasible to word unspeakable evil, such evil is capable of becoming an ordinary and widespread phenomenon, which does not call for any special treatment.⁵⁵ This is an expression of deep mystification of the crime of genocide and is derived from the conviction of its axiological, rather than ontological, character. A logical consequence of grasping genocide as a moral being is the conclusion that from the ontological point of view it is categorically and absolutely inadmissible to commit genocide. Such judgement is grounded on objectively existing norms which define genocide as evil without any further qualifications or reservations. However, from the pragmatic (legal, criminological) perspective, the crime of genocide is just as cruel and banal as crimes against humanity or war crimes and must be dealt with accordingly — that is by the dispassionate application of criminal justice with due regard for the principles and guarantees it affords to both the victim (in this case often the victims legal successor) and the accused himself. Thus, the banality of referring to genocide by the name *genocide* seems inevitable for a lawyer. During the Nuremberg trial, the crime of genocide was referred to as “crime which had been so monstrous that it had not been dreamed of in the Christian era until the beginnings of Hitlerism, and that the term »genocide«

⁵³ B. MISZTAL: “Protect, but from What? Genocide as a Concept of Moral and Legal Universalism.” In: *Rafal Lemkin. A Hero...*, pp. 292—296.

⁵⁴ J. KLABBERS: “Possible Islands of Predictability: The Legal Thought of Hannah Arendt.” *Leiden Journal of International Law* 2007, Vol. 20 (1), p. 310.

⁵⁵ C. FOURNET: *The Crime of Destruction...*, pp. 4—5.

had to be coined in order to define it.”⁵⁶ As a result, despite the legitimate absolute moral judgements condemning genocide, it is necessary to apply the term *genocide* for legal purposes, as it seems only necessary.

Social and historical sciences adopted their own definitions of genocide, vastly different from legal ones. Varied characterizations of the crime of genocide have been proposed, which not only exist in parallel to the ones deriving from legal sciences but frequently serve as the basis for formulating legal definitions and prove helpful in the successful understanding and application of international law provisions. Despite the relation depicted above, the difference between the two grasps of the same phenomenon needs to be characterized as fundamental. Thus, two separate ideas for the same word designata exist in parallel, in two adjacent branches of science. The basic dissimilarity between the legal definition of the crime of genocide and the other approaches is the emphasis in the latter on such acts intended to achieve elimination of the protected group which are not physical in nature.⁵⁷ The legal grasp of genocide is frequently criticized in social sciences as too narrow, too limited and unable to render in full the scope and scale of the phenomenon and completely detached from the original understanding of genocide as proposed by R. Lemkin. The synthetically rendered fundamental differences between the definitions offered by social and legal scholars boil down to:⁵⁸

- emphasis being put by international law on the specific intention to destroy the protected group;
- types of protected groups;
- peculiar extension of the legal definition to acts other than murders of members of the group, which contradicts the presumptions made by social sciences, which focus precisely on the element of murdering members of a group in the physical form of genocide.

Crimes against peace and the crime of aggression

Lastly, crimes against peace exhibit a special case of semantic evolution in international criminal law. The very name, under which this offense is

⁵⁶ W.A. SCHABAS: *Origins of...*, p. 42.

⁵⁷ L. VAN DEN HERIK: “The Schism Between the Legal and the Social Concept of Genocide in Light of the Responsibility to Protect.” In: *The Criminal Law of Genocide. International, Comparative and Contextual Aspects*. Eds. R. HENHAM, P. BEHRENS. Ashgate 2007, pp. 75—76; 93—95.

⁵⁸ T. IWANEK: *Zbrodnia ludobójstwa...*, p. 96.

known, underwent substantial reform. The classic (indeed the first) definition of *crimes against peace*, as enshrined by Art. 6 (a) of the 1945 Nuremberg International Military Tribunal Charter understood them as the ‘planning, preparation, initiation, or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements, or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing’. The language used by the IMT Charter was based on the concepts introduced in 1928 by the Briand-Kellogg Pact, known as The General Treaty for the Renunciation of War. However, in the 1950s the language changed and *crimes against peace* morphed into *aggression* and that in turn ultimately took the form of either an *act of aggression* attributable to a state as an internationally wrongful act, or a *crime of aggression* attributable to an individual as an international crime under principles of criminal law.⁵⁹ An important historical turning point took place in 1974, when the definition of *aggression* was adopted in the UN General Assembly Resolution 3314.⁶⁰ It must be noted that aggression as defined in the previously mentioned acts differs semantically from its common meaning. In the language of international law, *aggression*, is not only harmful and overt interference in the affairs of others. Instead, it is a *war of aggression*, or the use of military force in international relations. As per Art. 1 of GA res. 3314, aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition. While the semantic discrepancy between the common designation of aggression and the way international law prescribes its meaning is distinct, it does, however, stem from a similar linguistic source and indicates a form of attack. One must bear in mind, that *aggression* is also used in the context of individual criminal responsibility and this may cause confusion as to its semantic content. That is only exacerbated with the fact, that aggression is rightly understood in common language as assault, battery or any form of physical harm, while in international law it delineates interstate conflict.

Even though the crime of aggression is of the utmost international concern and was enshrined in the Rome Statute in Art. 5 sec. 1 (d) as a crime over which the Tribunal has jurisdiction, it was not defined in the Statute itself, making it effectively void.⁶¹ In 2010 an amendment to the Statute was passed, entering into force in 2017, which defines the crime of aggression. The adopted Art. 8*bis* states in sec. 1 that the “crime of aggression” means the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position

⁵⁹ R. CRYER, H. FRIMAN, D. ROBINSON, E. WILMHURST: *An Introduction to International...*, pp. 313–318.

⁶⁰ Resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, Definition of Aggression.

⁶¹ *Commentary on the Rome Statute...*, p. 135.

effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations. Section 2 in turn states that an “act of aggression” means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations.

This shows that a new term was coined to give name to a crime that was already defined and that some individuals were convicted of. The evolution of crimes against peace into the crime of aggression must show that modern international law puts emphasis on a different facet of the same conduct. While the name and wording of the features of the crime of aggression are more in line with the law of international state responsibility (which utilizes the term *aggression* at least since the adoption of UN GA resolution 3314) it might also confuse criminal lawyers and laymen who may often wrongly understand *aggression* as equal to assault or battery.

In lieu of a summary

International criminal law faces a daunting task. Not only is it responsible for expressing the prohibitions of committing heinous acts in a normative, general and abstract way, but it is also set to contend with significant discrepancies in lexical and semantic use of language. Distinct differences form not only on the line between common and legal language, but the very terms, definitions, and notions introduced by legal sciences are in themselves controversial and often open to varying degrees of interpretation. The legal elements of crimes coalesce and intertwine with hate speech and incitement, the perlocutionary and formative acts that either precede or in rare cases constitute the commission of international crimes. This again raises the question that law, or more accurately — the application of law by a court, is an exercise in linguistics and semantics, in discovering a logical and axiologically sound meaning not only of crimes themselves, but more importantly of their constituent elements. And while critical, this challenge is not uniquely found in international criminal law, as every other branch of criminal law faces the same hurdles. However, in international criminal law the semantics of application and morality are thwarted by more than one difficulty. This especially applies to “false friends,” homonymous but semantically varied terms, existing at the border between legal and common languages, but also between international criminal law and domestic criminal law. That is in part

caused by the very creation of international criminal law, which is founded on transposing to the international level and merging doctrines, institutions and concepts derived from domestic criminal law systems.⁶² Thus a process of internationalization of criminal law takes place and creates a relatively new discipline, one bound to encounter challenges. Furthermore, two additional grounds for the development of international criminal law and its language can be outlined — international human rights law and international humanitarian law.⁶³ Bearing that in mind, the century long evolution in the definitions of core international crimes seems only justified and necessary. Moreover, this leads to the conclusion that the interpretation of international criminal law faces possibly more challenges than in other legal disciplines and should be exercised with restraint and erudition.

Bibliography

Monographs

- ALLEN J.M., NORRIS G.H.: "Is Genocide Different? Dealing with Hate Speech in a Post-Genocide Society," *Journal of International Law and International Relations* 2011, Vol. 7 (1).
- BANKTEKAS I., NASH S.: *International Criminal Law*. London 2003.
- BASSIOUNI M.C.: *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*. Boston 1999, pp. 44—60.
- BOOT M.: *Genocide, Crimes Against Humanity, War Crimes. Nullum Crimen Sine Lege and the Subject Matter Jurisdiction of the International Criminal Court*. Antwerpen—Oxford—New York 2002.
- CASSESE A.: *International Criminal Law*. Oxford 2008.
- CHALK F., JONASSOHN K.: *The History and Sociology of Genocide*. Yale 1990.
- Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*. Ed. O. TRIFFTERER. Munich 2008.
- CRYER R., FRIMAN H., ROBINSON D., WILMHURST E.: *An introduction to international criminal law and procedure*. 2nd edition. Cambridge 2010.
- DADRIAN V.N.: "The Armenian Genocide: Review of its Historical, Political, and Legal Aspects." *University of St. Thomas Journal of Law & Public Policy* 2010, Vol. 4 (2).
- DADRIAN V.N.: "The Turkish Military Tribunal's Prosecution of the Authors of the Armenian Genocide: Four Major Court-Martial Cases." *Holocaust and Genocide Studies* 1997, Vol. 11 (1).
- DAMGAARD C.: *Individual Criminal Responsibility for Core International Crimes*. Berlin—Heidelberg 2008.
- DELLA MORTE G.: "De-Mediatizing the Media Case. Elements of a Critical Approach." *Journal of International Criminal Justice* 2005, Vol. 3 (4),

⁶² M.A. DRUMBL: "Collective Violence and Individual Punishment: the Criminality of Mass Atrocity." *Northwestern University Law Review*, Winter 2005, p. 567; M. BOOT: *Genocide, Crimes...*, p. 15.

⁶³ A. CASSESE: *International Criminal Law*. 2008, pp. 4—6.

- DRUMBL M.A.: "Collective Violence and Individual Punishment: the Criminality of Mass Atrocity," 99 *Northwestern University Law Review* 2005, Vol. 99, No 2.
- DRUMBL M.A.: *Atrocity, Punishment, and International Law*. Cambridge 2007, pp. 182—187.
- DWORKIN R.: *Taking Rights Seriously*. Harvard 1979.
- FEIN H.: *Accounting for Genocide. National Responses and Jewish Victimization During the Holocaust*. Chicago 1979.
- FERDINANDUSSE W.N.: *Direct Application of International Criminal Law in National Courts*. The Hague 2006.
- FERENCZ B.B.: *A Common Sense Guide to World Peace*. Oceana 1985.
- FOURNET C.: *The Crime of Destruction and the Law of Genocide*. Ashgate 2007.
- HART H.L.A.: *The Concept of Law*. 3rd edition. Oxford 2012.
- HERIK L. van den: "The Schism Between the Legal and the Social Concept of Genocide in Light of the Responsibility to Protect." In: *The Criminal Law of Genocide. International, Comparative and Contextual Aspects*. Eds. R. HENHAM, P. BEHRENS. Ashgate 2007.
- IWANEK T.: "Zbrodnia ludobójstwa w prawie międzynarodowym. Problemy skuteczności i efektywności." In: *Zbrodnia i kara. Ludobójstwo — zbrodnie wojenne — zbrodnie przeciwko ludzkości*. Red. W. WACŁAWCZYK, K. ŻARNA. Toruń 2011.
- IWANEK T.: *Zbrodnia ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości w prawie międzynarodowym*. Warszawa 2015.
- JOYNER C.C., *International Law in the 21st Century*. Rowman&Littlefield 2005.
- KABATSI F.: "Defining or Diverting Genocide: Changing the Component of Genocide." *International Criminal Law Review* 2005, Vol. 5 (3).
- KARSKI K.: "The Crime of Genocide Committed Against the Poles by the USSR Before and During WWII: An International Legal Study." *Case Western Reserve Journal of International Law* 2013, Vol. 45 (3).
- KING H.T. Jr., FERENCZ B.B., HARRIS W.R.: "Origins of the Genocide Convention." *Case Western Reserve Journal of International Law* 2008, Vol. 40.
- KLABBERS J.: "Possible Islands of Predictability: The Legal Thought of Hannah Arendt." *Leiden Journal of International Law* 2007, Vol. 20 (1).
- KORNAT M.: „Barbarzyństwo, wandalizm, terroryzm, ludobójstwo. O Rafale Lemkinie i idei zdefiniowania »zbrodni w obliczu prawa narodów«." *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2008, No. 3 (43).
- KRESS C.: "Genocide Under International Law." *International Criminal Law Review* 2006, Vol. 6 (4).
- KRESS C.: "The Darfur Report and Genocidal Intent." *Journal of International Criminal Justice* 2005, Vol. 3 (3).
- KRÓLIKOWSKI M., WILIŃSKI P., IZYDORCZYK J.: *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*. Warszawa 2008.
- LEMKIN R.: *Axis Rule in Occupied: Laws of Occupation — Analysis of Government — Proposals for Redress*. Washington 1944.
- LEMKIN R.: "Genocide as a Crime Under International Law." *American Journal of International Law* 1947, Vol. 41 (1).
- LUBAN D.: "War Crimes. The Law of Hell." In: *War. Essays in Political Philosophy*. Ed. L. MAY. Cambridge 2008, pp. 266—273.
- LUBAN D.: "Calling Genocide by Its Rightful Name: Lemkin's Word, and the UN Report." *Chicago Journal of International Law* 2006, Vol. 7, *in extenso*.
- MARTIN F.F., SCHNABLY S.J., WILSON R.J., SIMON J.S., TUSHNET M.V.: *International Human Rights And Humanitarian Law Treaties, Cases And Analysis*. Cambridge 2006.

- MELSON R.: *Revolution and genocide. On the origins of the Armenian Genocide and the Holocaust*. Chicago 1992.
- MISZTAŁ B.: "Protect, but from What? Genocide as a Concept of Moral and Legal Universalism." In: *Rafał Lemkin. A Hero of Humankind*. Eds. A. BIENIĄCZYK-MISSAŁA, S. DĘBSKI. Warszawa 2010.
- NOWACKI J., TOBOR Z.: *Wstęp do prawoznawstwa*. Kraków 2002.
- PLACHT M.: *Międzynarodowy Trybunał Karny*. Vol. 1. Kraków 2004.
- ROBERGE M.-C.: "Jurisdiction of the ad hoc Tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda Over Crimes Against Humanity and Genocide." *International Review of the Red Cross* 1997, No. 321.
- SCHABAS W.A.: "Has Genocide Been Committed in Darfur? The State Plan or Policy Element in the Crime of Genocide." In: *The Criminal Law of Genocide. International, Comparative and Contextual Aspects*. Eds. R. HENHAM, P. BEHRENS. Ashgate 2007.
- SCHABAS W.A.: *Genocide in International Law*. Cambridge 2009.
- SCHABAS W.A.: *Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge 2007.
- SCHABAS W.A.: "Origins of the Genocide Convention: From Nuremberg to Paris." *Case Western Reserve Journal of International Law* 2008, Vol. 40.
- SCHAEFFER D.: "Atrocity Crimes Framing the Responsibility to Protect." *Case Western Reserve Journal of International Law* 2008, Vol. 40 (1).
- SIEGEL L.J.: *Introduction to Criminal Justice*. Belmont 2009.
- ŚLEDZIŃSKA-SIMON A.: "Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej." In: *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*. Eds. A. BODNAR, A. GLISZCZYŃSKA-GRABIAS, R. WIERUSZEWSKI, M. WYRZYKOWSKI. Warszawa 2010.
- SLIEDREGT E. van: *The Criminal Responsibility of Individuals for Violations of International Humanitarian Law*. The Hague 2003.
- SPYRA T.: *Granice wykładni prawa: Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*. Warszawa 2007.
- SUNGA L.S.: *Individual Responsibility in International Law for Serious Human Rights Violations*. Dordrecht—Boston—London 1992.
- SZAWŁOWSKI R.: „Archiwum dyplomatyczne: Rafał Lemkin (1900—1959). Polski prawnik twórcą pojęcia »ludobójstwo«". *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 2.

Documents

- European Parliament Resolution on the Opening of Negotiations with Turkey*. EU doc. P6 TA(2005)0350, of 28 September 2005.
- Prosecutor v. Karadzic*. Appeals Chamber Judgment under Art. 98bis of 11 July 2013, case IT-9S-SI18-AR98bis.I.
- Prosecutor v. Karadzic*. Trial Chamber Judgment of 28 June 2012, case IT-95-5/18-T.
- Prosecutor v. Radovan Karadžić*. Trial Chamber Judgment of 24 March 2016, case IT-95-5/18-T.
- Prosecutor v. Krstić*. Trial Chamber Judgment of 2 August 2001, case IT-98-33-T and *Prosecutor v. Krstić*. Appeals Chamber Judgment of 19 April 2004, case IT-98-33-A.
- Report on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union's Relations with the South Caucasus, under the Partnership and Cooperation Agreements (COM(1999) 272 — C5-0116/1999 — 1999/2119(COS))*, EU doc. A5-0028/2002, of 28 February 2002.
- Resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974*. Definition of Aggression.

Written Declaration of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 24 April 2001, doc. 9056.

Official Journals

Monitor Polski 2006, No. 32, item 349.

Monitor Polski 2007, No. 64, item 723.

Monitor Polski 2009, No. 63, item 831.

Monitor Polski 2013, item 606.

Internet sources

<http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-ru/publications.html> (accessed: 14.03.2015)]

Komunikowanie społeczne

Margarita Antón Crespo
University of Valladolid

María Yolanda Fernández Ramos
Miguel de Cervantes European University

A framing theory empirical approach to the image of elderly population in the digital press of Castilla y León

Abstract: A framing theory empirical approach to the image of elderly population in the digital press of Castilla y León

The present paper shows the results of content analysis research conducted on media framing related to the third age population published by the most widespread online media in Castilla y León. This paper focuses on the analysis of the role of regional press when framing one of the oldest age groups both in Spain and in Europe; for this purpose, 799 pieces of news about the third age population were analyzed in several genres within the most widespread online formats throughout the region. For our goal Semetko and Valkenburg's five news frames were analyzed in order to identify the latency and subjectivity of discourse in each of the pieces of news.

Keywords: mass media, news framing, content analysis, third-age populations.

Geographical setting of Castilla y León

Castilla y León is an administrative entity, a region, located on the northern half of the Iberian Peninsula. It is considered as the Douro River region, as several of its provinces are watered by this river; the same river gives name to one of the most relevant wine-making regions in Spain, Ribera del Duero. Castilla y León comprises nine provinces: Ávila, Burgos, León,

Palencia, Segovia, Salamanca, Soria, Valladolid and Zamora. It reached its administrative identity as a regional entity on February, 25, 1983. Its capital city is Valladolid and the official language is Spanish.

Several settlements of human ancestors prove that this land was already populated in prehistoric times; in fact, the oldest human remains in Europe were found at an excavation site in Atapuerca, Burgos. At the beginning of 2013, the population in Castilla y León reached 2,519,875; 1,246,377 men and 1,273,498 women.

Introduction

We are witnessing a silent demographical revolution that involves not only individuals or families, but society as a whole. Past-time fertility rates, an accelerated demographic escalation, and the increasing numbers within the third-age group are defining the twenty-first century societies.

Global ageing affects and redefines family profiles and, consequently, relationships among its members; it also affects and redefines urban development and running; housing; modes of production and of provision of services; and, of course, it affects and redefines consumption behavior.

Such changes are already taking place in Castilla y León, one of the most markedly ageing populations in Spain,¹ along with Aragón, Asturias and Galicia; it is even one of the most significant ageing populations at the European level.² The percentage increase in the third age populations with regard to that of younger groups has been already observable since 1991; more specifically, in 2000 a 22% of the population in Castilla y León was 65 years old or older, whereas just a meagre 12% represented those under the age of 15 or younger. This outbalance/phenomenon is expected to be increasing in the future. According to the short-term forecast data by INE (Spanish National Institute for Statistical Studies) related to the resident population annually on January 1, the outbalance in 2000 was of 10%, whereas in 2018 it will increase until 11.33% (see Table 1).

¹ J.M. GÓMEZ GARCÍA, F.J. PELAEZ FERMOSE, A. GARCÍA GONZÁLEZ: „Los costes económicos de la evolución de la población anciana dependiente en Castilla y León.” *XXI Reunión anual ASEPELT*. Valladolid (España), Junio 2007, p. 1.

² A. ABELLÁN GARCÍA, A. AYALA GARCÍA: „Un perfil de las personas mayores en España, 2012. Indicadores estadísticos básicos.” In: *Informes Portal Mayores* [<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/pm-indicadoresbasicos12.pdf>] (accessed: 1.06.2012)], p. 3.

Table 1

Percentage of the young and the third-age population groups
in Castilla y León

Population	YEARS		
	2000*	2008	2018
14 and younger	12%	11.62%	12.23%
65 and older	22%	22.32%	23.56%
Difference	10%	10.70%	11.33%

* This column portrays the research by J.M. GÓMEZ GARCÍA, F.J. PELAEZ FERMOSE, A. GARCÍA GONZÁLEZ: "Los costes económicos..." p.1.

Source: Own formulation based on the short-term forecast data by INE (Spanish National Institute for Statistical Studies) related to resident population as 1st January for each year.

This situation will persist in the future, considering that life expectancy in Castilla y León is one of the highest not only in Spain but also in Europe.³ The data in this regard are conclusive: according to the report by F. Goerlich,⁴ for Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE; Valencian Institute for Economic Research), life expectancy in Castilla y León reached 82.7 years in 2010 for men and 85.9 for women. If this is to be compared with similar data from other Spanish regions, it would come fourth, only after Navarre (83.6), Madrid (83.4) and La Rioja (82.9).

Yet, even when statistical data clearly indicate that a demographic revolution is present in Europe, in Spain and in Castilla y León, the mass media do not seem to tackle effectively this new demographic layout regarding their publications and station programs. And, indeed, media professionals do have an essential social responsibility in disseminating this new social and demographic reality and the consequences thereof to make the whole society aware of it. Dissemination is a key element to help policy-makers implement appropriate and efficient measures, thus contributing to using this demographic change as a tool for social development. This would certainly turn the challenge of ageing populations into an opportunity to develop both better life conditions and lifestyles.

Along with this, the use of the Internet as a new means to provide faster news dissemination is steadily increasing among the third-age populations; therefore, since they constitute a larger population group, news framing should mirror their reality rather than stereotypes from the past related to this age group.

³ Ibidem.

⁴ F. GOERLICH: "Tablas de Mortalidad de España y sus Regionem." In: *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)* [<http://www.ivie.es/es/banco/tabmor/tabmor.php>] (accessed: 5.01.2013), p. 58.

For all these reasons, the present paper focuses primarily on media framing related to the third age population published by the most widespread online media in one of the most considerably ageing regions in Europe and in Spain: Castilla y León. But it also aims at assessing how that age group and their life conditions are portrayed in the selected media, in order to define precisely the borders of the construed image.

Framing Theory and Third-age reality representations

The number of theoretical paradigms and approaches in Media processes and Effects research is vast; however, in order to attain our goal, the present paper focuses on those that will not only provide facts but also hints for explanations of such facts. In this sense, in the last decades, and as a result of the use of the cognitive effect approach in mass media, a new research line has been developed for journalistic coverage — framing or media framing, which is certainly yielding interesting analytical frameworks for mass media coverage. “Frames are organizing principles that are socially shared and persistent over time, that work symbolically to meaningfully structure the social world.”⁵ In other words, framing structures reality, what seems close to those principles social movements sustained as aids to arrange collective action, on the one hand, and to those patterns journalist stock up on to structure the reality they are describing, on the other hand. Therefore, journalists embody a key function, as they compile piecemeal reality to present it as an intelligible and meaningful construction.⁶

Although there is a tendency to admit the third-age group representations convey, by and large, a negative and passive portrait of that group, several studies show those portraits are changing. More than 40 years ago, Butler⁷ coined the term ageism to talk about prejudiced and discriminating behaviors towards a specific age group, in this case, the third-age population. Elderly people were assumed to be portrayed as unattractive, not very smart, asexual,

⁵ *Framing Public Life. Perspective on Media and Our understanding of the social world.* Eds. D. REESE, S.H.O. GANDY, O.A. GRANT. Mahwah, NJ. Lawrence Erlbaum Associates 2001, p. 11.

⁶ T. SÁDABA: “Origen, aplicación y límites de la »teoría del encuadre (framing) en comunicación«.” *Comunicación y Sociedad*, XIV, 2001, p. 143—175.

⁷ R.N. BUTLER: “Age-ism: another form of bigotry.” *The Gerontologist* 1969, No 9, pp. 243—246.

unproductive and senile.⁸ However, Buchholz and Bynum,⁹ basing on a content analysis research of over 2000 messages related to people 65 or older in two American journals (The New York Times and The Daily Oklahoma), came to the conclusion that those representations were neither as negative nor as passive, thus supporting Atkins's hypothesis.¹⁰ Atkins had stated that with the passing of time representations of the third-age populations in newspapers had become less negative; the third-age roles were gradually presented as more active, and news coverage concerning third-age in newspapers was increasing along the years.

However, in a more recent lecture at the Seminario para los medios (Seminar for Mass Media) held in Madrid in 2002, Butler noted that ageism had not disappeared and claimed that public visibility and private understanding, along with a better and more loving understanding of ourselves, would indeed be necessary to overcome it. Hence the mass media should undertake their role as transmitters of those changes in order to improve the living conditions not only of this third-age group, but of society as a whole.

News framing has been adopted, therefore, as a relevant theoretical perspective to understand how information related to the third-age population is arranged in the media of Castilla y León; then, the media processes in representing the role of that population within the whole social construct will also be analyzed, as framing describes those processes involved in the approach of the media to social events. By doing so, the media do not only set the agenda for the public opinion, but they also set the framework for an interpretation of the pieces of news they have covered.

In fact, Valkenburg, Semetko and de Vreese define media frame as "a particular way in which journalists compose a news story to optimize the audience accessibility."¹¹ Media frames would, in turn, be used to simplify the information, as time and space are very limited to convey all the data related to the topic that has been covered. This, however, might bring about the occurrence of stereotypes.

Since the results of the experimental research on the effects of framing demonstrated that the approach to a piece of news (independent variable) influences the audience perception of it (dependent variable),¹² framing has

⁸ Ibidem, p. 243.

⁹ M. BUCHHOLZ, J.E. BYNUM: "Newspaper presentation of America's aged: a content analysis of image and role." *The Gerontologist* 1982, No 2, p. 87.

¹⁰ C.K. ATKINS: "Mass media and the aging." In: *Aging and Communication*. Eds. H.J. OYER, E.J. OYER. Baltimore, MD 1976, pp. 99—119.

¹¹ Valkenburg, Semetko and De Vreese define media frame as "a particular way. See: P.M. VALKENBURG, H.A. SEMETKO, C.H. DE VREESE: "The Effects of News Frames on Reader's Thoughts and Recall." *Communication Research* 1999, Vol 26, No 5, pp. 550—551

¹² S. IYENGAR: *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago 1991, p. 19.

been adopted to study how opinions and attitudes related to the elderly are modified because of social and demographic change.

Methodology

For the purpose of the present paper, a triangulation method was adopted, comprising both quantitative and qualitative analyses of variables applied to a content analysis of online media news.

Content analysis allows a scientific examination both of meanings (theme analysis) and of forms (procedural analysis, convention analysis, formal analysis) of the unit of analysis (message).¹³ According to Wimmer y Dominick,¹⁴ content analysis is the appropriate procedure when (a) describing the elements comprised in a given piece of information, (b) assessing hypothesis about the characteristics of a message, (c) contrasting media contents with “the real world,” and (d) assessing the portrayed representation of a given social group, as it is the case in this research.

One of the canonical definitions of content analysis encompasses it as “a research technique for the objective, systematic, and quantitative description of the manifest content of communication.”¹⁵ This definition helps establish the bases for the present research: first, the “objectivity” provided by the use of analytical procedures that allowed non-biased descriptions and explanations, rigorously controlling reliability at each step; second, “systematization” allowing an objective follow-up of the content after the analysis under explicit rules¹⁶; third, and last, “quantification” providing numeric data for a statistical analysis that would yield verifiable and reliable conclusions or inferences that would eventually help interpret the latent component.

As content analysis is a singular method of the scientific method, the steps indicated for research in the social sciences as a body of research have been followed; thus, the aim of our research is “the study of the media coverage of

¹³ J. IGARTUA, M. HUMANES: “El método científico aplicado a la investigación en comunicación social.” In: *Portal de la comunicación. Aula abierta, lecciones básicas*. (2009) [<http://es.scribd.com/doc/50670815/Metodo-Cientifico-en-comunicacion-social> (accessed: 2.08.2013)], p. 11.

¹⁴ R.D. WIMMER, J.R. DOMINICK: *La investigación científica de los medios de comunicación. Una introducción a sus métodos*. Barcelona 1996, p. 281.

¹⁵ B. BERELSON: *Content Analysis in Communication Research*. Glencoe 1952, p. 18.

¹⁶ J. ANDRÉU ABELA: *Los españoles: Opinión sobre sí mismo, España y el Mundo. Análisis Longitudinal Escala de Cantril*. Granada 1998, p. 3; J.J. IGARTUA: *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*. Barcelona 2006, p. 182.

the news related to the third-age group in the regional online media in Castilla y León”; in order to attain that goal, our general hypothesis claims that the journals in Castilla y León provide a biased portrait of the third-age group by using approaches that are consistent neither with the steady increase of that group nor with its heterogeneous nature.

A detailed description of a sample group, of the media subject of the analysis, conceptualization, operationalization and categorization of variables, coding procedure and intercoder reliability is presented below.

Samples

As far as samples is concerned, they have been selected according to the following criteria:

Communication channel and time span

Daily online journals with specific sections for each of the nine provinces in Castilla y León. Those covering a smaller geographical spectrum or demanding subscription were discarded. Then, according to the data provided by the OJD (Oficina de Justificación de la Difusión), a single journal was selected in each province, so, in alphabetical order, the journals comprised in the sample according to this parameter are *Diario de Ávila.es*, *Diario de Burgos.es*; *Diario de León.es*, *Diario Palentino.es*, *Heraldo de Soria.es*, *El Adelantado.com*, *El Norte de Castilla.es*, *La Gaceta de Salamanca.es*, *La opinión de Zamora.es*. This sample was further increased by the addition of those national online journals with specific Castilla y León sections; they become, therefore, dominant framers because of their dissemination and representation: *El Mundo.es/Castilla y León*, *ABC.es/CYL* y *La Razón.es/local/castilla-y-leon*.

Data collection period

Online journals were compiled for eight months (1st November 2012—30th June 2012). The samples compiled in November, December and Janu-

ary served as a pilot study to better refine the variables in use; the samples compiled from January until June are the sample units for the present paper.

As online information is heavily dynamic, the data collection was conducted daily from 21 to 23.

Sampling and thematic agenda

The precise days for sampling were selected out of a twelve week collection from the first six months of 2012; therefore, two weeks were sampled per month. Those weeks were randomly built following a systematic simple random sampling method with the “select cases” procedure in SPSS v.21.

This implies that only 1008 online journals — out of 2172 in the sample, were eventually analyzed; although this does not seem to be a good solution, the resulting situation would be as follows: $p=q=0.5$ and a 95% reliability yields $\pm 2.26\%$ error, substantially lower than the admissible 5% for this type of studies.

In the analysis of the 1008 online journals, feature articles, news, brief notes or interviews that included as a main topic the elderly as a group or an elderly person as the leading role in a piece of news (either in the heading, or in the subheading or even in the lead of the piece of news). Every section in the paper but that of opinion was analyzed with this intent. A thorough revision of the sampled journals provided the analysis with those samples where an explicit reference was made in a piece of news to an elderly person who was identified as such (either by theme or age criteria). Therefore, those pieces of news where an elderly person was identified as a celebrity instead of an elderly, and obituaries were discarded. All the supporting graphics and pictures were also collected.

The total number of publications compiled and analyzed at this step is 799.

Sampling sheet

Sampling sheets comprised the following contents:

Basic ID data. This number of variables allows identification of each unit of the analysis.

Number of the unit of the analysis (ID). Each of the information units was associated with a number to identify it along the study.

Header. This variable identifies the sample.

Coder name. Key variable to identify the coder and proceed with coder reliability.

Hyperlink. Hyperlink to the news is compiled to gain easier access to the content.

Date of publication. Date (dd/mm/yyyy) was also compiled.

Journal. Name of the journal where the piece of news was published.

Descriptive variables related to quality and interest. These variables were aimed at compiling quality in information processing and interest attracted by the online journal.

Day of the week. News released on Saturday, Sunday and even Monday journals awaken a greater interest on the side of the publisher than those released on any other day of the week. This is due to the fact that Saturday and Sunday paper readers devote more time to the news, and the number of newspapers pages is also increased those days. The relevance of Monday newspaper is associated with the news related to Sunday sports events.

Section. According to Nuñez Ladevéze, the fact that newspaper offices are split into different sections [the newspaper] “is governed by the selection of the most important news. As a rule of thumb, it can be stated that different sections are related to criteria classification of the information by theme.”¹⁷ However “not every newspaper is organized into the same sections, although all of them assemble their information in different sections which, in turn, become because of their own personality essential pieces of the newspaper as a visual framework. Editorial policy, the relation with the nearest environment, and the notion of contrast become key criteria in order to define the order and continuity of such sections.”¹⁸

Provincial. In relation with the previous element, and for the purpose of the present research, the closer the information published to the reader, the higher its quality, as it will portray more efficiently the neighbouring reality, which is, again for the sake of the present research, an indication of the quality of a local newspaper. Thus, whenever the news occur in the provincial section, the specifics of that section will also be included.

Genre. According to Martínez Albertos,¹⁹ journalism genres could be defined as “constructions of literary creativity to be disseminated by any mass media.” Several studies have also come to the conclusion that journal-

¹⁷ L. NÚÑEZ LADEVÉZE: *Manual para periodismo*. Barcelona 1991, p. 182.

¹⁸ J.A. MARTÍN AGUADO: *Proyecto y diseño de un diario*. Madrid 1991, Ciencia 3, pp. 169—170.

¹⁹ J.L. MARTÍNEZ ALBERTOS: *Redacción Periodística. Los Estilos y los Géneros en la Prensa Escrita*. Barcelona 1974.

ists prioritize the informative and persuasive functions over those of entertainment or education,²⁰). Thus, although there is no clear-cut distinction among them, four informative genres may be distinguished: news articles, news feature, chronicle and opinion.²¹

As for the first one, it is certainly remarkable when a newspaper publishes just news articles (as the journalistic genre *per se*), or chronicles, when trying to reach a more thorough perspective, or news features (with a deeper and more detailed information), or interviews (a very appealing genre because of its magazine-like look, where the interviewee gains presence). In this regard, according to Cheng et al. (2009) distinctions have been established among “news article” (1), “news feature” (2), “brief” (3), and “interview” (4).²²

The term “news” has comprised any description of a particular event that contains an explanation of its surrounding circumstances and is divided into a heading, sometimes even a lead, and a body. Information in such pieces is not iterated and has been written with a sense of objectivity. “News feature” covers a thorough explanation of the facts and circumstances surrounding any present event that otherwise, and, strictly speaking, should no longer hit the news. “Brief” comprises any news whose format is reduced to that of the lead. “Interview,” in turn, covers information resulting from a sole information source: the interviewee.

Information sources. Sources, along with journalists and audience, are responsible for any event reaching the status of a public event.²³ Sources have a dramatic importance; in fact, “any sourceless media is a dead media.”²⁴ Quantity, however, should be matched with quality when discussing information sources, as it is quality that defines the reliability and influence of a newspaper.²⁵ This is so because information sources do not only provide news, but pertinent knowledge and a number of points of view.²⁶ Hence, it is very relevant to know who says what in the piece of news. Official sources (public administration, politicians, law enforcement sources, sources within the judiciary) usually echo the voice they represent in order to guide the

²⁰ F. ORTEGA, HUMANES M.L.: *Algo más que periodistas. Sociología de una profesión*. Barcelona 2000, p. 164.

²¹ FONTCUBERTA M.: *La noticia: pistas para percibir el mundo*. Barcelona 1993; GUTIÉRREZ PALACIO J.: *Periodismo de opinión*. Madrid 1984, p. 99.

²² We are aware that online journalism has brought along new journalism genres such as forums, citizens’ interviews, or breaking news. However, they have not been included in the present paper as they are very rarely used to cover news related to the third-age group.

²³ H. GANS: *Deciding what’s News. A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time*. New York 1979, p. 117.

²⁴ M. FONTCUBERTA: *La noticia...*, p. 58.

²⁵ H. BORRAT: *El periódico, actor político*. Barcelona 1989, p. 54.

²⁶ F. MARTÍNEZ VALLVEY : *Herramientas periodísticas*. Salamanca 1996, pp. 60—61.

public opinion; therefore, and for the goal of the present paper, priority will be attributed to spokespeople who are related to the daily activities of the third-age group (elderly and associations).

Signature. As proof of the information having been obtained by the newspaper own means, the signature is a guarantee of the newspaper's independence.²⁷ According to González Polo: "in decreasing order, the byline should ideally be there (name and surname); if not, the initials; as a third option, the newspaper publishing the information; as a less preferred option, a mixed signature (journalist-press agency; newspaper-press agency...); press agency; and as a last resort, texts without any signature at all (anonymity is unwise and frequently conceals external interests)."²⁸

Air allotted to the news. The interest of the journal for a particular topic is another measurable variable. According to this quantitative relation, the larger the air allotted, the higher the interest.

Number of visual elements. Thanks to the new technologies over the Internet, there's a vast spectrum of communicative modes available for the journalist. Different elements may now be combined within a single platform: text, pictures, audio and video. Thus, each piece of news, news feature, each event may be portrayed in a non-linear sequence, highly hypertextual and with multimedia elements of more direct response. Communication researchers unanimously agree about the fact that images enhance any information they support, in various degrees and with varying purposes. According to Berrocal and Rodríguez-Maribona,²⁹ almost an 80% of the readers first focus their attention on the supporting photographs and illustrations. Accordingly, videos, as it is the case with TV, show a higher degree of reliability than any other supporting element.

Number of copies. This was the last variable to be included for the study, as a larger number of copies shows a higher interest in a particular topic. Journals enhance and credit both individuals and collectivities by legitimizing their status. Status assigned by the press, the radio, magazines or newscasts signals an individual over the anonymous collectivity.³⁰ Such interest does not necessarily imply a plus for the collectivity, but it does imply a higher attention.

²⁷ S. BERROCAL GONZALO, C. RODRÍGUEZ-MARIBONA: *Análisis básico de la prensa diaria. Manual para aprender a leer periódicos*. Madrid 1998, p. 71.

²⁸ M.E. POLO GONZÁLEZ: "La prensa y los mayores en Castilla y León." *Revista de Ciencia y orientación familiar* 2005, No. 30, pp. 73—89.

²⁹ S. GONZALO BERROCAL, C. RODRÍGUEZ-MARIBONA: *Análisis básico de la prensa diaria...*, p. 117.

³⁰ P.F. LAZARSFELD, R.K. MERTON: "Los medios de comunicación de masas, el gusto popular y la acción social organizada." In: *La comunicación de masas*. Comp. Heriberto Muraro. Buenos Aires 1977, p. 105.

Evaluative variables. From the standpoint of the main event and from the actants' perspective.

Evaluative nature of the main event. This variable refers to the evaluative nature of the approach to the event, this approach being that of the elderly, but always within the global context of the news. For a better understanding of the news, explanations and interpretations are provided by the media; that is media do not only attempt at providing information, but also understanding. Brief news provide information, but interpretation or correlation goes well beyond that, reaching for a full understanding of the event and its context.³¹ In this regard, whenever opinions and interpretations favour the public image of the elderly, this will bring about a better projection of the elderly as a group.

For the purpose of the present research, news dealing with social integration, special attention and care of senior citizens, the valuable contribution of this group to society, improvements in their living conditions, and, in general, any rewarding policy for these citizens was marked as positive within this variable. On the other hand, news dealing with discrimination, with any worsening in the living conditions of senior citizens, assault or violence against the elderly was marked as negative.

Evaluative nature of the actant. This variable refers to the evaluative nature of the senior citizen as an individual in the global context of the news. It may be the case they are portrayed in certain events as participating autonomously, so the resulting image for the whole group of senior citizens will be positive. However, if they hit the news just as inactive or isolated passive actants, this portrait will certainly perpetuate negative stereotypes about them.

Variables defining news frames. For the purpose of the present research, a deductive approach has been undertaken in order to create a scale defining the third-age question; more specifically, the most elaborate approach to consistently assess (through content analysis) the different types of news frames. Such approach was developed by Semetko and Valkenburg³² in a 20 variable scale to frame European politics of Dutch press and television news. Each of those variables dichotomically assessed the presence or absence of each of the elements under analysis (e.g., do the news show the human side of the event or problem?). The results of their paper were highly satisfactory, as they identified through both factor analysis and cluster analysis five basic news frames:

1. Attribution of responsibility. (Resp_1, Resp_2, Resp_3, Resp_4, Resp_5).

The news analyze and emphasize responsibilities (government, individual, group, or of specific organizations) in creating or solving a given problem.

³¹ H.D. LASSWELL: "The Structure and Function of Communication in Society." In: *The Communication of Ideas*. Ed. L. BRYSON. New York 1948.

³² H.A. SEMETKO, P.M. VALKENBURG: "Framing European Politics: a content analysis of press and television news." *Journal of Communication* 2000, No 50 (2), pp. 93—109.

2. Human interest. (Int_hum_1, Int_hum_2, Int_hum_3, Int_hum_4, Int_hum_5). The human side to the story is under scrutiny in this variable; the story is tackled from an emotional perspective, scaling up drama to grasp the audience attention.
3. Conflict. (Atrib_confli_1, Atrib_confli_2, Atrib_confli_3, Atrib_confli_4). Conflict among individuals, groups, and institutions is highlighted to gain the audience attention.
4. Morality. (Atrib_moral_1, Atrib_moral_2, Atrib_moral_3). The ethical, moral or religious side to the story is zoomed in. The story prescribes on how to deal with a certain situation from a particular ethos.
5. Economic consequences. (Consec_eco_1, Consec_eco_2, Consec_eco_3). The story is approached through highlighting the economic consequences for individuals, groups, institutions, regions or countries.

To Semetko and Valkenburg's³³ items, three extra ones have been added (Resp_6, Int_hum_6 and Conse_eco_4), as they were understood to be relevant once the pilot study was finished. Thus, Semetko and Valkenburg's study has been adapted for the present research, first, by establishing the items in the news framing scale, and then, testing through factor analysis whether the original factor structure is replicated. The items were measured on a three-point ordinal scale to determine the intensity of the word use by the word frequency (1 = once — not very intense; 2 = twice — moderate intensity; 3 = three or more times — rather or very intense). Finally, reliability or internal consistency of the empirical variables was measured for the configuration of a dimension or news frame through Cronbach's α coefficient. The items for each of the news frames are found in Table 2.

Coding and intercoder testing. According to Krippendorff,³⁴ data reliability shows that at least two coders independently describe a possibly large cluster of registry units in a natural language, for example, a classification pattern for codes and categories. Coding was therefore conducted by attributing at random a series of sample news to two of the intercoders according to the reliability principle.

Reliability is expressed as a function of the agreement reached by the coders about assigning different units to several categories. If such agreement comprises all the units, then reliability is fully guaranteed; however, if reliability was higher than that achieved randomly, there is no reliability at all. In the present research, the data obtained helped to create a matrix, and Scout's phi coefficient was determined for each of the variables. This calculation rendered a 0.71 mean value, which proves, according to existing standards, intercoder reliability as appropriate.

³³ Ibidem, p. 100.

³⁴ K. KRIPPERDORF: *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona 1990, p. 91.

Table 2

“Framing items”

Attribution of responsibility	Human interest frame	Conflict frame	Morality frame	Economic frame
Does the story suggest that some level of gov't has the ability to alleviate the problem?	Does the story provide a human example or “human face” on the issue?	Does the story reflect disagreement between parties—individuals—groups—countries?	Does the story contain any moral message?	Is there a mention of financial losses or gains now or in the future?
Does the story suggest that some level of the government is responsible for the issue/problem?	Does the story employ adjectives or personal vignettes that generate feelings of outrage empathy-caring, sympathy, or compassion?	Does one party—individuals—groups—country reproach another?	Does the story make reference to morality, God, and other religious tenets?	Is there a mention of the cost/degree of expense involved?
Does the story suggest solutions to the problem/issue?	Does the story emphasize how individuals and groups are affected by the issue/problem?	Does the story refer to two sides or to more than two sides of the problem or issue?	Does the story offer specific social prescriptions about how to behave?	Is there a reference to economic consequences of pursuing or not pursuing a course of action?
Does the story suggest that an individual (or group of people in society) is responsible the issues-problem?	Does the story go into the private or personal lives of the actors?	Does the story refer to winners and losers?		Is there any mention to the need of making economical policies?
Does the story suggest the problem requires urgent actions?	Does the story contain visual information that might generate feelings of outrage, empathy-caring, sympathy, or compassion?			
Does the story suggest the social context or situation (abstract causes) are the reason for the topic or problem?	Does the story suggest interviews with witnesses involved in the event?			

Results

General profile of news under analysis (quality and interest)

Out of the 779 identified units at this stage of the research, a 21.2% of them were published by **nortedecastilla.es**; this is a significantly high percentage, as none of the remaining online journals under study reached half of it. Only a 10.3% were published by **laopiniondezamora.com**, a 9.6% by **diariodeburgos.es**, a 9.5% by **diariopalentino.es**, a 9.3% by **gacetadesalamanca.com**, a 9.1 % by **abc.es**, and around a 6.0% by **diariodeavila.es** (6.0%), **elmundo.es** (6.3%), **eladelantado.com** (5.3%), and **diariodeleon.es** (5.1%) and substantially lower percentages by **larazon.es** (3.8%) y **heraldodesoria.es** (3.5%).

News (91%) was mainly published; this clearly shows published information about senior citizens is restricted to information related to a particular event, without any further analysis, neither a deeper perspective, nor a contextualization that might be obtained *via* some other more reflective genres.³⁵ Air allotted to these news averages 435 words, slightly over the words contained in a DIN-A 4 paper sheet, which provides no room to award it any status, either because of the topic itself or because of the journalist's synthetic writing.

Almost half of the news occur in the local, provincial and regional sections of the newspaper; the notion of proximity is, therefore, of a maximal importance when addressing information about the third-age group. In fact, this criterion of proximity, as "a referent to provide added value to the information, as it focuses on bringing the closest information to the reader," could also be related to the frequency of the occurrence of this news in the current events section (12%), mostly dealing with regional events.

The evidence of news about senior citizens not being assigned any prevalence in Castilla y León online journals: 75% of such news were published Monday to Friday, whereas only a meagre 25% of them were released during the weekend. It is noteworthy, however, that Monday shows the higher number of the occurrences among the samples (17.9%). These data should not, however, obscure the fact that an abundance of the news during the weekends (mainly sports-related news) displaces any news concerned with social issues to Mondays.³⁶

The main source of the published information was also covered for this research; it has come to prove a lack of quality in the news regarding senior

³⁵ M.E. POLO GONZÁLEZ: "La prensa y los mayores...", p. 267.

³⁶ C. EGEA GARCÍA, S. MIRA ALBERT, A.J. RIPOLL SPITERI: „La imagen de las personas con discapacidad en la prensa de la Región de Murcia.” *Revista Intervención Psicosocial* 1995, No 11, pp. 71—72.

citizens. Over 25% of the published news are sourceless; this implies the information cannot be verified, and, as a result, it gives the impression of poor information or information composed with an obvious lack of interest on the part of the journalist.

Source-cited information relies mainly on agency news (16.8%) (an obvious absence of exclusivity), followed by news coming from the press office either of a politician (12%) or of an institution (10.9%). These two are reliable but biased sources. As for the remaining cases, the percentages can be discarded. It is worth noting that senior citizens are not usually a source (only in a 4.1% of the cases), nor are senior associations and senior unions (2.5%).

Signatures in the news are a mark for independent and quality information; however, in the samples of this research, as previously stated, the high percentage of agency news (28.7%), without any signature (17.5%) or with a mixed signature (2.5%) determines that in almost 50% of the cases quality can be termed as poor.

Finally, only 56.3% of the published news include any graphical element, either photograph or video; this is especially surprising as the samples are extracted from online journals.

In view of these results, it can be stated that media show little interest in information related to senior citizens and low quality; a biased perspective about both the reality of the living conditions of the elderly and the importance of their contribution in society is portrayed.

Actants and circumstances

As for the senior citizens, it is important to find out whether their role in the news is positive, that is if they are portrayed as active participants in the events, or as passive recipients of the events. According to our data, in 44.8% of all instances, the third-age citizens are portrayed negatively, that is as passive recipients of the events, whereas in 40.2% of the cases they are pictured as active participants in the piece of news related to their role. The remaining 15% has been considered as a neutral perception of their role. This proves that, even when the stereotype of the senior citizen lacking proactivity and receiving more than they deserve still prevails, a new portrait of a more active and leading role of senior citizens is pacing up.

When attention is drawn towards the news context, in other words, the evaluative approach to the event, 51.4% of the instances report a negative side to the story, whereas 44.3% of the times the focus lies on a positive side to it; just 4.3% of the news or events can be considered as neutral. This shows that

despite the fact that most of the news imply a negative approach that might, in turn, either contribute to the exclusion of this group or taint its role as negative, there is also a large number of news that reveal a positive approach when presenting news about senior citizens.

Keeping this in mind, it is worth pointing out that there seems to be a change in the trend with regard to the literature on this topic. As aforesaid, there is only 4% gap between the number of the news where senior citizens are portrayed negatively and those where they are presented in a positive fashion. A parallel situation arises from the analysis of the context of the information. In this case, the distance between negative and positive events is only 7%.

News framing of senior citizens

News framing of senior citizens and ageing is also reflected by their different coverage in Castilla y León media.

Orthogonal rotation exploratory factor analysis (Varimax) was carried out on the 23 news framing items contained in the present research in order to test the potential replicability of Semetko & Valkenburg's³⁷ five-frame structure. The same pattern was used but for the emergency occurrence of the sixth factor, relating to two items included in the original version as responsibility and human interest ("the information suggests that a certain individual or group of individuals is responsible for the topic or event" therefore "the information highlights to which extent a certain individual, or group of individuals, is affected by the topic or event." Similarly, the item "the information suggests that an institution is responsible for the topic or event" is included within the parameter for economic consequences. These three items were included in every analysis (See Table 3).

Once factors delivering incorrect figures were discarded (Resp_2, Resp_3, Int_hum_3) exploratory factor analysis was carried out again. The results proved highly satisfactory for the items in each of the variables (See Table 4).

This factor analysis seems appropriate with 0,840 Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy, 11746,268 Bartlett's test value and 0% error probability for the null hypothesis of the correlation matrix being equivalent to the identity matrix. Furthermore, the percentage variance explained by the five extracted factors is 75,018%, very high for this kind of studies.

³⁷ H.A. SEMETKO, P.M. VALKENBURG: "Framing European Politics..."

Table 3

Exploratory factor analysis (Varimax rotation) of the main news framing items
Rotated Items Matrix(a)

	Component					
	1	2	3	4	5	6
Concec_eco_3	.916	-.086	.217	.086	.040	.017
Consec_eco_2	.910	-.090	.144	.146	.038	-.010
Consec_eco_4	.896	-.084	.151	.137	.011	-.032
Consec_eco_1	.893	-.072	.257	.092	-.008	.010
Resp_2	.567	-.004	.233	.339	-.106	.092
Int_hum_2	-.162	.845	-.150	-.138	.063	.058
Int_hum_4	-.080	.809	.008	-.263	.034	.167
Int_hum_1	-.086	.806	-.086	.019	.046	.053
Int_hum_5	.017	.784	-.048	.049	.002	.185
Int_hum_6	-.056	.745	.044	-.052	.253	-.019
Atrib_confli_2	.283	-.084	.894	.126	.064	-.056
Atrib_confli_1	.274	-.096	.855	.099	.077	-.027
Atrib_confli_4	.223	.079	.815	.092	-.043	-.130
Atrib_confli_3	.174	-.230	.777	-.078	-.048	.381
Resp_1	.025	-.067	.051	.890	.076	.010
Resp_4	.155	-.126	.008	.869	-.051	-.016
Resp_5	.372	-.072	.094	.770	.101	.129
Resp_6	.485	-.084	.175	.554	-.033	-.119
Atrib_moral_1	-.015	.129	-.031	-.020	.847	.064
Atrib_moral_3	.098	.117	-.034	.167	.844	.142
Atrib_moral_2	-.107	.099	.198	-.095	.503	-.356
Resp_3	-.083	.280	.107	.114	.015	.757
Int_hum_3	.083	.451	-.127	-.153	.169	.592

Extraction method: Main component analysis.

Rotation method: Varimax rotation with Kaiser normalization.

A Rotation converged in 6 iterations.

Source: Compiled by the authors with SPSS v. 21

To conclude, the results can be considered as highly satisfactory with this model, which perfectly replicates Semetko and Valkenburg³⁸ five-factor structure, although, as in Igartúa et al,³⁹ several items need to be discarded and some others need to be included.

³⁸ Ibidem.

³⁹ J.A. IGARTUA, M.L. HUMANES, L. CHENG, C. MUÑIZ, M. GARCIA, A.R. GARCIA: "Imágenes de Latinoamérica en la prensa española. Una aproximación empírica desde la Teoría del Encuadre." *Comunicación y Sociedad* 2004, No 17 (1), p. 61.

Table 4

Exploratory factor analysis (Varimax rotation) of the main news framing items
Rotated Items Matrix(a)

	Component				
	1	2	3	4	5
Consec_eco_2	.912	-.086	.168	.174	.016
Concec_eco_3	.909	-.083	.243	.111	.024
Consec_eco_1	.889	-.066	.283	.119	-.026
Consec_eco_4	.885	-.083	.184	.173	-.017
Int_hum_2	-.149	.851	-.163	-.143	.065
Int_hum_4	-.069	.829	.003	-.261	.034
Int_hum_1	-.083	.812	-.094	.017	.044
Int_hum_5	.016	.796	-.051	.045	.001
Int_hum_6	-.056	.731	.031	-.049	.261
Atrib_confli_2	.245	-.082	.905	.143	.082
Atrib_confli_1	.237	-.094	.867	.114	.095
Atrib_confli_4	.206	.071	.809	.085	-.008
Atrib_confli_3	.153	-.169	.802	-.051	-.059
Resp_1	.000	-.058	.049	.894	.059
Resp_4	.125	-.131	.018	.878	-.074
Resp_5	.347	-.051	.108	.790	.070
Resp_6	.460	-.106	.190	.569	-.045
Atrib_moral_1	.008	.151	-.054	.002	.833
Atrib_moral_3	.125	.149	-.060	.186	.828
Atrib_moral_2	-.101	.003	.155	-.119	.559

Extraction method: Main component analysis.

Rotation method: Varimax rotation with Kaiser normalization.

A Rotation converged in 6 iterations.

Source: Compiled by the authors with SPSS v. 21

Then, in order to go further in the description of news frames, results for each of the news frame have been obtained by adding the items included for each dimension (then, dividing the resulting amount into the total number of items within each factor); five markers or news frames were obtained, each of them with a relevant internal consistency for the items included in each of the scales:

- Attribution of responsibility (four items; 0.852 Cronbach's α coefficient).
- Human interest (four items; 0.866 Cronbach's α coefficient).
- Conflict (four items; 0.899 Cronbach's α coefficient).

- Morality (three items; 0.643 Cronbach's α coefficient).
- Economic consequences (three items; 0,958 Cronbach's α coefficient).

The data show that, at a global level, the third-age news coverage lies predominantly within the responsibility frame ($M=1.72$), followed by Human interest ($M=1.62$), economic consequences ($M=1.35$), and at a distance, conflict ($M=1.22$), and Morality ($M=1.11$).

It can be, therefore, inferred, that Semetko and Valkenburg's⁴⁰ five news frames is present in Castilla y León online journals when covering news about senior citizens; however, the dominant frames are those of responsibility, human interest, and economic consequences.

Discussion

1. Demographic ageing, quantitative and qualitative development of the group, changes in recent policies, and the profile of journal readers, increasingly older, makes the online journals in the present research more aware of the importance of the third age group; their response is paying more attention to such group with larger pieces of information, although these are relatively scarce, regarding the demographic value of the senior citizens in Castilla y León. More specifically, the online journal with the highest readership figures, "El Norte de Castilla," also shows the highest number of news related to senior citizens; these news are covered in a standard size and show no significant differences during the week.
2. News articles, over any other genre, do not cover in depth, nor do they provide any explanation about the information. Most of them do not relate sources or provide agency news; this suggests the information is elaborated in almost no time. Considering the online support of the journals in this research, what is noticeable is the scarce use of photographs or videos to support the information.

All this suggests that the relevance of senior citizens, as a key demographic group in Castilla y León, does not seem to be paralleled with the limited attention paid by the regional online media.

3. News framing of senior citizens is another important element in this research, as it had never been studied before, neither at the regional nor at the national level. This research puts forward, therefore, a genuinely innovative approach. The research has shown that the news coverage of senior citizens is mainly undertaken from the economic consequences

⁴⁰ H.A. SEMETKO, P.M. VALKENBURG: "Framing European Politics..." p. 100.

frame, then that of human interest, and responsibility. The predominant use of these frames places the news addressee within an emotional context, regarding senior citizens as feeble people, in need (human interest frame), with certain physical features that make them economically vulnerable (economic consequences frame), making it necessary to shed light on those who are responsible and can sort out those situations (attribution of responsibility frame). Thus, the prevalence of the responsibility and human interest frames may underlie a certain tabloid feeling when online journals publish news about senior citizens.

In conclusion, it can be stated that media are in a transition stage, where negative stereotypes about senior citizens still prevail, along with a political use of this group. Besides, there is a lack of specialized professionals. The journalists still use negative clichés, highlighting ageism or discrimination of this group, regardless of the increasing involvement in active social political and family matters of this highly heterogeneous social group.

Bibliography

- ABELLÁN GARCÍA A., AYALA GARCÍA A.: "Un perfil de las personas mayores en España, 2012." Indicadores estadísticos básicos. In: *Informes Portal Mayores*. 2012, [<http://ww.imersomayores.csic.es/documentos/documentos/pm-indicadoresbasicos12.pdf>] (accessed: 1.06.2012)].
- ANDRÉU ABELA J.: *Los españoles: Opinión sobre sí mismo, España y el Mundo. Análisis Longitudinal Escala de Cantril*. Granada 1998,
- ANDRÉU ABELA J.: "Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada." In Centro de Estudios Andaluces. 2011, [<http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>] (accessed: 20.12.2011)].
- ATKINS C.K.: "Mass Media and the Aging." In: *Aging and communication*. Eds. H.J. en OYER, E. J. OYER. Baltimore, MD 1976, pp. 99—119.
- BARDIN L.: *Análisis de contenido*. Madrid 1986.
- BARTHES R.: *El grado cero de la escritura*. México 1997, Siglo XXI.
- BERELSON B.: *Content Analysis in Communication Research*. Glencoe 1952.
- BERROCAL GONZALO S., RODRÍGUEZ-MARIBONA C.: *Análisis básico de la prensa diaria. Manual para aprender a leer periódicos*. Madrid 1998.
- BORRAT H.: *El periódico, actor político*. Barcelona 1989.
- BUCHHOLZ M., BYNUM J. E.: "Newspaper Presentation of America's Aged: A Content Analysis of Image and Role." *The Gerontologist* 1982, No 22, pp. 83—88.
- BUTLER R.N.: "Age-ism: Another form of Bigotry." *The Gerontologist* 1969, No 9, pp. 243—246.
- BUTLER R. N.: "Intervención en el Seminario para los medios en Madrid." In *International Longevity Center (ILS)-USA. Aging on the world stage*. ILC, 2002 [http://www.ilcusa.org/_lib/pdf/madrid2002.pdf] (accessed: 5.08.2012)].

- Fontcuberta M.: *La noticia: pistas para percibir el mundo*. Barcelona 1993.
- Gans H.: *Deciding what's News. A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time*. New York 1979.
- Goerlich F.: "Tablas de Mortalidad de España y sus Regiones." In: *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)* 2013 [<http://www.ivie.es/es/banco/tabmor/tabmor.php> (accessed: 5.02.2013)]
- Gómez García J. M., Pelaez F. J., García González A.: "Los costes económicos de la evolución de la población anciana dependiente en Castilla y León." *XXI Reunión anual ASEPELT*. Valladolid (España), Junio 2007
- Gutiérrez Palacio J.: *Periodismo de opinión*. Madrid 1984.
- Igartua J., Humanes, M.: "El método científico aplicado a la investigación en comunicación social." In: *Portal de la comunicación. Aula abierta, lecciones básicas*. 2009 [<http://es.scribd.com/doc/50670815/Metodo-Cientifico-en-comunicacion-social> (accessed: 2.08.2013)].
- Igartua J.A., Humanes M.L., Cheng L., Muñoz C., García M., García A.R.: "Imágenes de Latinoamérica en la prensa española. Una aproximación empírica desde la Teoría del Encuadre." *Comunicación y Sociedad*, 2004, No 17(1), pp. 47—76.
- Igartua J.J.: *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*. Barcelona 2006.
- Iyengar S.: *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago 1991.
- Krippendorff K.: *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona 1990.
- Lasswell H.D.: "The Structure and Function of Communication in Society." In *The Communication of Ideas*. Ed. L. Bryson. New York 1948.
- LaZarsfeld P.F., Merton R.K.: "Comunicación de masas, el gusto popular y la acción social organizada." In: *La comunicación de masas*. Ed. H. Muraro. Buenos Aires 1977
- Martín Aguado J.A.: *Proyecto y diseño de un diario*. Madrid 1991, Ciencia 3.
- Martínez Albertos J.L.: *Redacción Periodística. Los Estilos y los Géneros en la Prensa Escrita*. Barcelona 1974.
- Martínez Vallvey F.: *Herramientas periodísticas*. Salamanca 1996.
- Neuendorf K.A.: *The content analysis guidebook*. Thousand Oaks (CA) 2002.
- Núñez Ladevéze L.: *Manual para periodismo*. Barcelona 1991.
- Ortega F., Humanes M. L.: *Algo más que periodistas*. Sociología de una profesión. Barcelona 2000.
- Polo González, M.E.. "La prensa y los mayores en Castilla y León." *Revista de Ciencia y orientación familiar* 2005, No 30, pp. 73—89.
- Framing Public Life. Perspective on Media and Our Understanding of the Social World*. Eds. D.S. Reese, H.O. Gandy, A. Grant. Mahwah, New Jersey 2010.
- Sádaba T. (2001): "Origen, aplicación y límites de la »teoría del encuadre (framing) en comunicación«." *Comunicación y Sociedad* 2001, No XIV, pp. 143—175.
- Sancho F.: *En el corazón del periódico*. Pamplona 2004.
- Semetko H.A., Valkenburg P.M.: "Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News." *Journal of Communication* 2000, No 50 (2), pp. 93—109.
- Van Dijk T. (1996): "Opiniones e ideologías en la prensa, en Voces y Cultura." *Revista de Comunicación* 1996, Vol. 10, pp. 9—50.
- Wimmer R.D., Dominick J.R.: *La investigación científica de los medios de comunicación. Una introducción a sus métodos*. Barcelona 1996.

Recenzje i omówienia

Tomasz Warykiewicz

**Andrzej Biernaczyk: *Zarys problematyki czynności operacyjnych realizowanych w trybie art. 19, 19a, 19b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*,
(w:) *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu Nowoczesne technologie i praca operacyjna*,
(red.) Lech Paprzycki, Zbigniew Rau,
Warszawa, Oficyna Wolters Kluwer, 2009, ss. 987**

Problematyka szczególnych, operacyjnych uprawnień Policji, opisanych w art. art. 19, 19a i 19b, stanowi interesujący poznawczo obszar w dyskusji na temat praktycznych i legalnych aspektów stosowania tychże uprawnień przez Policję. Zagadnienie to nie traci na aktualności w świetle wzrastających zagrożeń między innymi terroryzmem. Stosowanie wskazanych ustawą narzędzi w demokratycznym państwie prawnym wzbudza dyskusję wokół możliwości i potrzeb ograniczania praw i swobód obywatelskich na rzecz sprawnego przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa obywateli. Dlatego też interesujące wydaje się zwrócenie uwagi na nadal aktualny tekst Andrzeja Biernaczyka zamieszczony w pracy zbiorowej pod redakcją Lecha Paprzyckiego i Zbigniewa Raua. Należy zauważyć, iż uprawnienia, takie jak: kontrola operacyjna, zakup kontrolowany czy przesyłka niejawnie nadzorowana, w różnym czasie, jako uprawnienia typowo policyjne, zostały skopionowane, często nieprecyzyjnie, w innych ustawach, uprawniając tym samym do ich stosowania inne służby państwowe, takie jak: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Straż Graniczna (SG), Wywiad Skarbowy, Służba

Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA)¹. Należy zadać pytanie: Co takiego szczególnego jest w tych instytucjach pracy operacyjnej, metodach i środkach, co powoduje, iż w innych rękach niż policyjne stają się one często bezużyteczne lub niewłaściwie stosowane? Odpowiedź, po części znajduje się w treści artykułu A. Biernaczyka, gdzie autor bardzo precyzyjnie opisuje zapisy art. 19 Ustawy o Policji, mówiącego o kontroli operacyjnej, stanowiącego jednocześnie podstawę rzeczową, swoisty katalog, innych uprawnień, takich jak: „zakup kontrolowany”, „kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej” czy „przesyłka niejawnie nadzorowana”. Istotą odpowiedzi na postawione pytanie jest mało zauważalny, acz niezmiernie istotny aspekt, pozostający wprawdzie w sferze *ratio legis*, którym jest nadrzędne dążenie do zdobycia dowodu przestępstwa lub informacji o źródłach dowodowych czy też sprawcy lub sprawcach. Innymi słowy, te najbardziej operacyjne z operacyjnych uprawnień Policji, zgodnie z wolą ustawodawcy i wymogami nowoczesnego państwa prawa, mają służyć pośrednio lub bezpośrednio procesowi karnemu². To właśnie powoduje, że mało wprawne w czynnościach karno-procesowych lub wręcz unikające procesu karnego służby³ nie umieją poprawnie i skutecznie stosować tych uprawnień. Ponadto, co także warte jest odnotowania, tak opisane czynności operacyjne stoją w sprzeczności z większością przyjętych definicji, choćby z poselskiego projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych⁴, w których czynności operacyjne określa się jako pozaprocesowe. Liczne przykłady, szeroko opisywane w literaturze, a także nierzadko w mediach, pokazują, jak łatwo dobrze przygotowane narzędzie w niefachowych rękach przekształca się w szkodliwe i antyspołeczne. Trudno wszakże odmówić innym niż Policja służbom korzystania choćby z kontroli operacyjnej. Ta, mocno krytykowana, szczególnie w zakresie podsłuchów telefonicznych i kontroli w Internecie, jest jednym z podstawowych narzędzi zdobywania informacji. Istota jednakże w tym, aby kontrola operacyjna nie była jedynym narzędziem rozpoznania⁵.

¹ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o Straży Granicznej; Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego; Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej.

² A. POSYTEK: *Wartość dowodowa czynności operacyjno-rozpoznawczych*. „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 3, s. 23—34.

³ ABW czy SKW są to z założenia służby działające w sferze operacyjnej. Wprawdzie posiadają uprawnienia procesowe, lecz korzystają z nich rzadko.

⁴ Poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, druk sejmowy nr 353 [[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0EE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/\\$file/353.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0EE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/$file/353.pdf)] (dostęp: 10.05.2016).

⁵ P. PODSIĘDLIK, T. CZYŁOK: *Zakup kontrolowany, przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej*. Katowice 2012.

Na szczególną uwagę zasługuje aspekt dotyczący uprawnienia do korzystania z podsłuchu i podglądu pomieszczeń. Uprawnienie to może stanowić swoistą pułapkę dla Policji, która realizując podsłuch lub podgląd pomieszczeń, naruszy mir domowy. Brak zapisu kontratypowego⁶ w ustawie, w odniesieniu do naruszenia miru domowego, w wielu przypadkach praktycznie uniemożliwia instalację urządzeń. Z tego też względu, wobec braku stosownych rozwiązań w ustawie, we wniosku o instalację umieszcza się klauzulę o nienaruszalności miru domowego. W zasadzie interpretacja zapisów ustawy nie powinna budzić wątpliwości, brak kontratypu nie pozwala na złamanie prawa, to jednak w tym przypadku chyba słusznie rozwiewa się wszelkie wątpliwości, formułując wniosek w taki sposób.

Podstawy prawne realizacji przez Policję tzw. zakupu kontrolowanego i kontrolowanego wręczenia są opisywane, lecz wobec braku dostatecznie wnikliwych badań w tej trudnej kwestii należy docenić wysiłki podejmowane przez przedstawicieli świata nauki w celu wyjaśnienia natury tych głęboko ingerujących w prawa i wolności obywatelskie uprawnień. Właśnie skomplikowana i bardzo praktyczna natura przedmiotowych uprawnień oraz brak poprawnych, z praktycznego punktu widzenia, opracowań w tym zakresie prokurują błędy w interpretacji, a także często w nazewnictwie, o czym wspomina A. Biernaczyk. Otóż ustawodawca określił jako podmiot uprawniony do realizacji tzw. zakupu kontrolowanego *sensu largo* — Policję, zawężając jedynie krąg uprawnionych do zarządzania tych czynności do Komendanta Wojewódzkiego Policji, Komendanta Głównego, a obecnie także Komendanta CBŚP⁷. Jednocześnie ustawa nie ogranicza Policji w doborze środków operacyjnych do realizacji przyznanych uprawnień. Oznacza to, że „zakup kontrolowany” czy też „kontrolowane wręczenie korzyści” mogą zostać przeprowadzone po dopełnieniu wszelkich formalności, zarówno podczas prowadzenia operacji specjalnej, jak i kombinacji operacyjnej z udziałem policjanta „działającego pod przykryciem”, kombinacji operacyjnej z udziałem osoby postronnej, która następnie zostanie świadkiem w postępowaniu karnym, lub kombinacji operacyjnej z udziałem osobowego źródła, pod warunkiem zastosowania wobec niego procedury świadka anonimowego w celu uchronienia przed dekonspiracją⁸. Zauważyć należy zatem, że dane Policji możliwości legalnej i skutecznej realizacji uprawnień z art. 19a Ustawy o Policji są wielorakie, z jednocześnie znacznym stopniem skomplikowania technologicznego i restrykcyjnymi warunkami prawnymi ich stosowania, niewynikającymi jedynie z Ustawy o Policji. W Policji za realizację uprawnień do zakupów kontrolowanych został powołany Zarząd Operacji Specjalnych

⁶ F. PRUSAK: *Kontratyp czynności operacyjno-rozpoznawczych*. „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 13.1.

⁷ Art. 19a Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.

⁸ Art. 20a pkt 1, 22.1 Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.

CBS — obecnie CBS Policji. Fakt ten jednak w żaden sposób nie umniejsza możliwości stosowania tego uprawnienia na zarządzenie Komendanta Wojewódzkiego Policji, bez udziału tej jednostki. Dziać się tak może w każdym przypadku, gdy mamy do czynienia z kombinacją operacyjną, w której do pozyskania dowodów wykorzystuje się osobę cywilną, niebędącą funkcjonariuszem. Zarząd Operacji Specjalnych CBŚP realizuje tylko te przedsięwzięcia, w których wykorzystuje się policjanta pod przykryciem. Według A. Biernaczyka jedyną jednostką Policji, która może realizować zakupy kontrolowane jest Zarząd Operacji Specjalnych CBŚP. Warto zaznaczyć, że poza Policją jednostki specjalistyczne powołane do planowania i przeprowadzania operacji specjalnych posiadają jedynie: CBA i Straż Graniczna. Bez względu na przyjmowane przez Policję w różnym czasie formy realizacji uprawnień zawartych w art. 19a Ustawy o Policji, zawsze była ona autonomiczna w ich wyborze, ograniczona jedynie warunkami realizacji i standardami prawnymi, podlegając autoryzacji prokuratora.

Istotnym — także z punktu widzenia taktyki kryminalistycznej, zwanej potocznie pracą operacyjną — uprawnieniem, zapisanym w art. 19b Ustawy o Policji, jest środek operacyjny, potocznie nazywany: „przesyłka niejawnie nadzorowana”. To bardzo potrzebne i skuteczne narzędzie w walce ze zorganizowaną przestępczością nie jest polskim pomysłem, lecz kopią dobrze funkcjonujących w innych krajach uprawnień, pozwalających rozszerzyć działanie policji wobec przemytników na terytoria innych państw, doprowadzając do pożądanego efektu procesowego i operacyjnego. W praktyce, często się zdarza, iż „przesyłka” jest częścią większego przedsięwzięcia operacyjnego, w ramach którego prowadzi się również inne kombinacje, w tym operacje specjalne. Należy podkreślić, że z operacyjnego punktu widzenia „przesyłka” jest także sama w sobie kombinacją operacyjną w pełnym tego słowa znaczeniu⁹. Jest to bardzo skomplikowane narzędzie, wymagające szczególnej staranności w obszarze legalności działań, choćby respektowania odpowiednich przepisów tych państw, na terenie których prowadzi się działania, a także w obszarze bezpieczeństwa zaangażowanych środków operacyjnych, w tym osobowych źródeł informacji i środków techniki operacyjnej. W literaturze w sposób wyczerpujący opisuje się tryb uzyskania zgody na przeprowadzenie takiej kombinacji oraz jej dokumentowanie i sposób postępowania z dowodami rzeczowymi oraz dowodami pochodzącymi ze środków technicznych¹⁰. Przesyłka niejawnie nadzorowana oraz

⁹ J.W. WÓJCIK: *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*. Warszawa 2011, s. 191.

¹⁰ A. BIERNACZYK: *Zarys problematyki czynności operacyjnych realizowanych w trybie art. 19, 19a i 19b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*. W: *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*. Red. L. PAPRZYCKI, Z. RAU. Warszawa 2009, s. 137 i nast.

zakup kontrolowany, jak wcześniej wspomniano, są kombinacjami operacyjnymi szczególnego rodzaju. I na tym kończą się podobieństwa tych narzędzi operacyjnych. Zatem, trudno zgodzić się z poglądem, prezentowanym przez niektórych autorów, z którego wynika, że przesyłka niejawnie nadzorowana jest swoistym rodzajem zakupu kontrolowanego¹¹. Otóż podobieństwa, jakie występują w obu tych uprawnieniach, sprowadzają się do tego, że: po pierwsze, uprawnienia te realizuje Policja z wykorzystaniem kombinacji operacyjnej — w obu przypadkach w formie pracy operacyjnej bezpośredniej, po wtóre, zdobyte w drodze pracy operacyjnej informacje o źródłach dowodowych oraz przedmioty, stanowiące dowody rzeczowe, są wprowadzane legalnie do procesu karnego wprost, bez uprzedniego przetworzenia wraz z oryginalną dokumentacją i nośnikami treści. Fakt, że zarówno „zakup”, jak i „przesyłka” są szczególnymi rodzajami kombinacji operacyjnej, nie daje podstaw do, przedstawionej przez autora artykułu, tezy. Zasadniczą różnicą, która dyskwalifikuje tak postawioną tezę, jest sposób zbierania dowodów dopuszczony i określony przez ustawodawcę. W „zakupie” dowody zdobywa się za pośrednictwem osoby, która wchodzi w relację przestępczą z figurantem, aby w ten sposób, chroniona kontratypem, mogła zweryfikować wcześniej uzyskane wiarygodne informacje i zatamować przestępcze działanie. W przesyłce zaś podobny efekt, lecz jedynie w odniesieniu do pojedynczego czynu, uzyskuje się dzięki technice operacyjnej i międzynarodowej współpracy. Filozofia stosowania tych uprawnień jest absolutnie odmienna, mimo że można je łączyć w ramach jednego przedsięwzięcia. W żadnym zaś razie jedno nie jest szczególną formą drugiego.

Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić jasność, o którą zadbał A. Biernaczyk, w opisie i interpretacji przepisów Ustawy o Policji, których przedmiotem są te skomplikowane narzędzia pracy operacyjnej. Wydaje się, iż może mieć to szczególne znaczenie, zwłaszcza dzisiaj, kiedy konsultuje się celowość i proponowaną treść ustawy o czynnościach operacyjnych.

¹¹ A. WOŹNIAK. R. ZAKRZEWSKI: *Nowelizacja ustawy o Policji — rozszerzenie uprawnień operacyjno-rozpoznawczych*. „Monitor Prawniczy” 1996, nr 1.

Beata Ziębińska

Małopolska Wyższa Szkoła im. J. Dietla w Krakowie

**Elżbieta Trafiałek: *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku. Między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*
Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2016,
ss. 310**

W kręgu inicjatyw badawczych i publikacyjnych Elżbiety Trafiałek znalazła się kolejna praca z obszaru polityki senioralnej. Obok oczywistych wartości poznawczych, prób uporządkowania dyskusji nad definicjami, zakresienia obszaru badawczego uwrażliwia ona czytelnika na konieczność wielowątkowego potraktowania polityki senioralnej, warunków jej kształtowania i modyfikacji. Spośród publikacji, które wzbogaciły w ostatnim czasie wiedzę na temat politologicznych wymiarów zjawiska starzenia się społeczeństw, tę wyróżnia wprowadzenie do dyskusji nowych wątków i pojęć oraz zwrócenie szczególnej uwagi na demograficzne aspekty polityki, przede wszystkim procesy migracyjne oraz na koncepcję *active ageing*. Publikacja składa się z pięciu rozdziałów, wstępu oraz zakończenia i opiera się na badaniu materiału zebranego w licznych publikacjach krajowych i zagranicznych, w tym: programów, raportów z badań i kontroli, a także na analizie artykułów prasowych.

We *Wstępie* do książki autorka prezentuje założenie, na którym opiera wywody prezentowane w kolejnych rozdziałach pracy. Polityka senioralna XXI wieku, określona przez nią innowacyjną, powinna obalać negatywne stereotypy dotyczące starzenia się i starości w różnych wymiarach, ale przede wszystkim uczyć świadomego planowania przez jednostkę i jej środowisko aktywnego starzenia się. Rolą państwa z kolei powinno być zapewnienie

minimalnych gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. Autorka w poszczególnych rozdziałach konsekwentnie pragnie dowieść słuszności tego założenia.

Rozdział pierwszy dotyczący zagadnień demograficznych, skonstruowany podobnie jak kolejne, na zasadzie prezentacji międzynarodowego wymiaru problematyki, a następnie naszkicowania zjawiska w Polsce, zwraca uwagę czytelnika na przyczyny starzenia się społeczeństw, związane głównie ze zmianą modelu życia rodzinnego, wydłużającym się trwaniem ludzkiego życia, ale także migracjami. Społeczeństwo Europy należy do najstarszych na świecie — w 2016 roku co piąty Europejczyk przekroczył sześćdziesiąty piąty rok życia, a na świecie wskaźnik ten dotyczy zaledwie 8% całej populacji. Polska należy do najszybciej starzejących się krajów Europy, ale jednocześnie prognozy dotyczące życia w zdrowiu są mniej optymistyczne niż dla państw Europy Zachodniej czy Północnej. Autorka zwraca jednak uwagę na to, że zdrowy styl życia pomagający dłużej cieszyć się sprawnością, determinowany jest wyższym poziomem wykształcenia populacji i całościową edukacją, co powinno być wskazaniem zarówno dla starzenia się w wymiarze indywidualnym, jak i planowania działań w obrębie polityki senioralnej. Warto dodać, że w tym rozdziale zasygnalizowano także osobliwości ekonomicznej strony życia polskich seniorów, określając je jako nową kwestię: narastające zróżnicowanie dochodów uzyskiwanych w kraju ze źródeł niezarobkowych oraz coraz większy udział pobierających emerytury w wysokości powyżej przeciętnego wynagrodzenia. W rozdziale rozpoczyna się także dyskusja nad zasadniczymi problemami starzejącego się społeczeństwa: efektywnością systemu emerytalnego oraz systemu opieki nad seniorem. Autorka zadaje pytania dotyczące idei solidaryzmu pokoleniowego i ryzyka związanego z jej wdrażaniem w warunkach charakteryzujących się destabilizacją życia rodzin, bezrobociem młodych, niesamodzielną ekonomiczną pracujących oraz potrzebą opieki coraz liczniejszej grupy osób niesamodzielných.

Rozdział drugi to syntetyczny przegląd badań i inicjatyw społecznych związanych z problemami starzenia się. Autorka skupia uwagę na zaleceniach zmierzających do poprawy jakości życia seniorów proponowanych między innymi w wymiarze ponadnarodowym przez Komisję Europejską, a w wymiarze krajowym — przez ministerialny Departament Polityki Senioralnej. Przegląd tych inicjatyw dokonywany jest w kontekście rozważań na temat bezpieczeństwa społecznego, socjalnego i demograficznego uwarunkowanych wpływami polityki ludnościowej, rodzinnej i migracyjnej. Słusznie, po raz kolejny, zwraca uwagę na rangę problemów migracyjnych w procesie starzenia się społeczeństw i przywołuje teorię trzeciego przejścia demograficznego. Warto zatrzymać się nad zaprezentowanym podejściem, rzadkim dotychczas w publikacjach gerontologicznych, nawiązującym do dywidendy demograficznej, a obrazującym związek między problemami demograficznymi

mi i gospodarczymi — że wzrost wielkości populacji w wieku produkcyjnym wpływa pozytywnie na wzrost gospodarczy. Nietrudno zauważyć, że autorka wielokrotnie wskazuje w publikacji na silny związek między rynkiem pracy, ściślej: aktywnością zawodową osób po pięćdziesiątym roku życia, a efektywnością systemów emerytalnych, szerzej: także gospodarki. W kontekst dyskusji na temat bezpieczeństwa socjalnego wpleciony został ciekawy fragment prezentujący istotne, szczególnie z punktu widzenia analizujących polski system emerytalny, cechy zagranicznych systemów zabezpieczających na starość — szwedzkiego, brytyjskiego i niemieckiego. Prezentując uwagi na temat systemu polskiego, wspomniano o szwedzkich emeryturach gwarantowanych, podkreślając, że system szwedzki mający charakter repartycyjno-kapitałowy i opierający się na zdefiniowanej składce, z jednej strony motywuje do wydłużenia czasu aktywności zawodowej, z drugiej — gwarantuje ochronę przed ubóstwem w starości. W dalszej części rozdziału autorka prezentuje także wiele inicjatyw oraz koncepcji europejskich i krajowych związanych z polityką aktywnego starzenia się. Wspomnieć można choćby Międzynarodowy Rok Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, w którym zaczęto upowszechniać *active ageing*. Krytycznie odnosi się autorka publikacji do krajowych struktur organizacyjnych i programów mających wspierać ludzi starszych, uznając, że działania te cechuje przerost formy nad treścią, a idea skutecznego wspierania seniorów jest zniekształcana nadmiarem biurokracji. Rozważania tej części pracy kończy ciekawym spletem prezentacji faktów i własnych opinii związanych z polityką migracyjną. Pokazując zróżnicowane podejścia do tej polityki w Niemczech, Szwecji czy Francji, postrzega procesy imigracyjne zarówno jako szanse na rozwiązanie problemów starzenia się społeczeństw, jak i jako zagrożenie terroryzmem i bezrobociem. Odnosząc się do sytuacji Polski, wspomina o korzyściach płynących z imigracji Ukraińców i innych sąsiadów zza wschodniej granicy, jednocześnie dostrzegając bariery w asymilacji imigrantów muzułmańskich.

Rozdział trzeci czyta się z dużym zaciekawieniem, gdyż obok rozważań natury ogólnej przytoczone są liczne przykłady dobrze oddające badaną problematykę. Autorka zwraca tu uwagę na fakt, iż najstarsza część populacji w Polsce charakteryzuje się złym stanem zdrowia, singularyzacją czy ograniczeniem udziału w życiu społecznym. Seniorzy są zazwyczaj aktywni jedynie w środowisku rodzinnym, grupie wyznaniowej czy w bliskim sąsiedztwie, a tylko nieliczni pozostają aktywni zawodowo. Tym zjawiskom niejednokrotnie towarzyszy eurosieroctwo czy popadanie w długi, wynikające z chęci, by pomóc swoim dzieciom w spłacie kredytów. W omawianym rozdziale zainteresowanie budzi także porządkujące, w formie tabelarycznej, zestawienie źródeł dyskryminacji seniorów. Podczas dyskusji nad dyskryminacją seniorów wspomina jednak autorka o zjawisku adułytyzmu, przeciwstawiając je ageizmowi. Przywołuje ekspercki raport Biura Rzecznika Praw

Obywatelskich, w świetle którego dyskryminacja seniorów w Polsce nie jest zjawiskiem niepokojącym, a zmian wymagają jedynie postawy wobec starości, seniorów i skutków, jakie generuje nowa struktura demograficzna. W kolejnej części rozdziału, dotyczącej samotności i osamotnienia, wymienia obiektywne wskaźniki tych stanów, zwracając uwagę na trudne do rozpoznania subiektywne ich aspekty. Píše: „[...] można żyć z rodziną i cierpieć z powodu osamotnienia [...], ale można żyć samotnie i nie odczuwać osamotnienia” (s. 147). Podczas omawiania tych zagadnień autorka kieruje uwagę czytelnika na konfrontację przeszłej i współczesnej funkcji rodziny. Obecna niepewność zatrudnienia doświadczana przez pokolenie pracujących, migracje zarobkowe oraz wiążące się z tymi zjawiskami rozpady rodzin nie rodzą motywacji do tego, by opiekować się niesprawnymi seniorami. Autorka po raz kolejny podkreśla tu znaczenie wspomagania rozwoju instytucji wspierających rodziny w trudzie codziennej opieki, pielęgnacji i wsparcia. Wprawdzie wspomina o trwałych przekonaniach najstarszych, że opieka rodzinna jest trudna do zastąpienia, a jej brak to smutek starości, ale jednocześnie dowodzi, że ostateczny wymiar starości zależy od samych zainteresowanych — od ich całościowego doświadczenia i stosunku do opiekunów. W trzecim rozdziale wyeksponowano także, wiążącą się ściśle z polityką senioralną, problematykę bezpieczeństwa zdrowotnego. Populację ludzi starszych charakteryzuje wielochorobowość i niepełnosprawność, ale nie towarzyszy tym zjawiskom pożądany rozwój systemu opieki zdrowotnej. W Polsce brakuje instytucji służby zdrowia wyspecjalizowanych w leczeniu chorób wieku podeszłego, niewystarczająca jest też liczba specjalistów, a liczba łóżek geriatrycznych jest dziesięciokrotnie niższa niż sugerowana przez standardy unijne — przy tym wydatki na służbę zdrowia należą do najwyższych w Europie. Rozdział wieńczy dyskusja na temat profilaktyki dyskryminacji seniorów. W jej konkluzji autorka słusznie wskazuje, iż prawo zabrania dyskryminacji ze względu na wiek, ale o faktycznym uczestnictwie w życiu społecznym decydują z jednej strony obyczaje, moda, kondycja gospodarcza, a z drugiej czynniki indywidualne, takie jak choćby poziom wykształcenia i chęć ciągłego poszerzania wiedzy.

W rozdziale czwartym autorka omawia różne ujęcia teoretyczne kapitału społecznego, a w ich kontekście zwraca uwagę na potencjał ekonomiczny, opiekuńczy, polityczny czy kulturowy ludzi starszych. Odwołaniu się do kategorii kapitału społecznego seniorów towarzyszy wyszczególnienie zasad innowacyjnego działania na ich rzecz. Propozycje Elżbiety Trafiałek odnoszą się do rezentowanych w międzynarodowych dokumentach, raportach z badań, koncepcji *active ageing*, wynikają z bacznej obserwacji polskiej rzeczywistości. Warto przytoczyć tylko kilka z nich: promocja zasad aktywnego starzenia się, organizowanie wsparcia w miejscu zamieszkania, dezinstytucjonalizacja opieki, wsparcie rodzin w opiece czy kształcenie w zawodach

towarzyszących pracy socjalnej. Innowacyjna polityka senioralna powinna zachęcać do jak najdłuższego kontynuowania pracy zawodowej, całożyciowej edukacji, aktywności obywatelskiej, powinna zwracać uwagę na relacje międzypokoleniowe oraz rozwijać rynek usług zdrowotnych i opiekuńczych. Zdaniem autorki, powodzenie we wprowadzaniu tych zmian zależy od kultury, współpracy administracji publicznej, sektora pozarządowego oraz instytucji prywatnych. Pożądane jest, by towarzyszyły temu interdyscyplinarność i apolityczność. Autorka konsekwentnie krytykuje rozdawnictwo i rozszerzanie uprawnień socjalnych, zwraca przy tym uwagę na indywidualną odpowiedzialność, a czytelnik ma okazję zapoznać się z takim spojrzeniem, choćby w tym oto fragmencie: „[...] indywidualna przezorność, podobnie jak i wysoki status społeczno-ekonomiczny przed przejściem na emeryturę [...] — umożliwiają samodzielne finansowanie potrzeb, a nierzadko i udzielanie wsparcia ekonomicznego bliskim. Innym, o ograniczonej sprawności, samodzielności i braku dostępu do rodzinnego wsparcia, organizowanie i finansowanie opieki z funduszy publicznych bądź samorządowych jest konieczne, ale powinno być kontrolowane i monitorowane” (s. 205).

Rozdział piąty jest w istocie próbą przeprowadzenia debaty nad czynnikami rozwoju „srebrnej gospodarki”, szeroko rozumianego rynku otwartego na specyficzne potrzeby starszej populacji. „Srebrna gospodarka” oferuje miejsca pracy przy tworzeniu produktów i usług poprawiających jakość życia, w konsekwencji przyczynia się do rozwoju gospodarczego. Odwołując się do prognoz Komisji Europejskiej i Banku Światowego Elżbieta Trafiałek pisze, że przy niezmiennych się uwarunkowaniach, w roku 2020 nastąpi spowolnienie wzrostu gospodarczego w Europie. Można temu zapobiec poprzez rozwój edukacji całożyciowej, sektora opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego i stabilizację rynku pracy, na przykład przedłużając wiek aktywności zawodowej. W Polsce aktywność ta, w przypadku osób w wieku 55—64, należy do najniższych w Europie. Autorka cytuje prognozy analityków mówiące o tym, że spadek wysokości emerytur, szczególnie w warunkach obniżania progów emerytalnych, jest w Polsce nieunikniony. W kolejnych częściach rozdziału ponownie dostrzega się konsekwencję w prezentacji stanowiska promującego aktywne starzenie się, tym razem to szeroka dyskusja nad: imperatywem kształcenia ustawicznego, poradnictwem zawodowym oraz partycypacją w życiu społecznym. Czytelnika może tu zaciekawić trafne spostrzeżenie na temat charakteru współczesnej pomocy społecznej — nieodpowiadającego wyzwaniom starzejącego się społeczeństwa, wykluczeniu cyfrowemu i globalizacji. Rozdział kończy zbiór innowacyjnych propozycji dla polityki senioralnej. Zakończenie książki można potraktować jako instruktaż polityki senioralnej tworzonej na poziomie krajowym i samorządowym.

Książka stanowi dobry punkt wyjścia do dalszych badań nad takimi problemami, jak uwarunkowania polityki *active ageing* w Polsce — polity-

ki uwzględniającej koncepcje budzące szerokie dyskusje w międzynarodowym środowisku naukowym (krytyczną perspektywę prezentuje np. profesor Christopher Philipson z Univerity of Manchester) czy uwarunkowania opieki rodzinnej nad seniorami. Skłania też czytelnika do refleksji nad rolą międzynarodowych ustaleń wiążących się z polityką senioralną i z oczywistych względów powinna zainteresować ludzi nauki zajmujących się tą problematyką. Książka adresowana jest również do studentów przygotowujących prace badawcze głównie z nauk społecznych i ekonomicznych, dla których przydatne mogą być szczególnie wątki poświęcone przeglądowi i systematyzacji literatury przedmiotu, zwłaszcza jednak kierowana jest do praktykujących polityków i pracowników instytucji społecznych. Publikacja nie tylko jest dobrym przykładem pisarstwa naukowego, wyróżnia się klarownym układem treści, szerokim doбором literatury i dokumentów, lecz także zacięka-
wia przykładami absurdów życia społecznego, które zachęcają czytelnika do wnikliwej obserwacji rzeczywistości.

Katarzyna Czornik
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Miron Łakomy
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Sprawozdanie z konferencji naukowej na temat „Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo międzynarodowe w kontekście konfliktu ukraińskiego”

W dniu 10 grudnia 2015 roku Zakład Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach zorganizowały konferencję naukową na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego na temat: „Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo międzynarodowe w kontekście konfliktu ukraińskiego”. W konferencji uczestniczyli czołowi badacze stosunków międzynarodowych z największych ośrodków akademickich naszego kraju (m.in. Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Centrum Szkolenia Obrony przez Bronią Masowego Rażenia Akademii Obrony Narodowej, Uczelni Łazarskiego, Akademii im. A.F. Modrzewskiego w Krakowie). Konferencja została objęta patronatami honorowymi JM Rektora Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, prof. zw. dr. hab. Wiesława Banysia, Dziekana Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, prof. zw. dr. hab. Wiesława Kaczanowicza, Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, gen. broni Marka Tomaszyckiego oraz Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Pawła Solocha. Patronat medialny sprawowały TVP Katowice oraz portal Defence24.pl.

Konferencja stanowiła podsumowanie drugiego projektu badawczego realizowanego wspólnie przez Zakład Stosunków Międzynarodowych INPiDz

UŚ, Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach (działający w ramach sieci informacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP) oraz naukowców z wiodących polskich uczelni i noszącego tytuł: *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne*. Celem zarówno konferencji, jak i projektu badawczego było zdiagnozowanie podstawowych wyzwań i zagrożeń stojących przed Polską w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013—2015, ukazanie ich najważniejszych konsekwencji dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski oraz ocena polityki władz RP wobec stron tego konfliktu, a także sposobów jego rozwiązania. Wśród innych celów konferencji należy wymienić: wskazanie reperkusji kryzysu i konfliktu ukraińskiego dla polityki wschodniej Polski, omówienie jego znaczenia dla relacji polsko-rosyjskich i polsko-ukraińskich, a także omówienie głównych implikacji tego konfliktu dla polityki państw członkowskich NATO i UE.

Obrady zostały zainaugurowane wystąpieniami: Dziekana Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego prof. zw. dr. hab. Wiesława Kaczanowicza, Dyrektora Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego dr. hab. prof. UŚ Mariusza Kolczyńskiego oraz Kierownika Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego prof. dr. hab. Mieczysława Stolarczyka.

Debatę podzielono na trzy panele tematyczne. Pierwszy z nich zatytułowany „Uwarunkowania i przebieg kryzysu i konfliktu ukraińskiego” poświęcono przedstawieniu najważniejszych uwarunkowań oraz przebiegu kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Doktor Miron Lakomy na wstępie wskazał szereg czynników, które determinowały charakter zarówno kryzysu, jak i późniejszego konfliktu, w tym: podziały społeczne, kulturowe, polityczne i ideologiczne na Ukrainie, rolę oligarchów, znaczenie Ukrainy dla Polski, Rosji oraz państw zachodnich, a także błędy popełnione przez Wiktora Janukowycza. Podkreślił, iż wybuch wojny ukraińsko-rosyjskiej został zdeterminowany splotem wielu niekorzystnych czynników, o charakterze zarówno egzogennym, jak i endogennym. W drugim wystąpieniu dr hab. Jarosław Tomasiewicz z Instytutu Historii Uniwersytetu Śląskiego omówił ideologię, struktury oraz działalność skrajnej prawicy nacjonalistycznej na Ukrainie. Prelegent wskazał na propagandowe i militarne wzmocnienie nacjonalistycznych ugrupowań w tym kraju, co potencjalnie może destabilizować sytuację w nim, a także generować zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski. Doktor Maciej Raś z Uniwersytetu Warszawskiego podjął z kolei problem polityki Rosji wobec Ukrainy oraz wynikających z tego konsekwencji dla ładu międzynarodowego w Europie. Według niego, rywalizacja o wpływy na obszarze poradzieckim pozostanie jedną z głównych przyczyn sporów na

linii Federacja Rosyjska — państwa zachodnie. Doktor Spasimir Domaradzki reprezentujący Uczelnię Łazarskiego w Krakowie zarysował podstawy polityki prezydenta Bronisława Komorowskiego wobec Ukrainy, co określił mianem „doktryny Komorowskiego”. Jej podstawą była chęć osiągnięcia sukcesu w polskiej polityce wschodniej przez doprowadzenie do podpisania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE. W przedostatnim wystąpieniu w ramach pierwszego panelu prof. dr hab. Marcin Lasoń z Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego przedstawił wyniki swoich badań przeprowadzonych wśród ukraińskich studentów w Polsce oraz ich percepcji zarówno charakteru konfliktu w Donbasie, jak i zaangażowania weń Polski. Wykazały one między innymi, iż Federacja Rosyjska jest postrzegana przez nich jako sprawczyni konfliktu zbrojnego na Ukrainie. Wysuwali oni również zastrzeżenia wobec polityki państw zachodnich, które niedostatecznie wsparły nowe władze w Kijowie. W ostatnim wystąpieniu w ramach pierwszego panelu przedstawicielki Zakładu Dziennikarstwa Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstw Uniwersytetu Śląskiego dr Dagmara Głuszek-Szafraniec oraz dr Patrycja Szostok omówiły percepcję wydarzeń na Majdanie w polskich, rosyjskich i niemieckich tygodnikach. Stwierdziły, iż Ukraina jest w nich przedstawiana jako państwo, które nie ma realnego wpływu na przebieg konfliktu. Ponadto, prasa poszczególnych krajów zasadniczo różniła się, jeśli chodzi o sposób przedstawiania wydarzeń w Donbasie. Prelegentki podkreśliły stonowany sposób wypowiedzi w prasie niemieckiej i rosyjskiej.

W ramach dyskusji prelegentów pytano między innymi o charakter nacjonalizmu ukraińskiego oraz politykę zagraniczną Federacji Rosyjskiej w kontekście konfliktu ukraińskiego. Podjęto także wątek stosunku niemieckich mediów do wojny na Ukrainie.

Drugi panel konferencji zatytułowano „Implikacje konfliktu ukraińskiego dla bezpieczeństwa Polski i bezpieczeństwa międzynarodowego w subregionie środkowoeuropejskim”. Jako pierwszy wystąpił płk dr Włodzimierz Wątor reprezentujący Uniwersytet Śląski oraz Centrum Szkolenia Obrony przed Bronią Masowego Rażenia w SZ RP (Akademia Obrony Narodowej). Swoją prelekcję poświęcił problematyce wzmacniania potencjału obronnego Polski na podstawie najważniejszych wniosków, które płyną z walk w Donbasie. Włodzimierz Wątor porównał między innymi potencjały militarne Polski oraz Rosji, a także określił perspektywy ich rozwoju na najbliższe lata. Drugie wystąpienie panelowe dr. Krzysztofa Książopolskiego ze Szkoły Głównej Handlowej zostało podzielone na dwie części. W pierwszej omówił on konsekwencje wojny dla bezpieczeństwa energetycznego. Natomiast część drugą poświęcił polityce klimatycznej RP w kontekście wydarzeń w Europie Wschodniej. Kolejna prelegentka, mgr Monika Szynol z Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwer-

sytetu Śląskiego, skupiła się na pomocy rozwojowej Polski wobec Ukrainy. Omówiła jej uwarunkowania oraz przebieg od momentu powstania niepodległej Ukrainy aż do wydarzeń Euromajdanu. Podkreśliła niewystarczającą skalę wsparcia, którego udzieliła RP wschodniemu sąsiadowi w latach 2013—2015. Według prelegentki konieczne byłoby wzmożenie działań humanitarnych ze strony Polski w reakcji na skutki konfliktu w Donbasie. Profesor dr hab. Robert Borkowski z Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie podjął z kolei w swoim wystąpieniu wątek dekompozycji Grupy Wyszehradzkiej wskutek błędów popełnionych przez decydentów polityki zagranicznej Polski w okresie kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Jak stwierdził, dekompozycja Grupy Wyszehradzkiej wpisuje się w proces narastania sprzeczności interesów w Unii Europejskiej. Ostatnie wystąpienie w tym panelu, wygłoszone przez mgr Agnieszkę Miarękę z Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz UŚ zostało poświęcone implikacjom konfliktu ukraińskiego dla bezpieczeństwa państw nadbałtyckich. Prelegentka postawiła tezę, iż Polska mogłaby stać się ważnym partnerem państw nadbałtyckich, które czują się szczególnie zagrożone ze strony Federacji Rosyjskiej. W ten sposób RP umocniłaby swoją pozycję w regionie.

W dyskusji skupiono się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem militarnym. Pytania kierowane głównie do płk. dr. Włodzimierza Wątoro dotyczyły sensu posiadania przez Polskę broni atomowej w kontekście stosunków z Rosją, a także perspektywy współpracy między Siłami Zbrojnymi RP a Strażą Graniczną.

Ostatni panel został zatytułowany „Implikacje konfliktu ukraińskiego dla bezpieczeństwa międzynarodowego w wymiarze ogólnoeuropejskim i globalnym”. Jako pierwsza wystąpiła dr Katarzyna Czornik z Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz UŚ, która omówiła najważniejsze aspekty relacji amerykańsko-rosyjskich w latach 2013—2015. Prelegentka wskazała, że Polska postrzega Ukrainę w kategoriach strategicznego sojusznika, po stronie którego należy stanąć niemal bezwarunkowo, zwłaszcza w przypadku konfliktu z Rosją. Zagrożenie dla suwerenności Ukrainy przez liczne polskie elity, a także znaczną część społeczeństwa, traktowane jest jako zagrożenie dla suwerenności Polski. Polskie władze w zaistniałej sytuacji oczekują zatem od Stanów Zjednoczonych bezwzględnego wsparcia, które będzie sygnałem dla Moskwy, że Waszyngton i Warszawa mówią jednym głosem. Wyekspozowała, iż stanowisko RP nie do końca jest kompatybilne i współmierne ze stanowiskiem USA. Drugie wystąpienie w panelu, wygłoszone przez Kierownika Zakładu Stosunków Międzynarodowych prof. dr. hab. Mieczysława Stolarczyka, zostało poświęcone zbieżności i różnicom stanowisk Polski i Niemiec wobec wydarzeń w Europie Wschodniej. Profesor Mieczysław Stolarczyk wskazał na rosnącą rolę RFN jako jedną z implikacji konfliktu na Ukrainie. Według prelegenta, w stanowisku Polski i Niemiec wobec kry-

zysu oraz konfliktu na wschodzie Ukrainy, obok zbieżności, występowały w omawianym okresie także istotne różnice. Największy stopień zbieżności stanowisk zaznaczał się w takich sprawach, jak: czynniki sprawcze kryzysu i konfliktu ukraińskiego, w tym przede wszystkim polityka Rosji, oraz sankcje ekonomiczne nałożone na Rosję przez państwa członkowskie UE i inne państwa Zachodu. Natomiast największe różnice w stanowisku Polski i Niemiec w kontekście podjętego tematu dotyczyły następujących kwestii: stopnia bezpośredniego zaangażowania polskiej i niemieckiej klasy politycznej w tzw. rewolucję ukraińską; politycznej izolacji Rosji na arenie międzynarodowej, skali obaw dotyczących zagrożenia militarnego ze strony Rosji; stopnia zaangażowania rządu polskiego i niemieckiego w deeskalację konfliktu we wschodniej Ukrainie; stanowiska Polski i Niemiec wobec członkostwa Ukrainy w UE oraz w NATO. Generalnie rzecz ujmując, nadal dużą niewiadomą jest, w jakim stopniu kryzys i konflikt ukraiński wpłyną w dłuższej perspektywie na zmiany w dotychczasowej polityce wschodniej Polski i Niemiec, w tym przede wszystkim w ich polityce wobec Rosji i Ukrainy. Według prof. dr. hab. M. Stolarczyka kryzys i konflikt ukraiński wykazały małą efektywność dotychczasowej polityki wschodniej Polski. Zmusiły także polityków niemieckich do bardziej krytycznej oceny władz Rosji i postrzegania roli Rosji w systemie międzynarodowym. W tym kontekście, według prelegenta, pojawiło się zasadnicze pytanie o to, jakie będą średnio- i długofalowe implikacje konfliktu ukraińskiego dla modyfikacji bądź zasadniczej zmiany dotychczasowej niemieckiej *Ostpolitik*? Jako kolejna głos zabrała dr Małgorzata Kubicka z Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz UŚ, która omówiła wpływ zachodnich sankcji na sytuację gospodarczą Federacji Rosyjskiej. Wreszcie, w ostatnim wystąpieniu mgr Tomasz Okraska z Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz UŚ omówił charakter relacji między Federacją Rosyjską a Chińską Republiką Ludową w okresie konfliktu ukraińskiego. Według mgr. Okraski Chiny skorzystały na konflikcie ukraińskim, z jednej strony, zyskując na osłabieniu Rosji, a z drugiej zdobywając wiedzę na temat sposobu reakcji państw zachodnich na zaistniałą sytuację.

Kończąc konferencję dyskusja została poświęcona przede wszystkim polemice związanej z charakterem amerykańskiej oraz polskiej polityki wobec konfliktu ukraińskiego. Przedstawicielka uniwersytetu w Donbasie doc. Natalia Mienenowa krytycznie oceniała brak militarnego zaangażowania tych państw po stronie Kijowa, wskazując iż Ukraina jest ich strategicznym partnerem. Takie stanowisko wywołało jednak żywą polemikę wśród uczestników konferencji.

Wymiernym efektem przeprowadzonego projektu badawczego, który wieńczyła konferencja, jest praca zbiorowa poświęcona implikacjom wojny ukraińskiej dla Polski oraz bliższego i dalszego otoczenia międzynarodowego: *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*.

stwa Polski (red. M. Stolarczyk, K. Czornik, M. Lakomy, Katowice 2015, ss. 444). Spotkanie to było także okazją do wymiany poglądów między polskimi i zagranicznymi badaczami stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa, a także przedstawicielami służb mundurowych. Organizatorzy konferencji mają nadzieję, iż wnioski z przeprowadzonej dyskusji znajdą odzew w praktyce polskiej polityki zagranicznej oraz działalności służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo RP.

Noty o Autorach*

Andrzej Chodubski (polbsl@univgd.pl) — doktor habilitowany, profesor zwyczajny, Uniwersytet Gdański, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Politologii, Zakład Teorii Polityki. Autor licznych publikacji poświęconych tematyce badań metodologicznych, mniejszościom narodowym i etnicznym, Polonii oraz przemianom cywilizacyjno-kulturowym na świecie.

Adam Hołub (adahol@wp.pl) — doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, doktor nauk humanistycznych w zakresie historii, profesor nadzwyczajny w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie w Instytucie badań nad przestępczością kryminalną i terroryzmem. Zajmuje się badaniami nad ekstremizmem i radykalizmem oraz niemieckim systemem politycznym. Wybrane publikacje: *Podstawowe problemy polityczne świata w przekazie skrajnej lewicy i prawicy w Niemczech na początku XXI wieku*. Olsztyn 2012; *Współczesne partie radykalnej lewicy w Republice Federalnej Niemiec. Nowa rzeczywistość — stare cele?* Olsztyn 2013; *Polityczny ekstremizm, radykalizm jako zagrożenie dla systemu politycznego państwa — problemy definicyjne*. W: *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*. Red. P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Rajchel. Warszawa 2012, s. 48—61; *Radykalizm polityczny a samorząd lokalny*. W: *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*. Red. D. Plecka, Z. Osmólska. Toruń 2014, s. 38—48; *Niemieckie „pakiety antyterrorystyczne” — odpowiedź na zagrożenie terroryzmem XXI wieku*. W: *Polska Ustawa antyterrorystyczna — Odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*. Red. W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński. Szczytno 2016, s. 139—151.

* Według kolejności zamieszczenia w zbiorze.

Jan Iwanek (jan.iwanek@us.edu.pl) — prawnik, politolog, dr hab., profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Śląskiego, kierownik Zakładu Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa. Badacz systemów politycznych państw demokratycznych, w szczególności Hiszpanii oraz teorii demokracji. Poza tym zajmuje się badaniem polityki zagranicznej USA wobec Ameryki Łacińskiej. Aktywnie współpracuje z ośrodkami akademickimi Hiszpanii. Ostatnie ważniejsze publikacje: Redakcja i współautorstwo książek: *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*. Toruń 2014; *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 1—3. Toruń 2014. Autor monografii *Konflikt o Kanał Panamski*. Warszawa 2013.

Sabina Grabowska (chatazawsia@wp.pl) — dr hab., prof. nadzw. Uniwersytetu Rzeszowskiego, kierownik Zakładu Teorii Państwa, Prawa i Polityki. Redaktor Naczelna Przeglądu Prawa Konstytucyjnego, członek Constitutional Law Journal's Network oraz Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego. Nagroda Rektora UR III st. — 2004; Nagroda Rektora UR II st. — 2013; stypendystka Krajowego Stypendium Wyjazdowego Fundacji na rzecz Nauki Polskiej 2006; staż naukowy w Uniwersytecie Pawła Józefa Szafarika w Koszycach, Słowacja — 2008; wizyta studyjna w Staffordshire University (Wielka Brytania) 2010; the visiting prof. Uniwersytetu Pawła Józefa Szafarika w Koszycy, Słowacja 2015; autorka i redaktorka ponad 80 publikacji, organizatorka ponad 20 konferencji naukowych.

Małgorzata Domagała (malgorzata.domagala@us.edu.pl) — doktor nauk humanistycznych, pracownik naukowo-dydaktyczny w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego. Członek Senatu Uniwersytetu Śląskiego. Zainteresowania badawcze koncentrują się na przemianach współczesnych systemów politycznych, porównawczym prawie konstytucyjnym, zagadnieniach teorii demokracji, decentralizacji i teoriach federalizmu. Wybrane publikacje: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej. Teoria — historia*. T.1. Red. M. Domagała, J. Iwanek. Toruń 2014; *Demokracja w dobie globalizacji*. Red. M. Domagała, J. Iwanek. Katowice 2008; *Rozwiązania autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. Red. J. Iwanek, R. Radek. Toruń 2014; *Bias, czyli deformacje brytyjskiego systemu wyborczego*. W: *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*. Red. J. Iwanek. Toruń 2014; *Europejskie oblicza federalizmu-reforma ustrojowa Belgii*. W: *Proces integracji Polski z Unią Europejską*. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk. Katowice 2001; *Suwerenność państwa, a procesy integracji transnarodowej i decentralizacji*. W: *Demokracja, liberalizm społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*. Red. W. Kaute. Katowice 2004; *Z zagadnień decentrali-*

zacji w państwie współczesnym. W: *Oblicza decentralizmu*. Red. J. Iwanek. Katowice 1996.

Andrzej Rudowski (a.rudowski@uksw.edu.pl) — doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Instytucji i Zachowań Politycznych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Na stałe współpracuje z Studium Generale Europa w Warszawie. Główne obszary zainteresowań: edukacja i kształcenie obywatelskie, problematyka jakości demokracji, systemy polityczne i partie polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej. Ostatnio opublikował między innymi: *Europa w kryzysie — perspektywa stosunków międzynarodowych* (współautor R. Zendrowski). W: *Dlaczego europeistyka? Europa w czasie kryzysu*. Red. A. Skolimowska, K. Grzybowska-Walecka. Warszawa 2015; *Wychowanie obywatelskie jako czynnik bezpieczeństwa ustrojowego? Doświadczenia z kształtowaniem paradygmatu i praktyką kształcenia w okresie Polski Ludowej*. W: *Międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa*. Red. K. Cebul. A. Rudowski. Warszawa 2015.

Marcin Dobrowolski (dobrowolski_marcin@tlen.pl) — magister politologii, student prawa, doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania badawcze skupiają się na zagadnieniach przywództwa politycznego osób zajmujących stanowiska w naczelnych organach władzy, stosunkach polityczno-prawnych między legislaturą i egzekutywą w Rzeczypospolitej Polskiej i innych państwach o demokratycznym reżimie politycznym, a także deformacji prawa wyborczego motywowanych politycznie. Wybrane publikacje: *Ingerencje w próg wiekowy czynnego prawa wyborczego w świetle ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*. Red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka. Warszawa 2015 (ss. 81—99); *Polityczne uwarunkowania reform prawa wyborczego w wyborach do parlamentu w Rzeczypospolitej Polskiej (1991—2011)*. „Społeczeństwo i Polityka” 2013, nr 4 (ss. 196—218).

Jarosław Jendrysko (jarek.jendrysko@gmail.com) — magister politologii, doktorant nauk politycznych. Zainteresowanie państwami Europy Środkowo-Wschodniej ze szczególnym uwzględnieniem Polski i Rosji.

Łukasz Wilkoń (lukaszwilkon@gmail.com) — doktorant Uniwersytetu Śląskiego. Jego badania naukowe skupiają się na problemach politologicznych Włoch oraz krajów Europy środkowej w XX i w XXI wieku. W związku z kilkunastoletnim pobytem we Włoszech, studiami na Wydziale Nauk Politycznych w Università degli studi di Napoli „L’Orientale” oraz możliwością bliższego zapoznania się z zasadami funkcjonowania społeczeństwa włoskiego (środki masowego przekazu, studia, lektury i dyskusje) szczególnie zainteresowały

go włoskie partie polityczne i związana z tym teoria systemów politycznych. Jako obserwator bieżącej polityki i życia społecznego zwrócił uwagę na zjawisko popularności Silvia Berlusconi'ego oraz jego drogę od telewizyjnej propagandy, po skuteczne starania o zdobycie pozycji lidera partii. Fakt ten pozwolił mu określić rolę nowoczesnych instrumentów marketingowych oraz profesjonalnego zaplecza doradców w osiąganiu sukcesu partii personalistycznych. Mediatyzacja życia politycznego, populizm jako jeden ze środków komunikowania się liderów z elektoratem, język jako narzędzie manipulacji — to najciekawsze zjawiska włoskiej sceny politycznej, interesujące zarówno politologów, jak i językoznawców. Temat ten stał się przedmiotem jego wystąpienia na międzynarodowej konferencji w Tarnowie, w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej, pod hasłem „Świat słowa” (21—22 maja 2015). W kręgu zainteresowań badawczych znajduje się też problematyka bałkańska, źródła konfliktów narodowych i etnicznych, historia upadku Jugosławii oraz przemiany polityczne i społeczne w krajach Europy środkowej, zwłaszcza ich droga (w tym Polski) do Unii Europejskiej. Jest autorem publikacji: *Silvio Berlusconi i Forza Italia w latach 1994—2006*. Tuchów 2007 (książka recenzowana przez dwóch włoskich profesorów zwyczajnych: Carlo Vecce oraz Giuseppe Cataldiego); *Język polityki Silvia Berlusconi'ego na tle wybranych zjawisk*. W: *Świat słowa*. Red. K. Choińska i M. Pachowicz. Tarnów 2017 (po recenzjach, w druku).

Bożena Zasepa (bozena.zasepa@us.edu.pl) — doktor nauk humanistycznych. Od 1999 r. zatrudniona w Zakładzie Polityki Społecznej w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jej zainteresowania naukowe obejmują problematykę demografii, w tym polityki ludnościowej, polityki rodzinnej i zabezpieczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem systemów zabezpieczenia emerytalnego. Członkini Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, redaktor tematyczny z zakresu polityki społecznej w Zespole Redakcyjnym czasopisma naukowego „Political Preferences”. Współpracuje w charakterze eksperta z otoczeniem Uczelni, m.in. z samorządem regionalnym województwa śląskiego, ROPS Województwa Śląskiego, organizacjami pozarządowymi i mediami lokalnymi. Wybrane publikacje: *Wybrane problemy polityki społecznej*. Współautorzy: P. Grzywna, J. Lustig, M. Mitręga, N. Stepień-Lampa. Katowice 2016; *Social Reforms in the Transformation period* (współautorzy: M. Mitręga, N. Stepień-Lampa, P. Grzywna). In: *Democratization Processes in Poland and Slovenia: Comparative Study*. Ed. A. Turska-Kawa, M. Haček. Ljubljana 2016; *Wzorce formowania i funkcjonowania rodzin w województwie śląskim na poziomie podregionów w latach 2002—2013*. W: „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 290 [Red. A. Rączaszek, W. Koczur]; *Pracownicze programy emerytalne jako*

przykład udziału pracodawców w organizowaniu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce. W: *Kulturowe, społeczne i etyczne uwarunkowania biznesu, gospodarki i zarządzania*. Red. P. Karczewski, H. Kretek. Opole 2014; *Prognozy demograficzne dla Polski do roku 2050 — analiza wybranych aspektów procesu starzenia się populacji*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”, T. 14. Red. J. Iwanek, R. Głajcar. Katowice 2015.

Błażej Jewartowski (b.jewartowski@wspol.edu.pl) — magister, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Oficer policji, nauczyciel akademicki, pracownik Instytutu Badań nad Przestępczością Kryminalną i Terroryzmem. Zajmuje się taktyką zwalczania zorganizowanej przestępczości kryminalnej i ekonomicznej.

Bartłomiej H. Toszek (clermont@wp.pl) — prawnik, doktor nauk politycznych, adiunkt w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Humanistyczny. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problemów politycznych, gospodarczych i społecznych Wielkiej Brytanii (zwłaszcza Walii); europejskiej, polskiej i brytyjskiej polityki regionalnej w kontekście dążeń emancypacyjnych wspólnot regionalnych; rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w perspektywie europejskiej i polskiej; wybranych aspektów aktywności obywatelskiej.

Bożena Pietruszek-Kwarciak (bpieruszek@gmail.com) — doktor nauk społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, specjalista w zakresie rozwoju regionalnego, trener zarządzania projektami, konsultant projektów unijnych. Od początku pracy zawodowej związana z organizacjami pozarządowymi i sektorem MŚP w Polsce i poza granicami. Współpracowała z Parlamentem Europejskim w ramach wsparcia sektora NGO. Koordynowała liczne projekty rozwojowe ze szczególnym uwzględnieniem aspektu społecznego, zarządzania zasobami ludzkimi. Aktualnie realizuje projekt ze Stowarzyszeniem Wspierania Organizacji Pozarządowych MOST, gdzie prowadzi doradztwo biznesowe w zakresie ekonomii społecznej na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy oraz nowych przedsiębiorstw w regionie.

Tomasz Iwanek (tomasz.iwanek@us.edu.pl) — doktor nauk prawnych, *Master of Science*, adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Referendarz Sądowy w Sądzie Rejonowym oraz absolwent Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie. Naukowo i dydaktycznie specjalizuje się w prawie międzynarodowym publicznym, prawie konfliktów zbrojnych, międzynarodowym prawie karnym oraz polskim prawie karnym. Uczestniczył w konferencjach, seminariach i kwerendach naukowych w polskich i zagranicznych uczelniach wyższych. Laureat międzynarodowych konkursów typu *Moot Court* (Telders International Law

Moot Court Competition, EJTN Moot Court, Philip C. Jessup International Law Moot Court Competition). Autor i redaktor naukowy publikacji w języku polskim oraz angielskim, w tym m.in.: *Zbrodnia ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości. Penalizacja masowych zbrodni w systemie prawa międzynarodowego*. Warszawa 2015; *Zbrodnia agresji w prawie międzynarodowym. Stan po nowelizacji Statutu Rzymskiego MTK*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. T. 11. Red. J. Iwanek i M. Stolarczyk, współpr. R. Głajcar. Katowice 2013; *Zbrodnia ludobójstwa w prawie międzynarodowym. Problemy skuteczności i efektywności*. W: *Zbrodnie i kara: ludobójstwo, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości*. Red. K. Żarna, W. Waclawczyk. Toruń 2011; *The 2003 Iraq Invasion — How the System Failed*. “*Journal of Conflict and Security Law*” 2010, No 1.

Margatia Antón Crespo (maranton@fyl.uva.es) — prof. zw. dr hab., Universidad de Valladolid, Hiszpania, w którym pracuje jako nauczyciel akademicki od 2003 r. Od roku 2003 do roku 2008 koordynowała prace sekcji dziennikarstwa na tejże Uczelni, będąc pionierem w tej dziedzinie. Wcześniej uczyła w Universidad Complutense w Madrycie (1988—1989) oraz w Universidad de La Laguna na Teneryfie (1989—2003), gdzie pełniła funkcję dziekana Wydziału Dziennikarskiego. Kierowała studiami doktoranckimi, projektami Final Master, DEAS i opiekowała się dysertacjami osób kończących studia. Jest ekspertem w dziedzinie teorii komunikacji i informacji, metodologii badań komunikacyjnych (przedmiotów, których uczy) i dziennikarstwie cybernetycznym. Brała udział w wielu międzyinstytucjonalnych przedsięwzięciach badawczych (Research + Development + Innovation), a także kierowała częścią z nich. Jest autorem kilku publikacji.

María Yolanda Fernández Ramos (yolfer@uemc.es) — doktor, Universidad Europea Miguel de Cervantes, Hiszpania. Nauczyciel akademicki na Uniwersytecie Europejskim Miguel de Cervantes w Valladolid (Hiszpania). Od 2002 r. prowadzi zajęcia na tamtejszym Wydziale Nauk Społecznych. Uczyła przedmiotów z zakresu statystyki w dziedzinie dziennikarstwa, komunikacji audiowizualnej i reklamy. Ma kilka indeksowanych publikacji i jest ekspertem w zakresie ilościowych metod badań w komunikacji.

Beata Ziębińska (beata.zz@interia.pl) — doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Jest koordynatorem Sekcji Rozwoju i Strategii Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zawierciu, prowadzi zajęcia w Instytucie Pedagogiki Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz w Małopolskiej Wyższej Szkole im. J. Dietla w Krakowie. Zainteresowania badawcze autorka koncentruje przede wszystkim na problemach pomocy społecznej i gerontologii, szczególnie na porównawczym ujęciu opieki długoterminowej w państwach europejskich. Jest członkiem Polskiego Towarzy-

stwa Gerontologicznego oraz Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej. Uczestniczy w krajowych i międzynarodowych konferencjach naukowych, jest autorką między innymi takich publikacji jak: *Uniwersytety Trzeciego Wieku jako instytucje przeciwdziałające marginalizacji osób starszych*. Katowice 2010; *Wsparcie rodzin przez ośrodki pomocy społecznej. Analiza statystyk z lat 2001—2010*, „Usługi społeczne wobec rodziny. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 239/2011; *Aktywna polityka społeczna wobec ludzi starych we Włoszech w kontekście jej wybranych uwarunkowań*. W: *Rola aktywnej polityki społecznej w rozwiązywaniu problemów społecznych*. Red. K. Głąbicka. Radom 2014; *Opieka nad człowiekiem starym w wybranych państwach europejskich*. W: *Polityka społeczna dla bezpiecznego rozwoju*. Red. M. Leszczyński, M. Kubiak. Gdańsk 2015.

Katarzyna Czornik (katarzyna.czornik@us.edu.pl) — doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce; adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa (Zakład Stosunków Międzynarodowych) Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania badawcze: Bliski Wschód w stosunkach międzynarodowych; polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych (ze szczególnym uwzględnieniem polityki USA wobec Bliskiego Wschodu i Federacji Rosyjskiej); terroryzm międzynarodowy i fundamentalizm islamski; konflikty zbrojne i spory międzynarodowe; bezpieczeństwo międzynarodowe; polityka zagraniczna Polski. Wybrane publikacje: *Irak w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych w okresie pozimnowojennym*. Katowice 2011; *Bliski Wschód w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych w latach 1945—2012*. Katowice 2012; *System konstytucyjny Islamskiej Republiki Iranu*. Warszawa 2014; *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*. Red. K. Czornik, M. Lakomy. Katowice 2014; *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*. Red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk. Katowice 2014; *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne*. Red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk. Katowice 2015; *Stosunki Polski z mocarstwami w drugiej dekadzie XXI wieku*. Red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk. Katowice 2016.

Miron Lakomy (miron.lakomy@us.edu.pl) — doktor habilitowany nauk społecznych, adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Stypendysta University of Cambridge w 2011 roku. W latach 2011—2012 zrealizował międzynarodowy grant badawczy Faculty Research Program ufundowany przez rząd Kanady za pośrednictwem International Council for Canadian Studies. W ramach programu Erasmus LLP prowadził wykłady na Faculté de Droit et Science Politique, Université de Nice Sophia Antipolis we Francji (2013) oraz Facoltà di Scienze Politiche, Università Degli Studi

di Napoli we Włoszech (2011). Uzyskał Nagrodę Naukową Rektora Uniwersytetu Śląskiego dla autorów najlepszych rozpraw doktorskich — za pracę obronioną w maju 2010 roku. Uzyskał także indywidualne nagrody Rektora Uniwersytetu Śląskiego: II stopnia za osiągnięcia naukowo-badawcze w roku 2011 oraz III stopnia za osiągnięcia naukowo-badawcze w roku 2013. Opublikował dotąd 3 monografie i ponad 40 artykułów naukowych oraz rozdziałów prac zbiorowych dotyczących m.in. zagadnień związanych z cyberbezpieczeństwem, konfliktami zbrojnymi oraz polityką zagraniczną Francji. Współredagował również 4 prace zbiorowe.

Redaktor tekstów w języku polskim
Barbara Konopka

Redaktorzy tekstów w języku angielskim
Lidia Falkowska-Winder
Justin Michael Battin

Projektant okładki i stron działowych
Beata Klyta

Korektor
Zbigniew Kantyka
Joanna Zwierzyńska

Łamanie
Bogusław Chruściński

Copyright © 2016 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336

ISSN 1895-3492

(wersja drukowana)

ISSN 2353-9747

(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
[e-mail:wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

Wydanie I. Nakład: 90 + 50 egz. Ark. druk. 20,5.
Ark. wyd. 23,5. Papier offset. kl. III, 90 g.

Cena 26 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław