

NAUKI O POLITYCE PUBLICZNEJ

*

Studia i materiały

Tom 1

Pod redakcją naukową
Jerzego Kwaśniewskiego



Warszawa 2017 r.

Projekt okładki:
Maria Zamecka

Redakcja:
Jerzy Kwaśniewski

Skład:
Michał Swianiewicz

ISBN 978-83-60260-60-9

© Copyright by Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW 2017

**Publikacja dofinansowana z funduszu badań statutowych
Uniwersytetu Warszawskiego — IPSiR**

Wyd.: Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji
00-721 Warszawa, ul. Podchorążych 20

Druk i oprawa: Stanisław Fuksiewicz. Usługi Wydawniczo-Poligraficzne

Spis treści

Podstawy teoretyczne i metodologiczne nauk o polityce publicznej

- KAZIMIERZ W. FRIESKE: Polityki publiczne: iluzje uniwersalnej racjonalności 7
- WOJCIECH PAWLIK: Polityka publiczna a problem legitymizacji publicznego działania 23
- JERZY KWAŚNIEWSKI: Źródła nauk o polityce publicznej; polityka prawa i socjotechnika 36

Instrumenty, narzędzia, mechanizmy polityki publicznej i ich stosowanie

- JOANNA ZAMECKA: Środki prawnokarne w przeciwdziałaniu problemom narkotykowym 75
- TOMASZ KAŻMIERCZAK: Nauki praktyczne w politykach publicznych — przykład strategii interwencji partnerskiej 118

Polityka społeczna, ekonomiczna i gospodarcza

- MAGDALENA ARCZEWSKA: Polityka obywatelska (polityka publiczna wobec społeczeństwa obywatelskiego) 145

MARIOŁA RACŁAW: Polityka rodzinna: od taktyki ku strategii łado- twórczej	168
EWA GIERMANOWSKA: Polityka rozwoju rynku pracy i wspierania za- trudnienia	201
MARIA LIBISZOWSKA-ŻÓŁTKOWSKA: Polityka wyznaniowa	233
JUSTYNA IWONA KLINGEMANN: Iluzja polityki społecznej opartej na dowodach naukowych. Przykład zjawiska uzależnienia od alkoholu .	255
MONIKA ABUCEWICZ: Miejsce ekonomii alternatywnej w ekonomii społecznej	272

**Polityka bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych, polityka karna
i penitencjarna**

PAWEŁ SZCZEPANIAK: Wybrane problemy i kierunki polityki peniten- cjarniej	301
TOMASZ PRZESŁAWSKI: Pozycja i funkcje polityki penitencjarniej w na- ukach o polityce publicznej	337
DARIUSZ SCHMIDT: Polityka kryminalna w państwach niemieckoję- zycznych w perspektywie karnej i penitencjarniej. Wybrane zagadnie- nia	356

**Podstawy teoretyczne
i metodologiczne nauk
o polityce publicznej**

KAZIMIERZ W. FRIESKE¹

Polityki publiczne: iluzje uniwersalnej racjonalności

Zapętlenia strukturalne

Struktura nauki, a zatem jej wewnętrzne podziały, to problem — wydałoby się — interesujący przede wszystkim dla niewielkiej grupy filozofów czy metodologów, bo przecież u jego podstawy tkwi pytanie o charakterystykę samej nauki. Zagadnienie ma długą historię, którą w polskiej literaturze przedmiotu, przedstawił niegdyś w sposób nader przejrzysty Stanisław Kamiński². Nawet, gdybyśmy — spragnieni nowości — uznali, że książka wydana po raz pierwszy przed ponad półwieczem nie mówi nam wiele o realiach współczesności, to jednak przynajmniej niektóre z obserwacji S. Kamińskiego okazują się zaskakująco aktualne. Mianowicie, po pierwsze, dostrzegął on to, że ...*tworzone obecnie systematyzacyjne układy nauk rzadko bywają przeprowadzone według kryteriów epistemologicznych lub metodologicznych. Najczęściej wywoływane są potrzebami organizacyjnymi... daleko w tyle za „nowymi klasyfikacjami” nauk pozostają uporządkowania wiedzy będące podstawą struktury instytucji naukowych (zwłaszcza dydaktycznych)... Dyscypliny naukowe mnożą*

¹ Dr hab. Kazimierz W. Frieske jest profesorem Akademii Pedagogiki Specjalnej w Warszawie. Adres e-mail: kajtek@is.uw.edu.pl

² S. Kamiński: Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk, Lublin, 1961, 1970, 1981.

się w widoczny sposób. Jest to zrozumiałe... Specjalizacja nie jest jednak cnotą, lecz złem koniecznym...³. Po drugie, wiedział prof. Kamiński i to, że „potrzebom organizacyjnym”, (co jest określeniem tyleż eleganckim co nieostrym, takim zatem, za którym kryją się m.in. nader złożone sploty interesów i ludzi i instytucji nauki), towarzyszą też zasadnicze zmiany w rozumieniu jej funkcji. Zwykło się uważać, że — cokolwiek chciałoby się powiedzieć o płynących z niej korzyściach — podstawowe funkcje nauki mają charakter poznawczy. W połowie lat '40 ubiegłego wieku V. Bush, jedna z kluczowych postaci w amerykańskim programie wczesnych badań nuklearnych, przestrzegał przed traktowaniem nauki jak kury znoszącej złote jaja technologii i zwracał uwagę na to, że ... *badania podstawowe przynoszą nową wiedzę... stanowią źródło zastosowań praktycznych... Badania podstawowe wyznaczają rytm postępu technicznego...*⁴. Wiele zdaje się wskazywać na to, że ta myśl staje się anachronizmem, który rozpada się pod naporem „praw rynku”: zgoła niedawno publicysta chyba ceniony — skoro był naczelnym redaktorem jednego z ogólnopolskich tzw. „tygodników opinii” — pisał w komentarzu do projektu ustawy „Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce”, że ... *ustawa w wielu miejscach uwzględnia zasadniczy cel nauki, czyli dostarczanie gospodarce innowacji i wynalazków oraz powstawanie na tej podstawie konkretnych wdrożeń...*⁵. Dodać wypada, że wgląd w tekst komentarza przekonuje, że ta myśl to nie efekt zamierzonej ironii, lecz z całą powagą prezentowane przekonanie autora. Cóż, stąd już bardzo blisko do poglądu zgłoszonego w latach '70 ubiegłego wieku przez radzieckiego uczonego, D.M. Gwiszaniego utrzymującego, że nauka to trzecia „siła wytwórcza”⁶. Szkoda, że współczesny publicysta — ponoć erudyta — tego nie wie.

Najwyraźniej dzieje się jednak tak, że epistemologiczna — ciągnąca się przez stulecia — refleksja nad strukturą nauki ustępuje rozmaitym „potrzebom organizacyjnym”. Nawet, gdyby uznać, że nie ma w tym nic złego, to jed-

³ Jw., s. 244 i n.

⁴ V. Busch: *Science, the Endless Frontier: A Report to the President*, Washington, D.C. 1945, s. 13–14.

⁵ S. Janecki, www.wpolityce.pl, 20.9.2017.

⁶ D.M. Gwisziani: *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1973.

nak nietrudno dostrzec, że owe „potrzeby organizacyjne” to swoista ucieczka przed problemem. Sens tego terminu mogą przecież wyznaczać okoliczności bardzo różne, poczynając od ambicji indywidualnych badaczy usiłujących instytucjonalizować swoje małe imperia, poprzez marketingowe zabiegi szkół wyższych uruchamiających programy dydaktyczne, których hipotetyczna atrakcyjność mogłaby przyciągnąć kandydatów na studia, czy naciski gospodarczych praktyków domagających się absolwentów skrojonych dokładnie pod takie czy inne stanowiska pracy lub — szerzej — role społeczne. Tu akurat łatwo wskazać — dla przykładu — na tzw. *home economics*, tj. taką problematykę, przemianowaną zresztą z biegiem czasu na *family and consumer science*, która wyrosła m.in. z tzw. „pierwszej fali” feminizmu i ma godną szacunku, sięgającą końca XIX w., akademicką tradycję. Oczywiście, można też z powodzeniem utrzymywać, że owe „potrzeby organizacyjne” to tworzenie organizacji badawczych sprzyjających skądinąd szlachetnej idei interdyscyplinarności, zakorzenionej przecież w klasycznym ideale jedności nauki, a też i w dostrzeżeniu tego, że wielu problemów społecznych nie da się rozwiązywać w ramach wiedzy gromadzonej w tej czy innej dyscyplinie, nawet, gdyby miała to być „ekonomiczna teoria wszystkiego”⁷, wyłożona w książce stanowiącej — w dużej mierze — kontynuację analiz G. Beckera z jego o lat dwadzieścia wcześniejszej pracy⁸. Ba, łatwiej postulować, aniżeli postulaty realizować: opisując dzieje idei interdyscyplinarności J. Thompson Klein⁹ pisała m.in. o tym, że ... *rzadki postulat borykania się z problemem fragmentaryzacji wiedzy podjęty w początkach XIX w. w Uniwersytecie Berlińskim za sprawą W. von Humboldta ... okazał się trudny do spełnienia. Nastręczał on wiele kłopotów, takich samych zresztą, jakie nastręcza współcześnie, tj. strukturalnej organizacji uniwersytetów, polityki prowadzonej w ramach poszczególnych dyscyplin, wątpliwości dotyczących powiązań pomiędzy nimi i wątpliwości dotyczących możliwości stworzenia takiej siatki pojęciowej, która byłaby uogólniała pojęcia charakterystyczne dla poszczególnych dyscyplin...*¹⁰. Sprawa wydaje

⁷ Por. G.S. Becker, R.A. Posner: *Nieoczywistości*, Warszawa 2013.

⁸ Por. G.S. Becker: *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, Warszawa 1990.

⁹ J. Thompson Klein: *Interdisciplinarity. History, Theory & Practice*, Detroit 1990.

¹⁰ *Jw.*, s. 22.

się prostsza wtedy, gdy postulaty interdyscyplinarności mają formę programów badawczych, komplikuje się natomiast, gdy — dla nader rozmaitych „potrzeb organizacyjnych” — usiłuje się je instytucjonalizować w postaci dyscyplin nauki. Tak było, na przykład z tzw. *cognitive sciences* lub — jak wolą inni — *cognitive science*¹¹. To, czy polski odpowiednik, tj. „kognitywistyka” jest kwestią kłopotów z przyswojeniem terminu językowi polskiemu, czy świadomym wyborem teoretycznym, to kwestia osobna i nie warta — akurat tutaj — szczegółowej analizy. Już tylko dla porządku, warto może przypomnieć — za M.A. Boden — że pierwotnie, tj. w 1961 r., wszystko rozpoczęło się od terminu *cognitive studies*, który został wybrany jako nazwa nowego centrum badawczego w Uniwersytecie im. Harvarda. Nazwa ta miała odzwierciedlać zainteresowania jego założycieli problematyką percepcji, języka, pamięci, etc. Z biegiem czasu, pisała M.A. Boden, ... „*studia*” stały się „*nauką*” w roku 1973 ... jako obronna reakcja psychologów skoncentrowanych na problematyce AI, zaatakowanych przez znanego chemika i matematyka, *Christophera Longuett-Higginsa*...¹². Ówczesne spory o perspektywę badań nad sztuczną inteligencją i nader krytyczne komentarze, a też i skandale, takie, jak ten, który wywołał tzw. Raport Lighthilla¹³ przekonują jednak tylko o tym, że badacze tej problematyki to narodek kłótniwy i żywo zatroskany swoją finansową pomyślnością wynikającą z dobrego zakorzenienia w strukturze nauki.

Klony *policy sciences*

Wszystko to warto było opowiedzieć dla jednego tylko powodu, tj. dla pokazania tego, że to, co wiąże się ze sporami o „*naukę*”, czy może „*nauki*”, o polityce publicznej jest wielce nieoryginalne, że zatem — aby odwołać się do Voltairéa — „tak toczy się świat”. To jednak wcale nie oznacza, że stajemy

¹¹ Por. M.A. Boden: *Mind as Machine. A History of Cognitive Science*, Oxford 2006, vol. 1, s. XXXV, s. 10 i n.

¹² Jw., s. 11.

¹³ Jw., s. 864–873.

przed pytaniem, które Ituriel postawił Babukowi, tj. przed pytaniem o to, czy ukarać Persepolis, czy może je zniszczyć, ale nie widać też powodów, dla których należałoby ukrywać „szaleństwa i nadużycia” jego akademickiej wersji!

O tym, że idea „nauki o polityce publicznej” wzbudziła kontrowersje w środowisku politologów i polityków społecznych pisał stosunkowo niedawno R. Szarfenberg¹⁴, sugerując zarazem, że projektodawcą nowej dyscypliny i jej „opiekunem” — cokolwiek ostatni z tych terminów mógłby znać — był Jerzy Woźnicki, osoba we współczesnej, polskiej nauce znana i ceniona, ale też, warto zauważyć, profesor nauk technicznych i specjalista w zakresie elektroniki próżniowej, optoelektroniki i fotoniki. To, na czym koncentruje się uwaga R. Szarfenberga dotyczy przede wszystkim relacji pomiędzy zakorzenioną w strukturze polskiej nauki „polityką społeczną” czy „nauką o polityce społecznej” i „nauką o polityce publicznej” oraz „naukami o polityce” i „naukami o polityce publicznej”. W pierwszej z tych kwestii jego sceptycyzm dotyczy tego, że — nawet gdyby powstanie „nauki o polityce publicznej” uznać za przedsięwzięcie zmierzające do uogólnienia czy wypracowania teoretycznej ramy dla badań prowadzonych w ramach „nauki o polityce społecznej” — to jednak może się okazać, że ...*prowadzenie badań nad całością bez przynajmniej podstawowego wglądu w działanie części oraz wzajemne relacje między nimi może być jałowe...*¹⁵. Co więcej, przekonuje Szarfenberg, jeden z zestawów kluczowych koncepcji teoretycznych właściwych „naukom o polityce publicznej”, taki mianowicie, który akcentuje to, że podejmowanie decyzji w sprawach publicznych to złożony i wielowymiarowo opisywany proces, był z powodzeniem aplikowany także i do analiz prowadzonych przez polityków społecznych. Radzą sobie oni znakomicie bez odwoływania się do tego, co nowa dyscyplina mogłaby im zaoferować — gdyby przejęła i przyswoiła swoim adeptom to, co dzieje się w ramach anglosaskich *policy sciences*. O tym, że dzieje się niemało świadczy m.in. to, że zerwanie z banalnie zdroworoządkowym przekonaniem o tym, iż podejmowanie decyzji w sprawach publicznych to jednorazowe „akty woli” wyrażające się złożeniem

¹⁴R. Szarfenberg: Nauki o polityce publicznej — szansa na rozwój czy ślepa uliczka dla badań polityki społecznej?, „Polityka Społeczna”, nr 5–6, 2017, s. 27–31.

¹⁵Jw. s. 27–28.

podpisu pod takim czy innym dokumentem zostało zastąpione przez „podejście procesualne” — tyle, że „podejście” to ma przynajmniej kilka swoich wersji podstawowych, z których każda ma swoją historię, odwołuje się do specyficznych założeń teoretycznych, etc.¹⁶ Ba, nie jest też wcale takie pewne, czy — z uwagi na to, że każda z tych wersji kładzie nacisk na inne aspekty procesu podejmowania decyzji w sprawach publicznych i notoryczne spory o to, który z tych aspektów jest ważniejszy — w ogóle dają one jakąkolwiek nadzieję na to, że może wyłonić się z nich jednolita teoria tego procesu.¹⁷ Opinia ta nie została wprawdzie zaczerpnięta z zaawansowanej, specjalistycznej monografii, lecz z dość elementarnej i popularnej — bo trzykrotnie wznawianego — podręcznika, ale to nie zmniejsza jej znaczenia: wszak w podręcznikach właśnie pojawiają się tezy, które — jeśli nie „prawdziwe” w sensie empirycznym — to takie, które są zwykle szeroko podzielane. Zatem, konkluzja dotycząca pierwszej kwestii interesującej R. Szarfenberga mówiłaby, że z uwagi na swoją amorficzność, skądinąd przecież typową cechą nauk społecznych, „nauka o polityce publicznej” politykom społecznym, (lub badaczom praktyki w tym zakresie), przydać się może na niewiele. Zresztą, jeśli nie ograniczać „polityki społecznej” do problematyki socjalnej i — na przykład — włączyć w nią także politykę rynku pracy lub politykę edukacyjną czy — na przykład — politykę migracyjną, to mogłoby się okazać, że jest ona pierwotna w stosunku do wykreowanej — chyba bezpotrzebnie — „nauki o polityce publicznej”. Dodać wypada, że słówko „bezpotrzebnie” dotyczy tylko kwestii jakiegoś epistemologicznego ładu w strukturze nauk społecznych. Nie jest przecież wykluczone, że jest ona potrzebna dla wielu innych, bardzo praktycznych — co nie oznacza wcale, że zawsze takich, które chciałoby się wspierać — powodów.

Drugi wątek analiz R. Szarfenberga rozpoczyna konstatacja mówiąca, że ... *wprowadzenie nauk o polityce publicznej do polskiej akademii wywołało żywą reakcję w środowisku politologicznym. Jest to zrozumiałe z uwagi na to,*

¹⁶ M.C. Nowlin: Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends, „Policy Studies Journal” 2011, vol. 39.

¹⁷ T.A. Birkland: An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Routledge 2015, s. 287.

że ... *podział na nauki o polityce i nauki o polityce publicznej od razu wywołuje nieporozumienia i wątpliwości...*¹⁸. Kluczowy problem, jaki wyłania się z tych analiz to pytanie o to, czy dorobek nowej dyscypliny ...*jest w stanie zainspirować badaczy polityki społecznej i wpłynąć pozytywnie na ich badania i dalszy rozwój...*¹⁹. To pytanie można jednak bez większych kłopotów rozszerzyć i zapytać o to, czy ta nowa dyscyplina może zainspirować politologów — bo to ich przecież przede wszystkim powinno zainteresować poszukiwanie mechanizmów rządzących podejmowaniem decyzji politycznych. Otóż, na tak postawione pytanie odpowiedzieć wypada negatywnie, przede wszystkim dlatego, że — już poza sporami o wybór tej czy innej perspektywy teoretycznej — jest to problematyka przez polskich politologów z powodzeniem badana. Aby uniknąć gośloświa, wystarczy wskazać na trzy wielce interesujące studia przypadku tego rodzaju. Dotyczyły one następujących zagadnień: ustawy z 2012 r. o emeryturach i rentach z FUS-u, ustawy z 2013 r. o „deregulacji” niektórych zawodów i ustawy — również z 2013 r. — o zmianach w Kodeksie Pracy²⁰. Nieco inaczej sprofilowane analizy tego rodzaju prowadzą też prawnicy starający się ustalić okoliczności powstawania rozmaitych ustaw porządkujących nasze życie publiczne. W toku swoich prac ustalili oni — badając 110 projektów ustaw opublikowanych w 2012 r. na platformie internetowej „Rządowy Proces Legislacyjny” — że ...*w przypadku blisko jednej czwartej z nich (26 projektów) nie przedstawiono opisu problemu, który ma być rozwiązany za pomocą ingerencji legislacyjnej w system prawny*²¹. Co więcej, skoro pierwsi ze wspomnianych autorów tych prac piszą m.in., że ...*w literaturze socjologicznej i politologicznej można znaleźć kilka różnych, niezależnych od siebie modeli podejmowania decyzji...*²² i niektóre z nich starannie analizują, to najwyraźniej nie są oni inspirowani tym, co dzieje się w „nauce o polityce publicznej”. Cóż, wiele wskazuje zatem na to, że nie dotarła do nich infor-

¹⁸ R. Szarfenberg, jw., s. 29.

¹⁹ Jw., s. 30.

²⁰ Por. E. Nalewajko, B. Post, A. Radiukiewicz, P. Maranowski: Społeczne światy elity administracyjnej państwa, ISP PAN 2016.

²¹ G. Kopińska, G. Makowski, P. Wałowski, M.M. Wiszowaty: Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw, Fundacja Batorego, s. 105 (bez roku wydania).

²² Jw., s. 127.

macja o tym, że nie są politologami czy socjologami a ich praca badawcza to rozwijanie na rodzimym gruncie tej właśnie dyscypliny, że zatem nie wiedzą o tym, że „mówią prozą”. *Sic transit gloria mundi*.

Z tego wszystkiego nie wynika jednak, że problematyka, którą usiłuje się wtłoczyć w „naukę o polityce publicznej” nie jest i ważna i fascynująca — chcielibyśmy przecież wiedzieć, jakie są tryby podejmowania decyzji, które wpływają na stan spraw publicznych — choćby dlatego, że moglibyśmy w ten sposób lepiej zrozumieć sens „demokracji”. Chcielibyśmy zapewne też wiedzieć, w jaki sposób decyzje te są uzasadniane, bo przecież tym sposobem moglibyśmy wypracować sobie jakiś pogląd w takich kwestiach, jak pożytki płynące z tzw. „praktycznych funkcji” nauk społecznych. Ale, ciekawość tego rodzaju, nawet, gdyby uznać ją za źródłą — choćby dlatego, że może prowadzić do niemiłych rozczarowań tych wszystkich, którzy chcieliby powierzyć swój los sile racjonalnego rozumu — to nic szczególnie oryginalnego!

Historycy — na przykład — systematycznie analizują okoliczności fatalnej decyzji J. Kennedy’ego wtedy, gdy autoryzował on — w 1961 r. — inwazję w Zatoce Świń i metodykę analiz, które doprowadziły do jego decyzji o blokadzie Kuby w roku następnym²³ czy okoliczności towarzyszące decyzji G.W. Busha o inwazji na Irak z 2003 r.²⁴ O tym, że zainteresowanie historyków okolicznościami podejmowania ważnych decyzji publicznych nie tylko prowadzi do ich lepszego zrozumienia, lecz także wnosi istotny wkład w naszą wiedzę o strukturalizacji procesów, które do tych decyzji doprowadziły, przekonuje też raport podsumowujący serię seminariów zorganizowanych przez brytyjską Art and Humanities Research Council pod łączną nazwą *Care for the Future: Thinking Forward Through the Past*²⁵. Co więcej, dostrzega się też współczesną doniosłość tego rodzaju analiz w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: po wyczeniu dość oczywistych „współdziaławców” rozmaitych badań nad procesami podejmowania publicznych decyzji,

²³ Por. R.E. Neustadt, E.R. May: *Thinking in Time. The Uses of History for Decision-Makers*, The Free Press 1986.

²⁴ Por. np. brytyjski *The Report of the Iraq Inquiry*, 6 July 2016, HC 264.

²⁵ Por. C. Haddon, J. Devanny, C. Forsdick, A. Thompson: *What Is the Value of History in Policymaking?* Institute of Government, 23.01.2015 (www.instituteofgovernment.org.uk/publications).

takich, jak politolodzy, ekonomiści, socjologowie, administratywiści czy filozofowie, M. Potucek i L.T. LeLoup zauważają, że ...*ta lista może być poszerzona o historię, i lekcje, jakich udziela nam przeszłość czy antropologię akcentującą znaczenie kontekstu kulturowego...*²⁶. To dostrzega się również w polskiej antropologii społecznej wtedy zwłaszcza, gdy funkcjonowanie systemu politycznego — a zatem i mechanizmy kluczowych decyzji w nim podejmowanych — chce się analizować przez pryzmat tzw. „kultury politycznej”, stanowiącej ...*społeczno-kulturowy kontekst systemu politycznego...*²⁷. Nawiasem mówiąc, uwagi tego rodzaju, wydają się trafne w tej mierze, w jakiej współgrają z podobnymi propozycjami badawczymi: w 2010 r. M. Painter i B.G. Peters wyliczyli przynajmniej cztery powody, dla których warto analizować rozmaite tradycje administracyjne i wskazywali m.in. na to, że ten „społeczno-kulturowy kontekst systemu politycznego” ma zwykle charakter względnie trwały i wyznacza szereg swoistych „zależności od szlaku”, kształtujących mechanizmy podejmowania ważnych decyzji w sprawach publicznych²⁸.

Wiele zdaje się zatem wskazywać na to, że — mówiąc najogólniej — *policy sciences* pomyślane tak, jak wyobrażali to sobie propagatorzy tego obszaru badań z początków drugiej połowy XX w. tj. jako gromadzenie wiedzy ...*of and in the decision processes...*²⁹ nie osiągnęły wielkich sukcesów w zakresie wypracowywania sobie swojej dyscyplinowej odrębności. Zapewne nie tylko, ale po części na pewno, jest to konsekwencja dynamiki procesów, w których kształtują się decyzje stanowiące przedmiot zainteresowania „klasyków”, tj. decyzje wyznaczające bieżący porządek społeczny. J.W. Kingdon, jeden z najbardziej rozpoznawalnych badaczy tej problematyki, aby opisać przedmiot swoich zainteresowań posługiwał się metaforą „pierwotnej zawiesziny”

²⁶M. Potucek, L.T. LeLoup: *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe*, [w:] M. Potucek, L.T. LeLoup, G. Jenei, L. Varadi (red.): *Public Policy in Central and Eastern Europe. Theories, Methods, Practices*, NISPAcee 2003, s. 12.

²⁷Por. A. Posern-Zieliński: *Wspólne obszary refleksji: społeczno-kulturowej antropologii, nauk o polityce i nauk prawnych*, [w:] A. Pomieciński, S. Sikora (red.): *Zanikające granice. Antropologizacja nauki i jej dyskursów*, Biblioteka Telgte 2009, s. 119.

²⁸M. Painter, B.G. Peters, (red.): *Traditions and Public Administration*, Palgrave 2010, s. 10–12.

²⁹H.D. Lasswell: *A Pre-View of Policy Sciences*, Elsevier 1971, s. 2.

(*primeval soup*)³⁰. W tej „pierwotnej zawieszinie”, bezkształtnej i amorficznej ...pojawiają się rozmaite pomysły, niektóre z nich stają się popularne, większość z nich ulega zapomnieniu, „zawieszina” się zmienia nie tylko dlatego, że pojawiają się nowe idee, lecz przede wszystkim dlatego, że rekombinacji ulegają idee już dobrze znane ... to, co się w tej „zawieszinie” dzieje niezupełnie przypomina systemy racjonalnego podejmowania decyzji, w których mamy do czynienia z kilkoma dobrze zdefiniowanymi alternatywami, spośród których dokonuje się wyboru... .. całkowicie nowe pomysły pojawiają się nader rzadko, zazwyczaj część składających się na nie elementów ulega rekombinacji tworząc nowe koncepcje czy nowe propozycje...³¹. To zatem, co wydawało się siłą *policy sciences*, tj. wskazanie na procesualny charakter kształtowania decyzji w sprawach publicznych, okazało się swoistym „pocałunkiem śmierci”, m.in. dlatego, że — przekonywał Kingdon — są to procesy o charakterze społecznym, takie przy tym, które niewiele mają wspólnego z uniwersalną racjonalnością, jaką — chcielibyśmy naiwnie wierzyć — kierują się ich uczestnicy. Co więcej, jeśli przyjąć wykorzystywaną przezeń metaforę, to wypadałoby też uznać, że sens decydowania — kluczowej przecież idei *public policy* — polega nie tyle na podejmowaniu decyzji, ile na przyjęciu do wiadomości tego, co się z tej „pierwotnej zawiesziny” w sposób mało przewidywalny może wyłonić. Jeśli jednak to rozumowanie jest, choćby w jakimś stopniu, do przyjęcia, to prowadzi ono do wniosku mówiącego, że przedmiot *policy sciences* dalece odbiega od tego, co mieli na uwadze ich ojcowie — założyciele. Stąd zgryźliwa anegdota, (i jej kontynuacja), opowiedziana we wprowadzeniu do wydanej w 2016 r. książki usiłującej podsumować sytuację w tym obszarze badań: ...*jeden z uczestników International Public Policy Conference z 2013 r. obstawał przy tym, że jest to teren zamieszkały przez wojujące ze sobą plemiona. Wprawdzie mówiąc o nasileniu konfliktu dzielącego rozmaite podejścia do badania policy można łatwo przesadzić, ale też łatwo stwierdzić, że jest tych podejść — ważnych i często wzajemnie sprzecznych niemało... możemy zidentyfikować ponad dziesięć takich podejść, które są rozwi-*

³⁰J.W. Kingdon: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown 1984; Pearson New International Edition, 2014.

³¹Jw., s. 116–124.

*jane równoległe i niezależnie od siebie...*³². Cóż, skoro trudno uzyskać zgodę w kwestii tego, jak chce się wyznaczyć granice *public policy* — niezależnie od wielu, pojawiających się w literaturze koncepcji — to tym trudniejsza staje się odpowiedź na pytanie o to, na czym polega specyfika *policy sciences*, bo sporny staje się ich przedmiot.

Trudność ta jest dotkliwa wtedy, gdy usiłuje się instytucjonalizować *policy sciences* jako odrębną, spójną przez zgodę w podstawowych kwestiach teoretycznych czy metodologicznych, dyscyplinę nauki. Ale, może daje się ona uchylić obstając przy tym, że nie jest to szczególnie potrzebne. Może wystarczy dostrzeżenie tego, że *policy sciences* to dająca się wyodrębnić problematyka — poprzez treść pytań, jakie stawiają sobie badacze ulokowani w rozmaitych dyscyplinach nauk społecznych — a nie poprzez to, do jakich odpowiedzi te pytania prowadzą. Te drugie są przecież wielce zmienne choćby dlatego, że zmieniają się one wraz z przyrostem naszej wiedzy. Zapewne, może się okazać, że część z tych pytań z biegiem czasu zostanie uznana za drogowskazy prowadzące do rozmaitych ślepych uliczek i zostanie pominięta jako pytania źle postawione, ale przecież tak właśnie rozwija się nauka. Co więcej, zajmowanie się tą problematyką wcale nie wymaga od prawników, politologów, historyków, antropologów, socjologów, statystyków, ekonomistów czy filozofów rezygnacji z ich tożsamości, dyscyplinowego warsztatu, etc. Najważniejsze wydaje się to, czy pytania, jakie sobie oni stawiają są interesujące i — o czym też warto pamiętać — praktycznie ważne w realiach tego czy innego miejsca i czasu.

Informacja w procesach podejmowania publicznych decyzji

Bez względu na to, czy będzie się obstawało przy „nauce o polityce publicznej”, czy powie się, że wiedza o decydowaniu w ważnych sprawach pu-

³²B. Guy Peters, P. Zittoun, (red.): *Contemporary Approaches to Public Policy, Theories, Controversies, Perspectives*, Palgrave 2016, s. 2.

blicznych to wielowymiarowa i wielce zróżnicowana problematyka badawcza organizowana przez pytania stawiane w wielu dyscyplinach nauk społecznych, to nie da się uciec od klasycznej formuły, którą zawdzięczamy H. Lasswellowi: wiedza o polityce publicznej to wiedza o tym, jak toczą się procesy podejmowania decyzji w sprawach publicznych — najczęściej zresztą opisywanych jako decyzje o sposobie rozwiązywania rozmaitych problemów społecznych³³ — i wiedza, jaka jest potrzebna, aby te decyzje podejmować. Przy wszystkich niejednoznacznościach tej formuły, tak właśnie zwykle się interpretować znaną frazę Lasswella mówiącą o tym, że jest to wiedza ... *of and in the decision processes*.... Nietrudno dostrzec, że oba te obszary wiedzy — a też i wysiłki sprzęgnięte z jej nieustannym testowaniem — są ze sobą sprzęgnięte: wszak wiedza służąca podejmowaniu decyzji jest w znacznej mierze wyznaczana przez to, co wiemy o sposobach podejmowania tych decyzji. To jedno z wielu zapętleń tej problematyki, wszak to, co wiemy o mechanizmach decydowania w sprawach publicznych nie może nie wpływać na oczekiwania dotyczące wiedzy stanowiącej — przynajmniej hipotetycznie — racje dla wyboru tej czy innej opcji decyzyjnej. Akurat w tych kwestiach dysponujemy systematycznie gromadzonymi wynikami badań empirycznych służących demonstrowaniu tego, jaka wiedza zasysana przez biurokratyczne establishmenty jest w nich uznawana za ważną czy „relewantną”. Z badań tych wynika, na przykład, że ... *ostatecznym testem poprzedzającym wykorzystanie określonych danych jest ich wydzźwięk polityczny... najczęściej podawaną przyczyną odrzucenia wiedzy oferowanej przez nauki społeczne jest to, że jej konsekwencje są politycznie nierealistyczne...*³⁴. Nieco bardziej dosadną postać nadał niegdyś zbliżonej tezie R.F. Rich pisząc, że ... *zasoby informacji nie są wykorzystywane w celach, dla jakich zostały zgromadzone... z naszych danych wynika, że interesy organizacji mają zasadnicze znaczenie dla podjęcia decyzji o gromadzeniu określonych informacji i o ich wykorzystaniu...*³⁵. Można jednak — tak, jak

³³ Por. T.A. Birkland: *juw.*, s. 4.

³⁴ N. Caplan: *A Minimal Set of Conditions Necessary for the Utilization of Social Science Knowledge in Policy Formulation at the National Level*, [w:] C.H. Weiss (red.): *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington Books 1977, s. 193.

³⁵ R.F. Rich: *Social Science Information and Public Policy Making. The Interaction Between Bureaucratic Politics and Survey Data*, Jossey-Bass Publishers 1981, s. 152.

zrobił to J.W. Kingdon — pójść dalej i powiedzieć, że w procesie kształtowania polityki publicznej uczestniczy wielu aktorów, każdy z nich wnosi do tego procesu jakieś zasoby... *jedni wykorzystują swoją polityczną popularność, inni specjalistyczną wiedzę, jeszcze inni praktyczne doświadczenie mówiące im o tym, co w systemie politycznym jest w ogóle możliwe do osiągnięcia, jeszcze inni swój talent do przyciągania uwagi ... pomysły, pogłoski, cząstkowe informacje, raporty, apele lobbystów krążą w systemie... nikt nie monopolizuje przepływu informacji i idei... .. rzecz nie w tym, że któryś z tych czynników ma zasadnicze znaczenie, lecz w tym, że łącznie powodują one, iż proces podejmowania decyzji staje się bardziej twórczy...*³⁶. Co więcej, odwołując się do argumentacji rozwijanej od lat m.in. przez Charlesa Lindbloma³⁷, jest też wielce prawdopodobne, że kluczowe zmiany w rozmaitych politykach publicznych zdarzają się nader rzadko, a większość z nich to — w najlepszym razie — rozwijanie znanych od dawna pomysłów, często pod innymi nazwami lub ze zmienioną w niewielkim stopniu strukturą alokacji budżetowych. A. Wildavsky argumentował wszak niegdyś, że budżet publiczny jest całością zbyt złożoną, aby cokolwiek innego, aniżeli inkrementalne zmiany w tej całości były możliwe w ramach wyobraźni i wiedzy ludzi, którzy mają na nie jakikolwiek wpływ.

Jednakże, warto też dostrzec i to, że teza, wedle której zasadnicze przełomy w politykach publicznych zdarzają się rzadko jest w tej mierze nieostra, w jakiej nie bardzo wiadomo, coż mogłoby oznaczać słówko „rzadko”. Jakkolwiek mogłoby się to wydawać dziwaczne, można też znaleźć w literaturze takie — interesująco uzasadniane, choć równie interesująco kontestowane³⁸ — opinie, wedle których przełomy tego rodzaju można przewidywać m.in. dlatego, że mają one charakter cykliczny. Dokładniej, utrzymywał nie tak znowu dawno temu Zwi Namenwirth, mamy do czynienia z dwoma — dłuższym i krótszym — cyklami zmian w politykach publicznych, to zaś,

³⁶J.W. Kingdon, *op. cit.*, s. 77.

³⁷Por. Ch.E. Lindblom: *The Science of 'Muddling Through'*, „Public Administration Review” 1959, vol. 19, nr 2, s. 79–88; *Inquiry and Change*, Yale University Press 1990; Ch. Lindblom i D.K. Cohen: *Usable Knowledge*, Yale University Press 1979.

³⁸Por. np.: H. Thome, T. Rahlf: *Dubious cycles: a methodological critique of the Namenwirth/Weber thesis on cultural change with an introduction into filter design methods*, „Quality and Quantity” 1996, vol. 30, nr 4, s. 427–448.

co je charakteryzuje to nacisk na określone zagadnienia związane z tym, jak wyobrażamy sobie dobrze urządzone społeczeństwo. Cykl dłuższy, trwający około 150 lat, rozpoczyna się właśnie od pytań tego rodzaju. W jego następnej fazie zasadnicze znaczenie mają dyskusje dotyczące politycznej organizacji społeczeństwa i kwestie konstytucyjne. Te są zastępowane przez koncentrację na decyzjach związanych z wyborem takiego lub innego porządku gospodarczego. Z biegiem czasu priorytetowego znaczenia nabierają zagadnienia podziału, w szczególności zaś problemy legitymizacji czy delegitymizacji nierównej dystrybucji rozmaitych społecznych zasobów. Tym kończy się cykl — i debata rozpoczyna się na nowo od kwestii podstawowej, tj. od pytania o to, jak urządzić życie zbiorowe. Cykl krótszy, obliczany na ok. 50 lat, jest sprzęgnięty z cyklem koniunkturalnym: gdy dynamika gospodarcza słabnie, dyskursy polityki publicznej stają się bardziej lokalne i konserwatywne, gdy zaczyna się gospodarcze ożywienie, publiczne debaty są organizowane przez myślenie liberalne i kosmopolityczne³⁹. Cóż, pierwszy powód dla wskazania na tę koncepcję jest taki, że cykliczność dziejów w jej takiej czy innej iteracji to hipoteza, którą znamy z podstawowych lektur i nie warto akurat tutaj powtarzać wbudowanych w nią założeń, warto natomiast zauważyć i to, że jest ona wielce wygodna wtedy, gdy chce się narzucić jakiś porządek na chaos w procesach podejmowania decyzji w sprawach publicznych. Idzie mianowicie o to, że z chaosu, łatwo dostrzegalnego wtedy, gdy uwaga badacza dotyczy bieżących realiów mogą wyłonić się zgoła nieoczekiwane prawidłowości uchwytne wtedy, gdy spojrzy się na zagadnienie z perspektywy procesów tzw. „długiego trwania”. Powód drugi to dostrzegalna w nader pobieżnym oglądzie, ale jednak zaskakująca zbieżność tego, co się tu proponuje, z realiami miejsca i czasu: obserwując troski tych, którzy obserwują te realia, nietrudno dojść do wniosku, że znaleźliśmy się w końcowych fazach obu cykli wskazanych przez Namenwirtha. Powód trzeci sprowadza się do wskazania na to, że nawet w kwestii tak podstawowej, jak próby rekonstrukcji procesu podejmowania decyzji w sprawach publicznych, jego badacze pogodzić się nie

³⁹J. Zvi Namenwirth i R.P. Weber: *Dynamics of Culture*, Allen and Unwin 1987, Routledge 2017, s. 57–58; por. również: M.S. De Vries: *The Importance of Neglect in Public Policy Making*, Palgrave 2010, s. 3–4.

mogą i — tym sposobem — nadal nie wiemy, jaką rolę w tym procesie pełnią rozmaite, wprowadzane doń informacje.

Część z tych informacji to rozmaite „dane” atrakcyjne najbardziej wtedy, gdy mają charakter ilościowy. W tym momencie napotykamy jednak na kolejne kłopoty. Wynikają one nie tylko z tego, że gromadzenie tych „danych” bywa kosztowne i — nawet wtedy, gdy informują one o rozkładzie jednej tylko zmiennej — nastrożają wiele trudności dotyczących sposobów pomiaru. To sprawy znane i szeroko omawiane w akademickich podręcznikach, ale warto przywołać tu jeden, dość spektakularny przykład. Otóż, badania międzypokoleniowej ruchliwości społecznej, zagadnienia ważnego również i dla polityki publicznej choćby dlatego, że wiążą się z ideologią równych szans, sprowadzają się, najogólniej rzecz biorąc, do zestawiania pozycji społecznej rodziców i dzieci. Z badań tych wynika m.in. to, że kraje skandynawskie, zwłaszcza Szwecja, to „kraje sukcesu”, zaś Wielka Brytania czy Niemcy to „kraje porażki”, co oznacza tyle, że w tych drugich struktura społeczna jest „lepką” w większym stopniu, aniżeli w tych pierwszych⁴⁰. Jeśli jednak posłużyć się inną metodą pomiaru, taką, która uwzględni wielopokoleniowe zmiany pozycji społecznej, to okazuje się, że demokratyczna i otwarta struktura społeczna społeczeństwa szwedzkiego to tylko miła iluzja. Taka właśnie jest konkluzja G. Clarka: *... pomimo konwencjonalnych szacunków nasze analizy wskazują na to, że w szwedzkim społeczeństwie stopy międzypokoleniowej mobilności społecznej są stosunkowo niskie jeśli brać pod uwagę wykształcenie, dochód i wykonywany zawód... co więcej, wydaje się, że nie są one — we współczesnym, demokratycznym społeczeństwie — wyższe, aniżeli w epoce przedindustrialnej... stopy ogólnej, długoterminowej mobilności społecznej w Szwecji, w ostatnich latach są o wiele niższe, aniżeli stopy uchwytne mobilności społecznej rejestrowane w standardowych, dwupokoleniowych analizach związków między dochodem i wykształceniem... te pierwsze są na tyle niskie, że osiemnastowieczna szwedzka elita przetrwała do dzisiaj... blisko sto lat szwedzkiej demokracji nie zdołało tego zmienić...*⁴¹. Podobne przykłady można mnożyć do woli, w polskiej lite-

⁴⁰ Por. np.: Economic Policy Reforms: Going for Growth, OECD 2010.

⁴¹ G. Clark: *The Son Also Rises. Surnames and the History of Social Mobility*, Princeton University Press 2014, s. 41–43.

raturze socjologicznej za klasyczne wypada uznać studium A. Sułka, w którym — na przykładzie pytania ankietowego o liczbę Żydów mieszkających w Polsce — analizuje się wpływ skali zastosowanej w kwestionariuszu na uzyskiwane w tej sprawie odpowiedzi⁴². Wszystkie tego rodzaju prace mówią jednak, że raporty odwołujące się do rozmaitych „danych” trzeba czytać „ze zrozumieniem”, że zatem same „dane” wprowadzane do procesów podejmowania decyzji w sprawach publicznych nie są tak obiektywne, jak mogłoby się zdawać⁴³. Dotyczy to zwłaszcza perswazyjnych funkcji tzw. „danych liczbowych”. Te T. Porter opisał w sposób następujący: *... w kulturze politycznej, która idealizuje rządy prawa odwoływanie się do ocen, niezależnie od tego, jak bardzo wydawałyby się one roztropne wydaje się wielce niewłaściwe ... To dla tego powodu wiara w obiektywność jest kojarzona z polityczną demokracją... ilościowym szacunkom nadaje się pierwszorzędne znaczenie nawet wtedy, gdy nikt nie kwapi się do ich obrony... Perswazyjny charakter cyfr wywiera swój wpływ zwłaszcza na mianowanych urzędników, którzy nie mogą odwołać się do wsparcia wyborców... Najczęściej są oni krytykowani za swoją arbitralność i stronniczość... Decyzje podjęte na podstawie danych ilościowych stwarzają przynajmniej pozór decyzji uczciwych i wolnych od indywidualnych preferencji... Powoływanie się na naukową obiektywność jest zatem reakcją na postulat bezstronności i uczciwości. Kwantyfikacja to sposób na podejmowanie decyzji bez stwarzania wrażenia, że cokolwiek zależy od osoby, która te decyzje podejmuje. Powoływanie się na obiektywizm ilościowych danych to budowanie autorytetu urzędników, którzy osobistego autorytetu nie mają...*⁴⁴. Cóż, jeżeli te obserwacje są trafne, to nie widać powodów, dla których należałoby się szczególnie martwić tym, że tzw. „twarde dane” mają stosunkowo niewielki wpływ na rezultaty procesów, które — last but not least — kształtują nasze życie.

⁴² A. Sułek: Sondaż polski. IS UW 2001.

⁴³ Por. np. J. Best: *Damned Lies and Statistics. Untangling Numbers from the Media, Politicians and Activists*, University of California Press 2001; *More Damned Lies and Statistics. How Numbers Confuse Public Issues*, University of California Press 2004.

⁴⁴ T.M. Porter: *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press 2001, s. 8.

WOJCIECH PAWLIK¹

Polityka publiczna a problem legitymizacji publicznego działania

Działanie w sferze publicznej zawsze przebiega w konkretnym kontekście społecznym i historycznym. Dobro wspólne, które jest celem polityki publicznej nie jest czymś oczywistym, w różnych kontekstach kulturowych i aksjologicznych bywa ono definiowane różnie, często wręcz w sposób diametralnie odmienny lub sprzeczny. Tę historyczno-kulturową zmienność ram aksjonormatywnych definiujących sens publicznego działania trudno dostrzec uprawiając *hic et nunc* różne szczegółowe dziedziny polityki publicznej, dlatego krytyczna analiza legitymizacji działań podejmowanych w ramach tych polityk wymaga uwzględnienia tego meta-poziomu: historycznego, porównawczego i aksjologicznego.

Problem dobra wspólnego legitymizującego działanie w sferze publicznej komplikuje się jeszcze bardziej, gdy uwzględnimy pytanie: kto i na podstawie jakich kryteriów uprawniony jest do definiowania tego dobra? Politycy? Eksperti? Autorytety moralne? Kościół? Obywatele i opinia publiczna (rozpoznawana w sondażach lub manifestowana w marszach lub protestach, ale też w wyborach i referendach)?

¹ Dr hab. Wojciech Pawlik jest kierownikiem Katedry Socjologii Ogólnej i Aksjologii Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: w.pawlik@uw.edu.pl

Definiowanie dobra wspólnego uwzględniać musi też cechy strukturalne społeczeństwa. Inaczej bowiem wygląda realizowanie szczegółowych zadań polityki publicznej w społeczeństwach względnie homogenicznych i aksjologicznie zintegrowanych (takich, którymi zajmowała się klasyczna socjologia uprawiana w paradygmacie A. Comta czy E. Durkheima), a inaczej w społeczeństwach podzielonych i zantagonizowanych klasowo i ekonomicznie (czyli w paradygmacie K. Marksa) lub skonfliktowanych etnicznie, światopoglądowo lub religijnie. Inaczej też realizowana jest polityka publiczna w społeczeństwach autorytarnych i totalitarnych, zarządzanych w sposób monocentryczny, inaczej wreszcie we współczesnych społeczeństwach późnej nowoczesności, aksjologicznie spluralizowanych, zrelatywizowanych, z rozproszonymi interesami ekonomicznymi i systemami wartości, które w ramach realizowanych centralnie i lokalnie szczegółowych polityk publicznych są koordynowane.

Oprócz kontekstu społecznego i światopoglądowo-aksjologicznego polityka publiczna realizowana jest w konkretnym kontekście uwarunkowań gospodarczych. Racjonalność ekonomiczna jest, zwłaszcza w warunkach gospodarki wolnorynkowej, jednym z głównych kryteriów planowania, realizowania i ewaluowania publicznego działania. Realizowanie zadań polityki publicznej w zakresie nauki, edukacji, kultury, zdrowia, opieki społecznej, jest współcześnie coraz częściej analizowane i oceniane z punktu widzenia ich uzasadnienia i efektywności ekonomicznej. To, że wartości związane, przykładowo, z nauką czy kulturą, są dla twórców ważne i definiowane przez nich w kategoriach autoteliczności, dla decydentów kreujących politykę publiczną nie oznacza, że ich realizacja i upowszechnianie nie powinny podlegać (przynajmniej częściowo), ocenie z punktu widzenia racjonalności ekonomicznej.

Jest wreszcie kontekst ram prawnych: konstytucyjnych, ustawowych i wynikających ze zobowiązań państwa polskiego wobec systemu prawnego UE. Realizowanie zadań polityki publicznej nie przebiega w próżni normatywnej, szczegółowe regulacje prawne jak i dyrektywy o charakterze ogólnym nakazują administracji publicznej podejmowanie określonych działań i wdrażanie konkretnych rozwiązań, z drugiej strony zaś — ograniczają dowolność kreowania strategii tych działań wymuszając ich dostosowanie do obowiązujących ram prawnych. Legalność działania w sferze publicznej

to obecnie problem nie tylko wewnątrzpaństwowy, ale także wymagający uwzględnienia kontekstu prawa unijnego i międzynarodowego.

Uwzględnienie wszystkich tych kontekstów uprawiania polityki publicznej jest oczywiście w praktyce trudne do pogodzenia, dlatego też polityka publiczna (jak i każde działanie w sferze publicznej) bywa przedmiotem kontrowersji, napięć społecznych, niezadowolonia i konfliktów. Naukowa refleksja nad polityką publiczną zajmuje się, niestety, przede wszystkim jej aspektem ekonomiczno-menedżerskim, bardziej z punktu widzenia prakseologicznego, teorii zarządzania i organizacji, taksonomi naukoznawczej² itd. niż aksjologicznymi i społecznymi kontekstami jej planowania i realizacji. Tymczasem bez uwzględnienia tych kontekstów trudno mówić o kreowaniu racjonalnej, skutecznej i społecznie akceptowanej polityki publicznej.

Dla socjologów, w tym zwłaszcza socjologów prawa, jest oczywiste — i już ponad sto lat temu pisał o tym L. Petrażycki, a później A. Podgórecki — że kwestia racjonalnej polityki prawa i publicznego działania wymaga rozpoznania i uwzględnienia „otoczenia zewnętrznego”, jakim jest właśnie społeczeństwo, jego postawy, system wartości i oczekiwania. Realizacja zadań polityki publicznej nie może być, oczywiście, myłona z populizmem, czyli bezwolnym uleganiem „głosowi ludu”. Zadaniem racjonalnej polityki publicznej jest stworzenie mapy poznawczej, odzwierciedlającej klimat opinii publicznej, i takie planowanie celów i strategii ich realizowania, które uwzględni tę diagnostyczną mapę, ale zarazem nie będzie automatycznym dostosowaniem się do niej. Czym innym jest bowiem sytuacja, gdy — jak słusznie zauważył A. Sułek — polityk sięgając po wyniki sondaży z uwagą wsłuchuje się w opinię publiczną, a czym innym sytuacja, gdy polityk opinii tej się kategorycznie słucha³. Racjonalna polityka prawa i polityka publiczna wsłuchuje się w *vox populi*, ale też uwzględnia — czasami wbrew tej opinii publicznej — racje ekonomiczne, aksjologiczne, ramy prawne, insty-

² Por. J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina — „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka”, nr 1, 2012, s. 133–151.

³ Por. A. Sułek, *Sondaż Polski*, rozdz. *Funkcje badań opinii publicznej w ustroju demokratycznym. Przypadek Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2001.

tuczonalne itd. Z pewnością jednak socjologiczne sondaże są jednym z ważniejszych narzędzi konstruowania mapy poznawczej, którą posługują się politycy, a tym samym demokratycznej polityki i kreowania racjonalnej polityki publicznej⁴.

Socjologowie, przynajmniej od czasów M. Webera⁵, poświęcają problematyce legitymizacji władzy i legitymizacji publicznego działania dużo miejsca. Procedury legitymizacji norm i systemów etyczno-prawnych, zwane w metaetyce „procedurami usprawiedliwiania” (*justification* lub *validation*), są też przedmiotem analiz teoretyków prawa i moralności⁶.

W socjologii teoria legitymizacji jest na ogół traktowana jako teoria sprawowania władzy w sensie wąsko politycznym lub — przeciwnie, na przykład w ujęciu J. Habermasa — jako systemowa teoria szeroko rozumianej kultury lub jej kryzysu⁷. Tymczasem, sądzę, może ona być równie przydatna jako teoria służąca do analizy socjologicznie bardzo zróżnicowanych instytucji, podmiotów sceny publicznej i form publicznego działania. Takie ujęcie umożliwiłoby pokazanie, że w ramach jednego systemu mogą dynamicznie współistnieć różnorodne struktury legitymizacyjne⁸.

⁴ Por. tamże.

⁵ Zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, księga I, rozdz. III, tłum. D. Lachowska, PWN, Warszawa 2002; por. także: M. Weber, *Politics as a Vocation*, [w:] *From Max Weber: Essays in Sociology*, H.H. Gerth i C.W. Mills (tłum. i red.), Oxford University Press, New York, 1972, s. 77–79.

⁶ Por. R. Brandt, *Ethical Theory: The Problems of Normative and Critical Ethics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1959; J. Ladd, *The Structure of a Moral Code*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1957, rozdz. VIII, *The Logic of Ethical Discourse: Validation*; rozdz. IX, *The Rethoric of Ethical Discourse: Justification*; H. Feigl, *Validation and Vindication*, [w:] *Readings in Ethical Theory*, W. Sellars, J. Hospers (red.), Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1952; H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Massachusetts 1945, rozdz. X, *The legal order*.

⁷ Por. J. Habermas, *Na czym polega dziś kryzys? Problemy uprawomocnienia w późnym kapitalizmie* tłum. M. Łukasiewicz, [w:] J. Habermas, *Teoria i praktyka. Wybór pism*, wybór i oprac. Z. Krasnodębski, PIW, Warszawa 1983.

⁸ Takie podejście przyjmuje D. Bell, odrzucający holistyczne, systemowe ujęcie wypracowane przez marksistów i funkcjonalistów. Por. D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Heinemann, London 1979, s. 45.

Strategia uprawomocniania władzy, którą M. Weber określił jako charakterystyczną dla **panowania legalnego**⁹, charakteryzuje struktury instytucji biurokratycznych i systemów społecznych odwołujących się do przestrzegania procedur i zasady racjonalności. Dla M. Webera władza „legalna” (i, w pewnym sensie, tworzone przez nią prawa) jest strukturą hierarchiczno-formalną, zbiurokratyzowaną i niewymagającą dodatkowych, „metalegitymizacji” normatywnych. Władza legalna jako „typ idealny”, jest rozpatrywana przez M. Webera, a później także przez T. Parsonsa, jako struktura legitymizacyjna, która przypomina socjologiczno-prawne *circulus in definiendo*, (a więc błędne koło, w którym władzę legalną definiuje się jako władzę sprawowaną zgodnie z legalnie przyznanymi jej kompetencjami, legalne zaś kompetencje jako te, które są ustanowione przez legalne władze): „Źródło legitymizacji — pisze o władzy legalnej T. Parsons — nie leży w osobistym uprzywilejowaniu urzędnika jako beneficjenta sprawowanego urzędu, ale w „legalności” jego działań, definiowanych tak przez jego legalne kompetencje określone przez przepisy i normy — tzn. jest nim system określonych reguł, które definiują władcze uprawnienia jego urzędu, a nie osoba beneficjenta. Same te reguły są z kolei legitymizowane przez to, że są postanowione czy narzucone przez agendy, które mają prawomocną władzę do takiego działania — monarchę, ciało ustawodawcze itd., i gdy dokonano się to poprzez zastosowanie legalnie poprawnej procedury (podkr. W.P.)¹⁰.

Na problematykę legitymizacji władzy i prawa można zatem spojrzeć bardziej poliperspektywicznie; nie wykluczał tego sam M. Weber, podkreślając, że wyróżnione przez niego typy panowania rzadko występują w formie czystej. Prawomocność panowania legalnego, definiowanego jako sprawowanie władzy „racjonalnej”, nie wyklucza poszukiwania i wskazywania racji „treściowych”, legitymizujących (na wyższych piętach uzasadnień) ten typ panowania przez odwołanie się do charyzmy prawodawcy lub tradycji, a tak-

⁹T. Parsons, interpretując wyróżnione przez M. Webera trzy typy idealne legitymizowania „panowania” (*domination*), odchodzi od tego pojęcia i zastępuje je bardziej operacyjnym pojęciem „władzy” (*authority*). Por. T. Parsons, *Max Weber and Contemporary Political Crisis. I. Sociological Analysis of Power and Authority Structures*, [w:] *Max Weber Critical Assessment 2*, P. Hamilton (red.), Routledge, London and New York 1991, t. IV, s. 11–13.

¹⁰T. Parsons, *op. cit.*, s. 12.

że — dodaliby metaetycy i filozofowie prawa — przez wskazanie na prawa człowieka, dobro wspólne, prawo naturalne lub objawione itd. Można więc patrzeć na panowanie legalne z perspektywy „metalegitymizacyjnej”, pozwalającej na ocenę systemu legalnego z innych pozycji niż formalnoprawne.

Pojawia się w związku z tym aksjologicznie frapujące pytanie o „metanormatywne” sposoby legitymizowania takiego panowania. W tradycji prawniczej takie pytania stawia się rzadko, uznając na ogół, że zgodność ustanawiania norm prawa z procedurą i kompetencjami stanowi o ich legalności. W odróżnieniu od takich uzasadnień formalnoprawnych, czasem (zwłaszcza w etyce i antypozytywistycznej filozofii prawa) stawia się pytania o „usprawiedliwienia treściowe”, a więc o wartości i normy wyższego rzędu, do których można się odwołać¹¹. Pytania o charakterze „treściowym” mogą wykraczać poza system prawny i dotyczyć nie tylko normatywnej legitymizacji szczególnych norm prawnych niższego rzędu, lecz także aksjologicznej podstawy legitymizującej system prawny jako taki (łącznie z jego normami naczelnymi). Taką właśnie strategię, delegitymizującą formalizm prawniczy, a nawet sytuującą ten formalizm w określonym kontekście historycznym (nazizm, stalinizm, postmodernistyczny nihilizm), przyjęła w Polsce w ostatnich trzydziestu latach w sporach o kształtowanie polityki publicznej w zakresie rodziny, oświaty, etyki seksualnej oraz kwestii związanych z ochroną życia poczętego, dziedzictwa narodowego i kultury, kwestii demograficznych etc. część polityków i podmiotów publicznych definiujących się w aksjologicznej opozycji do projektów instytucjonalizacji życia społecznego na podstawie formuły „modernistycznej” i zrywających (lub rozluźniających) więź z aksjologicznymi podstawami ładu społecznego i rozumienia dobra wspólnego definiowanymi poprzez odwołanie się do tradycji, wartości narodowych i aksjologii chrześcijańskiej.

Postulat światopoglądowej neutralności w życiu publicznym nie jest postulatem neutralnym, jeśli idzie o jego konsekwencje aksjologiczne. Te zaś z kolei nie są neutralne dla kształtowania założeń i praktyki polityki publicznej. Ścisłe rozgraniczenie między sferą *sacrum* i *profanum* oraz między sferą

¹¹ Por. J. Ladd, *op. cit.*, s. 157–158; R. Dworkin, *Taking Right Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1978. Por. też: Kelsen, *op. cit.*, s. 110–113.

prywatną i publiczną, choć jest składnikiem rozwiązań ustrojowych w większości krajów UE, w Polsce jest rozwiązaniem, które polityków i społeczeństwo dzieli. Zwłaszcza ta część polskiego społeczeństwa, która mocno identyfikuje się w wartościami chrześcijańskimi i odczytuje swe życie jako obowiązek i powołanie do świętości, nie godzi się na modernistyczną formułę porządku życia publicznego, która w wielu swoich elementach *de facto* zrywa ciągłość z tradycją narodową i religijną, będącą podstawą indywidualnej i zbiorowej tożsamości.

Czy z punktu widzenia uczestniczenia w życiu publicznym i realizowania zadań publicznych jest sprzeczność między byciem katolikiem a byciem obywatelem? Generalnie — nie. Kwestia ma natomiast wymiar tożsamościowy. Choć bowiem kategoria pierwsza nie jest kategorią alternatywną czy komplementarną wobec drugiej, to jest ona kategorią nadrzędną, organizującą i integrującą pozostałe wymiary tożsamości człowieka. Z teologicznego punktu widzenia to nie obywatele, związkowcy czy urzędnicy pełnią rolę katolików, ale odwrotnie, to katolicy realizują w życiu publicznym swoje religijne powołanie (*calling*) w każdym z tych zawodów-ról społecznych (w sensie Weberowskim — *Beruf*)¹².

W tak rozumianym „integryzmie” separowanie ról społecznych i porządków normatywnych jest niepożądane. To, co jest teologicznym złem lub dobrem będzie się domagać współgrania z kategorią zła lub dobra moralnego i — choć niekoniecznie zawsze — przekładania tych definicji na język prawa i instytucji, dobra wspólnego i — w konsekwencji — konkretnych postulatów i rozwiązań związanych z realizowaniem przez państwo i instytucje samorządowe zadań polityki publicznej w różnych obszarach i w odniesieniu do różnych segmentów populacji.

¹² Pojęcie *vocation* (*Beruf*) wprowadził do socjologii M. Weber, przypominając religijne i moralne znaczenia, jakie protestantyzm przypisywał codziennej, świeckiej pracy. Por. M. Weber, *Politics as a Vocation*, [w:] *From Max Weber: Essays in Sociology*, op. cit., oraz *idem, The Protestant Ethic and the the Spirit of Capitalism*, tłum. T. Parsons, New York: Ch. Scribner's Sons, London: G. Allend and Unwin 1956, rozdz. III, *Luther's Conception of the Calling. Task of the Investigation*, s. 79–92.

W współczesnym języku teologii katolickiej pojęcie powołania (*calling*) odnosi się nie tylko do działalności zawodowej, lecz także do całokształtu aktywności życiowej człowieka.

Integralna tożsamość polityków identyfikujących się w kategoriach narodowo-katolickich może w związku z tym być rozpatrywana jako stojąca w sprzeczności z postulatami procesu modernizacji kulturowej, polegającej właśnie na tym, że struktura tożsamości staje się wielowymiarowa, a tożsamość religijna i narodowa jest takim samym „aspektem” osobowości jak pozostałe. W społeczeństwie modernistycznym instytucjonalne konflikty norm i wartości, nawet jeśli stają się źródłem napięć i konfliktów tożsamościowych, nie są dla nich groźne, gdyż tożsamość jest zintegrowana w sposób mniej spójny i bardziej polimorficzny niż tożsamość „integralna” (zdefiniowana w kategoriach religijnych bądź innych).

Biskupi polscy i politycy związani z Kościołem — odrzucając modernistyczną formułę życia społecznego, wypracowaną w większości społeczeństw Zachodu (związaną między innymi z ograniczeniem wpływu Kościoła na życie publiczne, moralnym relatywizmem i prywatyzowaniem przekonań światopoglądowych) — zastępują ją formułą „trzeciej drogi”. Ma ona oznaczać takie sprawowanie przez Kościół kontroli ideologicznej, moralnej i społecznej (lub przynajmniej oddziaływanie na te sfery życia społecznego), która będzie się dokonywać kanałami niepolitycznymi, i która nie jest połączona z formalnym sprawowaniem władzy. Ten sposób uczestniczenia Kościoła w życiu publicznym i polityce spetryfikował się w Polsce po transformacji ustrojowej 1989 i — w mniejszym lub większym natężeniu — charakteryzuje w sposób względnie trwały specyfikę tych obszarów życia w III Rzeczypospolitej.

Problem określenia spójności roli społecznej (lub jej wewnętrznej niespójności oraz stosunku do innych ról) jest ważny nie tylko w kategoriach psychologiczno-tożsamościowych, lecz także z punktu widzenia pragmatyki życia publicznego. Uczestnicząc bowiem w realizowaniu postulatów normatywnych różnych środowisk, uczestnicy sceny publicznej nie zawsze jasno definiują (a czasem nawet celowo zaciemniają) swoje zaplecze społeczne.

Możemy tu mówić o dwóch strategiach legitymizujących działanie publiczne: jedną jest legitymizacja quasi-socjologiczna, odwołująca się do kategorii woli „ludzi z ulicy”, społeczeństwa, narodu (polityków i podmioty życia publicznego przyjmujących tę rolę społeczną można nazwać „rzecznikami narodu”), druga zaś legitymizacja odsyła do pojęcia państwa prawa, słuszności, zasad prawnych i praw obywatelskich (tę rolę można nazwać „światłym

obywatelem”)¹³. Na postawę „świątłego obywatela” można spojrzeć z tego punktu widzenia jak na postawę obronną — usprawiedliwia ona działania podmiotów sceny publicznej zwłaszcza wtedy, gdy owe działania rozmiągają się z oczekiwaniami społecznymi. I odwrotnie — „rzecznicy narodu”, kreując zadania polityki publicznej i definiując dobro wspólne mają skłonność do przedstawiania swych propozycji i rozwiązań jako wynikających z oczekiwań całego społeczeństwa lub przynajmniej jego większej części. Zdają się nie dostrzegać, że w takich kwestiach, jak interes narodu jako całości, zdania mogą być podzielone i zakorzenione w indywidualnym i grupowym doświadczeniu społecznym¹⁴.

W realizacji zadań polityki publicznej i działalności na rzecz społeczeństwa „rzecznik narodu” i „świątły obywatel” nie są jednak kategoriami jednoznacznie i trwale przypisanymi do jednej tylko formacji politycznej czy do jednej instytucji. W zależności od strategicznej opłacalności podmioty polityczne eksponują różne wymiary swojej tożsamości i różne legitymizacyjne umocowania, porzucając je lub dokonując konwersji w zależności od rozpoznania postaw i oczekiwań opinii publicznej w konkretnej sprawie.

Podstawowa struktura legitymizacji roszczeń i strategii działań podmiotów publicznych w identyfikujących się z nauką Kościoła Katolickiego ma jednak charakter przede wszystkim doktrynalny, związany z jego funkcją „depozytariusza prawd wiary”. Uprawomocnienia o charakterze socjologicznym są natomiast uzależnione od konkretnego kontekstu socjologicznego, związanego z wiedzą o stanie świadomości religijnej i moralnej współczesnego społeczeństwa polskiego (świadomość ta w wielu kwestiach odbiega, i to znacznie, od prawd wiary i moralnego nauczania Kościoła). Dlatego też w dyskursie publicznym o stanowisku polityków i podmiotów publicznych

¹³Koncepcja „świątłego obywatela” odsyła nas do socjologii wiedzy i rozważań zawartych w świetnym studium A. Shütz, *Świątły obywatel. Esej o społecznym zróżnicowaniu wiedzy*, tłum. D. Lachowska, „Literatura na świecie” 1985, nr 2. Kategoria „rzecznika narodu” została zaczerpnięta od M. Czyżewskiego, K. Dunin i A. Piotrowskiego, którzy rozwinęli niektóre wątki koncepcji A. Shütz. Por. M. Czyżewski, K. Dunin, A. Piotrowski, *Cudze problemy, czyli wstęp do sepologii*, [w:] *Cudze problemy, o ważności tego, co nieważne*, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 1991, s. 18–19.

¹⁴Por. C.W. Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York 1959, s. 284.

związanych z Kościołem i stanowisku „ludu Bożego”, czyli przeciętnych katolików, w pewnym momencie nieuchronnie pojawia się kategoria „fałszywego” lub „błędnego” sumienia. Kategoria ta, będąca teologicznym odpowiednikiem marksowskiej koncepcji „fałszywej świadomości”, legitymizuje przywództwo Kościoła hierarchicznego bez potrzeby odwoływania się do poparcia ze strony katolickiej społeczności. Polityka publiczna może tym samym być ufundowana na aksjologii rozpoznawanej nie w sposób socjologiczno-empiryczny (np. sondażowy), ale wynikającej z wykładni doktryny.

Taki sposób postrzegania swej roli publicznej odwołuje się do legitymizacji o charakterze normatywno-universalistycznym i pozwala występować „w imieniu wszystkich”¹⁵. Tym samym zaciera się różnica między reprezentowaniem różnych segmentów społeczeństwa a jego całością oraz między zbiorowością społeczną definiowaną w kategoriach „idealnych” a reprezentowaniem zbiorowości określanej jako „realny” byt społeczny o konkretnych preferencjach, opiniach i oczekiwaniach.

Występowanie przez niektórych polityków katolickich w imieniu „Polaków”, a więc w zdecydowanej większości zarazem katolików, może być traktowane jako realizacja powołania „świątłego obywatela”, który wie, jaka aksjologia powinna Polaka-katolika obowiązywać, ale też jako zadanie „rzecznika obywateli”, który może się powołać na fakt, że społeczeństwo polskie jest w około 90% katolickie, i wystąpić w imieniu tych 90%.

Niechć tej pierwszej grupy polityków — których można by tutaj nazywać „świątłymi katolikami”, nie zaś „świątłymi obywatelami” — do prowadzenia, a zwłaszcza politycznego wykorzystywania badań opinii społecznej, bierze się, być może, stąd, że badania takie, ujmując wiernych jako kategorię „realną”, a nie „idealną”, mogą podważać ich społeczną legitymację jako rzeczników narodu i zmuszać do przyznania, że:

1) społeczne poparcie ich działań może w pewnych sprawach być nikłe lub ograniczone (i wtedy są jedynie „świątłymi katolikami”),

¹⁵ A. Melucci, *Mouvements sociaux, mouvements post-politiques*, „Revue internationale d'action communautaire” 1983, t. 10, podają za: Ch. Tilly, *Models and Realities of Popular Collective Action*, „Social Research” 1985, t. 52, nr 4, s. 735.

2) w pewnych sprawach są rzecznikami przede wszystkim katolickiej części społeczeństwa, a zatem powinni się przedstawiać nie jako rzecznicy narodu, ale jako rzecznicy katolików.

Tak więc, biorąc pod uwagę dwa kryteria charakteryzujące ich działania jako podmiotów publicznych:

- a) uniwersalizm-partykularyzm¹⁶,
- b) deskryptywność — normatywność¹⁷,

można je sytuować w czterech typach idealnych sytuacji legitymizacyjnych.

	Deskryptywność	Normatywność
Uniwersalizm	„Rzecznik narodu”	„Świątły obywatel”
Partykularyzm	„Rzecznik katolików”	„Świątły katolik”

Komentarza wymaga określenie wartości katolickich (chrześcijańskich) jako „partykularnych”. Podkreślam więc, że nie chodzi tu o przeciwstawienie (na osi normatywnej) konkretnych katolickich norm i wartości innym normom „uniwersalnym” lub „partykularnym”, ale o podkreślenie specyfiki katolickiego **systemu** aksjonormatywnego (a więc hierarchii norm i wartości, ich wzajemnych powiązań, sposobów uzasadniania, istnienia norm będących *differentia specifica* tych systemów itd.).

Zakładam, że użycie pojęcia „wolność”, „demokracja”, „moralność” w zestawieniu z przymiotnikami (na przykład szlachecka, mieszczańska, socjalistyczna i inne) partykularyzuje właśnie sens tych pojęć. Jeśli zaś tak nie jest, to

¹⁶ Ta propozycja terminologiczna nawiązuje do *pattern variables* T. Parsonsa, choć oczywiście, u Parsonsa miała ona interpretację bardziej teoretyczną, niezwiązaną z konkretnym kontekstem empirycznym. Por. *Toward a General Theory of Action*, T. Parsons, E.A. Shils (red.), Harper Torchbooks. The Academy Library, Harper and Row Publishers, New York and Evanston 1962, cz. 2, rozdz. 1 *Dilemma of Orientation and the Pattern Variables* (T. Parsons, E.A. Shils, przy współpracy J. Olds), s. 76–88.

Metaetyczne aspekty zagadnienia uniwersalizmu i partykularyzmu analizuje J. Ladd, *The Structure of a Moral Code ...*, op. cit., s.143–144.

¹⁷ W socjologii znane jest rozróżnienie T. Parsonsa na porządek normatywny (*normative aspect*) i warunki sytuacyjne (*conditional elements*). Termin „deskryptywność” — jako węższy — wydaje mi się jednak lepszy do opisu procedur legitymizacyjnych niż bardziej ogólne pojęcie *conditions*. Por. T. Parsons, *Structure of Social Action*, Free Press, Glencoe, Illinois 1949.

stosowanie przymiotnika określającego system moralny czy konkretne wartości jako „chrześcijańskie” (lub inne), traci — jako użycie nazwy wyróżniającej — sens.

Również w znaczeniu deskryptywnym (socjologiczno-opisowym) katolicyzm można scharakteryzować w kategoriach partykularnych. W obrębie narodu i wspólnoty obywateli państwa katolicy są częścią (w jednych krajach mniejszą, w innych — na przykład w naszym — zdecydowanie większą) właśnie tych szerszych kategorii społecznych, kulturowych i polityczno-prawnych.

Być może warto zatem, obok roli „światłego obywatela”, wprowadzić jeszcze inną rolę, którą odgrywają, lub usiłują odgrywać, politycy i podmioty życia publicznego: rolę „strażnika wartości”. Obie role, „światłego obywatela” i „strażnika wartości”, sytuowałyby się w polu uzasadnień „uniwersalistyczno-normatywnych”, a tym, co je różnicuje, jest system legitymizacyjny: w przypadku „światłego obywatela” są to zakorzenione w tradycji modernistycznej standardy praw człowieka i obywatela oraz standardy laickiego i liberalnego państwa prawa, w przypadku zaś strażnika wartości jest to „tradycja” i odwołanie się do funkcji „depozytariusza” wartości¹⁸. Choć „światły obywatel” nie kwestionuje teoretycznej przydatności pojęcia „prawa naturalnego”, w swej działalności publicznej rzadziej niż „strażnik wartości” odwołuje się do tego pojęcia (częściej zaś niż on podkreśla potrzebę przestrzegania prawa politywnego).

Oczywiście, powyższa charakterystyka wymienionych pięciu ról społecznych nie musi się pokrywać z realnymi schematami legitymizacyjnymi, do których odwołują się w swych sporach aktorzy sceny publicznej w Polsce w ostatnich latach. Różne strategie uprawomocniania były bowiem przez nich postrzegane jako komplementarne, a nie rozłączne. Podmioty życia publicznego, co jest zrozumiałe, przedstawiają swoje legitymizacyjne umocowa-

¹⁸ C.W. Mills, analizując ideologię legitymizującą działania amerykańskich elit politycznych, zauważa, że chętnie odwołują się one do „tradycji” i powinności (*duty*) jako faktu uniwersalnego, zapoznając fakt, że istnieje wiele „tradycji”, toteż takie odwoływanie jest *de facto* procesem interpretacyjnym, w którym podmioty polityczne są nie tylko związane przeszłością i wartościami, lecz także aktywnie te „zobowiązania” wytwarzają. Por. C.W. Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York 1959, s. 284.

nia (zwłaszcza na osi normatywność — deskryptywność) raz w jeden, kiedy indziej w inny sposób, w zależności od spodziewanej ich politycznej efektywności w rozwiązaniu konkretnego problemu.

Socjologiczne pytanie, kogo i co „oni” (to znaczy politycy, urzędnicy, podmioty publiczne) reprezentują, jest pytaniem jak najbardziej na miejscu. Problem reprezentacji i umocowania aktorów społecznych w ich publicznym działaniu dotyczy bowiem nie tylko ich samych, ale i celów, które realizują. Mandat do działania w sferze publicznej wynikający z poparcia społecznego przekłada się na jego skuteczność w odmienny sposób niż w przypadku uprawomocnienia wynikającego z racjonalności ekonomicznej lub odwołania się do racji aksjologicznych bądź ściśle religijnych. Również treść dobra wspólnego, realizowanego w ramach różnych sektorów polityki publicznej za każdym razem, wraz ze zmianą strategii uprawomocnienia, nieco się zmienia.

Procesy modernizacyjne polegające w społeczeństwach Zachodu na do-
określaniu, w której z ról politycy i poszczególni ludzie w danym momencie występują, zaczynają zachodzić również w naszym społeczeństwie. Z drugiej strony procesy te nie spetryfikowały sceny politycznej i polskiego społeczeństwa na tyle, by można było mówić, że upodobiło się ono pod tym względem do społeczeństw UE. W Polsce od upadku komunizmu po 1989 r. ścierają się dwa fundamentalne projekty społeczne (modernistyczny i konserwatywny), wedle których budowane są szczegółowe rozwiązania gospodarcze, społeczne i kulturowe. Polityka publiczna, skoncentrowana na realizowaniu zadań związanych z dobrem wspólnym nie jest w takim samym stopniu podatna na wpływy założeń światopoglądowych jak działania polityczne w sensie węższym, jednak całkiem wolna od tych założeń nie jest.

To, czy analizowane tu dwa nurty przemian społeczno-kulturowych pozostaną w najbliższych latach w stanie względnej równowagi, czy też jeden z nich stanie się dominujący, i to w sposób względnie trwały, nie będzie obojętne dla definiowania celów, zadań i strategii ich realizowania w polityce publicznej.

JERZY KWAŚNIEWSKI¹

Źródła nauk o polityce publicznej: polityka prawa i socjotechnika

Uwagi wstępne

Dążenie myślicieli i uczonych do tego, aby ich wiedza o prawidłowościach życia zbiorowego ludzi była przydatna władcom, w praktyce rządzenia czy rozwiązywania problemów społecznych, towarzyszyło całym dziejom myśli społecznej. Taki zamysł przyświecał koncepcji państwa idealnego Platona, średniowiecznej utopijnej koncepcji organizacji życia społecznego Tommasza Morusa, czy zbiorowi rad sprawnego rządzenia Niccolo Machiaveliego. Także pionierzy nowoczesnej nauki silnie podkreślali jej funkcje praktyczne (Kwaśniewski 2002). Wiedza naukowa, zwłaszcza nauki społeczne, humanistyczne, miały umożliwiać i ułatwiać, zależnie od orientacji światopoglądowej autora, politykę podtrzymywania, udoskonalania, reformowania lub rewolucyjnego przekształcania rzeczywistości społecznej. Auguste Comte odróżniał wiedzę stosowaną od wiedzy spekulatywnej. Podkreślając konieczność wyraźnego oddzielania socjalnych rozumowań teoretycznych od praktyki, w uprawianiu nauk w sposób systematyczny upatrywał czynnik

¹ Prof. dr hab. Jerzy Kwaśniewski jest kierownikiem Katedry Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: jerzykwasniewski@uw.edu.pl

dynamizujący postęp społeczny. Aplikacyjne zadania i wartości akcentowała bardzo mocno socjologia marksistowska. Ferdinand Tönnies wyróżniał socjologię stosowaną obok czystej, czyli teoretycznej, oraz empirycznej, czyli socjografii; nauki stosowane miały zajmować się wykorzystywaniem uogólnień teoretycznych do analizy historycznych procesów rozwoju społecznego oraz występujących w toku tego rozwoju społeczeństw i kultur. Leon Petrażycki nazywał naukami stosowanymi albo sztukami te nauki praktyczne, które głoszone dyrektywy postępowania opierają na naukach teoretycznych, czyli badających i formułujących prawa związków przyczynowych. W latach 90. XIX wieku Leon Petrażycki sformułował koncepcję nauki polityki prawa (Petrażycki 1895). Dalej przedstawimy założenia tej prekursorskiej wobec polityki publicznej koncepcji.

Silny impuls rozwojowi nauk praktycznych dał na przełomie XIX i XX wieku rozwój prakseologii i teorii działania; rozwija się nauka o organizacji i kierowaniu. Max Weber wprowadza pojęcie „panowania legalnego” realizowanego przez racjonalną biurokrację, rozwija się administratywistyka i nauka o zarządzaniu. Roscoe Pound formułuje koncepcję inżynierii społecznej przez prawo, nawiązującą do założeń petrażyckańskiej polityki prawa².

W 1928 r. Florian Znaniecki postulował utworzenie w Polsce instytutu socjologii stosowanej; uważał, że socjologia ma największe walory praktycznej przydatności, także dla polityk publicznych, dla projektowania rozwiązań problemów społecznych. W pewnym sensie postulat Znanieckiego urzeczywistniony został w 1972 roku przez powołanie w Uniwersytecie Warszawskim, z inicjatywy Adama Podgóreckiego, Czesława Czapówa i Marii Łoś oraz Sekcji Socjotechniki Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, powołanego Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, którego zadaniem miało być prowadzenie badań i sporządzanie ekspertyz problemów społecznych dla potrzeb polityki ich rozwiązywania, realizowanej przez re-

² W 1959 roku R. Pound w bezpośredniej rozmowie oświadczył Adamowi Podgóreckiemu, że w przedmiocie społecznego funkcjonowania prawa bardzo wiele nauczył się od L. Petrażyckiego (Podgórecki 1966: 31).

sorty: zdrowia i opieki społecznej, pracy i polityki socjalnej, sprawiedliwości, oświaty i wychowania oraz spraw wewnętrznych. Jednocześnie IPSiR miał kształcić wysokokwalifikowane kadry specjalistów w obszarze nauk o polityce rozwiązywania problemów społecznych, przeciwdziałania patologii społecznej i patologii instytucji.

Na wzór IPSiR powstały następnie w polskich szkołach wyższych liczne instytuty i wydziały profilaktyki społecznej i resocjalizacji, a po przekształceniu po 1990 roku IPSiR w Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji, także instytuty i wydziały stosowanych nauk społecznych, stanowiące bliski odpowiednik anglosaskich *public policy institutes/faculties*.

Już w latach 70. i 80. w tym Wydziale (wówczas: IPSiR) wysoce rozwinięte były prace nad PODSTAWAMI NAUK O POLITYCE PUBLICZNEJ, m.in. PODSTAWY NAUKOWEJ POLITYKI PRAWA (A. Podgórecki, J. Kwaśniewski, A. Rzepliński), POLITYKI KRYMINALNEJ (A. Krukowski, A. Rzepliński, S. Frankowski), POLITYKI SPOŁECZNEJ (A. Tymowski, J. Hryniewicz, K. Frieske), PODSTAWY NAUKOWEJ SOCJOTECHNIKI — jako meta polityki publicznej oraz metodologii i metodyki polityki publicznej (A. Podgórecki, M. Łoś, Cz. Czapów, K. Frieske, J. Kwaśniewski, J. Kurczewski), METODOLOGIA BADAŃ EKSPERTALNYCH dla potrzeb polityki społecznej (m.in. metodologia toku postępowania celowościowego — A. Podgórecki, metodologia eksperytów oraz eksploracyjnej diagnozy problemów społecznych — J. Kwaśniewski, M. Łoś, K. Frieske), PODSTAWY POLITYKI PENITENCJARNEJ (S. Walczak, A. Rzepliński, M. Porowski, T. Szymanowski, J. Utrat-Milecki), czy też podstawy teoretyczne i metodologiczne PROFILAKTYKI SPOŁECZNEJ I RESOCJALIZACJI, jako polityki przeciwdziałania przestępczości i niedostosowaniu społecznemu — S. Jedlewski, Cz. Czapów, A. Rzepliński, L. Pytka, A. Rejzner, B. Kowalska-Ehrlich, K. Ostrowska).

Wydział (jeszcze jako IPSiR) w 1974 r. opracował pierwszą w Polsce i w krajach Europy środkowo-wschodniej całościową ekspertyzę dotyczącą problemów społecznych w Polsce oraz polityki ich rozwiązywania pod red. A. Podgóreckiego: „Diagnostyczny obraz niektórych trudnych problemów społeczeństwa polskiego oraz refleksje socjotechniczne”. Dopiero w następnych latach powstała w PAN Ekspertyza problemów społecznych (J. Ja-

sińskiego, A. Raźniewskiego i J. K. Falewicza) czy ekspertyzy dotyczące zagrożeń i problemów społecznych Komitetu Polska 2000 PAN pod kierunkiem A. Rajkiewicza, w której powstaniu także IPSiR miał swój udział (J. Kwaśniewski był współautorem tych ekspertyz — wraz z A. Rajkiewiczem, W. Nieciuińskim i J. K. Falewiczem, we współpracy m.in. z J. Supińską i G. Firlit).

W dotychczasowym dorobku Wydziału są setki znaczących naukowych ekspertyz, projektów reform i programów dla potrzeb POLITYKI PUBLICZNEJ realizowanej przez państwowe instytucje polskie i zagraniczne.

Członkowie WSNSiR UW są współtwórcami, autorami lub współautorami ekspertyz naukowych, decydentami, wykonawcami lub recenzentami programów polityki Państwa Polskiego (oraz programów międzynarodowych) w różnych dziedzinach życia społecznego; programów POLITYKI SPOŁECZNEJ, PRACY SOCJALNEJ, PEDAGOGIKI SPOŁECZNEJ I POMOCY SPOŁECZNEJ adresowanych do wszystkich grup ludności i rodzin dotkniętych trudnymi sytuacjami życiowymi (J. Hryniewicz, M. Rymśza, T. Kaźmierczak, E. Giermanowska, D. Lalak, M. Bieńko), programów POLITYKI RODZINNEJ i DEMOGRAFII (J. Hryniewicz, M. Raćław, A. Kwak), Krajowego PROGRAMU ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI i Rządowego PROGRAMU POPRAWY BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI (J. Kwaśniewski), programów POLITYKI KARNEJ, POLITYKI PENITENCJARNEJ, POLITYKI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA, PRZECIWDZIAŁANIA PRZESTĘPCZOŚCI, ZWALCZANIA HANDLU LUDŹMI, także w skali międzynarodowej (A. Rzepliński, B. Gruszczyńska, A. Redzik, T. Przesławski, A. Bojańczyk), programów POLITYKI RESOCJALIZACYJNEJ i REINTEGRACYJNEJ (A. Rejzner, T. Rudowski, M. Górecki), programów POLITYKI WYZNANIOWEJ (M. Libiszowska-Żółtkowska, A. Potocki), programów POLITYKI ZDROWOTNEJ, PROMOCJI ZDROWIA, POLITYKI OCHRONY ZDROWIA PSYCHICZNEGO, POLITYKI PRZECIWDZIAŁANIA NARKOMANII i ALKOHOLIZMOWI, POLITYKI IMIGRACYJNEJ, POLITYKI PRZESTRZENNEJ i MIESZKANIOWEJ W PRZECIWDZIAŁANIU PATOLOGII SPOŁECZNEJ W MIE-

ŚCIE (J. Zamecka, J. Kwaśniewski, W. Misiak, M. Łukasiuk-Gmurczyk, G. Woroniecka, B. Hoffmann, M. Pawlak), programów POLITYKI REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH (E. Giermanowska, E. Zakrzewska), programów POLITYKI KULTURALNEJ (B. Fatyga) itp.

Stosowane/praktyczne nauki społeczne pojmuje się zazwyczaj, jako wykorzystywanie teoretycznych nauk społecznych do projektowania rozwiązania problemów praktycznych, np. w polityce, pracy socjalnej, polityce społecznej, gospodarczej, naukowej, zarządzaniu, polityce karnej czy resocjalizacji itd.

Podręcznik socjologii stosowanej Alvina W. Gouldnera i Seymoura M. Millera: *Applied Sociology* obejmował takie zagadnienia, jak: doświadczenia socjologów występujących w rolach konsultantów społecznych, konsultantów instytucji finansowych, wymiaru sprawiedliwości, wojska, związków zawodowych, służby zdrowia; analizy przypadków stosowania wiedzy socjologicznej w rozwiązywaniu problemów rasowych, przestępczości, problemów społeczności lokalnych i rodziny, problemów występujących w stosunkach międzynarodowych; relacje między socjologią stosowaną a socjologią ogólną i polityką społeczną; aksjologiczne i moralne aspekty socjologii stosowanej (Gouldner, Miller 1965).

Z kolei podręcznik Paula Lazarsfelda, Williama Sewella i Harolda Wilenskyego *The Uses of Sociology* obejmuje rozważania dotyczące relacji między socjologią stosowaną a innymi naukami społecznymi, opis zastosowań socjologii w dziedzinie prawa, medycyny, wojskowości, pracy socjalnej, opieki społecznej, zarządzania partiami politycznymi, administracją publiczną, polityką zagraniczną, administrowania edukacji, przeciwdziałania przestępczości, planowania, a także zagadnienia etyczne socjologii stosowanej (Lazarsfeld, Sewell, Wilensky 1967).

Pierwsze polskie opracowania poświęcone socjologii stosowanej omawiały funkcje socjologii i rolę jej zastosowań we współczesnym społeczeństwie, zagadnienia oddziaływań społecznych, dyrektyw praktycznych i ich związków z teorią decyzji, literackie źródła wiedzy o technikach skutecznego oddziaływania społecznego, zastosowania wiedzy socjologicznej w struk-

turalno-funkcjonalnych analizach zakładów pracy, w przemyśle, planowaniu przestrzennym, medycynie oraz środkach masowego przekazu (por. Podgórecki 1968); analizowały aksjologiczne, polityczne, metodologiczne kwestie stosowania nauk społecznych oraz ich wykorzystywanie w takich dziedzinach, jak: planowanie społeczno-gospodarcze, środowisko pracy, administracja terenowa, samorząd mieszkańców, służba zdrowia, wychowanie resocjalizacyjne i wychowanie estetyczne (Kubin, Podgórecki 1973).

Koncepcje i potrzeby nauk stosowanych w praktyce rządzenia, w rozmaitych politykach publicznych, w rozwiązywaniu problemów społecznych, stymulują rozwój metodologii nowego typu badań, takich jak: *policy research*, *evaluation studies*, *action research*, *intervention research*, ekspertyzy, badania stosowane, wdrożeniowe itp. Inspirują dyskusje na temat roli socjologa, w analizach socjologicznych upowszechniają takie pojęcia, jak: planowanie zmiany społecznej, jej kreowanie, kierowanie zmianą społeczną, agenci, agendy, strategie i taktyki zmiany, techniki, efektywność oddziaływań społecznych itp.

Stosowane, praktyczne nauki społeczne, zwłaszcza stosowana socjologia, to niewątpliwie główny obszar badań i główne źródło nauk o/dla polityki publicznej.

W latach sześćdziesiątych Adam Podgórecki sformułował koncepcję **socjotechniki**, jako odrębnej społecznej nauki praktycznej, rzec można meta nauki o polityce publicznej, której zadaniem jest określanie skutecznych sposobów realizacji zamierzonych społecznych celów, rozwiązań problemów społecznych, z uwzględnieniem uznawanego systemu wartości. W książce *Zasady Socjotechniki* (Podgórecki 1966: 44–103) zawarł przykładowo założenia polityk publicznych w pięciu działach życia społecznego: wojsko, organizacje religijne, polityka prawa, środki masowego oddziaływania, działalność wychowawcza instytucji oświatowych.

Pod koniec lat sześćdziesiątych powstała w Polsce przy Polskim Towarzystwie Socjologicznym Sekcja Socjotechniki skupiająca oprócz socjologów także wielu przedstawicieli innych nauk społecznych; politologów, ekonomistów, historyków, prawników itp. Dorobkiem prac tego środowiska stało się kilkanaście książek poświęconych zagadnieniom socjotechniki, w tym cztery tomy *Socjotechniki* pod redakcją Adama Podgóreckiego. W 1973 r. ukonsty-

tuował się przy International Sociological Association Research Committee on Sociotechnics.

Jego prace i konferencje doprowadziły do ukazania się wielu wspólnych dzieł socjologów polskich, angielskich, niemieckich, holenderskich i amerykańskich poświęconych zagadnieniom socjotechniki (Schmidt 1975; Podgórecki 1975; Cherns 1976).

W 1986 r. nastąpiło połączenie Komitetu Badawczego Socjotechniki ISA ze środowiskiem amerykańskiej socjologii stosowanej pod nazwą Research Committee on Sociotechnics-Sociological Practice, w którym skupiło się także wielu amerykańskich przedstawicieli nauk o *public policy*.

Koncepcje socjotechniki rozwijane w Polsce nawiązują do założeń teoretycznych i metodologicznych Petrażyckiego, Gunnara Myrdala, Poppera, Hansa Zetterberga, Lazarsfelda, Gouldnera. Analiza i potrzeby działalności socjotechnicznej doprowadziły do rozwinięcia metodologii tzw. toku postępowania celowościowego oraz metodologii ekspertyz społecznych (Łoś 1974; Podgórecki 1975):

Nie ulega wątpliwości, że wyrosła z założeń petrażycjańskiej nauki polityki prawa naukowa socjotechnika jest oryginalnym, polskim odpowiednikiem anglosaskiej *public policy science*.

Nie dostrzegając tego z zasady polscy przedstawiciele nauk o polityce publicznej. Jedynie Ryszard Szarfenberg uwzględnił to w swych pracach:

„Gdy jednak spojrzymy na paradygmat socjotechniczny i porównamy go z podstawowymi zadaniami intelektualnymi związanymi z rozwiązywaniem problemów indywidualnych lub grupowych [...], wówczas narzuca się wniosek o ich podobieństwie. W obu przypadkach układem odniesienia jest problem i jego rozwiązywanie. Wspólne są takie fundamentalne zadania, jak uporządkowanie wartości, diagnoza sytuacji czy ocena i wybór sposobu działania. [...] Model skutecznego działania opracowany przez Podgóreckiego wydaje się bardziej szczegółowy i rozwinięty. Zawiera też fazę planowania, realizacji planów i oceny uzyskanych skutków. Jednak, gdy spojrzymy na literaturę dotyczącą procesu polityki publicznej, znajdziemy tam modele o podobnej strukturze, ale dużo bardziej złożone, np. 18 faz optymalnego modelu tworzenia polityki publicznej według Yehezkeła Drora, z podziałem na trzy szersze kategorie: stadium metapolityczne (rozpoczyna je zada-

nie związane z wartościami), proces tworzenia polityki, stadium po zakończeniu procesu tworzenia polityki (tu trzy fazy: motywowanie do realizacji polityki, realizacja, ewaluacja polityki) [...] Wniosek jest taki, że paradygmat skutecznego działania społecznego i model procesu polityki publicznej mają wspólny rdzeń. Jest nim, uwzględniające wartości, racjonalne rozwiązywanie problemów praktycznych na poziomie większych całości społecznych. Szubert przewidywał użyteczność socjotechniki w kontekście polityki społecznej, nieświadomie stosując jej model celowego działania. Supińska bezpośrednio już ją włącza do swojej koncepcji metody polityki społecznej jako nauki (mającej dostarczyć wskazówek dla praktyki) — pod postacią procedury diagnozowania, prognozowania, planowania oraz kontrolowania i korygowania realizacji planów. Warto zwrócić uwagę, że autorka ta ostatni etap procesu polityki społecznej nazywała w późniejszych tekstach ewaluacją. Tym samym udało nam się ugruntować wniosek o wspólnym rdzeniu polityki społecznej, socjotechniki i polityki publicznej” (Szarfenberg 2013: 157–158).

Źródła nowożytnych nauk o polityce publicznej: Nauka polityki prawa Leona Petrażyckiego³

Twórca koncepcji nauki polityki prawa, Leon Petrażycki, tak opisywał jej istotę, zadania i cele:

„Istota zagadnień polityki prawa polega na uzasadnionym naukowo przewidywaniu następstw, jakich spodziewać się należy w razie wprowadzenia pewnych przepisów prawnych oraz na opracowaniu takich zasad, których wprowadzenie do systemu prawa obowiązującego drogą ustawodawczą (lub inną, np. w dziedzinie międzynarodowej) wywołałoby pewne pożądane skutki” (Petrażycki 1995: 13).

„Posłannictwem przyszłej nauki polityki prawa jest świadome prowadzenie ludzkości w tym samym kierunku, w jakim posuwała się ona dotąd drogą

³ W tej części opracowania wykorzystany został zmieniony i uzupełniony artykuł Jerzego Kwaśniewskiego: *Polityka prawa jako nauka praktyczna*, opublikowany w 1975 r. w książce: Jacek Kurczewski: *Prawo w społeczeństwie*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, ss. 193–203.

nieświadomego przystosowania empirycznego oraz odpowiednie przyspieszenie i doskonalenie dążenia ku wielkiemu, świetlanemu ideałowi przyszłości” (Petrażycki: 1995: 16).

„Ideałem jest osiągnięcie charakteru doskonale uspołecznionego, całkowite panowanie czynnej miłości wśród ludzi” (Petrażycki: 1995: 15).

Ponieważ prawo pełnić może funkcje zarówno motywacyjne, jak i wychowawcze, „[...] zadanie polityki prawa polega 1) na racjonalnym kierowaniu postępowaniem jednostkowym i masowym za pomocą odpowiedniej motywacji prawnej; 2) na doskonaleniu psychiki ludzkiej, oczyszczaniu jej od skłonności złych, antyspołecznych, a zaszczepianiu i utrwalaniu skłonności przeciwnych” (Petrażycki: 1995: 14).

Petrażycki uważał, że trzon tak rozumianej polityki prawa winna stanowić naukowa wiedza „[...] o właściwościach przyczynowych, przyczynowym działaniu prawa oraz różnych jego odmian i składników” (Petrażycki: 1995: 14). W skład nauki polityki prawa wchodzi więc: nauka o celach polityki prawa, nauka o przyczynowym działaniu prawa oraz nauka o metodzie polityki prawa.

„[...] znając pożądaną cel prawa i charakter rozporządzanych środków do osiągnięcia tego celu, znamy już wszystko, co jest konieczne do rozumnego i świadomego rozstrzygnięcia powstających zagadnień polityki prawa. [...] Aby rozumnie i skutecznie działać w takich przypadkach, potrzebny jest jeden tylko warunek subiektywny, mianowicie — umieć poprawnie myśleć, prawidłowo dostosowywać środki do celów, wysnuwać właściwe wnioski z wiadomych i danych przesłanek [...] dlatego np. w podręczniku czy poradniku polityki prawa powinna się znaleźć część trzecia, poświęcona nauce o prawidłowej metodzie myślenia w polityce prawa” (Petrażycki: 1995: 55 i nast.).

Cytowane stwierdzenia stanowią właściwie wyczerpującą listę podstawowych założeń polityki prawa, które zostały sformułowane przez samego Petrażyckiego. Petrażycki świadomie nie uściślał koncepcji polityki prawa⁴,

⁴Choć można tak twierdzić z perfekcjonistyczno-naukowego punktu widzenia, mając na myśli stopień precyzyjności tej koncepcji oraz opierając się na własnych wypowiedziach L. Petrażyckiego, że naukowa polityka prawa jest sprawą dalekiej przyszłości, to jednak należy pamiętać

koncentrując się na generalnej przebudowie podstaw nauk społecznych, których ówczesny stan oceniał, jako wykluczający możliwość urzeczywistnienia takiej koncepcji. Również późniejsze próby innych autorów, zmierzające do sprecyzowania założeń polityki prawa⁵ pozostawiają kilka nierozstrzygniętych kwestii, a ponadto, co charakterystyczne, wykraczają one zazwyczaj daleko poza ramy rozważań dotyczących wyłącznie warunków racjonalnego oddziaływania społecznego poprzez prawo. Fakt ten potwierdza w pewnym stopniu słuszność tezy Petrażyckiego, że naukowa polityka prawa jest elementem wieńczącym dzieło budowy nauki o prawie, ukazując zarazem wielką inspiracyjną rolę jego idei i koncepcji naukowych. I tak np. próba sformułowania założeń polityki prawa w postaci dyscypliny ustalającej metodologiczne reguły racjonalnej praktyki legislacyjnej i kodyfikacyjnej, doprowadziła Adama Podgóreckiego do stworzenia ogólnej metodologii działania praktycznego w książce *Charakterystyka nauk praktycznych* (Podgórecki 1960), jak również do zaprojektowania nowej naukowej dyscypliny — socjotechniki (Podgórecki 1960), która w stosunku do polityki prawa pełni rolę nadrzędną, a której „[...] zadaniem jest dobieranie spośród środków swoistych (socjotechnicznych) takich, które ze względu na przyjęte wartości i istniejące warunki umożliwiają osiągnięcie tych wartości” (Czapów, Podgórecki 1972). Na teren socjotechniki przeniosły się też wszystkie trudne i często sporne problemy teoretyczne, metodologiczne i etyczne, tkwiące w założeniach polityki prawa. Nie będziemy ich tutaj relacjonować, odsyłając Czytelnika do obszerniej literatury przedmiotu⁶. Dla celów naszych rozważań sformułujemy

o jego ogromnym merytorycznym wkładzie w budowę zaprojektowanej przez siebie dyscypliny, wyrażającym się przede wszystkim takimi pracami, jak: *Lehre vom Einkommen*, t. II, Berlin 1895 czy *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1959 oraz tym, że wszystkie jego studia z zakresu prawa i moralności miały służyć pośrednio zbudowaniu systemu wiedzy polityki prawa.

⁵ Najpełniejszą tego rodzaju próbę stanowi książka A. Podgóreckiego: *Założenia polityki prawa*, Warszawa 1957, oraz artykuł: *Polityka prawa*, [w:] A. Podgórecki, *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971. Zob. też: M. Borucka-Arctowa, *Inżynieria społeczna poprzez prawo*, „Życie Nauki” 1948, nr 27/28 oraz: *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.

⁶ Oprócz pozycji wskazanych wcześniej można tu wymienić jeszcze trzy inne tomy prac zbiorowych: *Socjotechnika. Praktyczne zastosowania socjologii*, Warszawa 1968, *Socjotechnika. Jak oddziaływać skutecznie?*, Warszawa 1970 oraz *Socjotechnika. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji*, Warszawa 1974.

natomiast kilka uwag związanych z następującymi trzema zagadnieniami: podział nauk na teoretyczne i praktyczne, problem naukowego uzasadniania projektów osiągnięcia założonych celów oraz związek tzw. nauk praktycznych z celami i wartościami.

Nauki teoretyczne i praktyczne; polityka prawa a socjologia prawa (nauka o prawie i działaniu prawa)

Pierwsze z wymienionych zagadnień, posiadające zasadnicze znaczenie dla naszych rozważań, interesować będzie nas także z tego względu, że określając politykę prawa jako naukę praktyczną, wskazuje się zarazem, że posiada ona swój odpowiednik wśród nauk teoretycznych w postaci socjologii prawa (Podgórecki 1971: 450).

Zacznijmy od tezy, że ścisły podział na nauki praktyczne i teoretyczne nie jest korzystny. wbrew pozorom, dla rozwoju dyscyplin zajmujących się usprawnianiem praktyki społecznej czy polityki publicznej. Wyrósł on wprawdzie z potrzeby zwrócenia uwagi na potencjał praktycznej użyteczności tkwiący w nauce oraz związanej z tym potrzeby stworzenia metodologicznych podstaw dla praktycznego spożytkowania dorobku nauki, lecz dla dalszego rozwoju dyscyplin zorientowanych praktycznie, utrzymanie takiego podziału jest jednak czynnikiem krępującym. Sankcjonuje bowiem istnienie, uprawianie i budowanie nauk teoretycznych, abstrahujących od praktycznych rezultatów ich badań.

Podział ten staje się też problematyczny z punktu widzenia koncepcji integralności metody naukowej w jej pełnej postaci obejmującej zarówno fazę indukcyjnego uogólniania danych, dedukcyjnego wyprowadzania z tych generalizacji przewidywań, prognoz oraz fazę empirycznej weryfikacji tych przewidywań (Kemeny 1967: 93 i nast.). Z tego punktu widzenia, podział na nauki teoretyczne i praktyczne na terenie nauk społecznych może być traktowany jako po prostu umowne kryterium podziału pracy naukowej, albo, co jest raczej bliższe prawdy, jako podział na badaczy za-

interesowanych stosowaniem pełnego cyklu metody naukowej oraz badaczy, którzy zadowolają się jedynie uogólnieniem wyników swych badań, nie troszcząc się o ich dalsze konsekwencje i weryfikację wynikających z badań wniosków. Oczywiście, nie zawsze weryfikacja prawdziwości jakiejś teorii (hipotezy teoretycznej) musi polegać na wyprowadzaniu z niej i sprawdzaniu jakichś użytecznych praktycznie wniosków (mających postać hipotez celowościowych). Często wystarczy dla potwierdzenia jej prawdziwości, jeśli np. ponowne badania na ten sam temat przeprowadzone na innym materiale empirycznym przyniosą dostatecznie zbliżone wyniki. Poza tym, wiele hipotez teoretycznych, np. takie, które orzekają coś na temat zależności pomiędzy dwoma zmiennymi, spośród których jedna lub obie nie są tzw. zmiennymi manipulowalnymi (tzn. takimi zmiennymi, których wartość można względnie dowolnie kształtować) nie nadają się, lub nadają się tylko w ograniczonym zakresie, do wyprowadzania z nich prognoz doniosłych praktycznie⁷. Powyższe sytuacje, raczej wyjątkowe, nie mogą stanowić jednak dostatecznej racji dla kultywowania na terenie nauk społecznych procedur badawczych stroniących w imię źle pojętej „czystości” nauki od weryfikacji twierdzeń m. in. poprzez formułowanie i sprawdzanie przydatnych praktycznie wniosków, które na tych twierdzeniach da się oprzeć. Przydatność praktyczna tych wniosków, prognoz, a także skuteczność opartych na nich ewentualnych dyrektyw praktycznych, będzie oczywiście tym większa, im w większym stopniu teren i cel przyszłych zastosowań badań został uwzględniony już w fazie ich konceptualizacji oraz im liczniej reprezentowane będą wśród zmiennych objętych badaniami, zmienne manipulowalne. Generalizacje oparte na takiego rodzaju badaniach są bowiem gotowym materiałem dla przewidywań, które po zweryfikowaniu uzyskać mogą zarówno rangę twierdzeń teoretycznych, jak również, jeżeli przewidywania te miały charakter hipotez celowościowych, twierdzeń celowościowych, bezpośrednio

⁷ Chodzi tu o tzw. przewidywania bezwarunkowe i niepotestatywne, których funkcja, choć w pewnych sytuacjach może być istotna z socjotechnicznego punktu widzenia, ogranicza się do wskazywania na czynniki stałe działania, niezależne od sprawcy. Por. A. Delorme, *Uwagi o filozofii praktycznej L. Petrażyckiego*, [w:] *Z zagadnień teorii prawa i teorii nauki Leona Petrażyckiego*, Warszawa 1969, s. 23.

przydatnych, jako uzasadnienie odpowiednich projektów działań praktycznych.

Należy więc zgodzić się w pełni z jedną z ogólnych refleksji A. Podgóreckiego, którymi kończy on swą książkę poświęconą wykazaniu odrębności nauk praktycznych i teoretycznych: „Rozważania dotyczące podstawowych zagadnień nauk praktycznych prowadzą do pewnego wniosku, który może się wydawać paradoksalny. Na podstawie tych rozważań można by bowiem sądzić, że nauki praktyczne są również swego rodzaju naukami teoretycznymi. Konkluzja ta prowadziłaby w konsekwencji do pewnego przesunięcia w [...] klasyfikacji nauk. Mianowicie, nie klasyfikowałoby się nauk, rozróżniając wśród nich nauki teoretyczne i przeciwstawne im nauki praktyczne, lecz rozróżniałoby się wśród nauk (wszystkie nauki byłyby bowiem z tego punktu widzenia naukami teoretycznymi) nauki uwzględniające oceny i nauki nie uwzględniające ocen. Oczywiście można nauki uwzględniające oceny nazywać naukami praktycznymi, lecz pozostając przy tej nazwie należałoby nie ulegać sugestii słów i nie uznawać tych nauk za nieteoretyczne” (Podgórecki 1960: 134).

Relacja polityki prawa i socjologii prawa

Jak w świetle powyższych uwag, należy się ustosunkować do zagadnienia wzajemnej relacji socjologii prawa i polityki prawa?

Zarówno w pismach L. Petrażyckiego, jak i w publikacjach innych autorów, problem ten ujmowany jest często w sposób, który da się wyrazić w następującym sformułowaniu: socjologia prawa, rozumiana jako nauka „[...] o właściwościach przyczynowych, przyczynowym działaniu prawa oraz różnych jego odmian i składników” dostarcza opartej na empirycznych badaniach wiedzy teoretycznej, na podstawie której polityka prawa buduje i uzasadnia projekty prawne. W istniejącej literaturze trudno jest jednak znaleźć wyraźną i jednoznaczną odpowiedź na następujące pytania: Czy wchodzi tu w grę dwie całkowicie odrębne dyscypliny naukowe (oraz co, ewentualnie, stanowiłoby kryterium tej odrębności) czy też pomiędzy socjologią prawa

(jako dyscypliną opisującą i wyjaśniającą działanie prawa) i polityką prawa zachodzi tylko swego rodzaju podział pracy wynikający z postulatu stosowania w nauce pełnego cyklu metody naukowej? W tym ostatnim przypadku mielibyśmy do czynienia z jedną dyscypliną naukową, podzieloną jedynie ze względów technicznych na dwie poddyscypliny.

Czy polityka prawa jest nauką empiryczną, tak jak to się przyjmuje bez zastrzeżeń w stosunku do socjologii prawa, czy też, analogicznie do jednego ze sposobów pojmowania socjotechniki (Podgórecki 1972: 10), jest to nauka o toku postępowania celowościowego właściwym dla racjonalnego uprawiania praktyki legislacyjnej? W tym drugim przypadku wszystkie badania mogące występować jako ogniwa celowościowego toku postępowania legislacyjnego nie byłyby integralną częścią polityki prawa. Co najwyżej można by w takim ujęciu potraktować jako badania polityki prawa, badania empiryczne nad rzeczywistymi metodami uprawiania praktyk legislacyjnych.

Gdyby przyjąć z kolei założenie, że obie dyscypliny mogą mieć charakter empiryczny, powstaje pytanie, czy oznacza to istnienie dwu rodzajów wiedzy teoretycznej, jako podstawy dla praktyki legislacyjnej, a także pytanie, który z nich należy uznać za bardziej użyteczną i adekwatną podstawę teoretyczną dla naukowego projektowania i uzasadniania tej praktyki?

Rozważając powyższe zagadnienia, należy odrzucić koncepcję polityki prawa, jako biernego „odbiorcy” czy „przetwórcy” teoretycznej wiedzy, którą dysponowała by wyłącznie socjologia prawa. Tak rozumianą dyscyplinę trudno byłoby poza tym nazwać nauką. Hipotezy celowościowe, mające stanowić istotę naukowej polityki prawa muszą być, tak, jak wszystkie inne hipotezy, zweryfikowane, aby mogły uzyskać walor naukowego uzasadnienia dla jakiegokolwiek racjonalnej działalności praktycznej. Jeśli weryfikacja takich hipotez nie należy do socjologii prawa, rozumianej jako nauka tzw. teoretyczna, powinna zająć się tym polityka prawa.

W ten sposób do nauki polityki prawa można by zaliczyć wszystkie badania związane z potrzebą uzasadniania projektów legislacyjnych przewidziane metodologią celowościowego postępowania, swoistego dla polityki prawa (Podgórecki 1957). Dotyczyłoby to przede wszystkim badań zmierzających do uzasadniania potrzeby i celów działalności prawodawczej, badań weryfikujących hipotezy, na których zostały oparte projekty normatywne

oraz badania oceniające skutki wdrożenia tych projektów (z punktu widzenia całej serii działań legislacyjnych te ostatnie badania są bardzo zbliżone w swym charakterze do diagnostycznych badań mających na celu konstatację potrzeby i celu interwencji prawnej). Ze względu na ograniczone możliwości prowadzenia eksperymentalnych badań weryfikujących projekty rozwiązań prawnych szczególne znaczenie dla polityki prawa przypisać należy badaniom oceniającym skutki nowo wprowadzanych przepisów. Problematyka tego rodzaju badań jest żywo dyskutowana np. w Stanach Zjednoczonych, gdzie wykorzystywane są one dla potrzeb szeroko rozumianej praktyki społecznej⁸. Bardzo ciekawe doświadczenia badawcze tego rodzaju zgromadzone zostały też w latach 70. w Skandynawii, w ramach eksperymentów społeczno-prawnych, organizowanych przez tzw. aktywnych socjologów norweskich (Łoś 1974: 495 i nast.). Z wczesnych polskich badań charakter diagnoz oceniających miały np. badania nad sądami robotniczymi (Podgórecki 1964: 304 i nast), radami narodowymi (Sokjolewicz 1969), rozwodami i władzą rodzicielską (Podgórecki 1964), ławnikami (Zawadzki, Kubicki 1970), przepisami wywłaszczeniowymi (Wódcz 1970) czy też prawną regulacją studiów dla pracujących (Kwaśniewski 1972). Duże znaczenie integrujące istniejącą wiedzę empiryczną przydatną dla praktyki legislacyjnej miała seria samorzutnych ekspertyz Polskiego Towarzystwa Socjologicznego dotyczących projektów ustawy o tzw. pasożytnictwie społecznym (wspólnie z INP PAN), ustawy psychiatrycznej (wspólnie z PTP), kodeksu pracy⁹. Osobną sprawą jest kwestia, w jakim stopniu wyniki wymienionych badań i ekspertyz wpłynęły na praktykę legislacyjną w Polsce. Jest rzeczą oczywistą, że zweryfikowane w drodze specjalnych badań hipotezy celowościowe są zawsze pewniejszą podstawą dla określonych decyzji prawotwórczych aniżeli dedukcje z ogólnych twierdzeń (a właściwie hipotez) socjologiczno-prawnych. Te ostatnie nie uwzględniają (lub też tracą skutek zabiegów uogólniających moc wia-

⁸ Por. A. H. Barton, „The Limits of Evaluation: Problems of Evaluation of Techniques, Programs, Institutions and Social Systems” oraz: C. Weiss: „Evaluation Research in the Political text”. Referaty wygłoszone na międzynarodowej konferencji socjotechnicznej w Loughborough, 1973. Ośrodek Dokumentacji Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW.

⁹ Archiwum PTS i INP PAN (materiały niepublikowane).

rygodności przewidywać w stosunku do) specyficznych warunków, w jakich przebiegać ma praktyczna realizacja projektów prawnych.

Przyznając polityce prawa rangę empirycznej nauki praktycznej, mogącej ponadto, w miarę rozwoju odpowiednich badań, dysponować własnymi teoretycznymi systemami twierdzeń (w postaci zdań celowościowych czy ocen użytecznych), należy również przyjąć, że to właśnie ten ostatni typ wiedzy, a nie tradycyjnie rozumiana teoretyczna wiedza socjologiczno-prawna, powinna być uznana za najbardziej użyteczną i adekwatną podstawę dla praktyki legislacyjnej.

Źródła uzasadnień projektów polityki publicznej (legislacyjnej)

Można zakwestionować tezę o konieczności dwutorowości uzasadniania hipotez leżących u podstaw projektów prawodawczych. W szczególności można podważyć tezę o konieczności i celowości odwoływania się do wiedzy teoretycznej, do której aspiruje współczesna socjologia prawa.

Przed wszystkim, zakładając, że praktyka legislacyjna odwołuje się w ogóle do pomocy nauki, uzasadnianie wspomnianego typu nie jest konieczne we wszystkich tych przypadkach, gdy tylko możliwe jest przeprowadzenie, biorąc pod uwagę czas, środki i względy etyczne, specjalnych badań weryfikacyjnych dla potrzeb planowanych rozwiązań prawnych. W pozostałych sytuacjach może wchodzić w grę, obok wiedzy potocznej, doświadczeń jednostkowych czy intuicji, wiedza socjologiczno-prawna, jako źródło inspiracji i oceny skuteczności projektowanych rozwiązań prawnych.

W tym miejscu nasuwają się dwie istotne uwagi. Generalizacji, jakimi dysponuje socjologia prawa, nie należy utożsamiać z twierdzeniami teoretycznymi o charakterze bezwyjątkowych praw nauki, które są jedynie idealnym celem wszystkich tzw. nauk teoretycznych. Ze względu na szereg ograniczeń metodologicznych oraz niewielki ciągle dorobek badawczy socjologii prawa, na wiedzę, którą ona faktycznie dysponuje składają się zazwyczaj tylko tzw. generalizacje historyczne. Tak więc, chociaż wiedza teoretyczna systema-

tyzująca prawa uniwersalne, byłyby na pewno dobrą podstawą dla uzasadniania dyrektyw praktycznych, to jednak należy zdawać sobie sprawę z tego, że w rzeczywistości socjologia ustala zależności zachodzące w ściśle określonym czasoprzestrzennie zasięgu (Delorme 1972: 349). Od wiedzy uzyskiwanej w drodze specjalnych badań użytkowych, eksperjalnych, która ma również charakter generalizacji historycznych, różni się ona więc tylko tym, że zasięg przestrzennie czasowy i inne warunki prawdziwości generalizacji socjologiczno-prawnych są odmienne niż te, w których ma być podjęte jakieś praktyczne działanie. Jest to okoliczność, która bardzo pomniejsza praktyczną użyteczność tej wiedzy, powodując, że czasem doświadczenie czy intuicja praktyka jest co najmniej równie pewną podstawą dla uzasadniania skuteczności rozmaitych decyzji.

Druga uwaga jest następująca. Mówiąc o przydatności wiedzy socjologiczno-prawnej dla uzasadniania projektów legislacyjnych ma się zazwyczaj na myśli tę jej część, która orzeka coś na temat zależności pomiędzy zmiennymi, z których jedna wchodzi w skład warunków, będących przedmiotem projektowanej regulacji prawnej, druga zaś wchodzi w skład zjawiska stanowiącego pożądany skutek, cel projektowanej regulacji. Warto zwrócić uwagę, że wiedza teoretyczna, wyselekcjonowana i usystematyzowana ze względu na cel jakiejś akcji legislacyjnej, stanowi odrębny jakościowo typ wiedzy, czy specjalnego typu teorię, mianowicie celowościową teorię praktycznego działania. Teorie takie można próbować tworzyć w dwojaki sposób: bądź w sposób wyżej wspomniany, selekcjonując odpowiednio twierdzenia istniejącej wiedzy teoretycznej, bądź też systematyzując wyniki rozmaitych eksperjalnych badań empirycznych, zmierzających do określenia lub oceny warunków skuteczności różnych projektów legislacyjnych, czy, mówiąc szerzej, socjotechnicznych.

W praktyce bardzo rzadko spotyka się na terenie nauk społecznych ten ostatni typ systematyzacji twierdzeń (nie jest też sprecyzowany dostatecznie jej metodologiczny status). Generalizacje wynikające z weryfikacyjnych badań użytkowych wchodzą w skład tradycyjnie pojętej wiedzy teoretycznej, zatracając swój celowościowy charakter i bezpośrednie użytkowe walory. Zabiegi metodologiczne zmierzające do znalezienia wśród istniejącej wiedzy socjologiczno-prawnej uzasadnienia dla projektów działań praktycznych, mogą

doprowadzić więc w wielu przypadkach do paradoksalnego powoływania się na takie twierdzenia teoretyczne, które uzyskały walor ogólności w wyniku użytkowych badań weryfikacyjnych.

Związek nauk praktycznych z celami i wartościami

Brak na terenie nauk społecznych większego zainteresowania budowaniem teorii, których adekwatność wyznaczona byłaby przez jakieś cele czy wartości, wynika oczywiście z wielu przyczyn. Niektóre z nich leżą po stronie samej nauki.

Wielu badaczy, w tym również wielu badaczy zajmujących się problematyką społeczno-prawną, hołduje tradycyjnemu zapatrywaniu na „czystość” nauki w imię poglądu, że naukowa jest tylko taka działalność, która jest wolna od ocen i wartościowania. Inną przyczyną jest pewna konsekwencja powyższego stanu rzeczy, a mianowicie brak dostatecznego zaangażowania w rozwój metodologii badań użytkowych, która jest niezbędnym warunkiem rozwinięcia tego typu badań na odpowiednio szeroką skalę, jako podstawy dla budowy systemów celowościowych twierdzeń. Należy przyznać, że ostatnie lata przyniosły pewien postęp w tym zakresie. Znaczna liczba postulatów zawartych w zarysowanej w 1962 r. przez A. Podgóreckiego metodologii tzw. nauk praktycznych przeniknęła do najnowszych podręczników metodologii badań społecznych. Ciągłe jednak problematyka badań zorientowanych na weryfikację celowościowych hipotez nie znajduje tam należnego jej miejsca, zlokalizowana jest na zbyt odległym marginesie problematyki metodologicznej nauk społecznych¹⁰.

Brak omawianych teorii, a właściwie empirycznego materiału ich budowy, należy oczywiście przypisywać również niedostatecznemu zapotrzebowaniu praktyki na badania użytkowe czy eksperalne. Jedną z najważniej-

¹⁰ Wyraża się to min. tym, że w pracy S. Nowaka, 1970, *Metodologia badań socjologicznych*, PWN, Warszawa, systematyzacja celowościowa rozważana jest jako peryferyjne zagadnienie tzw. podejścia funkcjonalnego

szych przyczyn jest jednak fakt, że prowadzenie takich badań, czy systematyzacji ich wyników, wymaga istnienia uporządkowanego systemu celów i wartości społecznych, które stanowiłyby kryterium formułowania, weryfikacji i doboru twierdzeń, wchodzących w skład takiej celowościowej systematyzacji, zapewniając im w ten sposób status systematyzacji adekwatnych.¹¹ Wiadomo z doświadczenia, jak trudno jest, nawet w odniesieniu do prostych sytuacji, określić, co jest dobre a co złe, co bardziej ważne a co mniej, co należy robić naprzód, a co później, by osiągnąć jakiś zamierzony cel. Dla potrzeb inżynierii społecznej czy polityki publicznej potrzebne są podobne rozstrzygnięcia, ale o spotęgowanym stopniu trudności, jako że dotyczą spraw doniosłych dla całych grup społecznych czy też dla społeczeństwa jako całości. Dlatego za jeden z najważniejszych działów badań uznać należy diagnostyczne badania nad wartościami akceptowanymi społecznie, które z punktu widzenia praktycznego pełnić winny funkcję empirycznego ustalania uznanych społecznie celów dla inżynierii społecznej. Jest to zresztą problematyka wiodąca na terenie polskiej socjologii prawa i moralności. Diagnoza wartości i norm akceptowanych społecznie oraz zbudowany na ich podstawie system celów opisujący pożądaną z ogólnospołecznego punktu widzenia wzorzec ładu społecznego nie zawsze zostanie uznany za wystarczające kryterium dla konstruowania następnie dyrektyw praktycznego działania umożliwiających osiągnięcie takiego wzorca. Polityka społeczna czy też polityka (praktyka) prawa, odwołująca się do teorii i dyrektyw wyznaczonych wyłącznie przez wartości akceptowane społecznie łatwo mogłaby zyskać charakter konserwatywnej, nastawionej na utrwalanie warunków stabilności istniejących układów społecznych czy społeczno-prawnych. Zgodnie z założeniami L. Petrażyckiego, jak również zgodnie z założeniami ogólnie pojętego humanizmu, naczelnym zadaniem polityki prawa, a także, jak wolno sądzić, każdej społecznej dyscypliny praktycznej, także polityki publicznej, jest, oprócz obrony i utrwalania pozytywnie ocenianych elementów istniejącego ładu społecznego, także świadome stymulowanie społecznych, psychologicznych i instytucjonalnych mechani-

¹¹ Za L. Petrażyckim przyjmujemy pogląd, że podobnie jak w tzw. naukach teoretycznych, tak i w naukach praktycznych możliwe jest budowanie teorii adekwatnych z tym, że inne są kryteria oceny adekwatności w obu przypadkach. Por. A. Delorme, *Uwagi o filozofii praktycznej...*, s. 26.

zmów sprzyjających realizacji idei aktywnego uspołecznienia jednostki. Taki ideał i związane z nim wartości oraz cele sprzyjające jego realizacji mogą być w szczególnych przypadkach wręcz odrzucane w niektórych warstwach społecznych, co może znaleźć odpowiedni wyraz w wynikach badań nad wartościami doniosłymi zarówno z prawnego, jak i moralnego punktu widzenia. Nie zwalnia to polityki publicznej od podejmowania zadań w celu jego realizacji, jak i odpowiednich dyscyplin naukowych od budowania systemu wiedzy wskazującej, jak to należy robić. Podkreślić należy, że zarówno cele etapowe, konkretne środki i sposób realizacji tego ideału powinny podlegać społecznej akceptacji i kontroli.

Zagadnienie neutralności nauk praktycznych

Nie wglębiając się w metodologiczną problematykę ustalania celów nauki polityki prawa, czy nauk o polityce publicznej, jako dyscyplin naukowych, ograniczymy się do kilku uwag związanych z problemem tzw. neutralności nauk praktycznych.

Powiada się (Podgórecki 1971: 456) że polityka prawa, tak jak i np. socjotechnika, inżynieria społeczna czy polityka publiczna, może służyć bardzo różnym celom. Wyciąga się stąd wnioski, że jest to dyscyplina w pewnym sensie uniwersalna, neutralna etycznie. Jako decydujący argument powołuje się przykłady takich nauk przydatnych praktycznie, jak medycyna czy architektura wskazując, że przy ich pomocy można wznosić zarówno domy mieszkalne, jak i obozy koncentracyjne, można zarówno ludzi leczyć, jak i ich uśmiercać. Podobnie przedstawiać się ma sprawa z polityką prawa: wiedza, którą ona gromadzi może być równie skutecznie wykorzystana dla konstruowania aktów normatywnych mających ludzi uszczęśliwiać, jak i aktów o antyhumanitarnym charakterze. U podstaw tej koncepcji leży dość dyskusyjne założenie, że np. wiedza techniczna czy medyczna, która stosowana jest dla niehumanitarnych celów jest rzeczywiście tą samą wiedzą, która służy dla celów uznanych za humanitarne. Otóż wydaje się, że chociaż tożsame mogą być często pewne teoretyczne założenia, na których oparte są konkretne techniki

działania praktycznego, to jednak różne w obu przypadkach są zawsze technologie realizacji odmiennych celów. Różna jest więc zawsze, zależna od celu, wiedza praktyczna *sensu stricto*, rozumiana jako **system** zdań celowościowych, potrzebna dla naukowego uzasadnienia tych technologii. Jest faktem, że w Polsce po drugiej wojnie światowej utrzymana została z powodzeniem duża część prawodawstwa przedwojennego. Nie należy jednak na tej podstawie twierdzić, że jest to przykład realizacji różnych celów przy pomocy identycznych założeń czy środków polityki prawa. Wyrazem zmiany tych założeń, a także faktycznej „inności” tego samego prawodawstwa, był bowiem zarówno fakt, że utrzymana została tylko część starych aktów normatywnych, że prawodawstwo to bardzo szybko uzupełnione zostało zmienionymi szczegółowymi przepisami wykonawczymi, że od początku funkcjonowało w otoczeniu nowo wydanych aktów prawnych oraz, że realizowane było w innych warunkach społeczno-gospodarczych, stanowiących bardzo istotną zmienną „technologiczną”.

Podstawowy argument, podważający koncepcję neutralności praktycznej wiedzy gromadzonej przez politykę prawa wiąże się więc z metodologicznym postulatem adekwatności tej wiedzy. Można więc w następujący sposób zreinterpretować ten problem. Wprawdzie jest rzeczą w pełni możliwą zbudowanie systemu naukowej wiedzy praktycznej adekwatnej ze względu na realizację dowolnych celów, jednak przyjęcie któregoś z tych celów wyznacza niejako automatycznie zarówno zakres celów szczegółowych (etapowych), jak i tym samym, zakres merytoryczny twierdzeń, które w skład systemu tej wiedzy wejdą. Innymi słowy, polityka prawa rozumiana, jako system naukowo zweryfikowanej wiedzy niezbędnej dla uzasadniania działalności legislacyjnej, a nie, jako eklektyczny zbiór twierdzeń celowościowych czy technik oddziaływania, nie może być jednocześnie nauką uniwersalną i neutralną.

Przyjęcie jakiegoś systemu celów dla polityki prawa oraz jego sprecyzowanie jest rzeczą istotną nie tylko dla formalnego określenia zakresu wiedzy praktycznej interesującej tę dyscyplinę, ale również dla sprawnego i ekonomicznego budowania systemu tej wiedzy. Cele wyznaczają bowiem zarówno doniosłość ze względu na nie problematykę badań, jak i strategię badań na użytek polityki prawa.

W tym miejscu powróćmy jeszcze raz do zagadnienia wzajemnej relacji polityki prawa i socjologii prawa. Otóż, można sobie wyobrazić taką sytuację, gdy budowa polityki prawa, rozumianej jako nauka empiryczna i indukcyjna, mogłaby być wewnętrzną sprawą tej dyscypliny. Warunkiem byłoby istnienie precyzyjnie sformułowanych celów działalności legislacyjnej, możliwość uczestniczenia w szerokim zakresie kompetentnych badaczy we wszystkich stadiach postępowania legislacyjnego oraz jak najszersze stosowanie metod eksperymentalnych w tego rodzaju badaniach. Gdyby brać pod uwagę model idealny, możliwe byłoby zredukowanie w pewnym sensie socjologii prawa (oraz wielu twierdzeń innych dyscyplin) do polityki prawa. Co więcej, tradycyjnie rozumiana opisowo-wyjaśniająca teoria socjologiczno-prawna czy socjologiczna, mogłaby być wtedy traktowana, jako swego rodzaju „uboczny produkt” zweryfikowanych hipotez celowościowych polityki prawa.

Polityka prawa nie byłaby zresztą jedyną naukową dyscypliną, która aspirowałaby do posiadania, opartej na badaniach empirycznych, indukcyjnej teorii adekwatnej o celowościowym charakterze. Dość zaawansowane próby stworzenia metodologicznych przesłanek dla budowy tego typu teorii podejmowane są m. in. na terenie pedagogiki (Muszyński 1971, Czapów, Jedlewski 1971). We *Wstępie do metodologii pedagogiki* H. Muszyński pisze: „...uznanie pedagogiki za naukę praktyczną w niczym nie podważa tego, że jest ona jednocześnie nauką teoretyczną. Podobnie jak inne tego typu nauki, głosi ona empirycznie sprawdzalne twierdzenia ogólne o zależnościach, które stanowią podstawę dla określonych przewidywań i pozostają wewnątrznie spójne. Tyle tylko, że twierdzenia te oraz przewidywania wchodzą w skład opisu warunków niezbędnych do realizacji z góry założonych celów wychowania” (Muszyński 1971).

Z pedagogiką polityka prawa ma zresztą bardzo wiele wspólnego. Wspólne są przede wszystkim w obu przypadkach naczelne cele i wartości społeczne, których realizację obie dyscypliny winny wspierać. Warto przy okazji wspomnieć, że L. Petrażycki posługiwał się terminem „pedagogika prawa” (Petrażycki 1959) dla oznaczenia takiego typu oddziaływań na psychikę i zachowanie ludzkie, które wiążą się z wychowawczymi funkcjami prawa (Petrażycki 1959: 15 i 16). Dla polityki prawa bardzo doniosła jest więc gromadzona przez pedagogikę wiedza na temat wychowawczej roli rozma-

itych środków stosowanych w szeroko pojętym systemie socjalizacji, który jest przecież w znacznym stopniu zinstytucjonalizowany przez rozmaite akty normatywne. Do polityki prawa należy stała weryfikacja takich podstawowych dla spraw wychowania aktów normatywnych, jak np. prawo rodzinne i opiekuńcze, prawo o ustroju oświaty i szkolnictwa, przepisy regulujące proces resocjalizacji itp. Wspólna dla obu dyscyplin jest strategia badawcza, wyznaczona potrzebą weryfikacji hipotez o podobnej postaci. Istotna różnica pomiędzy tymi dyscyplinami zawiera się natomiast w swoistych dla nich środkach oddziaływania społecznego, którymi się zajmują.

Kierunki reorientacji nauk praktycznych, nauk o polityce publicznej

W rzeczywistości jeszcze prawdopodobnie bardzo długo nie zaistnieją wspomniane wcześniej optymalne warunki, umożliwiające indukcyjne budowanie systematyzacji celowościowych. Dlatego nie można zbyt rygorystycznie traktować tezy o samowystarczalności polityki prawa, jako dyscypliny empirycznej. Wiele problemów o charakterze metodologicznym i diagnostycznym, koniecznych dla jej zbudowania, może i powinno zostać rozstrzygniętych w ramach podziału pracy naukowej, poza tą dyscypliną. Potrzeby tzw. nauk praktycznych wymagają jednak znacznej reorientacji tych wysiłków. Dotyczy to również socjologii prawa, która z punktu widzenia polityki prawa winna być rozumiana jako dyscyplina dostarczająca diagnozy działania prawa w istniejących układach społeczno-prawnych, której podstawową funkcją jest ustalanie celów praktyki legislacyjnej, polityki prawa. Tradycyjne diagnozy socjologiczno-prawne stanowić też mogą i będą źródło inspiracji dla projektowania konkretnych rozwiązań prawnych, należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że jako takie są mało precyzyjnym uzasadnieniem naukowym dla tych rozwiązań, co staraliśmy się wykazać wcześniej.

Czy i jakie istnieją możliwości **modyfikacji modelu diagnostycznych badań** socjologiczno-prawnych w celu zwiększenia ich przydatności zarówno

no dla budowania systemu naukowego polityki prawa, jak i dla uzasadniania konkretnych projektów legislacyjnych?

Przed wszystkim warto tutaj przypomnieć ogólny postulat, sformułowany i uzasadniony przez M. Łoś pod adresem wszelkich badań socjologicznych: „[...] by już w fazie planowania badań, obok schematu ich opracowania teoretyczno-diagnostycznego przygotowywać także drugi schemat — opracowania wdrożeniowego, praktycznego” (Łoś 1974: 354).

Z kolei zwróćmy uwagę na fakt, że preferowane z punktu widzenia potrzeb empirycznej polityki prawa badania stanowią zawsze swoistą odmianę weryfikacyjnych badań eksperymentalnych. Jak wskazuje m. in. H. Zeisel, nie ma doskonalszego narzędzia dla oceny skuteczności planowanych innowacji prawnych niż eksperyment kontrolowany (Zeisel 1967) (nie istnieje też, jak wiadomo, lepszy instrument weryfikacji wszelkich przyczynowych hipotez teoretycznych). Wspomniany autor dokonuje zarazem obszernego przeglądu problemów prawnych, których rozwiązania zostały zaprojektowane i sprawdzone przez badania o założeniach zbliżonych do założeń eksperymentu naukowego. Zbliżonych, ponieważ, jak wiadomo, szczególnie w naukach społecznych, tworzenie warunków ściśle eksperymentalnych jest rzeczą niemożliwą ze względów zarówno prawnych, technicznych, jak i etycznych. Pojawia się jednak coraz więcej doświadczeń pozwalających na konstruowanie rozmaitych quasi-eksperymentalnych modeli badań społecznych¹².

Kolejny postulat pod adresem diagnostycznych badań socjologiczno-prawnych dotyczy zatem potrzeby uwzględniania w ich modelu wymogów stawianych przez reguły badań eksperymentalnych. Ponieważ postulat ten pozostaje w sprzeczności z przyjętym rozumieniem badań diagnostycznych, należy szerzej go uzasadnić.

Niech za teren rozważań posłużą nam rozpowszechnione we współczesnej polskiej socjologii prawa badania diagnostyczne postaw i poglądów społeczeństwa na temat norm prawnych i moralnych. Są to zazwyczaj badania

¹² Polskie przykłady takich badań są ciągle bardzo nieliczne. Na czoło wśród nich wybijają się cytowane badania oceniające, w warunkach zbliżonych do eksperymentalnych, skuteczność projektu ustawodawstwa o sądach robotniczych.

ankietowe, często oparte na reprezentatywnych próbach populacji ogólnokrajowej. Ich celem jest rozpoznanie poglądów, ocen oraz stosunku do norm społecznych oraz wartości, które te normy chronią, a także rozpoznanie dyspozycji do określonych zachowań mających istotne znaczenie z praktyczno-prawnego i moralnego punktu widzenia. Często badaniom tym stawia się za cel także wyjaśnienie do pewnego stopnia psychospołecznych mechanizmów „produkujących” badane postawy, upatrując w tym słusznie pewną praktyczną przydatność tego rodzaju wiedzy. Przydatność praktyczną takich badań można by jednak znacznie zwiększyć, wprowadzając kilka zmian w strategii ich przeprowadzania.

Pierwsza modyfikacja dotyczy doboru problematyki badań. Kryteria teoretyczne winny zostać uzupełnione lub zastąpione kryteriami doboru tematyki uwzględniającymi podstawowe cele czy potrzeby polityki prawa. Z braku precyzyjnie określonego systemu i opisu takich celów oraz przy braku warunków ścisłej współpracy z praktyką legislacyjną, decyzje w tej sprawie spoczywają w dużym stopniu na samych badaczach, zmuszając ich do przeprowadzania swego rodzaju ekspertyz aksjologicznych. Można tu sformułować jedynie ogólną dyrektywę, aby w jak najszerszym zakresie przedmiotem socjologiczno-prawnych badań nad postawami była **selekcja, opis i wyjaśnienie postaw szczególnie pożądaných ze względu na (mniej lub bardziej subiektywne) ustalone przez badacza cele polityki prawa** w zakresie kształtowania postaw.

Kolejna uwaga dotyczy doboru próby. Dbałość o tradycyjnie rozumianą reprezentatywność próby, jako odpowiednika populacji pod względem podstawowych cech demograficzno-społecznych, należy zastąpić dbałością o reprezentatywność badanych ze względu na jakieś inne kryteria, praktycznie doniosłe. Ogólnie biorąc, wiedza na temat postaw moralnych czy prawnych może być praktycznie przydatna z dwu względów; bądź po to, by jakieś postawy eliminować z życia społecznego, bądź też po to, by niektóre z nich upowszechniać (abstrahujemy tutaj od faktu, że oba powyższe cele nie muszą być ostatecznymi celami określonych zabiegów socjotechnicznych, lecz tylko środkiem do osiągnięcia jakichś innych celów). Jeśli więc badania postaw nie mają pozostać zwykłą lustracją, dobór próby powinien być funkcją przyjęcia któregoś z powyższych celów. Polegałby on na **wyselekcjonowaniu, na pod-**

stawie przyjętych przez badacza celów praktycznych zastosowań badań oraz na podstawie pewnych dodatkowych, technicznych kryteriów, jednostek, które manifestują postawy, jakie chciałby on eliminować lub np. upowszechniać. Tak dobrana próba stanowiłaby wtedy swego rodzaju „grupę eksperymentalną”. Próba reprezentatywna danej kategorii społecznej mogłaby natomiast pełnić funkcję „grupy kontrolnej” w tak pomyślanym modelu badań.

Powyższy postulat jest do pewnego stopnia możliwy do zrealizowania również na gruncie typowych reprezentatywnych badań postaw uprawianych w socjologii prawa. Możliwe jest bowiem selekcjonowanie na podstawie zgromadzonego materiału badawczego jednostek manifestujących np. postawy szczególnie pożądane z punktu widzenia akceptowanych przez badacza wartości oraz ich porównawcza analiza. Tego typu zabiegi są w praktyce badań socjologiczno-prawnych bardzo rzadkim zjawiskiem. Ponadto (i jest to — *a contrario* — kolejny postulat, którego realizacja mogłaby zwiększyć praktyczną przydatność badań nad postawami) również dobór zmiennych niezależnych uwzględnianych w badaniach nie jest zazwyczaj wyznaczony uświadomionymi celami praktycznymi tych badań, co powoduje, że zbyt mało jest wśród nich zmiennych o charakterze zmiennych manipulowalnych. Dostrzegając w wynikach swych badań pewne implikacje doniosłe praktycznie, badacz postaw prawnych staje zarazem wobec braku szeregu podstawowych danych, które mogłyby być, ale nie zostały uwzględnione w kwestionariuszu ankiety czy wywiadu, a które pozwoliłyby na przedstawienie praktycznych wniosków z badań w formie wykraczającej poza nader ogólnikowe sformułowania.

Proponowana strategia badań nad postawami pozwoliłaby więc, zarówno poprzez przyjęcie określonych praktycznych założeń w fazie konceptualizacji badań, jak i poprzez odpowiedni dobór próby i inwentarza zmiennych wyjaśniających, ustrzec się tego rodzaju ograniczeń czy rozczarowań.

Następny postulat dotyczy „grupy kontrolnej”. Wspomnieliśmy, że w ankietowych badaniach nad postawami rolę takiej grupy może pełnić w stosunku do jakiejś zbiorowości wyselekcjonowanej próba reprezentatywna. Wydaje się jednak, że również i „grupa kontrolna” winna być dobrana ze względu na antycypowany praktyczny cel badań.

Przypuśćmy, że przedmiotem badań postaw wobec prawa są przestępcy. Celem czysto teoretycznym takich badań może być np. opis i wyjaśnienie postaw dewiacyjnych, których egzemplifikacją mają być postawy przestępców, natomiast celem praktycznym niech będzie uzyskanie wiedzy przydatnej dla uzasadniania projektów działań zmierzających do eliminowania czy zapobiegania występowaniu tego rodzaju postaw i zachowań. Jeśli takie badania prowadzi się w ogóle przy użyciu grupy kontrolnej, to zazwyczaj dobiera się do niej jednostki, stanowiące odpowiedniki jednostek dobranych do grupy eksperymentalnej z wyjątkiem jakiejś jednej cechy. Z reguły cechą tą jest „bycie przestępcą czy dewiantem”. Tak dobrana grupa kontrolna jest na pewno bardziej odpowiednia niż np. próbka reprezentatywna jakiejś całej grupy, warstwy społecznej czy społeczeństwa, do którego badani przestępcy należą. Zauważmy jednak, że nie jest to jeszcze próbka uwzględniająca jakiegokolwiek praktyczne cele badań, lecz jedynie cele teoretyczne. Umożliwia ona po prostu stworzenie quasi-eksperymentalnych warunków badań dla weryfikacji przyjętych hipotez teoretycznych, np. hipotezy głoszącej, że przestępcy wywodzą się z określonego typu rodzin, warstw społecznych, charakteryzują się określonymi doświadczeniami życiowymi itp. Jeśli okaże się, że charakterystyka jednostek objętych zbiorowością kontrolną różni się w istotny sposób od charakterystyki zbiorowości eksperymentalnej pod względem cech objętych hipotezą badawczą, może to być, oprócz dowodu na poprawność hipotezy, źródłem pewnej wiedzy doniosłej praktycznie, wskazującej kilka czynników skorelowanych z wykołajeniem przestępczym. Zwykle zakłada się, że znając te czynniki możemy starać się następnie eliminować je z życia społecznego przeciwdziałając w ten sposób przestępczości. Założenia takie zasadzają się jednak na kilku niedomówieniach.

Z diagnozy istniejącego stanu rzeczy nie wynika jak należy działać, lecz tylko przez porównanie wyniku diagnozy z jakimś wzorcem pożądanego stanu rzeczy, co jest do zrobienia. Z wiedzy, że przestępczość skorelowana jest np. z określonym typem więzi rodzinnej nie wynika więc ani dowód, że eliminacja tego typu więzi, z życia rodzinnego zabezpieczy przed wykołajeniem przestępczym, ani też, co jest istotniejsze z praktycznego punktu widzenia (dla naukowego uzasadniania projektów działania), wprowadzenie jakiego typu więzi zapewniłoby pożądane postawy i jaki z związku

z tym należałoby nadać kształt odpowiednim przepisom prawa rodzinnego i opiekuńczego. Dla uzasadnienia tego rodzaju hipotez, projektów, potrzebna jest wiedza ustalająca związki pomiędzy projektowanymi środkami a zmianami zawartymi w opisie pożądanego stanu rzeczy (Sztompka, 1973: 122). W praktyce legislacyjnej czy innej dowody tego typu opierają się zazwyczaj na wiedzy ogólnej, intuicji lub doświadczeniu jednostkowym. Natomiast, nawiązując do omawianego przez nas modelu badań, naukowe dowody tego rodzaju można by znaleźć w wiedzy dotyczącej grupy kontrolnej. Stąd duża doniosłość odpowiedniego doboru tej grupy, która ze względu na antycypowane zastosowania praktyczne badań, przekształca się właściwie w „grupę eksperymentalną”. Odnosnie do badań nad przestępczością można postulować ogólnie, by zawsze zbiorowość kontrolną stanowiły jednostki, które znajdując się w maksymalnie podobnych warunkach co osoby badane, nie popełniły przestępstwa, (motywacyjny aspekt antycypowanych praktycznych zastosowań wyników badań) oraz w jak największym stopniu odpowiadają wzorcowi pożądanym postaw wobec norm prawnych i moralnych oraz wartości chronionych przez te normy (aspekt wychowawczy).

Wydaje się, że wyżej scharakteryzowany model badań, godny polecenia dla wszelkich socjologicznych badań nad przestępczością czy, ujmując rzecz szerzej, dewiacją społeczną, pozwoliłby przełamać tradycyjne ograniczenie zainteresowań polityki karnej (zarówno jako teorii, jak i praktyki) do zagadnień zwalczania przestępczości. Daje polityce karnej możliwość naukowego uzasadniania odpowiednich projektów działalności profilaktycznej i resocjalizacyjnej, jak również możliwość dostarczania interesujących danych dla innych dyscyplin zorientowanych praktycznie zajmujących się zadaniami jeszcze ambitniejszymi, jakimi są projekty społecznych, ekonomicznych i prawnych warunków takiej organizacji życia społecznego, które zapewniają trwałe kształtowanie pożądanym postaw wobec norm prawnych i moralnych.

Ostatnie uwagi można odnieść nie tylko do polityki karnej.

Postulowana strategia badawcza polityki prawa, przyjęcie konsekwentnie celowościowego charakteru tej dyscypliny i związane z tym przyjęcie określonej aksjologii społecznej (nie postulowanej wprawdzie przez tę naukę, ale stanowiącą jej niezbędny składnik) oraz zgromadzenie odpowiednio du-

żego potencjału wiedzy właściwej dla tak pojętej polityki prawa, pozwoliłoby na większe nasycenie wszelkich polityk publicznych, praktyki rozwiązywania wszelkich problemów społeczno-prawnych w sposób bardziej twórczy, zorientowany raczej na kreowanie pożądanych stanów rzeczy, niż ograniczający się do defensywnej, w swej istocie, polityki zapobiegania i eliminowania z życia społecznego zjawisk uznanych za niepożądane. Tezę powyższą można sformułować jeszcze szerzej, odnosząc ją do wszelkich dyscyplin społecznych. Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, by nadać wszelkim badaniom społecznym cechy badań o strategii celowościowej (a tym samym quasi-eksperymentalnej), a ponadto, by przedmiotem tych badań były jednostki, grupy, instytucje, sposoby ich funkcjonowania, typy więzi społecznej czy rodzaje postaw lub zachowań, wykazujące cechy szczególnie pożądane z punktu widzenia akceptowanego systemu wartości i celów społecznych (Kwaśniewski 1974). Odpowiednio duża liczba takich badań i oparte na nich generalizacje mogłyby dostarczyć bogatych materiałów zarówno poznawczej natury, jak i podstawy dla projektowania celowych przekształceń społecznych w różnych dziedzinach życia społecznego. Teorie zbudowane na podstawie tak wyselekcjonowanego materiału badawczego należy uznać za bardziej adekwatną podstawę wszelkich projektów socjotechnicznych, projektów polityki publicznej, mających na celu kreację nowych elementów ładu społecznego, aniżeli teorie opisujące i wyjaśniające zjawiska „typowe” czy „reprezentatywne” dla ładu istniejącego.

Powyższe postulaty, odnaleźć można współcześnie także w amerykańskiej koncepcji strategii polityki rozwiązywania problemów społecznych pod nazwą: *positive deviance*: Grzegorz Pyszczek tak charakteryzuje tę strategię (Pyszczek 2012: 150 i nast.):

„Ruch *Positive Deviance* narodził się w USA pośród działaczy organizacji pozarządowych, głównie tych, które działały i działają poza granicami własnego kraju. Z biegiem czasu jednak zaczęto podejmować i w samym USA tego typu inicjatywy. Wyrastają one z wielowiekowych tradycji tego kraju związanych z samopomocą, z dążeniem do tego, aby zarówno jednostki, jak i społeczności pomagały sobie nawzajem same, bez zewnętrznego wsparcia. Pomoc zewnętrzna, choć często niezbędna, powinna być, zgodnie z tą perspektywą, przede wszystkim pomaganiem w nauczaniu samopomocy kon-

kretnej jednostce bądź społeczności. [...] w danej społeczności z reguły znajdują się ludzie, których własne, niepodzielane przez innych, ale prowadzące do sukcesu zachowania i strategie, umożliwiają im lepsze rozwiązanie jakiegoś problemu, niż innym członkom danej społeczności. chociaż nie posiadają oni, w porównaniu z nimi, żadnych innych dodatkowych, specjalnych zasobów i wiedzy. Osoby te, zgodne z tą charakterystyką, to właśnie *pozytywni dewianci*.

Koncepcje z kręgu *Positive Deviance* pojawiły się pierwszy raz w latach siedemdziesiątych XX wieku wśród amerykańskich badaczy zajmujących się tym, jak rozwiązuje się problem wyżywienia wśród ubogich społeczności. Uwagę badaczy zwróciło to, iż mimo, tego, iż ten sam poziom ubóstwa panuje w całej społeczności, to jednak, niektórzy spośród rodziców lepiej odżywiają swoje dzieci niż inni. Od tej obserwacji był już tylko krok do tego, ażeby informacje uzyskane od rodziców lepiej radzących sobie z wyżywieniem dzieci wykorzystać w programach organizacji pozarządowych pracujących nad polepszeniem jakości wyżywienia dzieci w ubogich społecznościach.

Po raz pierwszy program zaplanowany w pełni pod kątem metody *Positive Deviance* przeprowadziła w Wietnamie w latach 90-tych organizacja *Save the Children*. Program dotyczył sposobu wyżywienia dzieci. Programem kierowało małżeństwo Jerry i Monique Sternin, którzy stali się liderami ruchu *Positive Deviance*, który powstał w następstwie zainteresowania wynikami programu, który zrealizowano w Wietnamie.

Na początku programu aż 64% rodzin mieszkających na terenie działania organizacji miało bardzo źle odżywione dzieci. W wioskach w których mieszkaly te rodziny żyły także inne rodziny, nie odbiegające od nich stopą życiową, ani wykształceniem, których dzieci jednak nie były niedożywione. Rodziny te podawały swoim dzieciom potrawy bardziej urozmaicone, zawierające składniki, które większość nie uznawała za takie, które podaje się dzieciom. Rodziny te dbały także o poziom higieny swoich dzieci, ściśle przestrzegając np. nakazu mycia rąk. Wśród rodzin tych panował ponadto zwyczaj podawania posiłków trzy albo cztery razy dziennie, a nie dwa razy, co było powszechnym zwyczajem w tych okolicach.

W ramach programu organizowano specjalne sesje odżywiania, w czasie których zidentyfikowani pozytywni dewianci przekazywali swoje wskazówki pozostałym członkom danej społeczności a rodzice źle odżywionych dzieci uczyli się po prostu gotowania nowych bardziej odżywczych potraw. Według organizatorów programu w ciągu dwóch lat jego trwania aż o 85%

spadła liczba dzieci źle odżywionych na tym terenie. Wyniki tego programu okazały się bardzo interesujące dla wielu organizacji i agend. Program związany z polepszeniem sposobu odżywiania dzieci powtórzono, od czasu tego pierwszego działania, aż 40 razy na całym świecie, z reguły z dobrymi rezultatami”.

Kierunki reorientacji praktycznych nauk społecznych wg Adama Podgóreckiego

Istotną modyfikację sposobu budowania wiedzy przydatnej praktycznie, w tym nauk o polityce publicznej, nauk o rozwiązywaniu problemów społecznych, zaproponował Adam Podgórecki. Koncepcję tę uczynił Adam Podgórecki przedmiotem swej ostatniej książki, napisanej w języku angielskim na niecały rok przed śmiercią, pt.: *MEGASOCIOLOGY* (Podgórecki 2016). W artykule zapowiadającym tę książkę tak uzasadniał potrzebę zbudowania megasocjologii oraz jej istotę: „Rozchwianie się różnych perspektyw *poznawczych* (gnoseologicznych modułów) i związany z tym brak ich integralnego związku z odpowiednimi *dyrektywami działania* (z modułami działania) powoduje, że nauki społeczne i humanistyczne nie są obecnie w stanie udzielić sensownych porad dotyczących tego, jak adekwatnie szukać prawdy i jak skutecznie działać” (Podgórecki 1999: 198). I dalej: „Podobnie jak makrosocjologia również makrosocjotechnika jest w naukach społecznych ciągle *tabula rasa*. [...] Niemniej socjotechniczny paradygmat jest atrakcyjny nie tylko ze względu na to, że informuje, jak realizować to, co jest praktycznie pożądane w skali całego społeczeństwa, ale także dlatego, że pozwala w jakimś stopniu ustalić, czy prawidłowości przypisywane danemu społeczeństwu posiadają moc — tak predyktywną, jak i kreatywną” (Podgórecki 1999: 209).

Niezadowolającemu stanowi nauk społecznych mogłaby — zdaniem Adama Podgóreckiego — zaradzić *megasocjologia*, to znaczy — w wielkim skrócie — „...organiczne połączenie ... a) opisu i tłumaczenia procesów, które mają miejsce w danym społeczeństwie, b) opisu i tłumaczenia [...] socjotechnicznych [...] jego przekształceń [...] i c) powiązania tych perspektyw

z ogólną oceną moralną” (A. Podgórecki, 1999, s. 217). Ten postulat stara się Adam Podgórecki zrealizować na kartach swojej ostatniej książki.

Adam Podgórecki przyjmuje, że poprawne twierdzenia o rzeczywistości społecznej mają trójelementową strukturę; są kompozycją elementu teoretycznego, aksjologicznego oraz teleologicznego, pragmatycznego. Przedmiotem badań megasocjologii jest — co podkreśla Podgórecki — nie społeczeństwo w ogóle, nie społeczeństwo abstrakcyjne, lecz dane, konkretne społeczeństwo. W związku z tym, obok „...całościowego przedstawienia adekwatnej analizy i syntezy funkcjonowania danego społeczeństwa [...] centralnym zagadnieniem staje się analiza tego, jakie socjotechniczne strategie są właściwe dla podtrzymywania integralności badanego społeczeństwa. Tak więc socjotechnika staje się wtedy nie tyle praktycznym wprowadzeniem w życie społeczne tych czy innych wyników badań socjologicznych, ile pragmatycznym podejściem do całości działań danego społeczeństwa. To podejście winno być nie tylko stosowane w praktyce, jako logika zbiorowego działania (prakseologia zbiorowa), ale także powinno być traktowane jako kryterium tego, co jest istotne, a co drugorzędne” (Podgórecki 1999: 216).

Powyższe tezy oznaczają istotną modyfikację wcześniejszych koncepcji socjotechniki; socjotechnika rozumiana jest teraz nie, jako odrębna dyscyplina naukowa, czy odrębny paradygmat intencjonalnych oddziaływań społecznych, lecz jako integralny, organiczny składnik megasocjologii.

Bardzo istotne wydaje się w tym kontekście, przyjęte przez Podgóreckiego założenie dotyczące specyfiki twierdzeń orzekających o rzeczywistości społecznej; łączą one w sobie zarówno element teoretyczny, wartościującą ocenę, jak i element pragmatyczny. Gdy socjolog bada życie społeczne, to starając się opisać, zrozumieć i zinterpretować jego przejawy, zarazem dokonuje rozpoznania ocen i systemu wartości badanych ludzi, bez czego niemożliwe byłoby zrozumienie oraz interpretowanie ich zachowań, ich instytucji, systemów normatywnych itp., a także dokonuje ustalenia i oceny warunków, stosowanych przez ludzi metod, środków, technik postępowania (ogólnie mówiąc: socjotechnik), które sprzyjają trwaniu oraz integracji danego społeczeństwa czy zbiorowości.

W ten sposób A. Podgórecki rezygnuje z rozdziału nauk społecznych na teoretyczne i praktyczne i jednocześnie odrzuca przekonanie głoszące, że

przedmiotem i zadaniem socjologii jest wyłącznie opis oraz wyjaśnianie przejawów życia społecznego, podczas gdy zadaniem socjotechniki jest formułowanie, na podstawie twierdzeń socjologii, twierdzeń celowościowych, ocen utylitarnych, określających zmienne, zwłaszcza zmienne manipulowalne, warunkujące występowanie pożądanego stanów rzeczywistości społecznej. Tym samym odrzucone zostało także założenie o możliwości i potrzebie separowania twierdzeń o rzeczywistości społecznej i twierdzeń celowościowych od wartościowania. Oczywiście, wcześniejsza koncepcja socjotechniki również uwzględniała związek tych trzech elementów; był to jednak związek elementów odrębnych, odrębnie badanych, odrębnie formułowanych, łączonych tak, jak łączy się klocki, elementy budowlane, łuk i strzałę czy inne komponenty większych całości. W koncepcji proponowanej przez Podgóreckiego zakłada się, że każde twierdzenie dotyczące rzeczywistości społecznej powinno być organicznym połączeniem wszystkich tych składników.

Koncepcja megasocjologii uchyla także inne istotne założenie wcześniejszej koncepcji socjotechniki jakim jest teza o jej neutralności moralnej. Adam Podgórecki — podobnie jak wielu innych autorów respektujących kanony metodologiczne pozytywistycznej koncepcji nauk społecznych zakładał, że socjotechnika, jako nauka i określona wiedza naukowa, mimo posługiwania się twierdzeniami celowościowymi, ocenami utylitarnymi, może i powinna być neutralna etycznie — powinna być sprawnym narzędziem celowego oddziaływania społecznego. Zastosowania jakiegoś narzędzia są kwestią osobną; to, że mogą być one godziwe lub niegodziwe nie jest zależne od samego narzędzia, które pozostaje moralnie neutralne.

Zgodnie z założeniami megasocjologii przedmiotem dociekań badawczych oraz analiz, projektów i oddziaływań socjotechnicznych jest zawsze konkretne społeczeństwo, w którym ludzie mają określony system wartości, celów, upodobań, w którym dopuszczalne i preferowane są określone systemy normatywne i środki działania. Są więc socjotechniki różnych społeczeństw, socjotechniki różnych systemów społecznych, kulturowych i politycznych.

W zgodzie z tymi założeniami, w książce: *Megasociology* Adam Podgórecki formułuje przykładowe charakterystyki socjotechniki totalitarnej i posttotalitarnej, socjotechniki kultury protestanckiej, socjotechniki kultury katolickiej, socjotechniki zorientowanej na wartości, a także socjotechniki „po-

zytywistycznej”. Każda z nich cechuje się odmienną wiedzą o społeczeństwie, odmienną aksjologią oraz odmiennymi kryteriami oceny i doboru technik, metod i środków intencjonalnego oddziaływania społecznego.

Nie ma już konieczności wyboru sposobu uprawiania socjotechniki: neutralność wobec wartości i ocen czy też angażowanie się w nie? Po prostu nie ma innej socjotechniki, niż socjotechnika zaangażowana aksjologicznie i normatywnie. Nie ma także innych nauk o polityce publicznej, niż nauki o polityce publicznej zaangażowane aksjologicznie i normatywnie.

Bibliografia

- Cherns, Albert (ed.) (1976) *Sociotechnics*, London: Malaby Press.
- Czapów, Czesław, Adam Podgórecki (1972) *Socjotechnika — podstawowe pojęcia i problemy*, [w:] Adam Podgórecki (red.), Socjotechnika. Style działania, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Czapów, Czesław, Jedlewski, Stanisław (1971) *Pedagogika resocjalizacyjna*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Delorme, Andrzej (1972) *Analiza metodologiczna zaleceń socjotechnicznych*, [w:] Adam Podgórecki (red.), Socjotechnika. Style działania, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Gouldner, A. W., Miller, S. M. (eds.) (1965) *Applied Sociology. Opportunities and Problems*, New York: The Free Press.
- Kubin, Jerzy, Podgórecki, Adam (1973) *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*, Wrocław: Ossolineum.
- Kemeny, J. G. (1967) *Nauka w oczach filozofa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kwaśniewski, Jerzy (1972) *Realizacja uprawnień studiujących pracowników. Założenia — rzeczywistość — postulaty*, [w:] H. Najduchowska, G. Pomian (red.), Cena Dyplomu, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kwaśniewski, Jerzy (1974) *O nowy styl badań, teorii i działania*, „Prakseologia” 1974, nr 1.
- Kwaśniewski, Jerzy (1975) *Polityka prawa jako nauka praktyczna*, [w:] J. Kurczewski (red.), Prawo w społeczeństwie. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Kwaśniewski, Jerzy (2002) *Socjologia stosowana*, Encyklopedia Socjologii Tom 4. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kwaśniewski, Jerzy (2009) *Megasocjologia a socjotechnika*, [w:] Jerzy Kwaśniewski, Jan Winczorek (red.), *Idee naukowe Adama Podgóreckiego*, Warszawa: Wyd. PTS–IPSiR.
- Kwaśniewski, Jerzy (2012) *Powstanie Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego*, [w:] Jerzy Kwaśniewski (red.), *Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja Tom 20*, Warszawa: Wyd. IPSiR.
- Lazarsfeld, P. F., Sewell, W. H., Wilensky, H. L. (red.) (1967) *The Uses of Sociology*, New York: Basic Books.
- Łoś, Maria (1972) *Metodologiczne przesłanki powiązania socjologii z praktyką*, [w:] Adam Podgórecki (red.), *Socjotechnika. Style działania*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Łoś, Maria (1974) *Badania instytucji jako podstawa działań socjotechnicznych*, [w:] Adam Podgórecki (red.), *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Muszyński, Heliodor (1971) *Wstęp do metodologii pedagogiki*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Petrażycki, Leon (1895) *Lehre vom Einkommen t. II*, Berlin: Verlag von H. W. Müller.
- Petrażycki, Leon (1959) *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Podgórecki, Adam (1957) *Założenia polityki prawa*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Podgórecki, Adam (1960) *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Podgórecki, Adam (1964) *Zjawiska prawne w opinii publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Podgórecki, Adam (1966) *Zasady socjotechniki*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Podgórecki, Adam (1971) *Zarys socjologii prawa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Podgórecki, Adam (red.) (1972) *Socjotechnika. Style działania*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Podgórecki, Adam (1975) *Practical Social Sciences*, London–Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Podgórecki, Adam (1999) *Wyjaśnianie i rozwiązywanie problemów społecznych. Ku megasocjologii*, [w:] Józef Koziński (red.), *Humanistyka przełomu wieków*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.

- Podgórecki, Adam (2016) *Megasociology*, Warszawa: Wyd. IPSiR.
- Pyszczek, Grzegorz (2012) *Jerzego Kwaśniewskiego pochwała dewiacji pozytywnej*, [w:] Joanna Zamecka (red.), „Normy, Dewiacje i Kontrola Społeczna” Tom XIII, Warszawa: Wyd. IPSiR.
- Schmidt, Joachim (red.) (1975), *Planvolle Steuerung gesellschaftlichen Handelns. Grundlegende Beiträge zur Gesellschaftstechnik und Gesellschaftsarchitektur*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sokolewicz, W. (1969) *Problematyka ustrojowa rad narodowych w badaniach INP PAN*, „Państwo i Prawo” nr 2.
- Szarfenberg, Ryszard (2013) *O bliskim związku i wzajemnych inspiracjach między polityką publiczną i polityką społeczną*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, tom 3, numer 22.
- Sztompka, Piotr (1973) *O złudności dylematu: teoria czy praktyka*, J. Kubin, A. Podgórecki (red.), *Stosowanie nauk społecznych w praktyce*, Wrocław: Ossolineum.
- Wódz, Jacek (1970) *Społeczne skutki wyłączenia w rejonach uprzemysławianych*, „Nowa Wieś” nr 2.
- Zawadzki, Sylwester, Kubicki, Leszek (red.) (1970) *Udział ławników w postępowaniu karnym. Opinie a rzeczywistość*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Zeisel, Hans (1967) *The Law*, P. L. Lazarsfeld, W. H. Sewell, H. L. Wilensky (red.), *The Uses of Sociology*, New York: Basic Books.

**Instrumenty, narzędzia,
mechanizmy
polityki publicznej
i ich stosowanie**

JOANNA ZAMECKA¹

Środki prawnokarne w przeciwdziałaniu problemom narkotykowym²

Zagadnienie racjonalnego zastosowania prawa karnego w polityce antynarkotykowej

Polską politykę antynarkotykową — tą nazwą określać będę politykę wobec narkotyków i narkomanii oraz odnoszących się do nich problemów — należy dzisiaj rozważać w kontekście polityki światowej w tej dziedzinie, głównie polityki państw Unii Europejskiej, gdyż kreowana jest jako jej ważny element składowy. Polska wraz z innymi państwami Unii uczestniczy w dyskusji na temat postępów w przeciwdziałaniu zagrożeniom, jakie powstają na skutek podaży i popytu na nielegalne substancje psychoaktywne. Eksperci polscy współdziałają z ekspertami z innych krajów w wyznaczaniu kierunków rozwoju europejskiej perspektywy w spojrzeniu na priorytety polityki przeciwdziałania. Państwa członkowskie, ich władze ustawodawcze i wyko-

¹Dr Joanna Zamecka jest członkiem Katedry Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: j.zamecka@uw.edu.pl

²Jest to przedruk, za zgodą autorki i wydawnictwa, artykułu Joanny Zameckiej: *Środki prawnokarne w przeciwdziałaniu problemom narkotykowym*, opublikowanego w książce pod red. Jarosława Utrat-Mileckiego (2011) *Prawo i ład społeczny. Integralnokulturowa analiza zagadnienia racjonalności*. Artykuły i szkice. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

nawcze traktują propozycje unijne w kategoriach ogólnych wytycznych, które w miarę swobodnie (re)interpretują i wykorzystują w procesie budowania krajowych wersji swojej polityki. Podobnie rzecz ma się z konwencjami narkotykowymi ONZ z 1961, 1971 i 1988 roku, które pozwalają sygnatariuszom na dostosowanie rozwiązań „do własnych realiów”³. Choć poszczególne państwa zachowują autonomię w kształtowaniu własnej polityki antynarkotykowej, to okazuje się, że coraz ściślejsza i silniejsza sieć wzajemnych powiązań i wspólnie podejmowanych zadań w dziedzinie reagowania na przekraczające granice państw problemy narkotykowe wymaga ustalenia warunków efektywnej kooperacji i pewnego stopnia ujednoczenia prawnych podstaw stosowanych rozwiązań. O tym, w jakim stopniu decyzje, które podejmują odpowiedzialni w Polsce za tworzenie i realizację polityki antynarkotykowej, są racjonalne, można się przekonać, śledząc zabiegi podejmowane w ostatnich latach z zamiarem określenia i wykorzystania środków prawnokarnych do regulacji kontaktów ludzi z narkotykami oraz rozwiązywania problemów powstałych w następstwie tych kontaktów. Zanim przejdziemy do omówienia zagadnienia racjonalnego zastosowania prawa karnego w polskiej polityce antynarkotykowej warto krótko nakreślić szerszy, międzynarodowy kontekst, w jakim przebiega proces konstruowania takiej polityki.

Kształtowanie polityk antynarkotykowych w państwach europejskich i północnoamerykańskich, gdyż do nich ograniczają się dalsze rozważania, to sięgający początków ubiegłego stulecia, złożony i wielorako uwarunkowany proces. Przebieg tego procesu jest inspirowany dynamicznym rozwojem, szczególnie od lat sześćdziesiątych XX wieku, coraz większej liczby coraz dotkliwiej ujawniających się zjawisk związanych z narkotykami. Po pierwsze, następuje rozwój narkotykowego podziemia zajmującego się wytwarzaniem i handlem narkotykami, a w jego obszarze — rozwój nielegalnej działalności rozmaitych grup i siatek krajowych i międzynarodowych organizacji przestępczych kreujących podaż ogromnych ilości różnych rodzajów agresywnie

³ Por.: Daniel Wolfe, *Alchemia nierówności*, tłum. Anna Szadkowska, [w:] Kasia Malinowska-Sempruch (red.), *Niezamierzone konsekwencje: polityka narkotykowa a prawa człowieka*, tłum. z ang. Anna Szadkowska, z ros. Aleksandra Konieczna, New York, The International Debate Education Association 2005, s. 246.

eksponowanych i łatwo dostępnych narkotyków, w tym substancji silnie destrukcyjnie oddziałujących na psychikę i organizm ludzki. Po drugie, utrwalają się znane i pojawiają nowe przejawy narkomanii — następuje wzrost rozpowszechnienia używania różnych rodzajów narkotyków, w tym przyjmowanych dożylnie, a w konsekwencji wzrost ryzyka uzależnień, związanej z nimi psychodegradacji i pogarszania się stanu zdrowia i warunków życia osób uzależnionych, rozprzestrzenianie się w populacji użytkowników wirusa HIV i innych groźnych chorób, wzrost ryzyka śmierci z przedawkowania itp. Po trzecie, nasila się występowanie wielu problemów będących wtórną konsekwencją prób prawnej regulacji i społecznej kontroli tych zjawisk jak np.: wzrost ryzyka zaangażowania użytkowników narkotyków w zachowania przestępcze (np. kradzieże, wytwarzanie i detaliczny handel narkotykami) oraz w zachowania potępiane społecznie (np. prostytutkę, żebractwo) podejmowane w celu zdobycia środków finansowania ich własnej konsumpcji, społeczna stygmatyzacja problemowych użytkowników i uzależnionych, a w końcu ich marginalizacja i wykluczenie ze wszystkimi konsekwencjami tych procesów. Ogół diagnozowanych problemów i ich wzrastająca dolegliwość stanowiły silny bodziec do poszukiwania efektywnych sposobów przeciwdziałania dla wszystkich służb interweniujących w tym zakresie, przede wszystkim instytucji i organizacji działających w sferze ochrony zdrowia, pracy socjalnej i pomocy społecznej, edukacji, porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości. Udział każdej z tych służb w systemie przeciwdziałania i charakter podejmowanych przez nie interwencji jest w znacznej mierze determinowany modelem polityki antynarkotykowej opracowanym w poszczególnych państwach w odpowiedzi na rozpoznawane w nich problemy.

Kolejne etapy procesu kształtowania polityk antynarkotykowych na przestrzeni kilku ostatnich dekad odzwierciedlają zmagania konkurujących ze sobą perspektyw, z jakich powiązane z narkotykami zjawiska są interpretowane w kategoriach problemów społecznych, a precyzyjniej — problemów narkotykowych (ang. *drug problems*), oraz zmagania rywalizujących ze sobą propozycji rozwiązywania tych problemów, które z kolei warunkują dobór wdrażanych metod i środków przeciwdziałania.

Formowanie polityk antynarkotykowych przez poszczególne państwa to kilkudziesięcioletnia już dzisiaj historia burzliwych debat angażujących poli-

tyków, realizatorów, ekspertów, komentatorów i opinię publiczną, a ostatnio coraz aktywniej również samych bezpośrednio zainteresowanych — użytkowników narkotyków (oraz część specjalistów, którzy otwarcie wspierają ich punkt widzenia). Spory stanowią rdzeń tego procesu i są toczone od początku ubiegłego stulecia, kiedy rozpoczęto w krajach europejskich i północnoamerykańskich ważne, również w skali międzynarodowej, prace nad konceptualizacją i zastosowaniem w praktyce zorganizowanych, zinstytucjonalizowanych wzorów prawnej i społecznej kontroli problemów narkotykowych. U schyłku tego stulecia spór ogniskował się właśnie na kwestii wykorzystania w tych wzorach sankcji karnych za posiadanie narkotyków, a w szczególności na pytaniu o to, czy i jak karać osoby posiadające narkotyki na własny użytek.

W ostatnich dekadach XX wieku proces kształtowania polityki antynarkotykowej w wielu państwach europejskich wkroczył w fazę bardziej lub mniej zdecydowanych prób rozwijania i upowszechniania takiego jej wzoru, który nawiązywał do ideologii *law enforcement* charakteryzującej amerykański model prohibicyjny. Wzór ten był lansowany w opozycji do opcji rozwijanych wcześniej na kontynencie europejskim, m.in. w Wielkiej Brytanii czy Holandii, a nawet w Polsce⁴, które w znacznie mniejszym stopniu polegały na rozwiązaniach prawnokarnych. W zasadzie nie przewidywano w nich stosowania surowych kar za posiadanie narkotyków na własny użytek, traktując je co najwyżej jako przestępstwa bez ofiar (ang. *victimless crimes*). Przestępstwa te miały się spotykać z innym, a zarazem łagodniejszym niż represja karna, sposobem reagowania. Taka odpowiedź na problemy narkotykowe została oceniona przez architektów polityki antynarkotykowej jako zbyt liberalna i nieefektywna. Wyraźnie eksponowany wzorec surowych kar stosowanych w ramach amerykańskiej polityki antynarkotykowej oddziaływał na wyobraźnię i dostarczał gotowych recept europejskim politykom poszukującym nowych rozwiązań, szczególnie politykom państw doświadczających gwałtownych i niepokojących zmian obrazu sceny narkotykowej. Trzeba podkreślić, że zarówno Amerykańscy propagatorzy modelu prohibicyjnego, jak i jego Europejczycy zwolennicy wykazali dużą determinację i konsekwencję nie tylko w utrwalaniu dominacji tej wersji przeciwdziałania

⁴ Por.: ustawa o zapobieganiu narkomanii z 31 stycznia 1985 roku, Dz.U. poz. 14, nr 4.

na ich rodzimym gruncie, ale również w umacnianiu jej na gruncie międzynarodowym. Nadzwyczaj restrykcyjne i represyjne instrumenty prawnokarne, forsowane w Stanach Zjednoczonych z intencją bezpardonowej wojny z narkotykami, w której obowiązywała postawa wyrażona hasłem „zero tolerancji”, przedstawiano i uzasadniano jako bezwzględnie konieczne, aby można było skutecznie stawić czoła problemom narkotykowym narastającym w większości państw świata, również w Europie, u schyłku XX wieku. Przekonaniu o bezspornych walorach rozwiązań zawartych w prohibicyjnym wzorze ograniczania podaży i popytu na narkotyki towarzyszyła pewność, traktowane nie tylko jako lokalne, ale również że powinny być jako uniwersalne standardy. Wzrost stopnia kryminalizacji i penalizacji czynności związanych z narkotykami, w tym każdej formy ich posiadania, w wielu krajach w ostatnich dekadach XX wieku, a w jego końcowych latach również w Polsce, stał się jednym z najbardziej spektakularnych przykładów kreowania wybranej wersji polityki antynarkotykowej jako rozwiązania uniwersalnego. Dowiódł, że na mocy politycznych decyzji raz określone i formalnie zatwierdzone wzory kontroli społecznej, choć częstokroć — jak w tym przypadku — ustalone pod wpływem domniemań i silnie nacechowanych emocjami stanowisk⁵, zaczynają odgrywać rolę uogólnionych standardów. A im powszechniej są stosowane, tym lepiej służą podtrzymaniu wysokiej politycznej (i profesjonalnej) pozycji ich rzeczników. Dlatego są oni szczególnie zainteresowani utrwalaniem i rozpowszechnianiem tych wzorów jako niekwestionowanych kanonów celowego i racjonalnego działania. Tendencja, aby je zaszczepiać również w innych krajach i regionach⁶ — pobudzana intensywną promocją, a czasami wręcz

⁵ Por.: uwagi Willema de Haana na temat *punitive obsession* [w:] Willem de Haan, *Abolitionism and Crime Control*, [w:] Kevin Stenson, David Cowell (red.), *The Politics of Crime Control*, London, SAGE 1991, s. 203–217.

⁶ Por.: analizy niezależnych ekspertów organizacji Canadian HIV/AIDS Legal Network na temat „eksportu” rosyjskich wzorów polityki antynarkotykowej do krajów centralnej Azji (Leah Utyashewa, Richard Elliot, *Effects of UN and Russian Influence on Drug Policy in Central Asia*, [w:] *At what cost? HIV and human rights consequences of the global “war on drugs”*, Open Society Institute 2009) oraz stowarzyszenia Intercambios Civil Association opublikowane na temat eksportu wzorów antynarkotykowej polityki USA do krajów Ameryki Południowej i Karaibów (Diana Rossi, Sana Harris, Marcela Vitarelli-Batista, *The Impacts of the Drug War in Latin Amer-*

polityczną i ekonomiczną presją — ignoruje zazwyczaj m.in. kulturowe, polityczne czy ekonomiczne uwarunkowania i realia lokalnych problemów. Co więcej, hamuje poszukiwania i możliwości aplikacji alternatywnych, bardziej adekwatnych i skutecznych rozwiązań zarówno tam, gdzie takie utrwalane „standardy” pierwotnie wypracowano, jak i tam, gdzie usiłuje się je transmi-tować i wprowadzać.

Pojawiają się jeszcze inne wątpliwości dotyczące wyboru wzoru polityki antynarkotykowej i stojących za takim wyborem racji. Czy podejmując decyzje, kierowano się racjonalnymi przesłankami, i czy zgromadzono przekonujące dowody na to, że preferowany wzór zapewni realizację postulowanych celów w praktyce? Pytanie to jest zasadne, gdyż w ostatnich latach, w miarę narastania skali podaży i normalizowania się używania narkotyków, a zatem i popytu na te substancje, w odpowiedzi na towarzyszące tym zjawiskom i w szczególności sposób diagnozowane problemy, proponowane bywają skrajnie odmienne warianty reagowania. Takie rozbieżne wzory przeciwdziałania rywalizują ze sobą o społeczną uwagę i uznanie, o polityczną aprobatę i prawne usankcjonowanie, a co za tym idzie — o środki finansowe. W wyścigu/walce o ideologiczny prymat i ekonomiczne profity rzecznicy określonych doktryn polityki antynarkotykowej zarzucają zwolennikom odmiennych rozwiązań opieranie ich na fałszywych przesłankach bądź pozornie tylko trafny czy uzasadniony dobór narzędzi. I odwrotnie, takie same oskarżenia pod ich adresem wysuwają oponenti. W efekcie dyskusje na temat właściwego czy optymalnego kształtu polityki antynarkotykowej przyjmują postać ostrych, niekończących się polemik, których strony krytykują się wzajemnie, pomawiając o irracjonalność i demagogię. Decyzje o wdrożeniu konkretnego modelu polityki mają ostatecznie charakter *stricte* ideologiczny, a preferowane przez decydentów rozwiązania zazwyczaj są zbieżne z ich poglądami politycznymi i często służą realizacji innych, dodatkowych celów politycznych, np. zdobyciu poparcia i utrzymaniu władzy.

ica and the Caribbean, [w:] *At what cost? HIV and human rights consequences of the global “war on drugs”*, Open Society Institute 2009).

W takim ideologiczno-ekonomicznym kontekście łatwo dostrzec we współczesnych reminiscencjach prohibicyjnej polityki antynarkotykowej preferowany przez niektórych, zazwyczaj konserwatywnych polityków sposób na objęcie nadzorem tych jednostek, które są uznane za wyjątkowo szkodliwe i nieproduktywne. Jak zauważa Nils Christie, „we wszystkich społeczeństwach przemysłowych wojna z narkotykami rozwinęła się w wojnę, która faktycznie umacnia kontrolę państwa nad potencjalnie niebezpiecznymi klasami”⁷, a zatem, „wojna z narkotykami w praktyce toruje drogę wojnie z osobami postrzeganymi jako najmniej użyteczna i potencjalnie najbardziej zagrożająca część populacji”⁸. Takich ludzi nazywa się „rekinami narkotykowymi” i skazuje na wyjątkowo wysokie kary pozbawienia wolności, jeśli importują i sprzedają większe niż minimalne ilości narkotyków. W rzeczywistości, przekonuje Christie, osadzeni w więzieniach handlarze z klas średnich i wyższych stanowią rzadkie przypadki, gdyż większość z tak ukaranych to użytkownicy narkotyków znacznie mniej korzystnie usytuowani w strukturze społecznej. Uznani za poważnych przestępców dodatkowo podlegają przymusowi kuracji, a wtedy „tych samych ludzi postrzega się teraz raczej jako niedostosowanych nieszczęśników (*miserable misfits*). Są oni schwytani w mocny uścisk z obydwu stron zaciśniętych kleszczy”⁹. Metafora kleszczy, w które chwytani są użytkownicy narkotyków, zastosowana przez Christiego, dobrze ilustruje sytuację osób stosujących narkotyki we współczesnych społeczeństwach, które rozwijają politykę narkotykową przewidującą represje karne za posiadanie narkotyków w celu ich konsumpcji, a jednocześnie propagującą konieczność kuracji odwykowej konsumentów. W takiej perspektywie omawiany tu dylemat, czy karać te osoby, czy raczej je leczyć lub może taktować w inny jeszcze sposób, nie znajduje ani racjonalnego, ani też praktycznego rozwiązania.

Trudności w osiągnięciu konsensusu w kwestii racjonalnej polityki antynarkotykowej rodzą dalsze pytania, jak choćby takie, czy mając do czynienia z różnymi możliwymi modelami czy opcjami tej polityki, jesteśmy w ogóle

⁷ Nils Christie, *Crime Control as Industry. Towards GULAGS, Western Style?*, London–New York, Routledge 1993, s. 64.

⁸ *Ibidem*, s. 67.

⁹ *Ibidem*.

w stanie wypracować kryteria służące ich ocenie jako bardziej lub mniej racjonalnych jej wariantów. A następnie, czy ujawnione w debatach o polityce antynarkotykowej kontrowersje mogą być rozstrzygane za pomocą wcześniej uzgodnionych kryteriów jej racjonalności. Innymi słowy, otwarte pozostaje pytanie, czy uda się zrationalizować dyskusję o racjonalności polityki antynarkotykowej w trudnej kwestii posiadania narkotyków na własny użytek.

Współcześnie wiele badań naukowych jest podejmowanych z zamiarem dostarczenia rzetelnych danych, które mają służyć temu zadaniu. Badacze dokonują w nich m.in. oceny skuteczności stosowanych rozwiązań, próbując wykazać, czy ich rezultaty są zgodne z założonymi celami, a bywa i tak, że wyniki badań demaskują rozmaite poboczne cele i interesy uwikłane w promowane obecnie propozycje. W związku z silnym, o czym wspomniano wyżej, powiązaniem rozstrzygnięć dotyczących przeciwdziałania problemom narkotykowym ze sferą polityki i ekonomii nie ma pewności, czy i w jakim zakresie rezultaty badań zostaną w nich wzięte pod uwagę. Nie należy też zapominać, że niektóre badania są inicjowane i finansowane na mocy decyzji politycznych lub też w sposób intencjonalny dobierane i interpretowane również po to właśnie, aby z kolei dostarczały naukowej rekomendacji dla powziętych z góry rozstrzygnięć o charakterze polityczno-ekonomicznym. Jeśliby zaś oczekiwać, że ewentualne dylematy zostaną rozstrzygnięte poprzez odwołanie do opinii niezależnych ekspertów, to trzeba mieć na uwadze, że i tutaj również nierzadko w grę wchodzi ich ideologiczne preferencje. Okazuje się bowiem, że naukowcy sami są zwolennikami tej czy innej doktryny, co znajduje odzwierciedlenie w prowadzonych przez nich studiach i w opracowanych ekspertyzach, które rekomendują określone rozwiązania. Sytuację tę dobrze ilustruje np. polemika badaczy na temat wyzwani i przyszłego kształtu brytyjskiej polityki antynarkotykowej, m.in. na temat roli i znaczenia ograniczenia szkód jako jednego z jej komponentów¹⁰.

¹⁰ Por.: Martin Frischer, *A vision for the future? A commentary on "Sociology and Substance Use" by McKeganey et al. (2005)*, „Drugs: education, prevention and policy” 2007, nr 14(5), s. 457–465; Neil McKeganey, Joanne Neale, Charlie Lloyd, Gordon Hay, *Drugs in the future: A response to Frischer*, „Drugs: education, prevention and policy” 2007, nr 14(5), s. 467–470; N. McKeganey, *The challenge to UK drug policy*, „Drugs: education, prevention and policy” 2007, nr 14(6), s. 559–

W Polsce komentatorzy, przeważnie krytycy, krajowej polityki antynarkotykowej — kształtowanej i wdrażanej od czasu wprowadzenia w 1997 roku nowej ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii wraz z jej późniejszymi zastraszającymi przepisami nowelizacjami — zauważają, że względy racjonalne często nadal jeszcze ustępują miejsca względem emocjonalnym (irracjonalnym), stereotypom i uproszczeniom, które wpływają na rozstrzygnięcia polityczne. Owe względy, jak można przypuszczać, kamuflują ideologie oraz „cechowe” interesy¹¹ rozmaitych podmiotów i grup zaangażowanych w spory o priorytety i narzędzia aktualnej polityki antynarkotykowej. Zarzuty dotyczące jej nieskuteczności, a nawet przeciwskuteczności, gdyż nie tylko nie likwiduje zastanych, a przeciwnie — generuje nowe problemy, są dzisiaj wyrażane otwarcie wraz z postulatami wprowadzenia zmian w modelu reagowania na problemy narkotykowe, w tym zwiększenia stopnia jego racjonalności¹². W Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich i w USA, są ponawiane apele o przeprowadzenie poważnej publicznej debaty na temat wyzwań i dylematów polityki antynarkotykowej oraz na temat nowoczesnej, a nawet ponowoczesnej formuły określania jej zadań. Oczekuje się nadto, że wyrażane w dyskusji stanowiska będą uzasadniane naukowo dowiedzioną argumentacją. W odniesieniu do praktycznych realizacji polityki antynarkotykowej zaleca się stałą rewizję założeń i celów prawnych regulacji oraz realizowanych na ich podstawie działań kontrolnych pod kątem zawartych w nich ideologii oraz sprawdzanie adekwatności regulacji i działań do bieżących po-

–571; Nicola Singleton, *Response to 'the challenge to UK drug policy' by Professor Neil McKeganey*, „Drugs: education, prevention and policy” 2007, nr 14(6), s. 573–576.

¹¹ O znaczeniu „cechowych” interesów rozmaitych grup profesjonalistów działających w dziedzinie kontroli społecznej zjawisk problemowych (dewiacji społecznej, przestępczości) pisał: Stanley Cohen, *Visions of Social Control. Crime, Punishment and Classification*, Cambridge, Polity Press 1985.

¹² Por. rozważania wielu ekspertów polskich i zagranicznych zamieszczone w publikacjach: Kasia Malinowska-Sempruch (red.), *Niezamierzone konsekwencje: polityka narkotykowa a prawa człowieka*, tłum. z ang. Anna Szadkowska, z ros. Aleksandra Konieczna, New York, The International Debate Education Association 2005 oraz Julian Kutyla, Michał Sutowski, Agata Szczęśniak, Karolina Wałęcik (red.), *Polityka narkotykowa. Przewodnik krytyki politycznej*, t. VII, Warszawa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej 2009.

trzeb. Jest to ważny postulat, gdyż problemy narkotykowe są współcześnie uważane za kwestie dużo bardziej złożone i dynamiczne niż dziesięć, piętnaście lat temu¹³. Jeśli chodzi o środki rekomendowane danym wzorem polityki przeciwdziałania, w tym środki prawnekarne, stanowczo wymaga się przestrzegania określonych zasad. Po pierwsze, powinno się stosować jedynie takie rozwiązania, których celowość została potwierdzona naukowo. A po drugie — rzetelnej ewaluacji należy poddawać zarówno procesy aplikacji rozwiązań, jak i rezultaty poprzez wykazywanie całościowego bilansu, w którym zostaną uwzględnione nie tylko ich społeczne i ekonomiczne zyski, ale również społeczne i ekonomiczne koszty oraz straty¹⁴. Przestrzeganie tych zasad jest niezbędne, aby można było szybko wyeliminować nieskuteczne pomysły, w tym również nieprzynoszące oczekiwanych efektów rozwiązania prawnekarne wprowadzone niedawno decyzją polityków przekonanych o ich celowości. Rzetelna ewaluacja ma również umożliwić konieczną reformę innych słabo sprawdzających się dziś rozwiązań, wprowadzonych z nadzieją na ich powodzenie. Współcześnie — w obliczu dynamiki „pierwotnych” problemów, którym rozwiązania te miały przeciwdziałać i/lub problemów „wtórnych”, które wywołały lub wzmocniły — wymagają one niezbędnych modyfikacji. W tym celu niezbędne jest sukcesywne gromadzenie i analiza wysokiej jakości danych o problemowych zjawiskach związanych z narkotykami i ich trendach rozwojowych oraz danych rejestrujących przebieg i skutki działań nakierowanych na przeciwdziałanie tym zjawiskom. Jak zauważa jeden z brytyjskich badaczy, „politycy sprawujący władzę na ogół twierdzą, że podjęte przez nich działania były skuteczne”¹⁵. Z tego chociażby powodu istnieje

¹³ Prowadzić europejską politykę narkotykową w oparciu o rzetelne dane. Z Wolfgangiem Göetzem rozmawia Klaudia Palczak, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, „Serwis Informacyjny NARKOMANIA” 2009, nr 3(47).

¹⁴ Por.: Zofia Mielecka-Kubień, *Szacowanie wielkości skutków używania narkotyków*, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, „Serwis Informacyjny NARKOMANIA” 2008, nr 2(41); Ewelina Kuźmicz, Zofia Mielecka-Kubień, Dorota Wiszejko-Wierzbička (red.), *Karanie za posiadanie. Artykuł 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii — koszty, czas, opinie*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych 2009.

¹⁵ Jim McCambridge, *Devolution and British drug Policy: natural experiments in need of evaluation*, „Drugs: education, prevention and policy” 2009, nr 16(1), s. 1.

pilna potrzeba nie tylko stałej ewaluacji rzeczywistych konsekwencji takich działań, ale jest też potrzebna odwaga polityków, aby podjąć ryzyko tej ewaluacji.

Rozpoznawanie istoty problemów narkotykowych

Jak należy rozumieć wymóg racjonalności polityki antynarkotykowej? Wydaje się, że w procesie konstruowania tej polityki nie wystarczy poprzestać na rozstrzygnięciu zagadnienia jej sformalizowanej, subiektywnej racjonalności i ustalać, czy dobór środków do wytyczonych celów jest właściwy. Wypada również, a nawet przede wszystkim, rozważać racjonalność tzw. obiektywną polityki narkotykowej, czyli skoncentrowaną na celach¹⁶. Należałoby zatem w pierwszym rzędzie rozpoznać nie tylko deklarowane, ale przede wszystkim faktycznie realizowane współcześnie cele polityki antynarkotykowej oraz ustalić ich obiektywną racjonalność, a następnie zrewidować subiektywną racjonalność podporządkowanych tym celom środków.

Rozpoznanie racjonalności obiektywnej wiąże się z zagadnieniem definiowania istoty problemów społecznych, które polityka antynarkotykowa ma następnie ograniczać i przezwytyczać. W określaniu natury problemów związanych z kontaktem ludzi z narkotykami są przyjmowane różne punkty widzenia, które odmiennie definiują źródła i charakter tych problemów. Niezależnie od zróżnicowanych interpretacji charakteru problemów narkotykowych, kontakt ludzi z narkotykami, jako ich źródło, nie ogranicza się do przypadków zażywania narkotyków, a problemy narkotykowe — do wielorakich i rozmaicie postrzeganych tego konsekwencji. Są to raczej problemy narkomanii. Problemy narkotykowe, w znaczeniu, o jakim tu mowa, są następstwem szerszej pojmowanego — i na różne sposoby interpretowanego, np. jako zachowanie naganne moralnie, złamanie prawa, objaw choroby, przejaw nieprzystosowania społecznego itp. — kontaktu ludzi z narkotyka-

¹⁶O racjonalności obiektywnej i subiektywnej pisał: Max Horkheimer, *Krytyka instrumentalnego rozumu*, tłum. Halina Walentowicz, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2007.

mi. A precyzyjniej — takiego kontaktu, w ramach którego dochodzi do całej gamy różnorodnych czynności niesprowadzających się jedynie do zażywania narkotyków (i nieodzownego w związku z tym ich posiadania), ale polegają na ich wytwarzaniu, przetwarzaniu, przemycaaniu, handlowaniu nimi oraz wszelkich innych rodzajach zachowań służących kreowaniu ich podaży.

Lista problemów, które mogą być i są faktycznie rozpoznawane i traktowane jako problemy narkotykowe, zmienia się wraz z dynamiką zjawiska używania narkotyków i — na co zwrócono uwagę powyżej — wraz z dynamiką innych czynności związanych z wprowadzaniem narkotyków do obrotu, np. rozwojem nielegalnej produkcji i dystrybucji narkotyków od momentu zainteresowania się tym procederem przez zorganizowane grupy przestępcze. Lista problemów narkotykowych zmienia się również wraz z przekształceniami form społecznej kontroli tego zjawiska w polityce światowej (poziom międzynarodowy), w polityce danego społeczeństwa (poziom krajowy) czy społeczności (poziom lokalny). Co wspólnego można powiedzieć o problemach narkotykowych? Co wyróżnia ten typ problemów od innych problemów społecznych i łączy w jedną kategorię pomimo specyfiki ich krajowych czy regionalnych symptomów? Niewątpliwie to, że są współcześnie wszechobecne, tak jak wszechobecne są substancje psychoaktywne, po które sięgają ludzie różnej płci, w różnym wieku, z różnych środowisk. Problemów narkotykowych, chociaż zróżnicowane są ich przejawy i dotyczą one ludzi w rozmaity sposób i w różnym nasileniu, doświadczają pojedyncze osoby, grupy czy kategorie ludzi, czy w końcu społeczeństwa zarówno traktowane jako odrębne całości, jak i postrzegane jako składowe szerszej, międzynarodowej społeczności. Problemy narkotykowe są — podkreślę raz jeszcze — dynamiczne, a ich zmienność dyktują powiązane ze sobą przekształcenia obrazu tzw. sceny narkotykowej (podaży narkotyków) i obrazu zjawiska narkomanii (popytu na narkotyki), ale też ewoluujące sposoby społecznego identyfikowania takich problemów i wzory ich społecznej, w tym prawnej, kontroli. Problemy narkotykowe są złożone, gdyż dotyczą skomplikowanej materii natury ludzkiej skłonnej — mówiąc najogólniej — do szukania jakiejś alternatywnej formy ulgi czy gratyfikacji w sytuacjach, gdy konwencjonalne sposoby zaspokajania takich potrzeb są z rozmaitych powodów niedostępne, niemożliwe. W każdej społeczności znajdują się ludzie, którzy sięgną w tym celu po

substancje psychoaktywne, oraz tacy, którzy będą czerpać korzyści finansowe z ich produkcji, transferu, dystrybucji i innych czynności z nimi związanych. Pojawią się też i tacy, którzy zrobią jedno i drugie tzn. będą używać narkotyków, a jednocześnie w celu finansowania swojej konsumpcji będą zajmować się dochodowym dostarczaniem takich substancji na rynek, wpływając tym samym równocześnie na ich popyt i podaż. Problemy narkotykowe są złożone również dlatego, że zająłoby się z innymi poważnymi problemami trapiącymi współczesne społeczeństwa, m.in. z biedą, bezrobociem, bezdomnością, ogólnie — marginalizacją, stygmatyzacją i wykluczeniem, z brakiem szans i perspektyw na godne (w potocznym mniemaniu) życie, poczucia sprawstwa w odniesieniu do własnego postępowania czy kształtowania własnej biografii, sensu własnego życia. Problemy narkotykowe są uwarunkowane wieloma innymi problemami, a zarazem same generują wiele innych kłopotliwych zjawisk, jak choćby te wzmiankowane wyżej.

Bez trudu można zestawić obszerną listę problemów narkotykowych, czyli rozmaitych zagrożeń, dolegliwości i szkód, jakich doświadczają ludzie i zbiorowości ludzkie w związku z obecnością narkotyków we współczesnym świecie. Trudności pojawiają się wtedy, gdy podejmowane są próby analiz „istoty”, uwarunkowań i konsekwencji wyróżnionych zagrożeń, a formułowane na podstawie tych analiz wnioski mają być następnie brane pod uwagę jako dobrze uzasadnione i wspólnie podzielane charakterystyki problemów narkotykowych. Jeszcze wyraźniej trudności dają o sobie znać, gdy ową listę problemów — jedynie z pozoru, jak poucza nas historia myśli społecznej — zgodnie scharakteryzowanych usiłuje się przekształcać w osobliwy ranking bardziej lub mniej ważnych spraw wymagających załatwienia. Trudności piętrzą się ponadto dalej, gdy podejmowane są decyzje dotyczące odpowiednich, czyli w zamierzeniu skutecznych, strategii i wzorów przeciwdziałania problemom narkotykowym, lub ujmując rzecz w bardziej nowoczesny sposób — gdy przesądza się o strategiach i wzorach zarządzania tymi problemami. Trzeba pamiętać, że znaczenia, jakie są przypisywane używaniu substancji psychoaktywnych, są społeczną konstrukcją. Jak stwierdzano już w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku, społeczeństwa definiują nie tylko znaczenie narkotyków, ale również znaczenie doświadczenia związanego z ich używaniem. Te definicje różnią się radykalnie między różnymi społeczeń-

stwami, pomiędzy podgrupami i podkulturami wewnątrz tego samego społeczeństwa¹⁷. Warto przyrzeć się interpretacjom tych znaczeń, wokół których krystalizują się podejścia stanowiące bazę dla różnych opcji polityki antynarkotkowej.

Różne opcje polityki antynarkotkowej i ich odmienna racjonalność

Wojna z narkotykami i ograniczanie ich podaży

Według jednego z podejść narkotyki wywierają jednoznacznie zgubny wpływ na kondycję psychofizyczną i społeczną ich użytkowników, a w konsekwencji całego społeczeństwa. Z tego względu są pozbawione jakiegokolwiek wartości — są sztucznie wprowadzonym do świata ludzkiego obciążeniem. Substancje te są czymś, co w świecie ludzkim jest całkowicie zbędne i co, z uwagi na gróźby, jakie ze sobą niesie, absolutnie nie ma prawa istnieć. Już sama obecność narkotyków jest problematyczna i jako taka stwarza zagrożenie dla egzystencji ludzi i porządku społecznego. Ideałem społeczeństwa jest społeczeństwo wolne od narkotyków (*drug-free society*). Konieczność wyrugowania narkotyków ze świata ludzkiego jest w tej perspektywie oczywista i tej konieczności powinny być podporządkowane odpowiednie sposoby reagowania; znajduje to odzwierciedlenie w mobilizującym do takiej postawy przesłaniu „*Drug-free society — we can do it!*”. Zatem każda forma posiadania narkotyków, poza wyjątkowymi sytuacjami ściśle określonymi prawem (np. dla celów badawczych), winna być zakazana. Osoby wytwarzające i wprowadzające te szkodliwe substancje do świata ludzkiego, a także osoby, które używają tych substancji, podważają istotne dla ludzi wartości, zatem w imię obrony zagrożonych wartości powinny być skutecznie powstrzymywane. Ta pierwsza kategoria osób — poprzez gróźbę zastosowania wobec nich sankcji karnych, ta druga — poprzez ograniczenie ich dostępu do narkotyków,

¹⁷Erich Goode, *Drugs in American Society*, New York, Alfred A. Knops Inc. 1972.

nawet jeśli miałyby się to również wiązać z grózbą zastosowania wobec nich sankcji karnych za samo posiadanie tych substancji na własny użytek. W podejściu tym zakłada się, że skuteczna redukcja podaży narkotyków wymaga kryminalizacji i penalizacji całej gamy czynności mających związek z narkotykami. Oczekuje się, że prawna kontrola tych czynności za pomocą surowych represji karnych spowoduje zahamowanie nielegalnej produkcji i handlu narkotykami, utrudni do nich dostęp, a w konsekwencji zmniejszy rozpowszechnienie ich stosowania. Tym samym, niejako w zarodku, zostaną powstrzymane wszelkie problemowe zjawiska trapiące ludzi w związku z narkotykami. Ograniczenie zapotrzebowania na narkotyki jest w tej perspektywie widziane jako następstwo ograniczenia ich podaży. Przekonanie zwolenników tego podejścia o słuszności wykorzystania represji karnych w celu przeciwdziałania problemom narkotykowym sprawia, że głównym filarem polityki antynarkotykowej, za jaką się opowiadają, ma być przede wszystkim polityka kryminalna zogniskowana na kontroli narkotyków i zwalczaniu przestępczości narkotykowej, w tym przestępstwa ich posiadania. Inne formy oddziaływań, jak np. programy profilaktyczne lub zaradcze o charakterze medycznym (dobrowolnie podejmowane leczenie, a w ekstremalnych wersjach podejścia rozmaite przymusowe formy „kuracji” narkomanów), psychoterapeutycznym i socjalnym wobec użytkowników narkotyków, są traktowane jedynie jako wspierające i ostatecznie podporządkowane dominującej opcji¹⁸.

Podejście zogniskowane na kontroli narkotyków przy użyciu narzędzi prawnej represji stało się podstawą głównych praktycznych rozwiązań strategii ograniczania podaży narkotyków (ang. *supply reduction*), która, co warto podkreślić, może być rozwijana w mniej lub bardziej skrajnej wersji. Są państwa, np. w Azji Środkowej, w Azji rejonu Pacyfiku oraz w Afryce Północnej, których ustawodawstwa przewidują karę śmierci za przestępstwa związane z narkotykami i, co ważne, liczba tych państw w XXI wieku wzrasta — w 1985 r. notowano 22 takie państwa, w 1995 r. — 26, a w 2000 r. —

¹⁸ Wyczerpująca, krytyczna analiza podejścia prohibicyjnego jest zawarta w pracy: Krzysztof Krajewski, *Sens i bezsens prohibicji. Prawo karne wobec narkotyków i narkomanii*, Kraków, Zakamycze 2001.

aż 34¹⁹. W niektórych z tych państw kara śmierci grozi nie tylko za czynności związane z podażą narkotyków, ale również za samo ich posiadanie w celu własnej konsumpcji. W takim kontekście prohibicyjne ustawodawstwo amerykańskie nastawione na egzekwowanie restrykcyjnego i represyjnego prawa w imię bezpardonowej „wojny z narkotykami” — na którym, jak wspomniano wcześniej, z dużym prawdopodobieństwem wzorowali się w ubiegłych dekadach politycy wielu państw europejskich, w tym również Polski — mogło jawić się jako relatywnie umiarkowane, pewne i właściwe. Niemniej ustawodawstwo amerykańskie i oparta na nim praktyka wymiaru sprawiedliwości w tym samym okresie były atakowane przez rodzimych oponentów jako nieracjonalne — ewidentnie nieskuteczne i marnotrawiące publiczne środki. W ślad za krytyką eksperci amerykańscy coraz wyraźniej formułowali i uzasadniali żądania rekonstrukcji tego modelu. Twierdzili, że wprawdzie z powodzeniem rozwinięto w USA programy lecznicze (również w zakładach penitencjarnych), umożliwiające rehabilitację osób chcących podjąć próbę porzucenia narkotyków, ale mimo to amerykańska polityka antynarkotykowa od lat znajduje się w stanie permanentnego kryzysu z uwagi na pandemię HIV wśród ulicznych narkomanów, której nie hamuje ani punitywne prawo egzekwowane wobec nich, ani oferta abstynenckich programów terapeutycznych²⁰. Klęska amerykańskiej polityki narkotykowej, która pochłaniała ogromne zasoby sił i środków, ale nie odnosiła sukcesów ani w zakresie ograniczania ilości narkotyków dostępnych na nielegalnym rynku, ani zapotrzebowania ludzi na te substancje, była na tyle spektakularna, że wielu ekspertów amerykańskich w ostatniej dekadzie XX wieku zachęcało do wykorzystania znacznie bardziej pragmatycznych rozwiązań wprowadzanych na kontynencie europejskim, głównie w Wielkiej Brytanii i Holandii. Przegląd i weryfikacja europejskich wzorów miały być dokonywane z zamiarem: „1) poszukiwania alternatywy dla programów realizowanych

¹⁹Rick Lines, *The Death penalty for Drug Offences. A Violation of International Human Rights Law*, London, International Harm Reduction Association 2007.

²⁰Gerald M. Oppenheimer, *To Build a Bridge: The Use of Foreign Models by Domestic Critics of U.S. Drug Policy*, [w:] Ronald Bayer, Gerald M. Oppenheimer (red.), *Confronting Drug Policy. Illicit Drugs in a Free Society*, Cambridge, Press Syndicate of the University of Cambridge 1993.

w USA, 2) podjęcia empirycznych badań porównawczych, które mogłyby osłabić amerykański etnocentryzm i otworzyć proces kształtowania polityki na alternatywne podejścia, ale też 3) wykorzystania zagranicznych doświadczeń w celu poparcia politycznych i ideologicznych pozycji w kraju” zwolenników zmian w starciach z ich przeciwnikami²¹. Poszukiwania nowego wzoru polityki antynarkotykowej amerykańscy badacze konkludują następująco: „Atmosfera desperacji, która zdaje się obecnie przeważać w wojnie z narkotykami, nie sprzyja trafnej polityce i efektywnej legislacji. Do czasu, aż opamiętanie i rozsądek będą mogły zwyciężyć, lepiej nie podejmować działania, aniżeli działać pochopnie, pogarszając sytuację. Jeśli, jak tu sugerowaliśmy, dokonamy prawidłowego bilansu różnych opcji polityki antynarkotykowej, zwiększą się szanse na ograniczenie zapotrzebowania na substancje psychoaktywne. Ograniczenie popytu daje realną nadzieję na ostateczne osiągnięcie nie tyle społeczeństwa wolnego od narkotyków, ile społeczeństwa z mniejszym poziomem nadużywania tych substancji”²².

Profilaktyka, terapia i ograniczanie popytu na narkotyki

Rozwijane w wielu krajach europejskich koncepcje skoncentrowania sił i środków kontroli społecznej na redukowaniu zapotrzebowania na narkotyki oraz szkód, jakie niesie ich używanie, stały się propozycją gorliwie i konsekwentnie wskazywaną przez amerykańskich kontestatorów wojny z narkotykami. Przesunięcie punktu ciężkości z redukcji podaży na redukcję popytu i szkód zmienia arsenał i „siłę rażenia” wykorzystywanych w tym celu środków, w tym środków prawnokarnych. W koncepcji ograniczania zapotrzebowania ludzi na narkotyki ich kontakt z tymi substancjami jest pojmowany i rozpoznawany przede wszystkim jako źródło dalszych niepożądanych konsekwencji zdrowotnych, których wtórnymi następstwami stają się wszelkie innego rodzaju problemy. Uwaga agend kontroli społecznej zostaje skupio-

²¹ *Ibidem*, s. 220.

²² Avram Goldstein, Harold Kalant, *Drug policy: Striking the right balance*, [w:] Ronald Bayer, Gerald M. Oppenheimer (red.), *Confronting Drug Policy. Illicit Drugs in a Free Society*, Cambridge, Press Syndicate of the University of Cambridge 1993.

na nie tyle na kwestiach prawnej kontroli obecności narkotyków i dostępu do nich, ile na przedsięwzięciach zmierzających do zwiększania świadomości społecznej i wiedzy ludzi o zagrożeniach związanych z narkotykami, na wzmacnianiu ich decyzji o unikaniu stosowania takich substancji oraz stwarzaniu możliwości leczenia i readaptacji społecznej osób problemowo używających i uzależnionych od narkotyków, które zaryzykowały ich przyjmowanie. Utrzymanie jak najwyższego poziomu abstynencji narkotykowej w społeczeństwie poprzez promowanie postaw abstynenckich oraz skłanianie osób stosujących narkotyki do ich porzucenia stają się podstawowymi celami polityki antynarkotykowej preferowanymi przez zwolenników tego podejścia. Zakładają oni, że skuteczna redukcja społecznego zapotrzebowania na narkotyki stanowi klucz do rozwiązania problemów narkotykowych. Ich zdaniem, pomysł walki o *drug-free society* — przy wykorzystaniu represyjnego prawa, a w konsekwencji znacznej części sił porządkowych oraz środków finansowych niewspółmiernie wysokich w stosunku do innych potrzeb w zakresie przeciwdziałania rozmaitym bolączkom społecznym — wymaga pilnej rewizji.

Obecność narkotyków w kulturze i przestrzeni społecznej jest współcześnie nieunikniona, a ich całkowite wyrugowanie, choć pożądane, praktycznie jest nierealne. Zatem ryzyko sięgania po narkotyki należy niwelować za pomocą rozwoju wielu działań o charakterze profilaktycznym i leczniczym. Działania zapobiegawcze powinny zmierzać do ograniczenia popytu na narkotyki, szczególnie wśród ludzi młodych. Dla problemowych i uzależnionych użytkowników narkotyków należy stworzyć możliwości terapii i leczenia oraz zadbać o wysoką jakość i łatwy dostęp do oferowanych usług. Standardowa kuracja ma polegać na całkowitym odstawieniu narkotyków i poddaniu chorych zabiegom psycho- i/lub socjoterapeutycznym, a gdy jest to wskazane — również farmakologicznym. Zabiegi te mają wspomagać proces trzeźwienia, a jednocześnie usprawniać zdolność i umiejętności pacjentów do dalszego funkcjonowania bez tych substancji. Traktowanie używania narkotyków jako przejawu choroby, która nieleczona skutkuje kontynuacją ich stosowania, sprawia, że zwolennicy tego podejścia opowiadają się za rozwojem polityki zdrowotnej jako zasadniczego filaru polityki antynarkotykowej. W tej opcji polityki, w przeciwieństwie do poprzednio omawia-

nej, która zakładała traktowanie osób używających narkotyków i uzależnionych jako obiekty interwencji karnej na równi z producentami i handlarzami, zmierza się do maksymalnego wyłączenia takich osób z obszaru interwencji karnych, które powinny być ograniczone jedynie do represjonowania tej drugiej kategorii sprawców przestępstw, czyli np. dilerów. W przypadku popełniania zakazanych prawem czynów przez osoby uzależnione represja karna powinna być zastępowana właściwą dla tej kategorii osób terapią i wsparciem socjalnym. Podejście profilaktyczno-lecznicze stało się bazą dla strategii ograniczania popytu na narkotyki (ang. *drug demand reduction*). W zależności od stopnia gotowości polityków do wykorzystania tej opcji polityki i proponowanych w niej rozwiązań strategia ograniczania popytu staje się rozwiązaniem konkurencyjnym lub też komplementarnym w stosunku do strategii ograniczania podaży komponentem polityki antynarkotykowej.

O ile jednak w końcu XX wieku politycy amerykańscy byli zmuszeni zmierzyć się z fiaskiem polityki prohibicyjnej i wykazywać większe zrozumienie dla argumentów na rzecz rezygnacji z popierania hegemonii strategii ograniczania podaży oraz na rzecz intensywniejszego rozwoju strategii ograniczania popytu na wzór rozwiązań europejskich, o tyle w tym samym czasie w Polsce podejmowano decyzje polityczne zmierzające właśnie w takim kierunku, od którego demokratyczne społeczeństwa już wyraźnie się odsuwały, a nawet definitywnie odstępowały.

Zmiany polityki antynarkotykowej w Polsce w ostatniej dekadzie XX wieku

Udział narzędzi prawnych jako takich w zarządzaniu problemami narkotykowymi jest oczywisty i nie budzi wątpliwości w żadnym państwie prawa. Zarządzanie problemami narkotykowymi przy użyciu sankcji karnych wymaga jednak ustalenia, jakie to czynności mające związek z narkotykami mają być kryminalizowane i penalizowane i na jakiej podstawie. Zagadnienie wprowadzenia i wykorzystania sankcji karnych za posiadanie narkotyków do kształtowania racjonalnej i skutecznej polityki antynarkotykowej stało się w Polsce od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przedmiotem

dyskusji w środowiskach polityków, ekspertów i wielu grup zawodowych zaangażowanych w kontrolę społeczną zjawiska narkomanii z zamiarem minimalizowania skali problemów związanych z obrotem i używaniem nielegalnych substancji psychoaktywnych. Zasadniczą kwestią, która w tym okresie stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania i troski systemu kontroli społecznej, był rozwój tzw. narkobiznesu (m.in. transferu, produkcji i handlu narkotykami), a w jego następstwie uznany za niepokojąco łatwy dostęp aktualnych i potencjalnych użytkowników do nielegalnych substancji psychoaktywnych. Obawy przed zagrożeniami związanymi z dynamiką tzw. sceny narkotykowej w Polsce uzasadniały, w mniemaniu decydentów w sferze społecznej kontroli zjawiska, wykorzystanie surowszych środków kontroli prawnej niż dotychczas stosowane. Sytuację w kraju i jej prognozy oceniano jako wyjątkowo niekorzystne i gróźne. W konsekwencji poszerzenia asortymentu i nasilenia ilości psychoaktywnych substancji ich podaż na nielegalnym rynku wzrosła. Obok domowym sposobem produkowanej polskiej heroiny, tzw. kompotu, oraz amfetaminy, której nielegalna produkcja nasilała się sukcesywnie, w Polsce po 1989 roku wraz z otwarciem granic stały się również dostępne wszelkie inne stosowane na Zachodzie narkotyki, których dystrybucję na terenie kraju zapewniał poszukujący szybkiego zysku rodzimy i międzynarodowy narkobiznes. Wzrastająca podaż narkotyków i przekonanie o rozwoju w Polsce nielegalnego rynku narkotyków na wzór rynków zachodnich mobilizowały ówczesne władze do szukania spektakularnych, solidnych sposobów przeciwdziałania.

Model radzenia sobie z problemami narkotykowymi, rozwinięty w Polsce w latach siedemdziesiątych, został ugruntowany postanowieniami ustawy o zapobieganiu narkomanii z 1985 roku, która wprawdzie przewidywała karę za czyny związane z tworzeniem podaży narkotyków, jednak nie penalizowała ich posiadania. Dominującą opcją tego modelu było podejście profilaktyczno-lecznicze z centralną pozycją strategii ograniczania zapotrzebowania na narkotyki. W nowej rzeczywistości ustrojowej, w końcu lat dziewięćdziesiątych, wzór ten został zastąpiony taką wersją polityki antynarkotykowej, w której wszelkie przypadki posiadania narkotyków miały być kryminalizowane i penalizowane, tzn. stały się w świetle obowiązującego odtąd prawa czynami nielegalnymi i podlegającymi sankcji karnej. Ustawa o przeciwdzia-

łaniu²³ narkomanii z 1997 roku pozwalała odstąpić od ukarania osób posiadających nieznaczne ilości narkotyków na własny użytek. Kolejne zaś jej nowelizacje zaostrzały reakcje represyjne wobec osób posiadających narkotyki, również wobec tych, które posiadały je w celu własnej konsumpcji. Analiza argumentów zwolenników takiego rozwiązania sprowadza je do trzech podstawowych: po pierwsze, depenalizacja wykreuje modę na zażywanie narkotyków, a prawo powinno do ich używania zniechęcać; po drugie, łapanie „płotek” umożliwi dotarcie do prawdziwych dilerów, takie przepisy ułatwiają pracę operacyjną policji, a po trzecie — w sytuacji depenalizacji osoby uzależnione będą wykorzystywane do rozpowszechniania narkotyków²⁴. Przewodnicy zaostżenia represji karnej wobec osób posiadających narkotyki na własny użytek stanowczo zaprzeczają słuszności powyższych argumentów. Krzysztof Krajewski swoje analizy wysoce niefortunnego — w jego ocenie — zwrotu, jaki dokonał się w prawnych podstawach polskiej polityki antynarkotykowej u zarania XXI wieku, konkluduje następująco: „najnowsza nowelizacja polskiego ustawodawstwa dotyczącego narkotyków i narkomanii stanowi jednoznaczny regres i kieruje to ustawodawstwo w niewłaściwym kierunku. Ustawodawstwo, które od wielu lat wykazywało się umiarkowaniem i rozsądkiem, przyznawaniem prymatu środkom polityki zdrowotnej i społecznej wyrażającym się w rozwiązaniach permissywnych i nastawionych na leczenie, skierowane zostało w stronę rozwiązań o charakterze restrykcyjnym. Największym paradoksem takiego stanu rzeczy jest to, że w większości krajów europejskich od lat mamy do czynienia z powolną ewolucją w dokładnie przeciwnym kierunku: poszukiwania większej permissywności i rozbudowy działań profilaktycznych i leczniczych. Z tego punktu widzenia rozwiązania polskie stanowiły w znacznym zakresie wzór tego, do czego dąży wiele krajów Unii Europejskiej. Na progu przyjęcia do Unii Polska

²³ Nowa ustawa z 1997 r. (Dz.U. nr 75, poz. 468) z nową w stosunku do ustawy z 1985 r. nazwą, która odmiennie precyzuje jej przedmiot i wyraźnie wskazuje kierunek zmian prawnych podstaw polityki antynarkotykowej.

²⁴ Dorota Wiszejko-Wierzbicka, *Dyskurs narkotykowy w Polsce: „za” i „przeciw”*, [w:] Ewelina Kuźmicz, Zofia Mielecka-Kubieñ, Dorota Wiszejko-Wierzbicka (red.), *Karanie za posiadanie. Artykuł 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii — koszty, czas, opinie*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych 2009, s. 20–23.

przyjęła rozwiązania, które nas od tejsze Unii raczej oddalają, niż do niej przybliżają”²⁵.

Współcześnie zwolennicy odrotu od restrykcyjnego i represyjnego kursu polskiej polityki antynarkotkowej opowiadają się nie tylko za rozwojem działań proponowanych w koncepcji ograniczania popytu na narkotyki, ale przede wszystkim za kolejnym podejściem do idei ograniczania ryzyka i szkód, w tym opisywanych wyżej fatalnych wtórnych następstw nieskutecznych i przeciwnie skutecznych sposobów reagowania na problemy narkotykowe.

„Trzecia” droga — ograniczanie szkód

Jest to perspektywa w pewnym sensie znana już w historii, choć z czasem prawie całkowicie zastąpiona przez podejścia prohibicyjne i profilaktyczno-lecznicze. I tak np. w Wielkiej Brytanii „przepisywanie opioidów na receptę (włącznie z heroiną) było częścią oficjalnej polityki od lat 20. ubiegłego wieku; ani substytucyjne przepisywanie [substancji psychoaktywnych — przyp. J.Z.], ani wydawanie strzykawek pacjentom nie było kontrowersyjne. Dlatego jest tam mniejszy, niż w wielu innych krajach, opór wobec takich środków wśród polityków i profesjonalistów, którzy mogliby ograniczać ich ekspansję. W przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, reakcją na używanie heroiny we Francji aż do połowy lat 90. XX wieku pozostało zorientowanie na abstynencję, a terapeutyczne opcje były w większości ograniczone do podejść psychoanalitycznych. Jednak, kiedy środki z zakresu *harm reduction* zostały w końcu w tym kraju zaadoptowane w 1995 roku, leczenie substytucyjne, jak również prowadzone przez apteki programy wymiany igieł i strzykawek, szybko osiągnęły wysoki poziom zasięgu”²⁶. Koncepcja ograniczania ryzyka i niebezpieczeństw związanych z przyjmowaniem narkotyków powróciła w ostatnich dekadach XX wieku jako idea możliwa do przyjęcia i zastosowania w obliczu gróźby rozprzestrzeniania się wirusa HIV w populacji

²⁵ K. Krajewski, *Sens i bezsens prohibicji...*, s. 457–458.

²⁶ Dagmar Hedrich, Alessandro Pirona, Lucas Wiessing, *From margin to mainstream: The evolution of harm reduction responses to problem drug use in Europe*, „Drugs: education, prevention and policy” 2008, nr 15(6), s. 512.

osób przyjmujących narkotyki drogą iniekcji. Ta reaktywowana i znacznie rozwinięta w swojej uwspółcześnionej wersji opcja polityki antynarkotykowej, choć w części nawiązuje do podejścia terapeutycznego i postrzega osoby używające narkotyków i uzależnione, jako takie, których nie należy karać za ich zaangażowanie w czynności związane z narkotykami, ostatecznie opiera się na odmiennych przesłankach. Podobnie jak w podejściu terapeutycznym, zogniskowanym na ograniczaniu popytu na narkotyki, kluczową rolę odgrywa tu zjawisko uzależnienia. Z uwagi na właściwości narkotyków, które są substancjami psychoaktywnymi o pewnym, wprawdzie zróżnicowanym, potencjale uzależniającego oraz ryzyku nadużywania, ich stosowanie powoduje skomplikowane procesy neuroadaptacyjne. W ich wyniku osoby przyjmujące narkotyki po ich odstawieniu odczuwają przykre objawy zespołu abstynencyjnego. Dlatego w celu usunięcia tych objawów poszukują narkotyków i kontynuują ich zażywanie, skutkiem czego zwiększają prawdopodobieństwo utrwalenia i/lub pogłębienia swojego uzależnienia. Osoby uzależnione od narkotyków są ludźmi chorymi, a zatem objawy zespołu abstynencyjnego są objawami ich choroby, którą należy leczyć. Tyle że w tej opcji leczenie nie sprowadza się do realizacji wymogu porzucenia narkotyków i utrzymania abstynencji. Realistycznie przyjmuje się w niej, że nie wszyscy uzależnieni są do tego zdolni. Dla takich osób, które nie podejmują leczenia abstynencyjnego lub nie uzyskują korzyści z takiej wersji terapii i nie potrafią zrezygnować z narkotyków, przewiduje się rozmaite formy działań, które mają ograniczać szkody, jakich doświadczają w związku ze swoją chorobą. Zaleca się otoczenie uzależnionych podstawową, a gdy jest taka potrzeba również specjalistyczną, opieką medyczną, umożliwienie im korzystania ze sterylnego sprzętu do iniekcji, zapewnienie dostępu do informacji, do leczenia antyretrowirusowego oraz do leczenia substytucyjnego, które polega na kontrolowanym podawaniu substancji, od której są uzależnieni, lub jej substytutów²⁷. Wybór takiej, kontrowersyjnej dla wielu, opcji polityki antynarkotykowej jest poddyktowany troską o zdrowie indywidualne każdej osoby używającej narkotyków

²⁷ Por.: Jan Chrostek Maj, Grzegorz Wodowski (red.), *Szczypta naszej nadziei. Leczenie substytucyjne uzależnionych od opiatów w Krakowie, 2000–2007*, Kraków, Stowarzyszenie życzliwa Dłoń 2008.

i uzależnionej oraz o zdrowie publiczne, którego ogólny poziom dzięki temu wzrasta i które dodatkowo jest chronione przed niebezpieczeństwem rozprzestrzenienia się wirusa HIV i innych gróźnych chorób na ogół populacji. W podejściu tym zwraca się uwagę na wymóg przestrzegania praw człowieka również w odniesieniu do osób używających narkotyków i uzależnionych, które nie wyzbywają się tych praw dlatego, że kontynuują przyjmowanie narkotyków. Dlatego należy, tak jak wszystkich innych ludzi w potrzebie, otoczyć ich wsparciem i opieką socjalną. Zwolennicy tej opcji sprzeciwiają się dyskryminowaniu i stygmatyzowaniu takich osób, ich poniżającemu i protekcjonalnemu traktowaniu oraz wszelkim innym nadużyciom, jakie są ich udziałem w praktykach kontroli narkotyków i narkomanii. Oczekują rewizji dotychczasowych restrykcyjnych i represyjnych praktyk, które zwiększają i pogłębiają problemy doświadczane przez używających narkotyków i uzależnionych. Domagają się też w pełni otwartego dialogu oraz możliwości samoorganizowania się i uczestnictwa osób używających substancji psychoaktywnych (zarówno legalnych, jak i nielegalnych) w podejmowaniu dotyczących ich decyzji, za które osoby te chcą i mogą być współodpowiedzialne.

Rozwijana na bazie tych założeń strategia ograniczania szkód (ang. *harm reduction*) jest prezentowana przez jej rzeczników jako racjonalny — zastępujący skompromitowane i/lub dopełniający sprawdzone metody i środki przeciwdziałania problemom narkotykowym — komponent polityki antynarkotykowej, nastawionej do pewnego czasu jedynie na ograniczanie podaży i popytu na narkotyki.

Wyboista droga w kierunku zrównoważonej polityki antynarkotykowej

Włączenie tego trzeciego, ciągle jeszcze traktowanego jako „dyskusyjny”, komponentu wiąże się jednak z zaakceptowaniem wysuwanych w tej opcji też o destrukcyjnym wpływie polityki narkotykowej opartej na represjach karnych wobec użytkowników narkotyków na ich kondycję, kondycję ich rodzin, społeczności i ogółu społeczeństwa. Rezygnacja z takiej wersji polityki,

która — w momencie jej wprowadzania miała przecież świadczyć o stanowczości, determinacji i odwadze polityków oraz wyposażała służby porządkowe w konkretne narzędzia działania, dzięki którym mogły wykazać swoją operatywność i wydajność — nie jest sprawą prostą i każe wątpić, czy stworzenie warunków pełnej komplementarności wszystkich trzech opcji polityki narkotykowej jest możliwe. Tym bardziej że osiągnięcie takiego stanu wiąże się również z koniecznością przełamania oporów ujawniających się w środowisku terapeutów uzależnień obawiających się np. demotywuujących do leczenia abstynencyjnego następstw programów substytucyjnych, kierowanych do uzależnionych od opiatów. Terapeuci zarazem krytykują niską jakość takich programów. Dla części z nich są one po prostu wyborem mniejszego zła (jakim jest egzystencja nieleczących się w programach abstynencyjnych narkomanów), albo też tworzeniem, w następstwie ich udziału w programach substytucyjnych, kategorii ludzi „sprawnych inaczej”²⁸.

Jak widać, kontrowersje może wzbudzić nie tylko pytanie o to, co wspólnie ma stanowić priorytet polityki narkotykowej, ale również o to, jakie warunki muszą być spełnione, aby priorytety różnych, potencjalnie dziś komplementarnych, opcji polityki antynarkotykowej mogły być równocześnie realizowane. W kwestii wyboru priorytetów trzeba wyraźnie określić, jakie są cele polityki antynarkotykowej i jaka jest ich hierarchia. Czy głównym zadaniem tej polityki jest dbałość o porządek publiczny i przestrzeganie obowiązującego dziś prawa, a zatem karanie tych, którzy posiadając narkotyki na swój użytek, naruszają porządek publiczny i łamią obowiązujące prawo; karanie ich w imię, a w rzeczywistości pod pretekstem, walki z ludźmi, którzy z nielegalnego procederu produkcji i handlu narkotykami czerpią ogromne, nieopodatkowane zyski? Może podstawowym celem polityki antynarkotykowej jest troska o zdrowie publiczne i łatwy dostęp ludzi chorych do leczenia i opieki zdrowotnej, a więc dbałość o rozwój skutecznej profilaktyki prozdrowotnej i kształtowanie postaw abstynenckich oraz profesjonalny system

²⁸ Joanna Zamecka, *Ludzie pracujący z uzależnionymi od substancji psychoaktywnych wobec wybranych dylematów przeciwdziałania zjawisku narkomanii*, [w:] Jerzy Kwaśniewski [red.], *Normalność współczesnej Polski*, „Prace Katedry Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej IPSiR UW”, t. VII, Warszawa 2005.

terapii i readaptacji społecznej uzależnionych od narkotyków? A może priorytet polityki antynarkotykowej to zdrowie publiczne i poszanowanie praw człowieka każdej istoty ludzkiej oraz troska o to, aby działania zmierzające do ograniczania podaży i popytu na narkotyki nie naruszały tych praw, również praw osób używających narkotyków i uzależnionych, oraz zapewniały humanitarny stosunek do każdego członka społeczeństwa, także do uzależnionego? Innymi słowy, chodzi w tym ostatnim priorytecie o dbałość o realizację postulatów, aby obrona społeczeństwa przed narkotykami i walka z tymi, którzy w poszukiwaniu łatwego nielegalnego zysku tworzą podaż narkotyków, nie toczyła się kosztem ich ofiar — osób przyjmujących narkotyki i uzależnionych.

Wiele nieporozumień wiąże się z bezpodstawnym, jak się wydaje, przekonaniem o powszechnej zgodzie w kwestii podstawowych celów polityki antynarkotykowej, a w konsekwencji z niedostatecznym uwzględnianiem istotnych i brzemiennych w skutki rozbieżności pomiędzy priorytetami trzech strategii: ograniczania podaży, ograniczania popytu oraz ograniczania szkód. Strategie te, co zostało opisane wyżej, do pewnego stopnia przeciwstawne i dlatego niejako z definicji konkurencyjne, były rozwijane w poszczególnych państwach europejskich w różnym tempie i nasileniu. Dzisiaj natomiast mają zadanie komplementarnie współdziałać w próbach realizacji w praktyce postanowień tzw. zrównoważonego podejścia, które jest współcześnie promowane jako najwłaściwszy i najskuteczniejszy, w domyśle — najbardziej racjonalny, kierunek rozwoju krajowych polityk antynarkotykowych. W 1998 roku na nadzwyczajnej sesji ONZ „Europa zdecydowanie opowiedziała się za zrównoważonymi, naukowo uzasadnionymi i humanitarnymi politykami antynarkotykowymi”²⁹. Warto jednak podkreślić, że pozostaje nadal kwestią otwartą, czy postulat zrównoważonej polityki narkotykowej jest w ogóle możliwy do zrealizowania w praktyce. Dotychczasowe próby rozwijania takiej polityki w krajach europejskich pokazują, że choć czyni się starania, aby jednocześnie wdrażać wszystkie jej trzy zalecane składowe, to jednak niektórzy — najczęściej działania w zakresie ograniczania podaży — w wielu pań-

²⁹ *Stan problemu narkotykowego w Europie. Sprawozdanie roczne 2009*, Lizbona, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) 2009, s. 19.

stwach górują nad działaniami z zakresu innych opcji, zagarniając i angażując największe zasoby energii społecznej i środków finansowych. W konsekwencji pozostałe komponenty odgrywają rolę podrzędną i zależną, a najczęściej nadal jeszcze do takiego statusu są degradowane działania z zakresu ograniczania szkód.

Można wysunąć przypuszczenie, że brak lub niedostateczny poziom racjonalności w decyzjach dotyczących kształtowania polityki antynarkotykowej wiąże się z niedostrzeganiem i niedocenianiem trudności w równoległej realizacji zadań trzech filarów tej polityki, które bazują na odmiennych ideologiach. Zastosowanie preferowanych w nich środków bez uświadamiania sobie konieczności ich dostosowania i pogodzenia z zadaniami pozostałych opcji łatwo może prowadzić do rozwijania procedur i praktyk wykluczających wzajemnie swą efektywność, a w konsekwencji — obniżających jej poziom. Promowana współcześnie koncepcja zrównoważonej polityki antynarkotykowej zaleca model eklektyczny; w miejsce polityki wspierającej się na jednym, dominującym filarze np. na ograniczaniu podaży lub w innym jego wariantcie — na ograniczaniu popytu, a nawet w miejsce polityki wspierającej się na obydwu tych filarach, proponuje się dziś podejście komplementarne i równoważące trzy filary: dwie poprzednie strategie — ograniczania popytu i ograniczania podaży — oraz strategię ograniczania szkód. Kłopot w tym, że już próby zrównoważonego podejścia do dwóch pierwszych opcji rozdziły problemy, a zatem poszerzenie polityki o kolejny, trzeci filar wymaga dodatkowych zabiegów dostosowawczych. Przykładowo posługiwanie się represją karną wobec czynnych narkomanów posiadających narkotyki, realizowane w ramach redukcji podaży, doprowadza do przesunięcia lecznictwa, czyli środka ograniczania popytu na narkotyki, z powrotem w obszar wymiaru sprawiedliwości, a konkretnie do placówek penitencjarnych: aresztów śledczych i więzień. Jest też wielce prawdopodobne, że gróźba aresztowania i postawienia zarzutów w związku z posiadaniem narkotyków zniechęci osoby używające tych substancji jako potencjalnie oskarżone i karane do ujawnienia swoich problemów i tym samym pozostaną one trudno dostępne dla kierowanych do nich usług zarówno zapobiegawczych i leczniczych, jak i w zakresie redukcji szkód. Jak słusznie zauważa Krajewski, „szerokie stosowanie represji wobec użytkowników narkotyków oznacza, iż pomiędzy or-

ganami ścigania i wymiaru sprawiedliwości a podmiotami zaangażowanymi w działalność medyczną i socjalną w środowiskach narkomańskich dochodzi do częstych konfliktów i napięć, albowiem cele i metody ich działań są zupełnie odmienne. Represja bardzo często niweczy wysiłki podejmowane w obszarze działań socjalnych i zdrowotnych”³⁰.

Jednym ze sposobów przezwyciężenia trudności w realizacji postulatu zrównoważonego podejścia w praktyce jest zaproponowany przez Krajewskiego model permissywno-leczniczy polityki antynarkotykowej³¹. Model ten zaleca Krajewski jako rozwiązanie pośrednie pomiędzy modelami restrykcyjno-represyjnymi i restrykcyjno-leczniczym a skrajnie nierealistycznym, jego zdaniem, pomysłem legalizacji narkotyków. Model permissywno-leczniczy polityki antynarkotykowej zakłada wyraźny podział zadań pomiędzy poszczególne opcje. Podaż narkotyków ma być ograniczana za pomocą polityki karnej, w której rezygnuje się z kryminalizowania i penalizowania użytkowników narkotyków. Wobec sprawców przestępstw, którzy są użytkownikami narkotyków, są proponowane alternatywne środki o charakterze leczniczym — dobrowolnym lub *quasi*-dobrowolnym. Model permissywno-leczniczy stwarza najmniej problemów ze wzajemnym dostosowaniem i współdziałaniem w realizacji zadań prowadzonych w zakresie wszystkich trzech strategii. W tej propozycji prawnych podstaw polityki antynarkotykowej najłatwiej też uniknąć rozwoju wtórnych problemów doświadczanych przez użytkowników narkotyków i uzależnionych, które bywają konsekwencją represyjnych reakcji wymiaru sprawiedliwości w sytuacji, gdy ustawodawca zadecyduje o ich zastosowaniu wobec tych kategorii osób przyłapanych na posiadaniu narkotyków lub innych nielegalnych czynnościach z nimi związanych. Niestety, dobrze rokujące w zakresie rozwoju i umocnienia modelu permissywno-leczniczego i z tego względu racjonalne rozwiązania wprowadzone ustawą z 1997 roku zostały w kolejnych nowelizacjach ustawy zastrzeżone. „Polskie ustawodawstwo — ocenia Krajewski — przesuwają się coraz wyraźniej od modelu permissywno-leczniczego do modelu restrykcyjno-lecz-

³⁰K. Krajewski, *Prawo karne wobec narkotyków i narkomanii: ustawodawstwo polskie na tle modeli regulacji dotyczących narkotyków*, „Alkoholizm i Narkomania” 2007, t. 20, nr 4, s. 427.

³¹*Ibidem*.

niczego, a w praktyce — nawet do modelu restrykcyjno-represyjnego. Jest to zresztą nie tyle wynik takiego właśnie nastawienia kolejnych rządów i podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki wobec narkotyków, ile rozlicznych inicjatyw posłów i partii politycznych, którzy traktują ten obszar jako znakomite pole uprawiania propagandy i zdobywania poparcia wyborców”³². I w tym wypadku również okazuje się, że postulat opierania decyzji dotyczących kształtu polityki antynarkotykowej na naukowo dowiedzionych dowodach ma swoje uzasadnienie pod warunkiem, że uda się do respektowania takiego stanowiska nakłonić także decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki antynarkotykowej.

Badania skuteczności zastosowania środków prawnokarnych w przeciwdziałaniu problemom narkotykowym

Czy propozycja modelu permissywno-leczniczego jako najlepiej służącego rozwojowi zrównoważonej polityki antynarkotykowej znajduje potwierdzenie w badaniach naukowych? Oceniając stan badań w tej dziedzinie, należy zaznaczyć, że podobnie jak w innych krajach również w Polsce najlepiej rozwinięte są badania o charakterze diagnostyczno-epidemiologicznym, tzn. takie, które usiłują rozpoznać i zobrazować skalę zagrożeń: rozpowszechnienie używania narkotyków w podziale na różne ich rodzaje, liczbę wykrytych przestępstw narkotykowych, głównie ich posiadania, ale też produkcji, przemytu, handlu narkotykami, stopnia rozprzestrzenienia się w populacji użytkowników narkotyków chorób wirusowych, przypadków śmierci z przedawkowania, wypadków drogowych spowodowanych przez kierowców będących pod wpływem narkotyków itp. Badania skuteczności reakcji społecznej na te zjawiska są podejmowane głównie w odniesieniu do działań prowadzonych w ramach strategii ograniczania popytu na narkotyki: profilaktyki, terapii i readaptacji społecznej osób uzależnionych podejmujących leczenie. Efek-

³² *Ibidem*, s. 436.

tywność działań w obszarze kontroli i ograniczania podaży narkotyków jest badana relatywnie rzadziej, tak jakby skala zobrazowanych zagrożeń w sposób oczywisty dostatecznie, a nawet z nawiązką, uzasadniała każde, nawet najbardziej restrykcyjne i represyjne formy przeciwdziałania.

W związku ze zmianami arsenału środków karnych w polityce antynarkotykowej w ostatnich latach badaniami objęto różne grupy zawodowe stanowiące formalne kategorie tzw. kontrolerów społecznych w zakresie przeciwdziałania problemom narkotykowym: specjalistów w dziedzinie profilaktyki, terapeutów uzależnień, policjantów, prokuratorów, sędziów, kuratorów sądowych w celu poznania ich opinii i poglądów na temat trafności i skuteczności tych innowacyjnych w warunkach polskich rozwiązań. W badaniach przyjęto, że rozpoznanie stanowiska praktyków zawodowo zaangażowanych w rozwiązywanie problemów narkotykowych wobec nowego narzędzia prawnego wprowadzonego ustawą z 1997 roku (wraz z jej późniejszą zaostrażającą owe narzędzie nowelizacją) w postaci penalizacji posiadania narkotyków okaże się przydatne dla potrzeb ewaluacji i weryfikacji tego rozwiązania.

Badania przeprowadzone w 1999 roku, w których m.in. analizowano postawy wobec narkotyków deklarowane przez specjalistów w dziedzinie profilaktyki reprezentujących instytucje państwowe i organizacje pozarządowe o zasięgu narodowym oraz wybrane instytucje i organizacje działające w środowisku lokalnym na rzecz ograniczania popytu na narkotyki w czterech krajach: Czechach, Polsce, na Węgrzech i w Słowenii, wykazały, że w Polsce zdecydowanie dominowały postawy określone w badaniach jako restrykcyjne (53,0%) nad postawami określonymi jako permissive (14,3%)³³. W założeniach badań przyjęto, że postawy represyjne charakteryzują osoby, które postrzegają narkotyki jako niebezpiecznie uzależniające i które kładą nacisk na zachowanie abstynencji przez jednostki i uznanie narkotyków za prawnie zakazane przez decydujących o polityce antynarkotykowej. Postawy permi-

³³ Bojan Deklewa, J. Zamecka, *Are the Differences in Attitudes Towards Drugs Related to Different Demand Reduction Structures and Services?*, [w:] Patrick Kenis, Flip Maas, Robert Sobiech (red.), *Institutional Responses to Drug Demand in Central Europe. An Analysis of Institutional Developments in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*, Vienna, Ashgate 2001.

sywne natomiast miałyby znamionować osoby, które akceptują bardziej liberalne poglądy, zgodnie z którymi jednostki są zdolne do kontrolowania używania przez nich narkotyków, narkotyki nie są w oczywisty sposób szkodliwe *per se*, a także podzielają opinię o tym, że prohibicja stwarza tyle samo problemów, ile ich rozwiązuje, oraz o tym, że wiele innych problemów stanowi większe zagrożenie dla jednostek i całego społeczeństwa niż używanie narkotyków. Postawy permissywne ułatwiają akceptację założeń strategii ograniczania szkód i dlatego, jak można przypuszczać, propagowanie tej idei wywoła zrozumienie i pozytywny odzew przede wszystkim u osób manifestujących właśnie takie postawy. Badania powtórzone w Polsce w 2003 roku wykazały jednak jeszcze mniej sprzyjającą idei *harm reduction* proporcję restrykcyjnych postaw wśród specjalistów od profilaktyki (60,7%) w stosunku do postaw permissywnych (3,6%). Przy czym postawy zakwalifikowane jako mniej skrajne, umiarkowane, w obydwu badaniach utrzymały się na mniej więcej tym samym poziomie. W 1999 roku deklarowało je 32,7%, a w 2003 roku — 35,7% biorących udział w badaniach. Wyniki badań pokazują, że postawy polskich realizatorów programów profilaktycznych z powodzeniem służą ugruntowaniu strategii ograniczania popytu, a także strategii ograniczania podaży wykorzystującej środki prawnokarne do kontroli narkotyków i ich używania. Wyniki te pokazują również, że w miarę upływu lat obowiązywania zaostrzonego ustawodawstwa w środowisku osób zawodowo zajmujących się profilaktyką umacniają się postawy restrykcyjne. Nie zmienia to faktu, że osoby te będą nadal popierały stanowisko, według którego osoby uzależnione od narkotyków należy leczyć w celu uzyskania ich abstynencji, a nie karać.

Badania, których przedmiotem była ideologia kolejnej grupy zawodowej — terapeutów uzależnień, prowadzone również w końcu lat dziewięćdziesiątych ujawniły, że w ich ocenie kwestia karania producentów i handlarzy odpowiedzialnych za tworzenie rynku narkotykowego jest także bezdyskusyjna i w pełni akceptowana jako właściwa forma społecznej kontroli i ograniczania problemów narkotykowych³⁴. Koncepcja zaś karania za jakąkolwiek formę posiadania narkotyków okazała się w opinii terapeutów kontrowersyjna. Nie

³⁴J. Zamecka, *Ludzie pracujący z uzależnionymi...*

uzyskano wyników, które dowodziłyby w miarę jednolitego stanowiska tej grupy zawodowej wobec penalizacji posiadania narkotyków. Niemniej większość badanych terapeutów (57 na 93 wypowiadających się w tej kwestii) nie popierała karania za posiadanie narkotyków, a wśród pozostałych 36 zwolenników penalizacji zdecydowanie przeważali tacy, którzy dostrzegali sens penalizacji posiadania jedynie w odniesieniu do osób, którym udowodniono posiadanie narkotyków w celach komercyjnych. Zaledwie kilku terapeutów wyraziło przekonanie, że sankcje karne są właściwym środkiem reagowania wobec wszystkich bez różnicy osób posiadających narkotyki, również wobec takich, które posiadają je na własny użytek, a nawet wobec tych, które są od nich uzależnione.

Jakich zatem rozwiązań prawnych oczekiwali terapeuci? Okazało się, że terapeuci zgodnie opowiadali się za karaniem — i to zdecydowanie bardzo surowym — producentów i handlarzy, zwłaszcza takich, którzy nie są przy tym czynnymi narkomanami. Najwłaściwszą natomiast formą reakcji wobec posiadających narkotyki ich użytkowników, a szczególnie wobec osób uzależnionych jest, co terapeuci stwierdzali równie zgodnie, objęcie takich osób odpowiednią formą oddziaływań terapeutycznych i leczniczych. Z tego względu terapeuci zdecydowanie opowiadali się za umożliwieniem zawieszenia kary lub odstąpienia od jej wykonania, jeśli osoba problemowo używająca narkotyków, której postawiono zarzut ich posiadania, podda się leczeniu.

W omawianych badaniach sondowano również opinie terapeutów o dobrowolnych i *quasi*-dobrowolnych formach leczenia. Wtedy, pod koniec lat dziewięćdziesiątych, terapeuci uważali, że tylko całkowicie dobrowolna terapia ma sens. Ale relacjonowane w badaniach doświadczenia z terapii osób uzależnionych, które skorzystały z możliwości wyboru leczenia zamiast kary, kwitowali stwierdzeniem, że również taka, częściowo przymusowa terapia uzależnionych może przynosić pożądane efekty:

„Tylko dobrowolny, choć często skutkuje taka forma przymusu pośredniego, bo dajemy rok czy miesiąc na podjęcie jakichś kroków ewidentnych w celu zmiany swoich działań, w celu podjęcia leczenia. Zazwyczaj jest tak, że ten zasądzony przez sąd termin przymusu mija w czasie leczenia i jeszcze nie było tak, żeby ktoś wyjechał, dlatego, że mu się skończył przymus. Z tych, którzy zostali, bo ci, którzy nie chcą się leczyć to mimo, że ma przymus,

to może pobędzie tydzień, czy miesiąc czy dwa i jedzie, nie patrząc na ten przymus. Sądy dają taki przymus: «Dalsze leczenie w ośrodkach Monaru» w wyroku. I ja piszę do sądu, że tu taki się znajduje. I mu mówię: «Od razu jak wyjedziesz to zawiadamiam o tym sąd, że wyjechałeś». I sądy kierują do nas ludzi. Z niektórymi sądami świetnie się współpracuje. Chyba mają już jakieś rozeznanie. Lata robią swoje w takich sprawach. Widzę w tym postęp, ale nie we wszystkich przypadkach. W niektórych to jest stupor, paragrafy, brak przychylności. Np. kierują do oddziałów dla uzależnionych od narkotyków w więzieniach. Co tam się dzieje to można sobie porozmawiać z ludźmi, którzy stamtąd przybyli. A nawet mam przypadek taki; chyba po około roku pobytu facet pojechał na przepustkę i go zamknęli z naszej przepustki. Siedział we Wrocławiu, w Przeworsku półtora miesiąca. Sędzia szedł na urlop, więc nie zdążyliśmy nic zrobić zanim te papiery tam przeszły. Więc odsiedział półtora miesiąca, prosto ze sprawy potem przyjechał do ośrodka z powrotem. Ma najdłuższą przepustkę — w więzieniu. Ale wrócił. Wrócił i chodzi do szkoły. Z więzienia to pisał, że marzy, czy chciałby — już nie pamiętam — iść do szkoły znowu od września. A facet, który kilkanaście lat bierze i tutaj to jest chyba czwarta próba leczenia. Przedtem był w innych ośrodkach. Tak, że myślę, że to są efekty. Takie spodziewane” [lider, 25];

„Z jednej strony wydawałoby się, że żeby leczyć to druga strona musi wykazać jakąś chęć współpracy. Ale bardzo często się zdarza tak, że najlepszą motywacją do leczenia jest bat, który nad głową wisi w postaci policji, która ściga, w postaci więzienia, które grozi. Bardzo często zdarza się tak, że nasi pacjenci zjawiają się w ośrodku dlatego, że im wyrok nad głową wisi i wiedzą, że jeżeli tutaj przyjdą to jest zawieszony. I oni wiedzą, że jeżeli się wyleczą, to kara może być umorzona. Wydawałoby się, że to taka kiepska motywacja, ale ona jest zupełnie dobra jak na początek. Zupełnie wystarczająca. Na tej bazie my możemy wypracować taką właściwą motywację” [lider, 49];

„Mamy paru pacjentów, których to wyłącznie zmotywowało do przyjścia i gdyby nie wiszące nad nimi kary, to oni nigdy by takiej decyzji nie podjęli, ale tutaj dochodzą do swojej własnej, już niezależnej od tych kar. Taki przymus takim osobom nie zaszkodził. Mamy tu takie osoby, które były recydywistami. I one utrzymują dalej abstynencję. Powiedziały uczciwie, że gdyby nie te sprawy, to one nigdy by do żadnego ośrodka nie poszły. Gdyby nie było gdzieś tam nad nimi takiego kija, to po prostu by nie przyszły do ośrodka. Zresztą też mamy w tej chwili takie osoby, które widzimy, jak dopiero dojrzewają. One chwytają, że to im zależy. A często jest to takim

zatrzymaniem, bo on nie chce tu być, ale sobie pomyśli: «A mam iść do więzienia? To jednak jeszcze parę dni zostaną». I to czasami jest jak ktoś mówił: «Siedzę i jak mi się chce wyjeżdżać, to się trzymam za krzesło». Dobrowolne — przymusowe? Oni mają wyrok i jak ktoś rezygnuje z leczenia, to idzie odsiadywać karę. Czy tam musi trafić na oddział narkomański? Ja uważam, że lepiej byłoby żeby trafił, żeby ten pobyt w zakładzie karnym nie był tylko takim... Jeżeli już jest w zakładzie karnym osadzony, to żeby to nie zamykało się tylko do tego siedzenia, tylko do prowadzenia z nim pewnej pracy. Jak najbardziej można tam prowadzić jakąś pracę. Niedawno nas odwiedziły koleżanki z zakładu karnego we Wrocławiu to mówiły o tej specyfice, bo one też tam chcą coś podobnego do nas wprowadzić, jakąś edukację. Ja zawsze mówię, że: «Jak masz siedzieć, to przynajmniej coś rób» [lider, 84];

„Znam osoby, które trafiły tutaj z przymusu tak naprawdę, decyzją sądu, ale nie biorą już kilka ładnych lat, założyły rodziny i fajnie sobie żyją, być może gdyby nie były zdeterminowane nawet przez sąd, to nie podjęłyby leczenia, a przynajmniej nieprędko by to zrobiły. Myślę, że każdy nawet, jeżeli przychodzi przymusowo, to w którymś momencie podejmuje własny wybór, bo może stąd odejść, nawet mimo tej zasądzonej kary. Ostatecznie jest to dobrowolny wybór, bo można wybrać odbycie kary” [terapeuta, 89];

„Człowiek przychodzi do ośrodka, bo mu się wydaje, że on się chce leczyć, ale ta motywacja jest nie dość silna, to taki słomiany zapał. Natomiast ten zapał, jeśli jest podbudowany prawem, czy jakimś strachem, że pójdzie siedzieć, to na samym początku to jest bardzo dobra sprawa. Jego świadomość jak się zmieni po jakimś okresie pobytu w ośrodku, to wtedy on już naprawdę chce się leczyć. Już ten bat nie jest mu potrzebny, ale na początku taki bat mu nie szkodzi. Mało tego, że nie szkodzi — ja uważam, że to jest pomocne. Bo na przykład nawet moich przyjaciół, których mam, to ja wiem, że np. duża część, w procentach to nawet 80% ludzi, których znam i się wyleczyli, to pomogło prawo. Przez to, że miał sprawę, bał się iść do więzienia. Pozwoliło mu to przetrwać pierwsze miesiące pobytu w ośrodku” [terapeuta, 91].

Przytoczone tu fragmenty wypowiedzi terapeutów pokazują, że wprowadzone w 1997 roku rozwiązania ustawowe przewidujące kary za posiadanie narkotyków nie są przez nich oceniane jako właściwy środek ograniczania popytu na narkotyki, chociaż możliwość podjęcia leczenia w zastępstwie odbywania kary pozbawienia wolności przez osoby od nich uzależnione zy-

skało aprobatę terapeutów jako skuteczny sposób budowania motywacji do leczenia.

Badano również opinie na temat skuteczności karania za posiadanie narkotyków jako środka ograniczania podaży i popytu na te substancje wśród reprezentantów innych kategorii zawodowych zajmujących się realizacją polityki antynarkotykowej: funkcjonariuszy policji, prokuratorów, sędziów i kuratorów sądowych³⁵. Ich stopień akceptacji represji karnej za posiadanie narkotyków był różny, ale w przypadku każdej z tych grup przekraczał ponad połowę respondentów (aprobatę penalizacji każdej formy posiadania narkotyków zgłosiło 87% funkcjonariuszy policji, 61% prokuratorów, 61% sędziów i 70% kuratorów sądowych). Co zaskakujące, w świetle tak pozytywnego nastawienia do stosowania represji karnej wobec posiadaczy narkotyków zdecydowana większość wszystkich badanych kategorii zawodowych nisko ocenia skuteczność tego narzędzia zarówno w ograniczaniu popytu na narkotyki, jak i w ograniczaniu ich podaży. Najwięcej, bo 75% funkcjonariuszy policji, ale również 72% prokuratorów, 65% sędziów i 56% kuratorów sądowych, wyraziło przekonanie, że penalizacja posiadania narkotyków nie jest skutecznym narzędziem pomocy osobom uzależnionym w wychodzeniu z uzależnienia. Wśród tych czterech badanych grup zawodowych przeważała też — choć już nie w tak wyraźnym stopniu — opinia, że penalizacja posiadania narkotyków nie jest również skutecznym instrumentem ograniczania używania narkotyków przez takich użytkowników, którzy eksperymentują z narkotykami lub przyjmują je okazjonalnie. Opinię taką wyraziło 48% funkcjonariuszy policji, 66% prokuratorów, 52% sędziów i 57% kuratorów sądowych, podczas gdy odpowiednio mniej respondentów wszystkich grup zawodowych dostrzegало skuteczność represji karnej w zniechęcaniu tego typu użytkowników do sięgania po narkotyki. Penalizacja posiadania narkotyków nie jest też, zdaniem badanych profesjonalistów, narzędziem odstraszającym potencjalnych użytkowników. Uważało tak 51% funkcjonariuszy policji, 66% prokuratorów, 46% sędziów i 58% kuratorów sądowych. Odmienny pogląd w tej kwestii wyraziło znów nieco mniej respondentów ze wszystkich badanych grup

³⁵E. Kuźmicz, Z. Mielecka-Kubień, D. Wiszejko-Wierzbicka (red.), *Karanie za posiadanie...*

zawodowych. Jak widać, osoby zaangażowane zawodowo w realizację działań w zakresie ograniczania podaży w większości nie są przekonane o skuteczności użycia represji karnych w celu ograniczania popytu na narkotyki, a tym samym również i one zaliczają się do grona zwolenników modelu permisywno-leczniczego. Co więcej, penalizacja posiadania narkotyków na własny użytek nie przyczynia się, ich zdaniem, w sposób efektywny do ograniczania nielegalnego handlu narkotykami. Sądziło tak 48% funkcjonariuszy policji, 60% prokuratorów, 45% sędziów i 56% kuratorów sądowych, a niewiele mniej respondentów badanych grup było odmiennego zdania. Oznacza to, że w przypadku oceny penalizacji posiadania narkotyków, tym razem jako narzędzia ograniczania ich podaży, zdania zajmujących się tego typu działaniami profesjonalistów są w większym stopniu podzielone. Ale i w tej kwestii trudno dostrzec entuzjazm i optymizm — przeważają negatywne opinie o przydatności represji karnej jako środka stosowanego wobec osób posiadających narkotyki na własny użytek. W interpretacji realizatorów badania penalizacja posiadania narkotyków służy tzw. racjonalności instytucjonalnej, co najwyraźniej widać w odniesieniu do policji, której możliwość zatrzymania podejrzanych pod zarzutem posiadania narkotyku pomaga w poprawianiu statystyk oraz wyposaża funkcjonariuszy w pomocne narzędzie operacyjne.

I na koniec tego krótkiego przeglądu badań warto przytoczyć wyniki przeprowadzonych w latach 2005–2008 w sześciu metropoliach europejskich: Amsterdamie, Londynie, Pradze, Turynie, Warszawie i Wiedniu badań porównawczych, których celem było rozpoznanie bieżącego obrazu zjawiska używania narkotyków i jego związków z ich podażą³⁶. Badania ujawniły we wszystkich tych miastach dwa całkowicie odmienne światy konsumpcji: świat konsumentów tzw. zmarginalizowanych społecznie — najczęściej bezdomnych, wiodących uliczny tryb życia, bezrobotnych, używających chronicznie i w sposób bardzo ryzykowny, często dożylnie groźnych narkotyków (heroiny, kokainy, amfetaminy), które kupują na nielegalnym rynku, oraz świat konsumentów tzw. zintegrowanych, czyli wykształconych i ustabilizowanych życiowo, posiadających legalne źródła dochodu, mieszkania, którzy

³⁶Irmgard Eisenbach-Stangl, Jacek Moskalewicz, Betsy Thom (red.), *Two Worlds of Drug Consumption in Late Modern Societies*, Vienna, Ashgate 2009.

używają nielegalnych substancji (kanabinoli, ekstazy, a tylko niektórzy sporadycznie kokainy) rekreacyjnie, a swoje „działki” substancji pozyskują najczęściej w wymianie barterowej, co chroni ich przed koniecznością częstych kontaktów z handlarzami.

W świetle polskiego ustawodawstwa konsumenci obydwu kategorii są potencjalnymi przestępcami, gdyż łamią prawo, posiadając narkotyki na własny użytek. Jak stwierdzają autorzy badań, wzór konsumpcji zintegrowanych użytkowników nie wydaje się ryzykowny, gdyż nie stosują narkotyków często, nie używają opiatów i nie przyjmują narkotyków za pomocą iniekcji. Wzór konsumpcji zmarginalizowanych użytkowników jest natomiast, ogólnie biorąc, znacznie bardziej ryzykowny i niebezpieczny. Łatwiej też zostają podejrzani i skazanymi za to i inne przestępstwa, gdyż ich sytuacja jest daleko bardziej kryminogenna. W przeciwieństwie do konsumentów zintegrowanych są skazani na kontakt z podziemiem narkotykowym i jego dyktat co do jakości „towaru” oraz wysokości wydatków, jakie są zmuszani ponosić na swoją konsumpcję. Okazuje się, że są to o wiele wyższe wydatki, niż te, które ponoszą użytkownicy zintegrowani zdolni przy tym do finansowania swojej konsumpcji z własnych dochodów. Konsumenci zaś zmarginalizowani dodatkowo są narażeni na łamanie prawa, aby zdobyć — handlem narkotykami, kradzieżą, rozbojem czy w inny przestępczy lub dyskredytujący społecznie sposób (żebranie, prostytutka) — pieniądze żądane przez dealerów za narkotyki. Sytuacja prawna wyjątkowo sprzyja trwałej stygmatyzacji i powiększaniu stopnia ich zmarginalizowania. Jest to ważna konsekwencja aktualnych rozwiązań prawnych, które dodatkowo, jak podkreślają badacze, pogłębiają nierówności pomiędzy ich adresatami, przyczyniając się do pojawienia się rozmaitych wtórnych problemów doświadczanych przez użytkowników narkotyków. Ale szanse na stygmatyzację mają również konsumenci zintegrowani — wystarczy, że zostaną podejrzani i oskarżeni o posiadanie marihuany czy ekstazy, które mają na własny użytek, aby w jednej chwili zostali społecznie naznaczeni etykietą przestępcy i stracili tym samym reputację „porządnych obywateli”.

Warto jeszcze dodać, że sytuacja konsumentów zmarginalizowanych w Warszawie jest zdecydowanie gorsza niż sytuacja tej kategorii konsumentów w innych badanych miastach. I tak np. w Warszawie ok. 50% zmargi-

nalizowanych konsumentów narkotyków utrzymuje się z nieakceptowanych społecznie źródeł, podczas gdy w Wiedniu ok. 20%, a w Londynie jeszcze mniej, bo zaledwie 6%. Zdaniem badaczy, wyniki te mówią więcej o polityce poszczególnych miast niż o ich związku z używaniem narkotyków. Można wysunąć wniosek o zdecydowanie lepszym niż warszawski londyńskim systemie pomocy społecznej i wsparcia czynnych narkomanów. Słabość polskiej polityki w tym zakresie dostarcza dodatkowego argumentu za tym, aby zamiast finansować kosztowne reakcje karne wobec zmarginalizowanych użytkowników narkotyków, przesunąć i wykorzystać zaoszczędzone dzięki temu środki na programy lecznicze i pomocowe kierowane do takich osób.

Podsumowanie

Omówione w niniejszym opracowaniu zagadnienia prowadziły do postawienia pytania i próby odpowiedzi na nie, czy Polska ze swoją polityką antynarkotykową zbudowaną na rozwiązaniach prawnych polegających na kryminalizacji i penalizacji posiadania narkotyków jest w stanie realizować preferowany współcześnie w krajach Unii Europejskiej, uznany za optymalny, model polityki zrównoważonej, tzn. zakładającej racjonalne, jednoczesne wykorzystanie w nim idei i narzędzi trzech strategii: ograniczania podaży narkotyków, popytu na te substancje i szkód, jakie niesie ze sobą ich używanie. Czy jest to w ogóle możliwe, a jeśli tak, to spełnienia jakich warunków wymaga?

Spróbujmy hipotetycznie sformułować pozytywną odpowiedź. Pierwszym warunkiem, jaki ułatwi realizowanie optymalnego modelu polityki antynarkotykowej, jest niezbędna naprawa obowiązującego prawa w kierunku ułatwienia wykorzystania środków leczniczych i socjalnych w miejsce karnych w stosunku do osób posiadających narkotyki dla celów własnej konsumpcji. I tak np., zdaniem Mateusza Klinowskiego, „najpłytsza korekta polega po prostu na modyfikacji brzmienia art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. nr 179, poz. 1485 z późn. zm.) i doprecyzowaniu okoliczności (np. poprzez wyliczenie), które wskazują na po-

siadanie. [...] Dalej idąca korekta, z wielu powodów bardziej pożądana, gdyż uwzględniająca społeczne skutki obowiązującego obecnie prawa, polegałaby na zablokowaniu możliwości karania za posiadanie pewnej niewielkiej ilości narkotyku. W celu uniknięcia pułapki wynikającej z brzmienia art. 62 sprzed 2000 r., warto przy tym wyszczególnić dopuszczalne ilości dla poszczególnych substancji, zamiast posługiwać się ogólną klauzulą «własnego użytku», która sądom zostawiała zbyt szerokie pole do interpretacji³⁷. Te i inne zmiany aktualnie obowiązującego prawa (jak np. propozycja pogrupowania poszczególnych rodzajów narkotyków i odpowiedniego zróżnicowania prawnych konsekwencji ich posiadania czy wprowadzania do obrotu) nie tylko zlikwidują wyboje na trudnej drodze w kierunku budowy zrównoważonego podejścia, ale mają też taką zaletę, że pozwolą przywrócić nadwątłony obecnie literę i jej praktycznym odczytywaniem prestiż prawa i wymiaru sprawiedliwości, które wykorzystują swoje narzędzia w ewidentnej niezgodzie z celami, dla których narzędzia te zostały uchwalone. Kierują bowiem ostrze swoich interwencji na posiadaczy drobnych ilości narkotyków na własny użytek, zamiast na rzeczywistych przestępców — ludzi, którzy parają się procederem nielegalnej produkcji, handlu i innymi czynnościami tworzącymi podaż narkotyków.

Kolejnym warunkiem, jaki powinien być spełniony, aby droga w kierunku optymalnego modelu była mniej wyboista, jest zlikwidowanie sytuacji wichrowatości socjotechnicznej³⁸, do której dochodzi, gdy działania z zakresu jednej strategii uniemożliwiają realizację działań innej, czyli wtedy, gdy osiągnięcie przyjętych w nich celów wzajemnie się tymi działaniami wyklucza. Sprzeczność jest wtedy ulokowana bądź w obrębie racjonalności subiektywnej określonej/określonych strategii i łatwo ją zlikwidować, weryfikując na ile działania w jej/ich zakresie są adekwatne do założonych w niej/nich celów. Jeśli natomiast konflikt ujawnia się w obszarze racjonalności obiektywnej,

³⁷ Mateusz Klinowski, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii a konstytucyjna zasada proporcjonalności*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 2, s. 69–85.

³⁸ O zjawisku wichrowatości socjotechnicznej pisał Adam Podgórecki m.in. w pracy: *Rola nauk humanistycznych w sterowaniu procesami społecznymi (strategia społecznej zmiany)*, [w:] Adam Podgórecki (red.), *Socjotechnika. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji*, Warszawa, Książka i Wiedza 1974.

odnoszącej się do oceny „słuszności” przyjętych w danych strategiach wartości i priorytetów, to pozostaje jedynie postulować gotowość wzajemnego zrozumienia i akceptowania tych wartości i priorytetów przez realizatorów poszczególnych strategii, a dla celów praktycznych — wypracowanie procedur kooperacji, które byłyby czymś więcej niż realizacją hasła „róbmy swoje” i „nie wchodźmy innym w drogę”.

Przykładową próbą zastosowania takiego rozwiązania jest projekt TOPIC II realizowany przez Stowarzyszenie MONAR we współpracy z warszawskimi sądami i policją od 2008 roku. Celem tego projektu jest wypracowanie procedur i dobrych praktyk współpracy policji dokonującej zatrzymania osoby podejrzanej o dokonanie przestępstwa w przypadku, gdy osoba taka używa nielegalnych substancji psychoaktywnych szkodliwie lub jest od nich uzależniona (co nie pozostaje bez związku z zachowaniem, o jakie została podejrzana) oraz prokuratury ze specjalistami w zakresie terapii uzależnień w celu właściwego wykorzystania możliwości ustawowych przewidzianych artykułami 72 i 73 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii³⁹. Są to możliwości zawieszenia i/lub warunkowego umorzenia postępowania karnego w przypadku zobowiązania skazanego do poddania się leczeniu lub rehabilitacji w zakładzie opieki zdrowotnej. Opcje te, z wielu rozmaitych powodów, są jak dotychczas słabo wykorzystywane zarówno przez wymiar sprawiedliwości, jak i przez osoby podejrzane. W ramach projektu jego realizatorzy odbyli wizyty w Wielkiej Brytanii i we Włoszech, gdzie mieli okazję zapoznać się z dobrymi praktykami stosowanymi w tych krajach odnośnie do kwestii praktycznej realizacji idei „Lepiej leczyć niż karać” osoby szkodliwie używające narkotyków i od nich uzależnione.

Projekty dobrych praktyk w dziedzinie współpracy różnych kategorii instytucji, organizacji i osób, które wzorem projektu (przedsięwzięcia) omawia-

³⁹Założenia i dotychczasowy przebieg realizacji Projektu pilotażowego TOPIC II dotyczącego działań w zakresie zastosowania art. 72–73 ustawy z 29 lipca 2009 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. nr 179, poz. 1485 z późn. zm.) i kierowania podejrzanych o popełnienie przestępstwa do programów profilaktyczno-terapeutycznych prezentowała Maria Charmast ze Stowarzyszenia MONAR w wystąpieniu pt. „Wspólnie dla poprawy reakcji karnej. Doświadczenie projektu TOPIC II” na XVII Konferencji „Człowiek żyjący z HIV w rodzinie i społeczeństwie” w Warszawie 1 grudnia 2010 roku.

nego powyżej będą zmierzać do wypracowania procedur skutecznego współdziałania realizatorów wszystkich trzech strategii, poza walorem zwiększenia stopnia racjonalności polityki antynarkotykowej i użytych w jej zakresie środków prawnokarnych ma tę zaletę, że sprzyja poszerzaniu wiedzy i świadomości realizujących działania o pozostałych komponentach przewidzianych w całości polityki antynarkotykowej. W czasach, gdy jej ogólna wersja jest jeszcze ciągle *in statu nascendi*, tego typu korzyści płynące ze wzajemnych roboczych kontaktów mogą się okazać niezmiernie przydatne.

Literatura

- Charmast Maria, „Wspólnie dla poprawy reakcji karnej. Doświadczenie projektu TOPIC II”, wystąpienie na XVII Konferencji „Człowiek żyjący z HIV w rodzinie i społeczeństwie” w Warszawie, 1 grudnia 2010 r.
- Christie Nils, *Crime Control as Industry. Towards GULAGS, Western Style?*, London–New York, Routledge 1993.
- Cohen Stanley, *Visions of Social Control. Crime, Punishment and Classification*, Cambridge, Polity Press 1985.
- Deklewa Bojan, Zamecka Joanna, *Are the Differences in Attitudes Towards Drugs Related to Different Demand Reduction Structures and Services?*, [w:] Patrick Kenis, Flip Maas, Robert Sobiech (red.), *Institutional Responses to Drug Demand in Central Europe. An Analysis of Institutional Developments in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*, Vienna, Ashgate 2001.
- Eisenbach-Stangl Irmgard, Moskalewicz Jacek, Thom Betsy (red.), *Two Worlds of Drug Consumption in Late Modern Societies*, Vienna, Ashgate 2009.
- Frischer Martin, *A vision for the future? A commentary on “Sociology and Substance Use” by McKeganey et al. (2005)*, „Drugs: education, prevention and policy” 2007, nr 14(5).
- Goldstein Avram, Kalant Harold, *Drug policy: Striking the right balance*, [w:] Ronald Bayer, Gerald M. Oppenheimer (red.), *Confronting Drug Policy. Illicit Drugs in a Free Society*, Cambridge, Press Syndicate of the University of Cambridge 1993.
- Goode Erich, *Drugs in American Society*, New York, Alfred A. Knops Inc. 1972.
- Haan Willem de, *Abolitionism and Crime Control*, [w:] Kevin Stenson, David Cowell (red.), *The Politics of Crime Control*, London, Sage 1991.

- Hedrich Dagmar, Pirona Alessandro, Wiessing Lucas, *From margin to mainstream: The evolution of harm reduction responses to problem drug use in Europe*, „Drugs: education, prevention and policy” 2008, nr 15(6).
- Horkheimer Max, *Krytyka instrumentalnego rozumu*, tłum. Halina Walentowicz, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2007.
- Klinowski Mateusz, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii a konstytucyjna zasada proporcjonalności*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 2.
- Krajewski Krzysztof, *Prawo karne wobec narkotyków i narkomanii: ustawodawstwo polskie na tle modeli regulacji dotyczących narkotyków*, „Alkoholizm i Narkomania” 2007, t. 20, nr 4.
- Krajewski Krzysztof, *Sens i bezsens prohibicji. Prawo karne wobec narkotyków i narkomanii*, Kraków, Zakamycze 2001.
- Kutyła Julian, Sutowski Michał, Szczęśniak Agata, Wąleć Karolina (red.), *Polityka narkotykowa. Przewodnik krytyki politycznej*, t. VII, Warszawa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej 2009.
- Kuźmicz Ewelina, Mielecka-Kubień Zofia, Wiszejko-Wierzbicka Dorota (red.), *Karanie za posiadanie. Artykuł 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii — koszty, czas, opinie*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych 2009.
- Lines Rick, *The Death penalty for Drug Offences. A Violation of International Human Rights Law*, London, International Harm Reduction Association 2007.
- Maj Jan Chrostek, Wodowski Grzegorz (red.), *Szczypta naszej nadziei. Leczenie substytucyjne uzależnionych od opiatów w Krakowie, 2000–2007*, Kraków, Stowarzyszenie życzliwa Dłoń 2008.
- Malinowska-Sempruch Kasia (red.), *Niezamierzone konsekwencje: polityka narkotykowa a prawa człowieka*, tłum. z ang. Anna Szadkowska, z ros. Aleksandra Konieczna, New York, The International Debate Education Association 2005.
- McCambridge Jim, *Devolution and British drug Policy: natural experiments in need of evaluation*, „Drugs: education, prevention and policy” 2009, nr 16(1).
- McKeganey Neil, *The challenge to UK drug policy*, „Drugs: education, prevention and policy” 2007, nr 14(6).
- McKeganey Neil, Neale Joanne, Lloyd Charlie, Hay Gordon, *Drugs in the future: A response to Frischer*, „Drugs: education, prevention and policy” 2007, nr 14(5).
- Mielecka-Kubień Zofia, *Szacowanie wielkości skutków używania narkotyków*, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, „Serwis Informacyjny NARKOMANIA” 2008, nr 2(41).
- Oppenheimer Gerald M., *To Build a Bridge: The Use of Foreign Models by Domestic Critics of U.S. Drug Policy*, [w:] Ronald Bayer, Gerald M. Oppenheimer (red.),

Confronting Drug Policy. Illicit Drugs in a Free Society, Cambridge, Press Syndicate of the University of Cambridge 1993.

Podgórecki Adam, *Rola nauk humanistycznych w sterowaniu procesami społecznymi (strategia społecznej zmiany)*, [w:] Adam Podgórecki (red.), *Socjotechnika. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji*, Warszawa, Książka i Wiedza 1974.

Prowadzić europejską politykę narkotykową w oparciu o rzetelne dane. Z Wolfgangiem Göetzem rozmawia Klaudia Palczak, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, „Serwis Informacyjny NARKOMANIA” 2009, nr 3(47).

Rossi Diana, Harris Sana, Vitarelli-Batista Marcela, *The Impacts of the Drug War in Latin America and the Caribbean*, [w:] *At what cost? HIV and human rights consequences of the global “war on drugs”*, Open Society Institute 2009.

Singleton Nicola, *Response to ‘the challenge to UK drug policy’ by Professor Neil McKeganey*, „Drugs: education, prevention and policy” 2007, nr 14(6).

Stan problemu narkotykowego w Europie. Sprawozdanie roczne 2009, Lizbona, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) 2009.

Utyashewa Leah, Richard Elliot, *Effects of UN and Russian Influence on Drug Policy in Central Asia*, [w:] *At what cost? HIV and human rights consequences of the global “war on drugs”*, Open Society Institute 2009.

Wiszejko-Wierzbicka Dorota, *Dyskurs narkotykowy w Polsce: „za” i „przeciw”*, [w:] Ewelina Kuźmich, Zofia Mielecka-Kubień, Dorota Wiszejko-Wierzbicka (red.), *Karanie za posiadanie. Artykuł 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii — koszty, czas, opinie*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych 2009.

Wolfe Daniel, *Alchemia nierówności*, tłum. Anna Szadkowska, [w:] Kasia Malinowska-Sempruch (red.), *Niezamierzone konsekwencje: polityka narkotykowa a prawa człowieka*, tłum. z ang. Anna Szadkowska, z ros. Aleksandra Konieczna, New York, The International Debate Education Association 2005.

Zamecka Joanna, *Ludzie pracujący z uzależnionymi od substancji psychoaktywnych wobec wybranych dylematów przeciwdziałania zjawisku narkomanii*, [w:] Jerzy Kwaśniewski (red.), *Normatywność współczesnej Polski*, „Prace Katedry Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej IPSiR UW”, t. VII, Warszawa 2005.

TOMASZ KAŻMIERCZAK¹

Nauki praktyczne w politykach publicznych — przykład strategii interwencji partnerskiej²

W jednej ze swoich prac A. Zybąła zauważa — może nie najprecyzyjniej, ale za to trafiając do wyobraźni — że jako dyscyplina naukowa polityki publicznej to tyle, co studia nad wzorcami działań zbiorowych. (Zybąła 2013). Jest oczywiste, że studia te można prowadzić zarówno zgodnie z logiką podstawowych (teoretycznych) nauk społecznych jak i społecznych nauk praktycznych. Upraszczając można by przyjąć, że o ile w pierwszym przypadku chodzi raczej o studiowanie wzorów już praktykowanych, o tyle w drugim przypadku — o poszukiwanie nowych. Wynika to z natury nauk praktycznych, które uprawiane są po to, by wypracowywać społeczne technologie — reguły postępowania prowadzących do wywołania i przeprowadzenia pożądanej społecznej zmiany i osiągnięcia wyznaczonych celów. Jak pisał A. Podgóreczki: *Nauki praktyczne to zespoły zdań ogólnych stwierdzające, jak, na podstawie*

¹Dr hab. Tomasz Kaźmierczak jest kierownikiem Zakładu Teorii i Metod Pracy Socjalnej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres email: kazmierczak@uw.edu.pl

²Niniejsze opracowanie w głównej mierze składa się z obszernych, nieco zmienionych, fragmentów wstępu (*W stronę nowego Liskowa. Inspiracje, konteksty i cele projektu studyjno-badawczego*) i zakończenia (*W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*) książki: T. Kaźmierczak (red.) *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, ISP, Warszawa 2008.

zależności między faktami, można zrealizować stany rzeczy zalecane przez uznane oceny (Podgórecki 1962, s. 32).

Uprawianie społecznych nauk praktycznych sensu stricto z całego szeregu powodów — z jednej strony metodologicznych (Gasparski 1993), z drugiej — organizacyjnych, etycznych, ekonomicznych i in. — nie jest ani proste, ani, co w tej sytuacji zrozumiałe, częste. Niemniej jednak warto próby podejmować. W niniejszym opracowaniu chciałbym przypomnieć zrealizowane blisko 10 lat temu badania Strategii Interwencji Partnerskiej (SIP) — wzoru działań służących pobudzeniu oddolnego rozwoju zaniedbanych społecznie i ekonomicznie społeczności wiejskich. (Najpełniejszy opis badania i uzyskanych wyników zawarty jest w: Kaźmierczak 2008a). Badania te zostały zaprojektowane w taki sposób, aby, na tyle na ile tylko było to możliwe, spełniały wymogi stawiane badaniom praktycznym, tj. by ich rezultatem był uzasadniony naukowo w drodze poprawnego metodologicznie procesu testowania wzór interwencji gotowy do stosowania w praktyce jako swoista lokalna polityka publiczna. Rzadką szansę na przeprowadzenie takiego projektu stwarzała Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL finansowana ze środków EFS. Sam projekt pod nazwą „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej — budujemy nowy Lisków” (w skrócie: projekt BnL) i był realizowany przez — działające w partnerstwie — trzy organizacje pozarządowe: Instytut Spraw Publicznych, Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce oraz Wspólnotę Roboczą Związków Organizacji Socjalnych (WRZOS) w latach w 2005–2008 (formalnie, bo rzeczywisty czas był krótszy)³.

*

W obszarze służb społecznych intencja uprawiania nauk praktycznych pojawiła się w postaci idei *intervention research*. *Intervention research* to rodzaj badań rozwojowych integralnie złożonych z dwóch aspektów: projektowania wzoru działania oraz jego systematycznego testowania w zmiennych warunkach. (Fraser, Galinsky 2010). Dopiero po zakończeniu tej procedury dany wzór interwencji — tj. przeznaczonej do celowego wdrażania strategii

³Nadzór merytoryczny nad całością projektu sprawował dr Marek Rymsza.

zmiany, która dotyczyć może zarówno społecznych mikrostruktur (jednostka, rodzina, mała grupa), mezzostruktur (organizacja, społeczność) jak i makrostruktur — może być upowszechniany za pośrednictwem np. podręczników czy szkoleń, czy implementowany przez władze publiczne. Z punktu widzenia wymogów stawianych *intervention research* projekt BnL miał swoje oczywiste ograniczenia, mimo to można przyjąć, iż jego struktura i logika była — na progowym poziomie — zgodna ze ich schematem. Z jednej strony bowiem składał się on z działań praktycznych przeprowadzonych równolegle w czterech powiatach, z drugiej — ich badawczej obserwacji prowadzonej przez specjalnie powołany zespół badawczy⁴.

Cele projektu BnL i jego uzasadnienie

Projekt BnL został zaplanowany i zrealizowany po to, by dać odpowiedź na pytanie, jak w zaniedbanych społecznościach wiejskich uruchamiać procesy endogennego rozwoju. Zasadność podjęcia tej kwestii wynikała z oceny położenia wielu obywateli Polski — mieszkańców terenów wiejskich, którym groziła strukturalna marginalizacja. Przypomnijmy, iż w połowie poprzedniej dekady wśród 10 najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej (bez Rumunii i Bułgarii) 6 leżało na terenie Polski (województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i opolskie). Nie o wszystkich, ale z pewnością o znaczącej liczbie społeczności lokalnych leżących na terenie tych (ale i innych) województw można było powiedzieć, iż są izolowane i zaniedbane społecznie, ekonomicznie i kulturowo; że jest w nich bieda i słaba aktywność i efektywność gospodarcza, niski poziom kultury życia i wysoki analfabetyzmu funkcjonalnego; że panuje marazm i apatia. Otóż niewątpliwie każda z tych zaniedbanych społeczności potrzebowała rozwo-

⁴ Wskład zespołu weszli: dr Marta Łuczyńska, dr Anna Olech, dr Agnieszka Rymsza, dr Dobroniega Trawkowska, mgr Kamila Hernik, mgr Dominika Skwarska, mgr Paulina Sobiesiak oraz — czasowo — mgr Anna Ziółkowska; pracami zespołu kierował dr Tomasz Kaźmierczak

ju. Nie tylko po to, by wyjść z pułapki deprivacji materialnej, bo to dziś — patrząc perspektywicznie — za mało, ale także by uchronić się przed ryzykiem powrotu biedy i wykluczenia oraz dać szansę swym członkom na pełnię obywatelskiego uczestniczenia w życiu publicznym i gospodarczym. Współcześnie bowiem jednym z najważniejszych „kluczy” do powodzenia i dobrobytu staje się silna społeczność lokalna, sprawna dzięki swym instytucjom, współpracy i powiązaniom „ze światem”.

Inspiracje

Bezpośrednią inspiracją projektu BnL, zamanifestowaną zresztą w jego nazwie, były doświadczenia historycznego Liskowa — wsi (obecnie gminnej) leżącej niedaleko Kalisza, która w okresie II Rzeczypospolitej uchodziła za wzorcową. I w istocie była modelowym przykładem rozwoju: od biedy i analfabetyzmu do ekonomicznego, społecznego, oświatowego i kulturalnego prosperity.

Lisków na przełomie XIX i XX wieku, to 87% analfabetów i „100 lichych chałup i jedna murowana”. Lisków 20–30 lat później, to prężna gospodarka, rozbudowana oświata i opieka zdrowotna, Klub Inteligencji z własnym kwartalnikiem. Wobec tej zadziwiającej swą skalą odmiany tym bardziej intrygujące stało się pytanie: jak do tego doszło, dzięki czemu, jakim mechanizmom, jakim strategiom i metodom udało się przeprowadzić taką zmianę?

Istnieje opinia, iż rozwój Liskowa to zasługa jednego człowieka, ks. Wacława Blizińskiego, który jako młody proboszcz przybył tam w 1900 r. (na temat kontrowersji w ocenie dokonali ks. Blizińskiego patrz m.in. Bukraba-Rylska 2007). Bez wątplenia nie sposób jego roli przecenić, ale też samo przywództwo to za mało, ważne jest także, w jaki sposób i dla jakich celów się go używa. Otóż to nie w sile autorytetu ks. Blizińskiego tkwiła tajemnica sukcesu Liskowa, ale w strategii i metodach postępowania, które on, być może nawet całkiem intuicyjnie, przyjął. Warto było, z myślą o współczesności, podjąć próbę ich rekonstrukcji.

U podstaw działania ks. Proboszcza leżało przekonanie, które sam tak wyraził: *Gromada to wielki człowiek, mówi przysłówie ludowe, streszczając w ten sposób podstawową zasadę wszelkich organizacji na kooperatywie opartych. Gdybyśmy o tym przysłowiu więcej pamiętali, ileżby naszych najlepszych pomysłów, idei, pragnień społecznych nie poszło na marne! Przeważnie giną dlatego, że rozstrzelone są na pojedyncze cząstki, zrzeszone zaś do wspólnych działań, utworzyłyby siłę, potęgę* (Bliziński 2005, s. 16). Ks. Bliziński zatem rozumiał, iż darząc się zaufaniem i współpracując, ludzie mogą osiągnąć dużo więcej, także w sferze gospodarczej, niż wówczas, gdy każdy działa indywidualnie, tylko dla siebie. Ta myśl jest szczególnie ważna dla społeczności takich, jaką był Lisków przed przybyciem tam ks. Blizińskiego: biednych, biernych, opóźnionych gospodarczo i cywilizacyjnie, społeczności pozbawionych innych zasobów: majątku trwałego, pieniędzy, technologii. Otóż w takich społecznościach współpraca co prawda nie jest w stanie zastąpić brakujących zasobów, pozwala natomiast łączyć i bardziej efektywnie wykorzystywać to, co ludzie mimo wszystko, nawet w niewielkiej ilości, posiadają. Dzięki temu może ona stać się podstawą rozwoju nawet tam, gdzie, wydawałoby się, z biedy nie ma wyjścia. Dlatego też sięgnięcie po ideę spółdzielczości, w której ks. Bliziński (zresztą nie tylko on) upatrywał szansy dla wsi takich jak Lisków. Spółdzielczość daje bowiem perspektywę wyjścia z biedy i pobudza rozwój społeczno-gospodarczy przy zmobilizowaniu jedyne go typu kapitału, jaki mógł być im dostępny: woli i gotowości współpracy. Co więcej jest ona w stanie, w miarę sukcesów, nie tylko ten kapitał rozwijać, ale zamieniać go niejako na inne zasoby: pieniądze, wiedzę, majątek trwały i spożytkowywać na inne niż gospodarcze cele: edukacyjne, kulturalne, higieniczno-zdrowotne. Słowem stymulować rozwój.

Ale pomiędzy teorią — wiedzą, co mogłoby odmienić Lisków i podnieść jego poziom cywilizacyjny i kulturalny, a praktyką — uruchomieniem spółdzielni i zaszczerpieniem „spółdzielczego” podejścia do spraw społeczności — miał jeszcze ks. Bliziński daleką drogę do przejścia i — być może — najtrudniejsze zadanie do wykonania: zaktywizowanie Liskowian, włączenie ich do współdziałania.

Najpilniejsza była praca oświatowa. Trzeba było uczyć Liskowian czytać i pisać — dziś powiedzielibyśmy, podnosić poziom ich kapitału kulturowego.

Służyła temu prenumerata czasopism, ale praca w tym zakresie prowadzona była przede wszystkim w sieci kółek oświatowych, które ksiądz założył po to, by prowadzić tam, potajemnie, kursy pisania i czytania. Powstały także: chór parafialny, orkiestra i teatrzyk. Lisków pokrywał się zatem siecią różnego typu kółek, dzięki którym między parafianami zawiązywały się bliższe więzi — ludzie spotykając się dzielili się swymi uwagami i poglądami, dzięki temu lepiej się poznawali i nabierali do siebie zaufania; rozmawiając na liskowskie tematy uzgadniali, co byłoby dobre dla wszystkich — co byłoby dobrem wspólnym. W owych kółkach w gruncie rzeczy rodził się wśród Liskowian potencjał współpracy, który potem stanowił grunt, na którym mogły być podejmowane różnorodne inicjatywy. Dzięki pracy oświatowej zaś ów potencjał mógł zamienić się w skuteczne działanie.

Skuteczność mobilizacji Liskowian wymagała, by liczba osób aktywnych rosła. Na początku była to stosunkowo niewielka grupa. W tym kontekście znamieny jest moment, kiedy ks. Bliziński przy zakładaniu spółdzielni mleczarskiej spostrzegł, iż zapraszani na kolejne spotkania chłopcy wykuszają się. Zaprosił więc na nie także kobiety. Włączenie kobiet w proces organizowania spółdzielni mleczarskiej dał początek bardzo znaczącej ich aktywizacji, czego ukoronowaniem było sławne Koło Gospodyń Wiejskich, ale przede wszystkim zasadniczo rozszerzyło krąg osób zaangażowanych do wspólnego działania.

Ks. Bliziński był autorytetem mobilizującym innych, ale bez wątplenia nie pełnił tej funkcji, by zaspokajać swoją potrzebę władzy. Chodziło mu o trwałą zmianę — wyrwanie się Liskowa z ubóstwa i uruchomienie w nim procesów gospodarczego, społecznego i duchowego, dziś powiedzielibyśmy: zrównoważonego, rozwoju. Od samego początku rozumiał, iż *na jednym człowieku nic zbudować solidnego i na dłuższą metę nie wolno*, że potrzebni są liderzy liskowscy, z którymi dzieliłby się swoim przywództwem, a z czasem całkowicie im je oddał. Dążąc w tym kierunku ks. Bliziński, zwrócił uwagę na młodzież, którą kształcił i wychował. To było działanie obliczone na lata. W bieżącej pracy natomiast dbał, by chłopcy włączani byli w jak największym stopniu w procesy zarządzania.

Najważniejszą inicjatywą liskowską była Spółka Rolniczo-Handlowa „Gospodarz”. Powstała ona 13 stycznia 1902 roku jako porozumienie Księ-

dza i grupy parafian — dopiero po kilku latach funkcjonowania Spółka została oficjalnie zarejestrowana. Jej celem była: 1) *wzajemna pomoc w ulepszeniu gospodarstw rolnych*, 2) *dostarczanie członkom spółki i w ogóle parafianom dobrego i możliwie taniego towaru*. Pierwotnie miała ona 35 członków, z czasem Spółka „Gospodarz” (w istocie spółdzielnia) do działalności handlowej dodała piekarnię, stowarzyszenie zbożowe, cegielnię, młyn parowy oraz spółkę budowlaną rozrastając się do rozmiarów lokalnego koncernu zatrudniającego 100 pracowników.

Znaczenie Spółki „Gospodarz” nie polegało tylko na jej sukcesie ekonomicznym. Była ona, jak pisał Ksiądz w swoich pamiętnikach, *matką wszystkich powstałych [...] instytucji. [...] przejęła na siebie rolę rozsądnika kultury wśród ludu*. [Skromny sklep spółdzielczy] *można powiedzieć żeśrodkował życie towarzyskie chłopów, stanowiąc coś w rodzaju klubu, gdzie schodzono się na pogawędki, dla omawiania przeróżnych palących spraw społecznych ciasnego świata wiejskiego. Bo o czym tu nie radzono, jakich kwestii nie poruszano, a więc najwięcej o poprawie gospodarstwa, o oświacie, o gminie i o polityce cichaczem, i poruszano wciąż nowe projekty — wszystko co dokuczało, co interesowało* (Bliźniński 2003: 39). Spółka „Gospodarz” potwierdziła zatem charakterystyczną dla spółdzielczej formuły gospodarowania dwoistość. Z jednej strony spółdzielnia to normalny podmiot gospodarczy, który daje stowarzyszonym niewątpliwie korzyści materialne. Z drugiej strony spółdzielnia jest instytucją społeczną, związkiem osób, a nie kapitałów, który daje swoim członkom nie tylko korzyści materialne, ale przyczynia się do poprawy ich położenia społecznego i ogólnego dobrobytu.

W świetle powyższych uwag widać, że sukces ks. Bliźnińskiego polegał na trafności podjętych działań: wszczęciu postaw współpracy i nadawaniu jej odpowiednich form organizacyjnych.

Współczesne podstawy teoretyczne projektu BnL

Odwołanie się w projekcie do doświadczenia liskowskiego miało także inne uzasadnienie. Otóż Lisków w gruncie rzeczy stanowił doskonałą ilu-

stracę podejścia do problematyki rozwoju społecznego, które pojawiło się w ciągu ostatnich trzech dekad. Podejście to podkreśla m.in. rolę kapitału społecznego i ekonomii (gospodarki) społecznej. Gdybyśmy chcieli opowiadać o Liskowie we współczesnym żargonie, byłaby to opowieść o tym, jak w pozbawionej zasobów materialnych społeczności, podnosząc poziom jej kapitału społecznego, rozbudowując jej potencjał, można z sukcesem uruchomić przedsiębiorstwo społeczne, które staje się „kołem zamachowym” lokalnego rozwoju.

W chwili konceptualizowania projektu BnL *kapitał społeczny* dopiero co został „odkryty”. Spośród trzech jego klasycznych koncepcji: P. Bourdieu, J. Colemana i R. Putnama, dla problematyki rozwoju lokalnego szczególnie cenne było to ostatnie podejście. Według Putnama kapitał społeczny stanowi atrybut społeczności i „odnosi się do takich cech organizacji społecznej jak: sieci, normy i zaufanie, które facylitują koordynację i współpracę dla wzajemnych korzyści”. Jest on „ucieleśniony w normach i sieciach obywatelskiego zaangażowania” (Putnam 1993).

Z punktu widzenia celów projektu kategoria kapitału społecznego była atrakcyjna przede wszystkim ze względu na jego prorozwojowy potencjał — własność szczególnie ważną dla społeczności, w których jest niedostatek innych zasobów (innych kapitałów). Kapitał społeczny tym bowiem się wyróżnia, że w przeciwieństwie do innych kapitałów innego rodzaju każda społeczność w mniejszym lub większym stopniu zawsze go posiada; może nie mieć pieniędzy, ziemi, maszyn, wiedzy czy informacji, ale nie ma możliwości, by nie było w niej więzi rodzinnych, sąsiedzkich czy przyjacielskich. Dla zaniedbanych społeczności kapitał społeczny nie jest rzecz jasna wartością autoteliczną, ani też nie polega ona na tym, iż może on zastąpić inne, brakujące zasoby. Wartość kapitału społecznego tkwi w jego służebności — pozwala on łączyć i bardziej efektywnie wykorzystywać inne rodzaje zasobów i zdolności do kształtowania innych typów kapitałów — bezpośrednio (np. kapitału ludzkiego czy organizacyjnego) i pośrednio (np. kapitału ekonomicznego).

Źródłem kapitału społecznego są sieci powiązań. Powiązania te różnią się siłą i w konsekwencji rolą, jaką pełnią w życiu jednostek i grup. Ze względu na te różnice wyróżnia się trzy typy kapitału społecznego: wiążący, pomostowy wertykalny i pomostowy horyzontalny. Kapitał wiążący denotuje

więzi pomiędzy bliskimi sobie ludźmi znajdującymi się w podobnej sytuacji; kapitał pomostowy horyzontalny obejmuje powiązania występujące pomiędzy ludźmi, którzy mają relatywnie mało wspólnego ze sobą, ale mogą mieć wspólne interesy czy sprawy; kapitał pomostowy wertykalny obejmuje powiązania pomiędzy ludźmi lub organizacjami znajdującymi się w odmiennych sytuacjach, przekraczające granice pozycji i statusów. (Woolcock 2001). Dla rozwoju społeczności kluczowe znaczenie mają oba rodzaje kapitału pomostowego, który pozwala społeczności „iść do przodu”, rozszerzając możliwości dostępu i wykorzystywania zasobów krążących po sieciach.

Ostatnia dekada XX wieku to także powrót zainteresowania *ekonomią społeczną*, która jako obszar teorii i praktyki społecznej i gospodarczej powstała i rozwinęła się jeszcze w wieku XIX. O ile „stara” ekonomia społeczna w postaci spółdzielczości i ruchu spółdzielczego miała być remedium na wyzysk leseferystycznego kapitalizmu, o tyle „nowa” ekonomia społeczna stanowiła reakcję na nowe zjawisko, które nazwano wykluczeniem społecznym. Dość szybko też stała się ważnym instrumentem w polityce społeczności społecznej (integracja osób i grup defaworyzowanych na rynku pracy), a ponadto — co dla projektu BnL było szczególnie ważne — sprawdzała się w roli strategicznej siły napędowej rozwoju lokalnego i regionalnego⁵.

Właściwym nowej ekonomii społecznej podmiotem gospodarującym jest przedsiębiorstwo społeczne. Przedsiębiorstwo społeczne od tradycyjnego przedsiębiorstwa odróżnia rodzaj wytwarzanej wartości: tradycyjne przedsiębiorstwo tworzy wartość ekonomiczną, której wyrazem jest zysk; przedsiębiorstwo społeczne tworzy wartość społeczną, której wyrazem

⁵ Autorzy raportu przygotowanego dla UE pisali: *Wykazuje ona [ekonomia społeczna] ogromny potencjał uruchamiania wewnętrznych procesów rozwojowych na obszarach wiejskich, reaktywacji zanikających stref przemysłowych oraz rehabilitacji i rewitalizacji podupadających obszarów miejskich, czy wreszcie potencjał wspierania endogennego rozwoju gospodarczego, przywracania konkurencyjności rozległym obszarom oraz ułatwiania ich integracji na szczeblu krajowym i międzynarodowym, a także korygowania znacznej nierównowagi przestrzennej.* Źródło: *The Social Economy in European Union*, raport przygotowany w 2007 przez CIRIEC dla European Economic and Social Committee (Nº CESE/COMM/05/2005); cytat pochodzi z oficjalnego polskiego streszczenia raportu.

jest zmiana społeczna, osiągnana za pośrednictwem działalności gospodarczej.

W instytucji przedsiębiorstwa społecznego łączy się problematyka kapitału społecznego z kwestią społeczno-gospodarczego rozwoju lokalnego. Po pierwsze, przedsiębiorstwo społeczne, ze swej natury, powstaje dzięki kapitałowi społecznemu i ten kapitał dalej pomnaża, kapitał społeczny jest bowiem dobrem moralnym, który wymaga użytkowania, by się rozrastał. Po drugie, co może być ważniejsze, może ono być swoistym mechanizmem transformującym kapitał społeczny w inne typy zasobów: materialne, organizacyjne, ludzkie, infrastrukturalne, które podlegają kapitalizacji w toku dalszego działania zarówno przedsiębiorstwa społecznego jak i innych struktur społecznych istniejących w danej społeczności lub nowopowstałych.

Przedsiębiorstwo społeczne zatem zamienia zdolność/gotowość do współpracy (kapitał społeczny) w lokalny rozwój, a dzięki włączeniu elementu gospodarczego, staje się jego „kołem zamachowym”. Ta własność przedsiębiorstwa społecznego jest szczególnie ważna dla społeczności społecznie i ekonomicznie zaniedbanych, które innych zasobów poza więziami, czyniącymi z nich wspólnotę, w zasadzie nie posiadają. Należy jednak pamiętać, że nie każde przedsiębiorstwo społeczne własność tę w pełnym wymiarze musi posiadać. By tak było, konieczne jest jego zakorzenienie w lokalnej społeczności. Przedsiębiorstwo zakorzenione to przedsiębiorstwo, które jest włączone w lokalne sieci społeczne/powiązania gospodarcze i jako takie stanowi element potencjału lokalnej społeczności.

Projekt Strategii Interwencji Partnerskiej

Przedstawione powyżej przesłanki legły u podstaw konstrukcji SIP — projektu wzoru intencjonalnych działań mających wywoływać procesy endogenne rozwoju w zmarginalizowanych społecznościach. Na wzór ten złożyły się trzy komponenty: (1) animacja lokalna, (2) lokalne partner-

stwo, (3) zakorzenione przedsiębiorstwo społeczne. Zasadniczo SIP adresowany był do społeczności, których potencjał był zbyt słaby, by procesy rozwojowe mogły uruchomić się samoczynnie. Chodzi tu w szczególności o społeczności, które nie tylko są biedne, ale przede wszystkim żyją poza głównymi nurtami wydarzeń: nie mają kontaktów ze światem, nawet tym nie tak odległym, są zamknięte i izolowane, „leżą daleko od szosy” w sensie symbolicznym, jakże często także dosłownym. Do takich społeczności impuls zmiany musi przyjść z zewnątrz. I właśnie jako forma zewnętrznej stymulacji SIP miałby być w społecznościach tych implementowany.

Animacja lokalna to uznany typ praktyki, którą zawodowi animatorzy stosują w społecznościach biernych i zatamizowanych, gdzie jednocześnie występuje zgoda, co do zasadniczych dla nich wartości, interesów i potrzeb. (Rothman 1975) Rzecz w tym, by przez mobilizację i aktywizację członków społeczności uruchomić w niej procesy współpracy, samopomocy i samozaradności. Wehikułem zmiany są tu grupy zadaniowe. Ich status formalny nie jest istotny, ważne natomiast, by członkowie i liderzy tych grup rekrutowali się spośród społeczności. W szczególności praca animatora polega na podejmowaniu z członkami społeczności rozmaitych działań, poprzez które: intensyfikują się lub zawiązują nowe stosunki między ludźmi; podnosi się poziom zorganizowania społeczności; pogłębia się poczucie wspólnoty i rośnie zainteresowanie sprawami lokalnymi; poprawia się poziom komunikacji społecznej; członkowie społeczności nabywają umiejętności współpracy i zorganizowanego działania; poprawia się poziom skuteczności i efektywności działania lokalnych grup i organizacji.

W ramach SIP animacja lokalna miałaby być stosowana po to, by w biernej, często nieufnej i niechętnej wobec „nowego” społeczności podnieść poziom jej potencjału na tyle, by była zdolna, tj. posiadała niezbędny zasób kapitału społecznego, ludzkiego i organizacyjnego (Chaskin, Brown, Venkatesh, Vidal, 2007), do podjęcia i skutecznego prowadzenia nowych inicjatyw opartych na współpracy.

Partnerstwo lokalne to trójsektorowe porozumienie instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw, które chcą wspólnie działać na

rzecz swojego regionu; ma długofalowy charakter a spoiwem dla jego członków jest wspólny obszar, na którym działają i wspólne cele, które sobie stawiają. Szczególną cechą takiego porozumienia jest jego dynamika — partnerstwo lokalne stopniowo się rozwija, zmianom może podlegać zarówno liczba jego członków, jak i zakres realizowanych zadań (Serafin, Kazior, Jastrzebska 2005).

W ramach SIP partnerstwo lokalne miałyby wspierać wysiłki podejmowane przez członków społeczności na rzecz utworzenia i prowadzenia przedsiębiorstwa społecznego. Z tego powodu niezbędny byłby stały, roboczy kontakt z lokalnym animatorem. Partnerstwo lokalne w szczególności: (1) wspierałoby powstawanie przedsiębiorstwa społecznego zapewniając dostęp do niezbędnych dla jego uruchomienia zasobów, takich jak środki finansowe, technologie, wiedza i umiejętności specjalistyczne i eksperckie, wsparcie techniczne i szkolenie); (2) byłoby łączącym społeczność ze „światem zewnętrznym” ogniwem — strukturą pośredniczącą, która zapewnia działającym w społeczności grupom, organizacjom, w tym przedsiębiorstwu społecznemu, powiązania z rynkami, instytucjami i organizacjami działającymi poza jej granicami na szczeblu ponadlokalnym, regionalnym krajowym czy międzynarodowym. Partnerstwo lokalne tworzyliby interesariusze: władze publiczne lokalne i/lub ponadlokalne, instytucje i organizacje sektora publicznego i prywatnego (komercyjnego i niekomercyjnego), w tym powstałe w wyniku pracy animacyjnej.

Przedsiębiorstwo społeczne zakorzenione w społeczności to przedsiębiorstwo, które powstaje dzięki lokalnym zasobom kapitału społecznego i które, w trakcie swojego funkcjonowania, ów kapitał społeczny multiplikuje oraz transformuje w inne typy kapitałów. *Zakorzenianie* przedsiębiorstwa ma swój aspekt ekonomiczny i społeczny. W aspekcie ekonomicznym miarą zakorzenienia jest stopień, w jakim: (1) kapitalizuje ono lokalne zasoby (ludzkie, naturalne, kulturowe itp.) oraz (2) pobudza lokalną wymianę gospodarczą. W aspekcie społecznym natomiast miarą zakorzenienia jest stopień, w jakim przedsiębiorstwo społeczne jest: (1) włączone w lokalne sieci społeczne; (2) zaangażowane w sprawy społeczności oraz (3) „swojskie”, tj. postrzegane i traktowane przez lokalną społeczność jako swoje/nasze.

Strategia Interwencji Partnerskiej jako technologia zmiany społecznej

Projekt BnL „chciał” być projektem badawczym z zakresu społecznych nauk praktycznych. Zatem jego realizacja wymagała przestrzegania podstawowych rygorów poprawności metodologicznej właściwych postępowaniu naukowemu.

Zasadniczo logika badawcza w naukach praktycznych jest taka sama, jak w naukach podstawowych: rozwiązanie problemu badawczego następuje w drodze procedury weryfikacji hipotez. Odmienna jest natomiast sama natura hipotez. W naukach praktycznych hipoteza opisuje związek przyczynowo skutkowy, który chcemy wywołać, by osiągnąć cel, innymi słowy związek między zaprojektowanym działaniem, jako przyczyną, a celem, jako skutkiem tego działania. (Podgórecki 1962) Hipoteza może być wyrażona w formie tzw. *modelu interwencji*. Na model taki składają się hipotezy: przyczynowa i interwencji. *Hipoteza przyczynowa* identyfikuje czynnik (przyczyna w łańcuchu przyczynowo skutkowym), pod wpływem którego ulega modyfikacji zjawisko, którego zmiana jest celem działania (skutek w łańcuchu przyczynowo skutkowym). Hipoteza przyczynowa zatem mówi o tym, dzięki czemu, przy pomocy jakiego mechanizmu, zmiana może się dokonać, tj. podmiot działający może osiągnąć cel. *Hipoteza interwencji* natomiast identyfikuje czynnik (przyczyna w łańcuchu przyczynowo skutkowym) pozostający pod kontrolą podmiotu działającego, który zmienia wartość (skutek w łańcuchu przyczynowo skutkowym) czynnika wskazanego w hipotezie przyczynowej. Hipoteza interwencji, zatem mówi, co zrobić, by proces zmiany wywołać. Zakładany w *SIP model interwencji*, a więc przyczynowo skutkowy mechanizm wywoływania pożądanej w nim zmiany, oparty jest na własnościach kapitału społecznego: jego prorozwojowości i zdolności do przekształcania się w inne rodzaje kapitałów oraz transformującej funkcji przedsiębiorstwa społecznego.

Hipoteza przyczynowa: Pomostowy kapitał społeczny (sieć „słabych” powiązań) warunkuje zdolności rozwojowe społeczności; w danej społeczno-

ści im wyższy poziom kapitału pomostowego (im bardziej gęsta sieć „słabych” powiązań), tym większe jej zdolności rozwojowe.

Hipoteza interwencji I. W danej społeczności podnosi się poziom pomostowego kapitału społecznego na skutek prowadzonej świadomie i przy wykorzystaniu właściwych metod i technik pracy animacyjnej z jej członkami, w toku której powstają okoliczności sprzyjające zawiązywaniu się relacji społecznych i powiązań pomiędzy „obcymi” wewnątrz społeczności oraz powiązań przekraczających jej granice.

W projekcie SIP zakładało się, iż przyrost dostępnego danej społeczności kapitału pomostowego następuje w efekcie prowadzonej w niej animacji lokalnej i oznacza tworzenie powiązań o dowolnym charakterze (tj. bądź formalnych bądź nieformalnych) pomiędzy: lokalnymi grupami; lokalnymi grupami a lokalnymi organizacjami i/lub instytucjami; lokalnymi grupami a organami władz samorządowych; lokalnymi grupami a lokalnym partnerstwem; lokalnymi grupami a członkami lokalnego partnerstwa. Ponadto, należało założyć, iż członkowie lokalnego partnerstwa mają powiązania ponadlokalne — tkwią w sieciach o zasięgu regionalnym, krajowym czy międzynarodowym. Mogą one zatem stanowić swoiste „ogniwa pośredniczące”, poprzez które lokalne grupy w owe sieci zostaną włączone.

Hipoteza interwencji II. W danej społeczności przedsiębiorstwo społeczne, przynajmniej na poziomie progowym w niej zakorzenione, przekształca dostępny kapitał społeczny w inne rodzaje kapitałów (ludzki, organizacyjny, materialny, infrastrukturalny).

W naukach praktycznych, tak samo jak w naukach podstawowych, hipotezy to wymagające weryfikacji załączki przyszłej teorii, przy czym odmiennie niż w naukach podstawowych w tym przypadku miarą wartości nie jest prawda, ale skuteczność. Dla oceny skuteczności SIP przyjęto dwa podstawowe kryteria: (1) w krótkiej perspektywie czasowej — powstanie rentownego przedsiębiorstwa społecznego; (2) w dłuższej perspektywie — powstanie kolejnych przedsiębiorstw i/lub pojawianie się nowych inicjatywy o charakterze: społecznym, kulturalnym, oświatowym itd.

Strategia Interwencji Partnerskiej — wdrażanie projektu

Działanie praktyczne przewidziane w projekcie BnL prowadzone były na terenie czterech powiatów leżących w woj. warmińsko-mazurskim (powiaty: ełcki i nidzicki) oraz lubelskim (powiaty ziemski lubelski i biłgorajski). W każdym powiecie powstało lokalne partnerstwo, którego głównym zadaniem było utworzenie przedsiębiorstwa społecznego. Liderami partnerstw byli: w powiecie ełckim — starostwo ełckie, w powiecie nidzickim — Fundacja Nida, w powiecie lubelskim ziemskim — powiatowy urząd pracy; w powiecie biłgorajskim — Biłgorajska Agencja Rozwoju Lokalnego. Warmińsko-mazurskie partnerstwa lokalne powstały z inicjatywy Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce i były przez nią wspierane; w przypadku partnerstw lubelskich analogiczną rolę spełniła WRZOS. Łącznie w działaniach partnerstw uczestniczyły 42 podmioty reprezentujące wszystkie sektory: publiczny, rynkowy i pozarządowy. Poszczególne partnerstwa działały autonomicznie i samodzielnie podejmowały decyzje ile i jakie przedsiębiorstwa społeczne utworzą. Ostatecznie powstało ich siedem: trzy w powiecie lubelskim ziemskim, dwa w powiecie ełckim i po jednym w pozostałych powiatach. Ponadto w każdym powiecie, w jednej społeczności, zewnętrzny animator prowadził pracę animacyjną. Działania animatorów wspierane były przez zespół ISP.

Powyższy opis dowodzi, iż wszystkie trzy komponenty SIP były wdrożone. Niestety, nie były one jednak wdrażane jako tworząca zdefiniowaną całość sekwencja działań. Zgodnie bowiem z zasadami, które musiały obowiązywać w projekcie BnL, działania praktyczne przebiegały względnie niezależnie od działań badawczych: o konstrukcji i funkcjonowaniu partnerstwa lokalnego, profilu przedsiębiorstwa społecznego i metodzie jego tworzenia oraz pozycji animatora decydowali „praktycy”, „badacze” na to wpływu nie mieli.

Testowanie Strategii Interwencji Partnerskiej

W naukach praktycznych testowanie hipotez (teorii) nie powinno odbywać się w toku działalności praktycznej, ale w takich warunkach (najlepiej

laboratoryjnych), które zapewniają możliwie pełną kontrolę eksperymentalnego wdrażania projektu (Gasparski 1993). W przypadku projektu BnL wymóg ten nie mógł być spełniony. Z powodów wyżej wspomnianych zasad obowiązujących w projekcie BnL badacze nie mieli możliwości kontrolowania zmiennych, mogli jedynie śledzić bieg wydarzeń z pozycji obserwatora. W tej sytuacji szansą na zachowanie metodologicznej poprawności wnioskowania było, po pierwsze, odwołanie się do logiki kanonu jedynej zgodności. Zgodnie z nią można byłoby przyjąć, iż SIP jest skuteczna, jeśli jej stosowanie w wielu różniących się społecznościach przynosi podobne oczekiwane rezultaty. Po drugie, przyjęcie słabszej formuły testowania SIP — testowanie jej nie jako całości, ale poszczególnych jej komponentów wdrażanych w odmiennych społecznie i kulturowo społecznościach.

Powyższe założenia legły u podstaw przeprowadzonych badań empirycznych. Odbyły się 3 tury badań terenowych w czterech wspomnianych powiatach. Dwukrotnie przebadano lokalne partnerstwa (maj–czerwiec 2006 r., listopad 2007 r.), animatorów (czerwiec–lipiec 2007 r.) oraz pracowników przedsiębiorstw (kadra kierownicza i wybrani pracownicy szeregowi — listopad 2007 r.). Badania prowadzono głównie przy zastosowaniu metody wywiadu swobodnego; w sumie przeprowadzono blisko 120 wywiadów. Służyły one testowaniu, na ile każdy z komponentów SIP posiada w sobie potencjał niezbędny do wywiązania się z roli, jaką mu się w SIP nadaje. Zatem badania lokalnych partnerstw miały dać odpowiedź, czy ten typ organizacji społecznej jest w stanie inspirować i wspierać lokalne przedsiębiorstwa społeczne i czy może być on dla nich, a pośrednio społeczności, w których są one ulokowane, źródłem pomostowego kapitału społecznego. Badania animatorów miały pokazać, czy animacja lokalna jako instrument budowy potencjału społeczności, w tym podnoszenia jej kapitału społecznego, w polskiej rzeczywistości się sprawdza. Warto w tym miejscu podkreślić, iż próbowany w ramach projektu „liskowskiego” model animacji jeszcze nie był w Polsce praktykowany. W końcu badania kadry zarządzającej i pracowników przedsiębiorstw podjęto po to, by oszacować ich społeczną i ekonomiczną efektywność oraz stopień zakorzenienia. W każdym badaniu zwracano także uwagę na wzajemne relacje pomiędzy partnerstwem, animatorem i przedsiębiorstwem.

W związku z powyższymi rozstrzygnięciami przyjęto reguły wnioskowania, zgodnie z którymi odrzucenie SIP wchodziłoby w grę, gdyby się okazało, że:

- ♦ powstałe w ramach projektu BnL partnerstwa lokalne nie były w stanie:
a/ doprowadzić do uruchomienia przedsiębiorstw społecznych; b/ osiągać celów wymagających wywołania efektu synergii;

i/lub

- ♦ prowadzona w lokalnych społecznościach animacja nie doprowadziła do rozbudowy ich potencjału społecznego, a w szczególności podniesienia poziomu pomostowego kapitału społecznego;

i/lub

- ♦ powstałe przedsiębiorstwa nie posiadały w znaczący sposób cech przedsiębiorstwa społecznego zakorzenionego w społeczności lokalnej.

Wyniki badań empirycznych i wynikające z nich wnioski

Wszystkie lokalne partnerstwa wykazały się niezbędnym do uruchomienia przedsiębiorstw społecznych poziomem sprawności działania i skuteczności. W różnym stopniu natomiast osiągnięte przez nie rezultaty uzyskane zostały dzięki wywołaniu efektu synergii. Bez wątpienia przynajmniej w jednym przypadku (partnerstwo ełckie), gdyby nie synergia, nie doszłoby do uruchomienia przedsiębiorstw; nie można przy tym wykluczyć, iż w sposób mniej wyrazisty pojawiła się ona także w działaniach innych partnerstw. Wydaje się, że nie był to zły wynik zważywszy, iż decyzja dotycząca stopnia, w jakim podmioty działające zechcą polegać na synergii — przyjmując, iż bez niej nie da się osiągnąć celu — dokonywała się w trakcie definiowania i operacjonalizacji celów, co miało miejsce w fazie planowania. W gruncie rzeczy podjęcie takiej decyzji wymagało bardzo wysokiego poziomu wzajemnego zaufania. Zrozumiałe, iż w sytuacji istnienia odpowiedzialności finansowej wybór sposobu i celu działania jest efektem racjonalnej analizy wielu czynników, które mogą mieć wpływ na ostateczny rezultat. Zatem może się okazać, że prost-

sza i pewniejsza droga do sukcesu to ta, która synergii nie wymaga/wymusza. W sytuacji, gdy podmioty działające decydują się na uzależnienie sukcesu od wywołania synergii, poziom ryzyka oczywiście podnosi się.

Zatem wypada przyjąć, iż wynik testu partnerstw lokalnych wypadł pozytywnie w tym sensie, iż pokazał, że w polskiej rzeczywistości politycznej i społeczno-kulturowej mogą powstawać partnerstwa rzeczywiste (a nie tylko nominalne, jak mógłby się spodziewać zwolennik hipotezy przemocy strukturalnej). Warto zauważyć, iż wnioski te potwierdzają także wyniki innych badań prowadzonych w ramach projektu BnL (Bogacz-Wojtanowska 2008).

Taki wynik testu jest oczywiście bardzo istotny z punktu widzenia SIP. Oznacza on, iż po partnerstwach lokalnych zasadnie można oczekiwać wywiązywania się z przypisanej im roli: wnosząc zasoby, których w zaniedbanych społecznościach wiejskich jest całkowity brak lub niedostatek, są one w stanie skutecznie inspirować i/lub wspierać proces zakładania w nich przedsiębiorstw społecznych. Rola ta zakłada także, iż lokalne partnerstwa, także później po ich uruchomieniu, będą dla przedsiębiorstw społecznych, a pośrednio społeczności, w których są one ulokowane, źródłem wsparcia i „dostarczycielem” pomostowego kapitału społecznego — ogniwiem, poprzez które przedsiębiorstwo i społeczność włączają się w szersze sieci. Zbyt wcześnie, by ocenić, na ile ten komponent roli partnerstw zostanie przez nie podjęty. Warto jednak zauważyć, iż obserwacje prowadzone już po zamknięciu procedury badawczej wskazywały, iż tam, gdzie taka potrzeba występuje dawni partnerzy, a przynajmniej ich część, działając w takiej samej lub zmienionej konfiguracji, zdają się z niego wywiązywać.

Test animacji lokalnej jako metody rozbudowy potencjału lokalnych społeczności, w tym przede wszystkim podnoszenia poziomu ich kapitału pomostowego, dał wynik jednoznacznie pozytywny. Zebrane w toku projektu doświadczenia stały się nawet podstawą do skonstruowania *modelu animacji lokalnej*, który wydaje się jest jednym z ważniejszych, choć nieplanowanych, rezultatów całego projektu. (Kaźmierczak 2008d).

Warto zauważyć, iż w rezultacie prowadzonej stosunkowo krótko pracy animacyjnej, w każdej z objętych nią społeczności zawiązały się lokalne stowarzyszenia. Każde z nich tworzyło nowe relacje i powiązania wewnątrz społeczności, nawiązywało także kontakty zewnętrzne. Podnosił się zatem

poziom kapitału pomostowego. Już w procesie ich powstawania zaktywizowała się część członków społeczności, spośród których ujawnili się nowi lokalni liderzy. Dla aktywnych uczestnictwo w podejmowanych działaniach oznaczało zdobywanie nowych doświadczeń i umiejętności. Dla nieaktywnych już samo obserwowanie nowych inicjatyw mogło być nieznanym dotąd doświadczeniem.

Wypada podkreślić, iż w sześciu (na siedem) społecznościach przed podjęciem animacji nie było żadnej (albo żadnej działającej) organizacji, która mogłaby wyrażać i realizować interesy i potrzeby ich mieszkańców, która — innymi słowy — byłaby w stanie facylitować proces krystalizacji lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Zatem w społecznościach tych, można zasadnie sądzić, osiągnięty (lub prawie osiągnięty) został pewien progowy poziom potencjału, który warunkuje ich zdolność do podmiotowości.⁶

Wobec powyższego nie ma najmniejszych przeszkód, by traktować animację lokalną jako integralny komponent SIP i uznać jej wartość jako właściwej i skutecznej metody podnoszenia poziomu kapitału pomostowego lokalnej społeczności i budowy jej społecznego potencjału. Nie można jednak pominąć faktu, iż większość lokalnych partnerstw związanych w projekcie „liskowskim” oparła się animatorowi. Tymczasem SIP wymaga, by relacje animator — partnerstwo były co najmniej takie, jakie miały miejsce w przypadku partnerstwa ełckiego. Kluczowe w tej sytuacji jest pytanie o źródła oporu, który wystąpił.

Pierwsze to z pewnością fakt, iż w praktykowanym do tej pory stylu działania kluczowych członków partnerstw animacja lokalna nie była stosowana, stąd nieuwzględnienie roli animatora w przyjętym planie działania oraz — uzasadniona skądinąd — obawa, iż może się on okazać nie tyle pomocą, co przeszkodą w procesie zakładania przedsiębiorstw. Drugie to nowość animacji rozumianej tak, jak to zostało zdefiniowane w założeniach projektu. Opór się pojawił, i nieuchronnie musiało to chyba nastąpić, bowiem członkowie partnerstw nie mieli uprzednich doświadczeń z animacją lokalną, stąd

⁶Empiryczne podstawy do tego typu szacunków dały badania opublikowane w: T. Kaźmierczak, K. Hernik (red.) *Społeczność lokalna w działaniu*, ISP, Warszawa 2008.

zasadnicza trudność w zrozumieniu roli animatora i wyobrazeniu sobie, co też miałby on w konkretnej rzeczywistości robić.

Jeśli rozumowanie to jest trafne, a nie ma powodów sądzić, że nie jest, to ujawniony w badaniach stosunek partnerstw do animatorów nie ma — nazwijmy to — strukturalnego charakteru, ale raczej sytuacyjny, a zatem może ulec zmianie. Powodzenie pracy animacyjnej prowadzonej w ramach projektu „liskowskiego” dostarcza argumentów i ilustracji, które w przyszłości mogą wskazane powyżej źródła oporu, jeśli nie usunąć, to z pewnością osłabić.

Wszystkie utworzone w wyniku aktywności lokalnych partnerstw przedsiębiorstwa są przedsiębiorstwami społecznymi; wyraźnie zdefiniowany jest ich profil ekonomiczny i misja społeczna. Jest także duża szansa na to, by w obu tych płaszczyznach osiągnęły one niezbędny poziom efektywności. Co warto podkreślić, wyjątkowo często ich forma prawna (spółka) odbiegała od stosowanych w polskiej praktyce ekonomii społecznej rozwiązań — za standard uznaje się na ogół formę spółdzielni socjalnej. Świadczyć to może o rzeczywiście bardzo starannym zaprojektowaniu każdego z przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia SIP istotne jednak jest nie każde przedsiębiorstwo społeczne, ale pewien szczególny jego typ, mianowicie *przedsiębiorstwo społeczne zakorzenione w społeczności lokalnej*. Zakłada się bowiem, iż to właśnie od stopnia zakorzenienia przedsiębiorstwa społecznego zależy, czy i z jaką dynamiką będzie ono w stanie transformować kapitał społeczny w inne rodzaje kapitałów i uruchamiać procesy lokalnego rozwoju. W ramach przeprowadzonych prac studyjno-badawczych zweryfikowanie tej hipotezy nie było możliwe z prostego, ale nie do ominięcia, powodu: pojawienie się zakładanych efektów wymaga czasu. Jak na razie przeprowadzona analiza nowopowstałych przedsiębiorstw dowodzi jednego: konstrukcja *przedsiębiorstwa społecznego zakorzenionego w społeczności lokalnej* nie jest empirycznie pusta.

Wobec powyższego wynik testu przedsiębiorstw społecznych, podobnie jak to miało miejsce w przypadku testu partnerstw i animacji, także należy uznać za pomyślny. Zatem — odnosząc się do kwestii postawionej wcześniej — wypada przyjąć, iż wyniki przeprowadzonych badań nie dają podstaw do odrzucenia SIP. Czy zatem istnieją dostatecznie mocne podstawy, by pod-

nieść rangę SIP — potraktować ją jako uzasadniony naukowo wzór działań praktycznych, tj. jako swoistą technologię zmiany społecznej?

Status Strategii Interwencji Partnerskiej w świetle metodologii *intervention research*

Odpowiedź na powyższe pytanie jest jednoznaczna: jeszcze nie. To, co udało się w ramach projektu BnL wypracować to dopiero (tylko? aż?) prototyp, na więcej czas trwania projektu i obowiązujące w nim zasady nie dawały szans. Jaka zatem powinna być dalsza kolej rzeczy, by SIP osiągnęła kształt, który uzasadniałby jej upowszechnianie i wdrażanie jako instrumentu lokalnej polityki publicznej gwarantującej bardzo wysokie prawdopodobieństwo skuteczności?

Pierwszą pełną metodologię *intervention research* (tzw. model *D&D: Design&Development*) wypracowali na początku lat 90. J. Rothman i E.J. Thomas (Rothman, Thomas 1994). Ich zdaniem badania tego typu zawierają się w 6 fazach: (1) klaryfikacja problemu lub celu, wobec którego interwencja ma być wypracowana; (2) gromadzenie informacji i ich synteza; (3) konstruowanie projektu interwencji; (4) rozwijanie projektu w toku szeregu testów pilotażowych; (5) ewaluacja — rygorystyczne metodologicznie testowanie efektywności i skuteczności projektu interwencji, skutkujące ewentualnymi dalszymi pracami nad projektem; (6) upowszechnienie.

Patrząc na projekt BnL przez pryzmat powyższej propozycji, widać, iż skończył się on tam, gdzie jest początek fazy testów pilotażowych, w trakcie której następuje weryfikacja przyjętego w projekcie interwencji podejścia (kierunku) oraz zbieranie informacji służących jego dopracowywaniu. Faza ta w istocie polega na żmudnym zbieraniu danych pochodzących z wielokrotnych wdrożeń w warunkach pozwalających na kontrolę zmiennych. Ma ona też krytyczne znaczenie dla ostatecznej wartości testowanego produktu, jest ona tym wyższa, im rzetelniejsze są pilotażowe wdrożenia. Te zaś potrzebują czasu i pieniędzy. Rzecz w tym, że wymaganiami tym bardzo jest trudno sprostać — znaleźć instytucjonalne warunki do prowadzenia pilota-

zu i źródło ich (czasem kilkuletniego) finansowania. Bez wątpienia to jeden z głównych powodów słabego rozwoju społecznych nauk praktycznych.

Co zatem należałoby zrobić, by SIP stała się gotową do praktykowania technologią? Odpowiedź jest prosta: poddać szeregom próbnych wdrożeń w warunkach pozwalających na kontrolę zmiennych. Poniżej garść refleksji, które warto byłoby wziąć pod uwagę projektując kolejne testy:

1. Bez wątpienia SIP, jako typ złożonego działania opartego na współpracy, będzie się lepiej sprawdzała w tych środowiskach społeczno-kulturowych, w których gotowość/łatwość/zdolność do zawiązywania poziomych relacji współpracy jest większa; trudniej natomiast będzie tam, gdzie takiej gotowości/łatwości/zdolności jest mniej.

Wydaje się, że kwestia ta ma związek z tzw. negatywnym kapitałem społecznym (jego ciemnymi stronami), czyli silnie krepującymi więziami wytwarzanymi przez poziome, „wiązące”, formy tego kapitału. Badania pokazują, iż gotowości/łatwości/zdolności do zawiązywania poziomych relacji współpracy zdaje się być więcej na Warmii i Mazurach i mniej na Lubelszczyźnie, odwrotnie natomiast jest z kapitałem wiążącym, którego jest więcej na Lubelszczyźnie, a mniej na Warmii i Mazurach. Ten stan rzeczy ma swoje implikacje teoretyczne, zachęca np. do sformułowania hipotezy dotyczącej współzależności kapitału pomostowego i wiążącego; mówi ona, że kapitał wiążący, jak zły pieniądz, który na rynku wypiera dobry, blokuje w życiu społeczności rozwój kapitału pomostowego. W tym jednak miejscu istotniejsze są implikacje praktyczne. Pojawia się mianowicie pytanie, co robić z negatywnym kapitałem społecznym? Jak na razie dobrej odpowiedzi na nie ma. Niezależnie wszakże, czy i kiedy taka odpowiedź się znajdzie, warto zacząć od tego, od czego zaczyna się rozwiązywanie każdego problemu: uświadomienia sobie, że on jest. By jakiś problem trafił do tzw. świadomości społecznej, konieczne jest wprowadzenie go do dyskursu publicznego, trzeba po prostu o nim mówić. W przypadku wdrażania strategii interwencji partnerskiej dobrze, by świadomość kłopotów i trudności z poziomą współpracą była obecna w mikroskali, wśród podmiotów podejmujących działania. Pozwoliłoby to zwrócić szczególną uwagę na poziome relacje współpracy.

2. Każda lokalna inicjatywa, także z zakresu ekonomii społecznej, ma optymalne warunki rozwoju wówczas, gdy opiera się na partnerskiej relacji

lokalnej władzy publicznej i lokalnego społeczeństwa obywatelskiego (szerzej na ten temat: Kaźmierczak 2008c).

Do partnerskiej współpracy ze strukturami lokalnego społeczeństwa obywatelskiego zdolna jest ta władza publiczna, którą charakteryzuje otwartość i gotowość samoograniczenia się, tj. pozostawienia w przestrzeni publicznej obszarów, za które odpowiadać mogą organizacje lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Niestety niewiele można zrobić z władzą lokalną, która tych zdolności nie posiada.

Do partnerskiej współpracy z lokalną władzą publiczną zdolna jest ta społeczność, która jest w stanie wykształcić z siebie lokalne społeczeństwo obywatelskie. To zaś jest możliwe wtedy, gdy poziom potencjału społeczności, rozumianego jako zespół powiązanych czynników składających się na właściwy jej poziom kapitału ludzkiego, społecznego i zasobów instytucjonalnych, przekroczy pewien progowy poziom. Rzecz w tym, że potencjał społeczności, w tym jego kluczowy element: pomostowy kapitał społeczny, można rozbudowywać. Swą skuteczność w tym względzie udowodniła animacja lokalna. Zatem jeśliby SIP miała być wdrażana w społeczności o zbyt niskim poziomie potencjału — a tak być nawet powinno, bowiem intencjonalnie SIP adresowany jest do takich społeczności — wydaje się konieczne, by moment zaktywizowania się lokalnego partnerstwa był poprzedzony dostatecznie długim okresem pracy animacyjnej. Wydaje się wręcz, iż animacja lokalna powinna z zasady rozpoczynać sekwencję działań niezbędną dla pełnego wdrożenia SIP i osiągnięcia przyświecających jej celów.

3. Misją społeczną *zakorzonego przedsiębiorstwa społecznego* jest pobudzanie lokalnego rozwoju. Przedsiębiorstwo to jednak musi wykazać się także rentownością ekonomiczną. To bowiem stanowi o jego wiarygodności i atrakcyjności oraz warunkuje zdolności gratyfikacyjne. Kluczowe zatem jest przygotowanie takiego biznesplanu, w którym oba te aspekty, społeczny i ekonomiczny, byłyby w sposób optymalny połączone. Ważna jest także forma prawna przedsiębiorstwa. W pewnych okolicznościach bowiem jego (nieodpowiednia) formuła może w sposób istotny (negatywny) rzutować na poziom efektywności (por. Dobrowolska, J. Leszczyńska 2008). Wydaje się, że dla zakorzonego przedsiębiorstwa społecznego właściwsze są partycypacyjne formy gospodarowania.

4. Warunkiem skuteczności SIP jest także sprawne działanie partnerstwo lokalne. W projekcie BnL nie stawiano sobie pytania, jakie powinno ono być. Przede wszystkim dlatego, że w zasadzie odpowiedź na to pytanie jest znana; wypracowane są także procedury konstruowania partnerstw, wystarczy sięgnąć do literatury przedmiotu. Nie rozwijając zatem wątku zauważmy jedynie, iż partnerstwo SIP-owskie, oprócz własności które powinno charakteryzować każde partnerstwo: odpowiedniego składu, zaangażowania interesariuszy, sprawnej organizacji pracy i sprawnej koordynacji/zarządzania, dostępu do zasobów, powinno posiadać pewną szczególną cechę — powiązania sieciowe, w które włączona zostanie „rozwijana” społeczność.

Literatura

- Bliziński, W. (2003) *Wspomnienia z mego życia i pracy*, Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Kalisz.
- Bliziński, W. (2005) *Przyszedłem wam przychylić nieba i chleba. Listy, rękopisy, wystąpienia*, Edytor, Kalisz.
- Bogacz-Wojtanowska, E. (2008) *Tworzenie sieci — budowanie partnerstwa Gościniec*, [w:] T. Kaźmierczak, K. Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu*, ISP, Warszawa.
- Bukraba-Rylska, I. (2007) *Przedsiębiorczość społeczna w Polsce dwudziestolecia międzywojennego — przykłady*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, ISP, Warszawa.
- Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S., Vidal, A. (2007) *Budowanie potencjału społeczności lokalnej*, [w:] T. Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej*, ISP, Warszawa.
- Dobrowolska, A., Leszczyńska, J. (2008) „Dolina Strugu” — w laboratorium współpracy partnerskiej, [w:] T. Kaźmierczak, K. Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu*, ISP, Warszawa.
- Fraser, M. W., Galinsky, M. J. (2010) *Steps in Intervention Research: Designing and Developing Social Programs*, „Research on Social Work Practice”, vol. 20(5).
- Gasparski, W. (1993) *Naukowa wiedza praktyczna i jej tworzenie*, „Prakseologia”, nr 1–2/1993.

- Rothman, J., Thomas, E. J. (red.) (1994) *Intervention research: Design and development for human services*, Haworth Press, New York.
- Kaźmierczak, T. (red.) (2008a) *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, ISP, Warszawa.
- Kaźmierczak, T., Hernik, K. (red.) (2008b) *Spółeczność lokalna w działaniu*, ISP, Warszawa.
- Kaźmierczak, T. (2008c) *Spółeczność lokalna w działaniu — refleksje i hipotezy*, [w:] T. Kaźmierczak, K. Hernik (red.), *Spółeczność lokalna w działaniu*, ISP, Warszawa.
- Kaźmierczak, T. (2008d) *Model animacji lokalnej wypracowany w projekcie „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej — budujemy nowy Lisków”*, [w:] T. Kaźmierczak (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, ISP, Warszawa.
- Podgórecki, A. (1962) *Charakterystyka nauk praktycznych*, PWN, Warszawa.
- Putnam, R. D. (1993) *The Prosperous Community. Social Capital and Public Life*, „The American Prospect”, nr 13.
- Rothman, J. (1975) *Three Models of Community Organization Practice*, [w:] R. Kramer, H. Specht, *Readings in Community Organization Practice*, Prentice-Hall.
- Serafin, R., Kazior, B., Jarzębska, A. (2005) *Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania. Praktyczny poradnik*, FPdŚ, Kraków.
- Woolcock, M. (2001) *The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes*, ISUMA, „The Canadian Journal of Policy Research”, vol. 30, nr 2.
- Zybała, A. (2013) *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa.

Polityka społeczna, ekonomiczna i gospodarcza

MAGDALENA ARCZEWSKA¹

Polityka obywatelska (polityka publiczna wobec społeczeństwa obywatelskiego)

Perspektywa historyczna

Politykę obywatelską a właściwie politykę publiczną wobec społeczeństwa obywatelskiego można definiować jako dział realizowanej przez państwo polityki publicznej, która polega na tworzeniu formalnoprawnych reguł mających na celu organizowanie stosunków obywateli zrzeszających się bądź działających dla realizacji jakiejś idei z państwem i jego instytucjami. Definicja ta wymaga zoperacjonalizowania kilku dalszych pojęć, mianowicie pojęcia „społeczeństwa obywatelskiego”, „wspólnoty” i „zrzeszenia”. Idea społeczeństwa obywatelskiego wywodzi się z klasycznej tradycji republikańskiej, zapoczątkowanej przez Arystotelesa i kontynuowanej w Rzymie, do której ideałów sięgali także myśliciele włoskiego renesansu i wczesno nowoczesnej myśli politycznej. Pierwotnie społeczeństwo obywatelskie oznaczało etyczno-polityczną wspólnotę wolnych obywateli pod rządami prawa, w której realizuje się cel (*telos*) człowieka rozumianego jako istotna polityczna (*politykon zoon*) (K. Sowa 1988: 34–35).

¹ Dr Magdalena Arczewska jest członkiem Zakładu Profilaktycznych Funkcji Polityki Społecznej Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: magdalena.arczewska@uw.edu.pl

Stwierdzenie, że człowiek jest istotą społeczną wywodzi się z myśli filozoficznej Arystotelesa. Twierdził on bowiem, że ze swej natury jest on przeznaczony do życia w państwie. Jego zdaniem, w interesie jednostki jest to, aby społeczeństwo było zintegrowaną całością. Arystotelesowskie państwo jest źródłem praw będących ekspresją obyczajową, zatem nie jest ono sztucznym tworem, ale naturalnym rezultatem, a instytucje mają swe podstawy w zaangażowaniu konkretnych jednostek, o które dba państwo. Obywatelskość w ujęciu Arystotelesa to nieustanne cywilne zaangażowanie. Polityka, czyli zdolność do rządzenia i bycia rządzonym była dla Arystotelesa dobrem samym w sobie, publicznym dobrem wspólnoty, a to oznaczało, że obywatelstwo nie było środkiem do tego aby być wolnym, ale sposobem bycia wolnym (Aristoteles 2001: 27).

Z kolei w filozofii rzymskiej społeczeństwo obywatelskie było sferą rozumu i sprawiedliwości, obywatelskiego uczestnictwa w życiu wspólnoty politycznej opartej na uniwersalistycznym rozumieniu obywatelstwa, któremu jednakże nie było obce przekonanie o sile interesów prywatnych. Republika nie miała być idealną formą ustroju, lecz rzeczą ludzką, urzeczywistnieniem potencji zawartych w naturze człowieka, ale także rezultatem wysiłku, dzięki czemu stawała się rzeczą wspólną. Zatem u zarania tradycji republikańskiej społeczeństwo obywatelskie rozumiano jako wspólnotę obywateli w dosłownym tego słowa znaczeniu. Pojęcie obywatelstwa wiązało się nie tylko z przynależnością do wspólnoty, ale także opierało się na czynnym uczestnictwie w jej życiu politycznym, w podejmowaniu decyzji dotyczących całej zbiorowości oraz odpowiedzialności za dobro wspólne (D. Pietrzyk-Reeves 2012: 24).

W średniowieczu społeczeństwo obywatelskie było pojmowane jako wspólnota ziemiska w odróżnieniu od wspólnoty niebieskiej lub jako organizm składający się z różnorodnych grup i wspólnot zarówno w obrębie Kościoła, jak i poza nim, które jednoczyła miłość do Boga oraz wspólny cel — osiągnięcie zbawienia. Dla włoskich humanistów końca XIV wieku i początku XV wieku, kluczową kwestią było strzeżenie wolności oraz rozpoznawanie jej zagrożeń. Zasadniczym zaś problemem było godzenie praw obywateli z dobrem wspólnoty. Myślenie o społeczeństwie i państwie jako bytach oddzielnych pojawiło się dopiero wraz z filozofią liberalną. Zgodnie z nią, na-

stępuje rozdzielenie tego co polityczne, przynależne do dziedziny państwa i tego, co społeczne lub cywilne, przynależne do sfery społecznej. W tym spojrzeniu jednostka wyłania się ze społeczeństwa, nie jest już postrzegana przez pryzmat wspólnoty do której należy, a jej uprawnienia nie są kojarzone z wyborem tego, co prawne i słuszne, lecz z możliwością swobodnego działania. W modelu republikańskim człowiek był postrzegany przez pryzmat wspólnoty, której dobro jest celem nadrzędnym. Status obywatela wiązał się z obowiązkiem troski o dobro publiczne, a nie uprawnienia jednostki. Jak wskazuje D. Pietrzyk-Reeves tradycje republikańska i liberalna nie są przeciwstawne, ponieważ tradycja liberalna wyrasta z tradycji republikańskiej. Liberalnym ideałem staje się wolność indywidualna lub prywatna oznaczająca sferę uprawnień jednostki chronionych przed naruszeniami ze strony władzy politycznej. Zakorzenie liberalnej tradycji społeczeństwa obywatelskiego poprzedził rozwój własności prywatnej i gospodarki rynkowej, komercjalizacja pracy i kapitału oraz wydarzenia polityczne — rewolucja angielska, a następnie amerykańska i francuska (D. Pietrzyk-Reeves 2012: 52–58).

Idea społeczeństwa obywatelskiego, jaką wykształciła indywidualistyczna tradycja liberalna stała się w XIX wieku naturalnym podłożem rozwoju demokratycznego ustroju przedstawicielskiego, którego wiodącym teoretykiem był Alexis de Tocqueville. Autor *O demokracji w Ameryce*, które to dzieło zaliczane jest do kanonu literatury socjologicznej, uważany jest za pierwszego teoretyka społeczeństwa obywatelskiego. Tocqueville posługiwał się trójdzielny modelem na opisanie porządku społecznego, obejmującego państwo, społeczeństwo polityczne oraz społeczeństwo obywatelskie. Poglądy na życie społeczne Tocqueville'a bliskie są socjologicznemu determinizmowi (P. Weryński 2008: 138). Społeczeństwo obywatelskie było dla niego sferą aktywności obywateli, ale także sferą stowarzyszeń i zrzeszeń o charakterze wykraczających poza prywatne interesy jednostki. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego oznacza w ujęciu Tocqueville'a arenę życia społecznego i politycznego obywateli, przestrzeń aktywnego zaangażowania i uczestnictwa, którego najmocniejszą podstawą jest sztuka stowarzyszenia się (P. Załęski 2012: 72). Społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje dobrze w społeczeństwie demokratycznym dopiero wtedy, gdy towarzyszą mu jed-

nolite prawodawstwo oraz wolne instytucje i władza centralna (D. Pietrzyk-Reeves 2012: 98).

Idea społeczeństwa obywatelskiego w dzisiejszym rozumieniu odsyła do dwóch tradycji myśli politycznej, w których jest zakorzeniona: wywodzącej się od Arystotelesa klasycznej tradycji republikańskiej oraz zapoczątkowanej przez Johna Locke'a w XVII w. indywidualistycznej tradycji liberalnej. Społeczeństwo obywatelskie jest dziś najczęściej pojmowane jako sfera dobrowolnych stowarzyszeń, organizacji, ruchów, przedsięwzięć, które kreują więzi zaufania i solidarności, służąc realizacji wielorakich celów wspólnych. Jest to przestrzeń obywatelska będąca miejscem współdziałania z innymi — sferą relacji ludzi, którzy dzięki podzielanym wartościom i postawom chętnie angażują się w działalność związaną z podejmowaniem odpowiedzialności za wspólne sprawy. Społeczeństwo obywatelskie jest zatem sferą solidarności, współdziałania i współdecydowania (D. Pietrzyk-Reeves 2006).

Współcześnie istnieje wiele określeń terminu społeczeństwo obywatelskie. Można je rozumieć między innymi jako przestrzeń rozciągającą się między rodziną, państwem i rynkiem, w której działają oddolne organizacje społeczne. Społeczeństwo obywatelskie obejmuje dwa obszary obywatelskiej aktywności grupowej — działalność organizacji pozarządowych, wspólnot lokalnych i samorządowych, nieformalnych grup i ruchów społecznych oraz świadomość obywatelską. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są uznawane za najlepsze podłoże rozwoju współczesnej demokracji. Stanowią one nie tylko wzmocnienie i urzeczywistnienie prawa obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym, ale również umożliwiają właściwe wypełnianie ról społecznych oraz samorealizację we wszystkich sferach życia. Pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” stało się pod koniec XX wieku przedmiotem szerokiej dyskusji angażującej myślicieli, teoretyków i działaczy politycznych. Jest to kategoria o bogatej tradycji filozoficznej. Idea społeczeństwa obywatelskiego może być traktowana bądź jako kategoria normatywna, bądź opisowa, wskazująca na określony typ organizacji społecznej. Jako kategoria normatywna koncepcja społeczeństwa obywatelskiego ma na celu wskazanie na pewien ideał porządku społecznego, odpowiedź na pytanie o naturę dobrego ładu społeczno-politycznego. Współcześnie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego funkcjonuje jako hasło ruchów społecznych i partii politycznych, jako

kategoria analityczna używana w szczególności przez socjologów w celu opisanie i wyjaśnienia pewnych zjawisk społecznych wreszcie, jako filozoficzna koncepcja normatywna, rozumiana niekiedy jako ideał etyczny, wyobrażenie porządku społecznego o charakterze normatywnym (D. Pietrzyk-Reeves 2012: 6–9). Wreszcie, społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo, które charakteryzuje nastawienie na dialog, gotowość do kompromisów, akceptacja dla różnorodności oraz koncentracja na dobru wspólnym (W. Szymczak 2008: 152).

Z powyższych rozważań wyraźnie wyłaniają się dwa pojęcia: „wspólnota” (*community*) i „zrzeszenie” (*associations*). Ich teoretycznego przeciwstawienia dokonał Robert MacIver, jednak zagadnienie odmienności tych dwóch typów grup społecznych pojawia się już u klasyków socjologii. Można wskazać tu kategorie solidarności mechanicznej i organicznej u Emila Durkheima oraz podział grup społecznych na wspólnoty (*Gemeinschaften*) i zrzeszenie (*Gesellschaften*) u Ferdynanda Tönniesa. *Gemeinschaft* to rodzaj stosunków społecznych oparty przede wszystkim na „woli organicznej” opartej głównie na emocjach. *Gesellschaft* to rodzaj stosunków społecznych o charakterze formalno-rzeczowym, opartych na „woli arbitralnej”, na racjonalnej kalkulacji, umowie i wymianie (regulowanych przez formalne prawo). Innymi słowy, wspólnota była jednoczona spajającą wolą swoich członków, decydującą o bezpośredniości stosunków w niej zachodzących. Natomiast zrzeszenie integrowało się na podstawie woli racjonalnej bądź arbitralnej, decydującej o formalnym i nieosobowym charakterze więzów społecznych, które były kształtowane przez jednostki różniące się coraz bardziej w zakresie środków i celów. Socjologowie zajmujący się tematyką zrzeszeń zgodnie podkreślają że zasadniczą funkcją zrzeszeń jest zbiorowe dążenie do osiągnięcia celów. MacIver pisze, że zrzeszenia są narzędziami czy też środkami do osiągnięcia celów i wymienia on trzy sposoby osiągnięcia celów: w walce i we współdziałaniu, które prowadzi do powstania zrzeszenia (K. Sowa 1988: 20–21).

Zrzeszenie jest najbardziej złożonym typem grupy społecznej, charakteryzujący się świadomością grupową, istnieniem stosunków społecznych i organizacji społecznej. Zrzeszenia, które mają trwale uregulowane stosunki z otoczeniem społecznym stanowią zrzeszenia publiczne. Z kolei zrzeszenia publiczne formalne to te, które mają prawnie uregulowane stosunki z oto-

czeniu społecznym. Te właśnie zrzeszenia mają zwykle też sformalizowany układ stosunków wewnętrznych lub przynajmniej przejawiają tendencję do formalizowania tego układu. Na gruncie nauk prawnych pojęciu stowarzyszenia nadaje się znaczenie jeszcze węższe. Przede wszystkim nie obejmuje się nim takich podmiotów jak związki zawodowe czy spółdzielnie, wskazując na ich odmienny charakter i cele działania. Jak wskazuje K. Sowa, współcześnie zrzeszenia publiczne to w głównej mierze stowarzyszenia, których stosunki z otoczeniem społecznym jest uregulowane prawnie (K. Sowa 1988: 28–29).

Analiza polityki obywatelskiej jako jednej z polityk publicznych państwa będzie tu ograniczona do jednego z obszarów obywatelskiej aktywności grupowej — do działalności organizacji pozarządowych, a zatem wspomnianych już stowarzyszeń oraz fundacji, które są drugą pod względem liczebności w Polsce kategorią podmiotów zaliczanych do trzeciego sektora. Określenie „organizacje pozarządowe” jest tłumaczeniem angielskiego terminu *non-governmental organizations*. W języku polskim istnieją również inne używane zamiennie określenia, takie jak organizacje społeczne czy organizacje obywatelskie. Również na świecie używa się bardzo różnych określeń, na przykład *voluntary organizations* (organizacje dobrowolne), *non-profit organizations* (organizacje nienastawione na zysk), *civil organizations* (organizacje obywatelskie). Jednak mówiąc o organizacjach pozarządowych, należy wyjść od szerszego określenia używanego w Polsce, będącego również tłumaczeniem terminu anglojęzycznego, który powszechnie zaczął być używany na świecie z początkiem lat 70. XX wieku. Chodzi o termin trzeci sektor (ang. *Third Sector*), którym powszechnie określa się wszystkie formy działań społecznych mieszczące się pomiędzy państwem (pierwszy sektor), a rynkiem (drugi sektor). Wśród nich znajdują się również organizacje pozarządowe (M. Arczevska 2009: 15–19). Autorka używa tych terminów w tekście zamiennie.

Kształtowanie się polityki obywatelskiej

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że fundacje i stowarzyszenia stanowią współcześnie rdzeń społeczeństwa obywatelskiego, definiowanego

jako przestrzeń, rozciągającą się między rodziną, państwem i rynkiem, w której funkcjonują oddolne organizacje społeczne (A. Wiktorska-Święcka 2007: 17–25). W tej przestrzeni obywatele prowadzą działania, polegające na wypracowywaniu rozwiązań problemów społecznych, które następnie można traktować jako dobro wspólne. Społeczeństwo obywatelskie tworzą ludzie, mający poczucie odpowiedzialności za to, co się wokół nich dzieje i aktywnie starają się wpłynąć na kształt otaczającej ich rzeczywistości społecznej, gospodarczej i politycznej (H. Izdebski 2001: 41).

E. Leś wskazuje, że w zachodnim kręgu kulturowym aktywność organizacji społecznych nie jest charakterystyczna dla ostatnich dziesięcioleci, ale ma wielowiekową tradycję. Sektor pozarządowy ma dawno wypracowane rozwiązania prawne w Stanach Zjednoczonych i krajach Europy Zachodniej. Szczególnie inspirującą rolę w historycznym rozwoju i działalności organizacji pozarządowych odegrały idea filantropii, koncepcja nowego liberalizmu, zasada pomocniczości oraz doktryna państwa opiekuńczego. Idea filantropii rozwinęła się pod wpływem tradycji chrześcijańskiej, akcentowała potrzebę zapewnienia opieki wszystkim ubogim w imię miłosierdzia, wyznaczając ówczesnym zrzeszeniom funkcję ratowniczą. Już w średniowieczu Kościół rzymski, zakony, parafie, oraz bractwa religijne oraz władcy feudalni tworzyli pierwsze instytucje zorganizowanej pomocy. Geneza polityki publicznej w tym zakresie wywodzi się więc z działalności dobroczynnej Kościoła oraz religijnych i świeckich towarzystw filantropijnych, a także organizacji samopomocy rzemieślniczej i kupieckiej (E. Leś 2000: 220–221).

Początki fundacji sięgają jednak już prawa rzymskiego, gdy funkcjonowały fundacje niesamodzielne, które stanowiły masy majątkowe powierzone korporacjom (zrzeszeniom osób) lub osobom fizycznym z obowiązkiem przeznaczenia ich na określone cele. W V i VI wieku przekształciły się one w byty samodzielne, umożliwiające realizację określonych zadań niegospodarczych, opartych na majątku przeznaczonym na ten cel przez ich założycieli. Na ziemiach polskich fundacje pojawiły się w XII–XIII wieku. W tym okresie powstawały sieci przytułków dla ubogich w parafiach i fundacje szpitalne. Początkowo, opierały się one na zakonach religijnych, takich jak Szpitalny Zakon Rycerski, nazywany pierwotnie Zgromadzeniem czy też Wspólnotą Świętego Jana. Jest to najstarszy z istniejących obecnie za-

konów rycerskich. Powstał on w XI wieku w Jerozolimie na bazie hospicjum fundacji włoskich kupców z państewka Amalfi. W Polsce Zakon istniał od XII wieku i był nazywany Zakonem Joannitów, Zakonem Szpitalików czy Zakonem Świętego Jana. Joannici prowadzili szpital dla ubogich i wędrowców przy kościele św. Michała, założony w 1170 roku w Poznaniu. W XIII i XIV wieku również osoby świeckie zaczęły powoływać fundacje szpitalne. W 1222 roku Żegota, kasztelan krakowski, ufundował w Sandomierzu kościół i szpital św. Ducha, opiekę nad tymi obiektami powierzył Duchakom, sprowadzonym z Krakowa. Z kolei w XVI i XVII wieku nastąpił rozkwit hojności społeczności na cele kościelne, w tym na prowadzone przy nich szpitale (M. Arczevska 2008: 98–102).

Na XVII wiek i pierwszą połowę XVIII wieku przypada okres intensywnego rozwoju działalności dobroczynnej organizacji społecznych w Europie i początki amerykańskich *voluntary associations*. Ideowe i historyczne ich podstawy wywodzą się z europejskich gmin (szczególnie angielskich protestanckich) przeniesionych następnie przez osadników na grunt amerykański. Organizacje te zainicjowały na Nowym Kontynencie nowy nurt działalności filantropijnej — filantropię świecką. Narodziny świeckich organizacji filantropijnych przypadają na wiek XVII. W 1657 roku powstało Szkockie Towarzystwo Dobroczynne, którego celem była pomoc osadnikom szkockim na zasadach pomocy wzajemnej (E. Leś 2000: 44–45).

Analizując ten proces z perspektywy tworzenia norm prawnych, trzeba wskazać, że w 1601 roku w Wielkiej Brytanii obowiązywały już przepisy będące próbą unormowania działań charytatywnych, podejmowanych dla zaspokajania potrzeb społecznych w różnych dziedzinach życia (G. Magnuszewska-Otulak 1992: 12–93). Z kolei do pierwszych aktów prawnoustrojowych odnoszących się do praw jednostki należy zaliczyć angielską Wielką Kartę Swobód (*Magna Charta Libertatum*) z 1215 roku, Petycję o Prawo (*Petition of Right*) z 1628 roku oraz Deklarację Praw (*Bill of Rights*) z 1689 roku (R. Stawicki 2011: 3). Niemniej jednak, prawo stowarzyszeń jest stosunkowo nową dziedziną prawa. Po raz pierwszy prawo zrzeszania się zostało bowiem wymienione w aktach prawnych tworzących się Stanów Zjednoczonych oraz w dokumentach z czasów Rewolucji Francuskiej z 1789 roku. Począwszy od XIX wieku prawo to było

stosunkowo regulowane w prawodawstwie poszczególnych państw (P. Suski 2011: 17).

Z kolei pierwszym chronologicznie aktem prawa międzynarodowego stanowiącego o prawie zrzeszania się była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Zgromadzenie ONZ dnia 10 grudnia 1948 roku. W art. XX Deklaracji określono bowiem prawo stowarzyszania się w ujęciu pozytywnym (każdy człowiek ma prawo do spokojnego zgromadzenia i stowarzyszania się) oraz negatywnym (nikogo nie można zmusić do należenia do jakiegoś stowarzyszenia). Prawo zrzeszania się uzyskało normatywną treść w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 19 grudnia 1966 roku ratyfikowanym przez Polskę w 1977 roku. Jednak dopiero po przemianach ustrojowych Polska ratyfikowała Protokół fakultatywny do Paktu, który przewiduje możliwość składania indywidualnych skarg do Komitetu Praw Człowieka w Genewie (P. Suski 2011: 84–85).

Przyglądając się współczesnym danym dotyczącym aktywności fundacji, warto odnieść się do wyników badań European Foundation Centre „Research Task Force”, które wskazują, że w 24 krajach członkowskich Unii Europejskiej około 273 tysięcy podmiotów jest określanych jako fundacje, z czego ponad jedna trzecia to fundacje pożytku publicznego. Jednak cechą charakterystyczną europejskiego sektora fundacji jest jego szeroka różnorodność. Prawo regulujące działalność fundacji istotnie różni się w krajach europejskich, a definicja tego pojęcia jest inna w każdym z nich (G. Salole 2009: 28–29).

Polityka obywatelska w Polsce

Termin „organizacje pozarządowe” w prawie krajowym pojawił się w pakiecie ustaw decentralizacyjnych dopiero w 1998 roku oraz w nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym z dnia 10 kwietnia 2001 roku, jednak bez wystarczającego sprecyzowania jego zakresu, jak również bez określenia podstaw stosunków tych organizacji z organami administracji publicznej.

M. Rymusza po 1989 roku wyróżnił trzy zasadnicze fazy ewolucji polityki państwa wobec trzeciego sektora. Pierwsza, to faza budowania przestrzeni dla inicjatyw obywatelskich, z równoczesnym tworzeniem przywilejów dla sformalizowanych form aktywności obywatelskiej (działalność stowarzyszeń i fundacji). Fазie tej towarzyszył dynamiczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego związany z odreagowaniem restrykcji z kresu socjalizmu. W okresie drugiej fazy, występowało deklaratywne wspieranie przez państwo trzeciego sektora przy faktycznym marginalizowaniu jego znaczenia przy podejmowanych wówczas reformach. Fазie tej towarzyszyła stagnacja rozwoju inicjatyw obywatelskich, zwiana między innymi z wyczerpywaniem się możliwości samoorganizacji społeczeństwa w stworzonych w poprzednim okresie warunkach prawnych i finansowych. W фазie trzeciej, w ramach przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określono zasady międzysektorowej współpracy przy próbach biurokratyzacji kontroli organizacji podejmujących współpracę oraz urynkowienia mechanizmów wspierania ze środków publicznych działalności prowadzonej w sferze pożytku publicznego przez podmioty zaliczane do trzeciego sektora (M. Rymusza 2007: 23–24).

Wymaga tu podkreślenia, że przed 2004 roku, a więc przed wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie politykę publiczną wobec społeczeństwa obywatelskiego kształtowały dwie ustawy: ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach oraz ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach. Akty te nie regulowały wszystkich podstawowych kwestii, zarówno ze względów proceduralnych, jak i rozwiązań systemowych. Ważną i pozytywną cechą prac nad ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie była ciągłość, zachowana mimo zmieniających się na przestrzeni lat 1996–2003 ekip rządowych. Uchwalenie przedmiotowej ustawy było doniosłym wydarzeniem w procesie kształtowania polityki obywatelskiej w Polsce, przy aktywnym współudziale środowiska organizacji pozarządowych. Ustawa, której kształt wypracowano w toku szerokich konsultacji społecznych określa bowiem zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe, tryb, reguły i formy zlecenia realizacji zadań publicznych przez administrację publiczną organizacjom pozarządowym, uzyskiwanie przez organizacje statusu organizacji pożytku publicznego oraz nadzór nad ich działalnością, a także wa-

runki wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz korzystania z tych świadczeń (M. Arczewska 2009: 18–20). Zgodnie z art. 5 ustawy, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Współpraca ta odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, w szczególności w formach: zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie; wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego; tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej; umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej; umowy partnerskiej określonej w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

W ocenie autorki, w 2010 rozpoczęła się kolejna, czwarta faza, związana z nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nałożono wówczas na samorząd obowiązek konsultowania z organizacjami uchwalanych programów współpracy. W ocenie autorki w latach 2010–2015 polityka publiczna wobec społeczeństwa obywatelskiego zmierzała w dobrym kierunku. Prowadzone w tym okresie liczne prace w zakresie zmian obowiązujących przepisów, jak na przykład wspomniana już nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 roku czy kluczowa zmiana Prawa o stowarzyszeniach w 2015 roku można stawiać jako przykład modelowego i rzetelnego dialogu międzysektorowego. Konsultacje społeczne w omawianym okresie były oparte na merytorycznej dyskusji i prowadzone zgodnie z zasadą responsywności, a głosy przedstawicieli trzeciego sektora w dużej mierze brano pod uwagę. Po 2015 roku, kiedy to kie-

runek reform polityk publicznych został określony przez zwycięskie w wyborach Prawo i Sprawiedliwość obserwuje się powolny, acz systematyczny demontaż dotychczasowych reguł i wypracowanych mechanizmów odnoszących się do funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz ich współpracy z instytucjami publicznymi, w szczególności szczebla rządowego. Zdaniem autorki rozpoczęła się wówczas piąta faza ewolucji polityki publicznej wobec społeczeństwa obywatelskiego. Na przestrzeni minionych dwóch lat można wskazać przykłady działań, które poddają w wątpliwość realizację jawnej i zrównoważonej polityki w tym zakresie. Do takich posunięć trzeba zaliczyć negatywne zmiany dotyczące funkcjonowania Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, w tym:

- ♦ zawieszenie realizacji projektów wieloletnich realizowanych w ramach FIO;
- ♦ zmianę wyników konkursu FIO na działania systemowe oraz regranting wynikających z oceny ekspertów poprzez strategiczną ocenę ministra;
- ♦ zastosowanie po raz pierwszy w historii konkursu negatywnej oceny strategicznej, nieprzewidzianej w jego Regulaminie wobec trzech organizacji: Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA, Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana oraz Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS;
- ♦ rozwiązanie przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w trybie natychmiastowym umowy z Fundacją Autonomia po przeprowadzeniu jednodniowego monitoringu, bez uzasadnienia merytorycznego oraz bez oparcia w Regulaminie konkursu FIO.

Zdarzeniami, które poddają w wątpliwość realizację jawnej i zrównoważonej polityki publicznej wobec społeczeństwa obywatelskiego są także:

- ♦ Zawieszenie funkcjonowania Rady Organizacji Pozarządowych przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Komitetu Społeczny ds. Paktu dla Kultury;
- ♦ Nieprzejrzysty nabór przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego na partnera do projektu konkursowego „Zmiany w systemie edukacji w Polsce odpowiedzią na oczekiwania społeczne i zmiany gospodarcze”, w ramach Działania 2.16 pod nazwą „Usprawnienie procesu stanowienia prawa Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020”;

- ♦ Odwołanie przez Ministra Środowiska w toku trwającej kadencji Państwowej Rady Ochrony Przyrody;
- ♦ Ogłoszenie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej konkursu na realizację zadania polegającego na prowadzeniu działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego i jego uwarunkowań, kształtowanie przekonań, postaw, zachowań i stylu życia wspierającego zdrowie psychiczne, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu, przeciwdziałanie seksualizacji dzieci i młodzieży — w szczególności przez prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych z 10-dniowym terminem składania ofert oraz terminem realizacji zadania 14 dni roboczych;
- ♦ Przeznaczenie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego czterech dni na konsultacje programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2017;
- ♦ Nie przyjęcie przez Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, wymaganego ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- ♦ Powołanie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej Zespołu ekspertów ds. reformy edukacji, bez wskazania podstawy prawnej w postaci zarządzenia lub regulaminu wskazującego na sposób powołania ekspertów oraz trybu ich prac i zakresu zadań.

Powyższe nieprawidłowości zostały odnotowywane i szczegółowo opisane w internetowym Repozytorium prowadzonym przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, które szczegółowo dokumentuje nieprawidłowości lub nieprzejrzyste decyzje władzy dotyczące konkursów grantowych ogłaszanych przez ministerstwa, powoływania i odwoływania członków społecznych ciał doradczych, ciał dialogu, ciał eksperckich, tworzenia programów współpracy ministerstw z organizacjami pozarządowymi i innych naruszeń zasady partnerstwa i pomocniczości w relacjach trzeci sektor — rząd. Powyższe działania nie wyczerpują jednak trwającego procesu dekonstrukcji polityki obywatelskiej w Polsce. Otóż dnia 15 września 2017 roku Sejm uchwalił ustawę o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Należy podkreślić, że jeszcze na etapie prac nad projektem tej ustawy, Rządowe Centrum Legislacji oraz Ra-

da Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów stwierdziły jego niezgodność z konstytucyjnymi zasadami poprawnej legislacji, legalizmu, równości wobec prawa czy prawa do sądu. Rządowe Centrum Legislacji zarzuciło projektowi wewnętrzne sprzeczności, niezgodności z Konstytucją RP, brak precyzji, niepełne przepisy, brak *vacatio legis*, jak również braki w samym uzasadnieniu projektu (I. Dudkiewicz 2017).

Wątpliwości dotyczące projektu zgłaszali przedstawiciele trzeciego sektora oraz świata nauki. Organizowane w okresie grudzień 2016 – styczeń 2017 spotkania regionalne nie były jednak konsultacjami i nie zapewniły stronie społecznej faktycznego wpływu na kształt nowych rozwiązań. Przede wszystkim podkreślić należy, że w związku z prowadzonymi pracami i mimo licznych głosów krytycznych nie przeprowadzono wysłuchania publicznego, a przedstawiciele organizacji pozarządowych nie mieli możliwości przebywania na sali plenarnej Sejmu podczas prac nad projektem. Przebieg prac legislacyjnych stanowił zaprzeczenie wypracowanych na przestrzeni wielu lat rozwiązań w zakresie prowadzenia dialogu obywatelskiego i stanowi przykład działań fasadowych.

Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego określa zadania i organizację Narodowego Instytutu Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, który od 28 października 2017 roku jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu. NCRSO jest dysponentem środków rządowego programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, będzie także mógł operować środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej oraz zarządzać innymi programami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które będą powoływane w drodze uchwały Rady Ministrów. Godzi to w podstawowe założenia idei społeczeństwa obywatelskiego i cofa Polskę do założeń uznawanych za wiodące w tym zakresie w średniowieczu. Utworzenie tej agendy prowadzi do centralizacji finansowania organizacji pozarządowych i jednocześnie zwiększa uprawnienia kontrolne administracji publicznej.

W ustawie o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego uwagę zwraca zamieszczenie Preambuły, co jest niespotykane w odniesieniu do aktu takiej rangi. Sformułowano w niej

definicję społeczeństwa obywatelskiego. Otóż społeczeństwo obywatelskie jest: „wspólną przestrzenią, która służy praktykowaniu cnót obywatelskich, takich jak odpowiedzialność za naród i wspólnoty lokalne, solidarność oraz zaangażowanie w budowę oddolnych instytucji obywatelskich.” Definicja ta nie budzi wątpliwości, jednak w Preambule czytamy ponadto: „Państwo polskie wspiera wolnościowe ideały obywateli i społeczności lokalnych, obejmujące tradycję polskiej inteligencji, tradycje niepodległościową, socjalistyczną, narodową, religijną oraz tradycję ruchu ludowego, dostrzegając w nich kontynuację wielowiekowych tradycji Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym chroniąc bogate dziedzictwo wspólnoty jej wolnych obywateli.” Po pierwsze, z treści tego zdania można wnioskować o nierównym traktowaniu przez państwo polskie organizacji obywatelskich, wprowadzając ich podział na te działające w obszarach wskazanych w Preambule oraz te, które w nich nie działają. Zastosowane tu wartościowanie podejmowanych przez organizacje pozarządowe działań jest tu bezsprzeczne. Po drugie, wydaje się, że sformułowanie dotyczące wspierania tradycji religijnych stoi w sprzeczności z art. 25 Konstytucji RP, który zakłada wolność sumienia i wyznania Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto, zgodnie z art. 24 ustawy, do zadań Narodowego Instytutu należy wspieranie obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych i instytucji zaufania publicznego oraz zwiększenie ich przejrzystości i przestrzegania reguł dobrego rządzenia. Tymczasem jest to częściowo sprzeczne z ideą i zasadami działania organizacji strażniczych. Tak działania te definiuje Katarzyna Batko-Tołuć: „Działania strażnicze to sprawdzanie jak działają wszelkiego rodzaju władze i administracja — tego, jak wydawane są pieniądze z publicznej kasy czy jak realizowane są konkretne przepisy prawa, w tym bardzo często prawa człowieka. Czasem ci, którzy prowadzą działania strażnicze (strażnicy, watchdogi) stają na straży praworządności oraz etyki działań biznesu i mediów”. Organizacje strażnicze prowadząc swoje działania dążą do tego, aby nie finansować tego rodzaju aktywności ze środków publicznych. Trudno wyobrazić sobie obiektywną i niezależną kontrolę działania instytucji publicznych czy procesu stanowienia prawa finansowaną ze środków pochodzących od kontrolowanych podmiotów. Działania strażnicze muszą spełniać cztery podstawowe zasady etyczne: obiektywizm (mo-

nitoring jest metodą dochodzenia do rzetelnej i obiektywnej wiedzy na temat zasad i efektów działania administracji publicznej), działalność dla dobra wspólnego (monitoring jest elementem wpływania na poprawę funkcjonowania społeczności lokalnych, jawność (organizacje i osoby kontrolujące muszą ze szczególną troską dbać o jawność swoich działań i unikać sytuacji, w których ich działania mogłyby być postrzegane jako nieetyczne, a ich obiektywizm poddany w wątpliwość), rzetelność (osiągnięcie celów przyjętych przez organizację wymaga konsekwentnego i kompetentnego działania) (K. Batko-Tołuć 2013).

Trzeba podkreślić, że rozwiązania zawarte w ustawie o Narodowym Instytucie Wolności prowadzą istotne zmiany w zakresie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Zawarte w ustawie mechanizmy nie zapewniają stosowania, zawartych w przepisach o działalności pożytku publicznego, zasad pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności przy rozdzielaniu środków. Choć jak wynika z art. 30 ust. 1, ustawy Narodowy Instytut Wolności realizuje programy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego samodzielnie lub w drodze otwartego konkursu ofert, o którym mowa w dziale II rozdziale 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to ustawa przyznaje jego dyrektorowi dużą swobodę w zakresie ustalania regulaminu każdego konkursu. Przepis ten stanowi, że regulamin określa w szczególności przedmiot konkursu oraz czas jego trwania, w tym rodzaj zadania podlegającego dofinansowaniu w ramach realizowanego projektu; podmioty uprawnione do udziału w konkursie; termin, miejsce oraz formę składania oferty na realizację zadania; wzór oferty oraz umowy na realizację zadania; kwotę przeznaczoną na realizację zadania; zasady przyznawania dotacji w konkursie oraz maksymalny dopuszczalny poziom dofinansowania wniosku lub maksymalną dopuszczalną kwotę dofinansowania wniosku; sposób podania do publicznej wiadomości wyników konkursu; formę i sposób udzielania wnioskodawcy wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu; zasady rozliczania dotacji oraz sporządzania sprawozdania z realizacji zadania. Formuła ta może sprzyjać nadużyciom i nierównym traktowaniu organizacji ubiegających się o dofinansowanie ze środków publicznych.

Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności unieważnia też wszystkie rozporządzenia wykonawcze do ustawy o działalności pożytku publicznego, w tym dotyczące wzoru rocznego sprawozdania merytorycznego organizacji pożytku publicznego, wzorów ofert, umów i sprawozdań z zadań publicznych realizowanych przez organizacje, audytu sprawozdań finansowych, sposobu informowania o pozyskiwaniu 1 procenta podatku dochodowego od osób fizycznych. Budzi to zdziwienie, ponieważ akty te były konsultowane publicznie, zostały pozytywnie ocenione przez Radę Działalności Pożytku Publicznego i w ocenie praktyków pozwalają na sprawną i przejrzystą współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

Analiza przepisów przedmiotowej ustawy pozwala na pozytywną proponowanego w treści art. 31 ustawy mechanizmu, zgodnie z którym w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, Instytut może dofinansować rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych, w tym kosztów organizacyjnych i administracyjnych ich działalności. Rozwiązanie to wychodzi naprzeciw oczekiwaniom organizacji nowopowstających i lokalnych, pod warunkiem jednak stosowania go sposób nie różnicujących organizacji pod względem obszarów działalności statutowej. Jak dotąd jedynym podmiotem udzielającym takiego wsparcia organizacjom pozarządowym była Fundacja im. Stefana Batorego, która przekazywała środki na ten cel w ramach Programu Obywatele dla demokracji finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz w ramach programu Demokracja w działaniu we współdziałaniu środków przekazywanych przez Fundację Instytut Społeczeństwa Otwartego (*Open Society Institute Foundation*).

Odnosząc się do niekorzystnych zmian w zakresie rozwiązań prawnych kształtujących politykę publiczną państwa wobec społeczeństwa obywatelskiego, trzeba też zwrócić uwagę na zmianę ustawy Prawo o zgromadzeniach, której podstawą był projekt poselski. Wpłynął on do Sejmu dnia 15 listopada 2016 roku. Otóż zgodnie z przyjętymi na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2017 poz. 579), wojewoda może wydać zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń publicznych w tym samym miejscu na okres trzech lat. W myśl znowelizowanych przepisów, organ gminy wyda decyzję o zakazie zgromadze-

nia, jeżeli zostanie ono zaplanowane w miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne. Tymczasem prawo do zgromadzeń to jedno z najważniejszych praw obywatelskich w demokratycznym państwie prawa. Tak do prawa tego odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2016 roku: „Zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji — również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się interes publiczny. Wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej”.

Uprzywilejowane traktowanie manifestacji organizowanych przez organy władzy publicznej oraz zgromadzenia odbywane w ramach działalności kościołów nie tylko nie znajduje żadnego uzasadnienia, ale też godzi w fundament społeczeństwa obywatelskiego. Hierarchizowanie zgromadzeń i przyznawanie pierwszeństwa zgromadzeniom cyklicznym stanowi naruszenie zasady równości sformułowanej w art. 32 Konstytucji. Mimo tak istotnych zarzutów, także i ten projekt nie został skonsultowany z przedstawicielami środowiska pozarządowego, nie odbyło się również wysłuchanie publiczne w tej sprawie z uwagi na fakt, że był to projekt poselski. Z uwagi na liczne wątpliwości, w tym najczęściej podnoszone różnicowanie zgromadzeń publicznych, Prezydent skorzystał z przysługującego mu prawa przekazania ustawy do oceny Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie dopatrzył się jednak sprzeczności ustawy zmieniającej z ustawą zasadniczą, wobec czego Prezydent podpisał ustawę zmieniającą Prawo o zgromadzeniach dnia 18 marca 2017 roku.

Prognozowane kierunki zmian i wyzwania

Warunkiem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego jest istnienie przestrzeni publicznej oraz komunikacja społeczna, pozwalająca na definiowanie i uzgadnianie celów działania, na poszukiwaniu sposobów ich realizacji oraz pozyskiwanie zwolenników dla promowanych idei (W. Szymczak 2008: 152). Warto w tym miejscu przypomnieć sformułowaną na wstępie definicję polityki obywatelskiej. Jest to dział realizowanej przez państwo polityki publicznej, która polega na tworzeniu formalnoprawnych reguł mających na celu organizowanie stosunków obywateli zrzeszających się bądź działających dla realizacji jakiejś idei z państwem i jego instytucjami. Społeczeństwo to charakteryzujące się oddolną aktywnością i zdolnością do samoorganizacji oraz określania i osiągania wyznaczonych celów niezależnie od instytucji państwowych. W tym kontekście zdziwienie budzą słowa Premiera Piotra Glińskiego, iż obowiązkiem polskiego państwa jest racjonalizować funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Podstawową zasadą, która powinna przyświecać tej relacji jest zasada pomocniczości. Trzeba też podkreślić znaczenie takich warunków jak samodzielność, wyznaczanie celów przez obywateli i tworzonych przez nich organizacji niezależnie od instytucji państwowych oraz oddolny charakter tej aktywności. O ile państwo powinno wspierać działania społeczne, to nie powinno ich usprawniać — wówczas wchodzi bowiem w nie swoją rolę. Granica między pojęciami „wspierać” i „usprawniać” jest być może nieostra, ale jej przekraczanie godzi w założenia idei społeczeństwa obywatelskiego, a w konsekwencji niszczy fundament demokratycznego państwa prawa. Wystarczy odnieść się do słownika języka polskiego PWN, w którym pojęcie „wspierać” definiowane jest jako „pomagać, podtrzymywać, popierać”. Pojęcie „usprawniać” oznacza zaś „powodowanie sprawniejszego działania, poprawianie, ulepszanie”. Tu nasuwa się fundamentalne pytanie: Czy oddolne działania polegające na samoorganizacji obywateli w dążeniu do realizacji określonych celów wymagają poprawy? W opinii autorki odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Pozwala to na sformułowanie wniosku, iż prowadzone obecnie w Polsce działania w zakresie kreowania i realizacji polityki obywatelskiej wykra-

czają poza przyjęte i utrwalone na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza warunki brzegowe. Przedstawione w tekście działania podejmowane przez władzę publiczną w okresie 2015–2017 można interpretować jako demontaż polityki obywatelskiej, odbudowywanej po transformacji ustrojowej.

Ponadto wypada tu także zwrócić uwagę na dalsze plany władz publicznych odnoszące się do działalności społeczeństwa obywatelskiego *in actu*. Otóż w rządowym projekcie ustawy o jawności życia publicznego, który ogłoszono dnia 24 października 2017 roku, proponowane są przepisy ograniczające prawa i swobody obywatelskie. Na konsultacje proponowanych rozwiązań wyznaczono sześć dni roboczych, a ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 roku. Zgodnie z informacją o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie zamieszczonej w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: „Głównym celem proponowanego projektu ustawy jest wzmocnienie transparentności polskiego państwa. Zmiany proponowane przez inicjatora projektu ustawy zakładają uporządkowanie obecnie istniejących przepisów, ale również wprowadzenie nowych, nieznanych dotąd w polskim prawie, rozwiązań. Ich wspólnym celem jest wzmocnienie przejrzystości zarządzania państwem i jego majątkiem. Dzięki przepisom proponowanym w poniższym projekcie wzmocniona zostanie kontrola władz, zarówno instytucjonalna, jak i społeczna”.

Tymczasem Helsińska Fundacja Praw Człowieka, w ramach koalicji dwudziestu organizacji społecznych prowadzących działania strażnicze, zwróciła uwagę na istotne problemy wynikające z wdrożenia założeń projektu, których konsekwencje dotyczą wprost realizowanej przez państwo polityki obywatelskiej. Otóż projekt wprowadza możliwość ograniczania prawa do informacji, jeśli urząd do którego wnoszony jest wniosek o udzielenie informacji uzna, że jest on składany w sposób „uporczywy” oraz że jego realizacja „znacząco utrudniałaby działalność podmiotu zobowiązanego”. Przesłanki te są niedookreślone, co może prowadzić do ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji. Projekt zakłada też możliwość uzależnienia udostępnienia informacji publicznej od wniesienia opłaty za jej przygotowanie. Choć możliwość zażądania opłaty za udostępnienie informacji

obowiązuje obecnie, jednak jej niewniesienie lub zakwestionowanie jej wysokości nie blokuje uzyskania informacji. Projekt ogranicza ponadto możliwość odmówienia udostępnienia informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej w sprawach dotyczących postępowań administracyjnych. Nie wprowadza on także nowych mechanizmów przejrzystości w procesie stanowienia prawa. Proponowane przepisy przewidują dwie formy udziału obywateli w tworzeniu prawa: *lobbying* i *lobbying* zawodowy. Jednak, w odróżnieniu od obowiązujących obecnie norm, nakładają one na niektóre podmioty (w tym na organizacje społeczne) zainteresowane tworzonym prawem obowiązek przedstawienia szczegółowych informacji na swój temat. Oznacza to, że organizacje zgłaszając opinię będą zmuszone podać m.in. NIP każdego darczyńcy, który wsparł organizację darowizną przekraczającą kwotę 2000 zł. Rodzi to uzasadnione obawy o odebranie możliwości zgłaszania opinii i stanowisk organizacjom społecznym pozyskującym dotacje od podmiotów zagranicznych. Z kolei osoby fizyczne zobowiązane będą podać informacje o źródłach swoich dochodów w ostatnich dwóch latach. Pomyłka lub niezaktualizowanie danych, grozi pozbawieniem wolności.

W październiku 2017 roku na stronie Rządowego Centrum Legislacji ukazała się informacja o projekcie ustanowienia za środków Skarbu Państwa Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości, będąc de facto rządową agencją wykonawczą ma dostarczać na rynek wiedzę techniczną, inicjować przepływ doświadczeń oraz wspierać przedsiębiorców w opracowywaniu i wdrażaniu nowych technologii i modeli biznesowych. W tym samym okresie swoją działalność rozpoczęła Fundacja Polskiej Grupy Zbrojeniowej, której głównym celem jest wspieranie środowisk i inicjatyw, które służą Ojczyźnie. Podmioty te nie mają wiele wspólnego z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych w ramach samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że Fundacja Polskiej Grupy Zbrojeniowej wpisuje się w narrację Preambuły ustawy o Narodowym Instytucie Wolności. Realizowana w Polsce polityka obywatelska wspiera państwo prawa, jednak nie dla wszystkich obywateli. Nasuwa się refleksja, że o ile prawo można dość łatwo zmienić, to odbudowa zaufania społecznego potrwa wiele lat.

Bibliografia

- Arczevska Magdalena (2008) *Z historii fundacji w Polsce*, „Trzeci Sektor”, nr 15.
- Arczevska Magdalena (2009) *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Arystoteles (2001) *Polityka*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa: PWN.
- Batko-Tołuć Katarzyna (2013) *Czym są działania strażnicze?*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, <https://siecobywatelska.pl/czym-sa-dzialania-straznicze/> (dostęp: 30 października 2017 roku).
- Dudkiewicz Ignacy (2017) *Rządowe Centrum Legislacji: ustawa o NCRSO niezgodna z konstytucyjnymi zasadami*, materiał informacyjny dostępny pod adresem: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2033676.html> (dostęp: 25 października 2017 roku).
- Izdebski Hubert (2001) *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz. Orzecznictwo. Skorowidz*, Łomianki: AJP Partners S.C.
- Leś Ewa (2000) *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Magnuszewska-Otulak Grażyna (1992) *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Opinia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE) na temat projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2111741.html> (dostęp: 30 października 2017 roku).
- Pietrzyk-Reeves Danuta (2006) *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelskiego*, artykuł dostępny pod adresem: <http://www.pozytek.gov.pl/Esej,Społeczeństwo,Obywatelskie,805.html> (dostęp: 30 października 2017 roku).
- Pietrzyk-Reeves Danuta (2012) *Idea społeczeństwa obywatelskiego*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Rymsza Marek (2007) *Polityka państwa wobec sektora obywatelskiego w Polsce w latach 199–2007*, [w:] Marek Rymsza, Grzegorz Makowski, Magdalena Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Salole Gerry (2009) *Ogólny przegląd zakresu działania fundacji w Europie: granice typologii*, [w:] Magdalena Arczevska (red.), *Rola i modele fundacji w Europie*, Warszawa: Forum Darczyńców w Polsce.
- Sowa Kazimierz (1988) *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Stanowisko Komitetu Helsińskiego w Polsce w sprawie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2121106.html> (dostęp: 30 października 2017 roku).

- Stanowisko Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w sprawie projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności, http://ofop.eu/rzecznictwo_i_monitoring/stanowiska (dostęp: 30 października 2017 roku).
- Stawicki Robert (2011) *Prawa i wolności obywatelskie w Polsce po 1918 r. w świetle rozwiązań konstytucyjnych — zarys historyczno-prawny*, [w:] Opracowania Tematyczne Kancelarii Senatu: OT 607, 12.2011.
- Szymczak Wioletta (2008) *Zaufanie społeczne i kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] Artur Kościński, Wojciech Misztal (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie. Między ideą a praktyką*, Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.
- Weryński Piotr (2008) *Polskie wzory uczestnictwa w sferze publicznej. Próba typologizacji postaw*, [w:] Artur Kościński, Wojciech Misztal (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie. Między ideą a praktyką*, Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.
- Wiktorska-Święcka Aldona (2007) *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce — refleksje nad teorią i genezę oraz próba oceny stanu i rozwoju*, [w:] Wiesław Bokajło, Aldona Wiktorska-Święcka (red.), *Europa Obywateli. Polskie społeczeństwo obywatelskie in actu*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATAT.
- Załęski Paweł (2012) *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2015, poz. 1393).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (Dz.U. 2016 poz. 40, Dz.U. 2017 poz. 1909).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60 i 573).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2017 poz. 579).
- Ustawa z dnia 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności — Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. 2017, poz. 1713).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie zbadania zgodności art. 65 w związku z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym w zakresie w jakim uzależnia zorganizowanie zgromadzenia od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie, z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 65a ust. 3 pkt. 9 tej ustawy i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (Sygn. K 21/05).

MARIOLA RAĆLAW¹

Polityka rodzinna: od taktyki ku strategii ładu twórczej

Definicja polityki rodzinnej

Ingerowanie władz w sprawy rodzin ma o wiele dłużą tradycję niż dyskusje dotyczące polityki rodzinnej jako subdziedziny polityki społecznej czy autonomicznej polityki publicznej², wyprzedzając powstanie *welfare states*. Dla społeczeństw zawsze były ważne normy dotyczące zawierania małżeństwa, jego rozwiązania, wzajemnych zobowiązań członków rodziny, legalizacji pochodzenia dzieci oraz powiązane z tym kwestie prokreacji, w tym sprawy antykoncepcji czy przerwania ciąży. Wraz z rewolucją przemysłową, a następnie tworzeniem zrębów narodowych systemów zabezpieczenia społecznego, władze kolejno określiły obowiązek szkolny dzieci, wiek zdolności do podję-

¹ Dr Mariola Raćlaw jest członkiem Zakładu Profilaktycznych Funkcji Polityki Społecznej Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: m.raclaw@uw.edu.pl

² W opracowaniu będę posługiwać się dwoma kategorizacjami polityki rodzinnej: jako subdziedziny polityki społecznej (podkreślając wówczas jej ładu twórczy potencjał i konieczność uspołniania celów oraz narzędzi z pozostałymi subdziedzinami polityki społecznej) i polityki publicznej, rozumianej jako zespół zadań wykonywanych przez określone służby społeczne i właściwe im agendy. Rozłączności tych ujęć, będę akcentować poprzez wskazanie jednej kategorii.

cia pracy, warunki dostępu dzieci i kobiet do rynku pracy. Zakres spraw rodzinnych, które podlegają prawnej kodyfikacji jest zatem ogromny. Stąd rozważania badaczy ogniskują się zarówno na prawnych aspektach regulowania dostępności do ról rodzinnych i obligacji rodzinnych, w tym wykróceniach przeciwko nim, jak i kwestiach zabezpieczenia bytu członkom rodzinnym gospodarstw domowych. Włączenie tych pierwszych zagadnień do zakresu polityki rodzinnej wynika z założenia instrumentalnego charakteru prawa rodzinnego (*family law*) względem polityki społecznej (prawo rodzinne jako instrument polityki społecznej)³. Jak ujmuje to zwolenniczka takiego podejścia Mavis Maclean, zakłada się regulacyjny charakter prawa w stosunku do interakcyjnych zachowań ludzi, ale też w stosunku do relacji pomiędzy jednostkami, rodziną i państwem⁴. Takie ujęcie polityki rodzinnej (włączającej prawo rodzinne) nazywać będą szerokim.

W literaturze przedmiotu znaleźć można również zwolenników wyłączenia z zakresu polityki rodzinnej kwestii, będących przedmiotem prawa cywilnego (jak dziedziczenie i zobowiązania członków rodzin względem siebie) czy rodzinnego (jak władza rodzicielska). Dla podkreślenia pola interwencji polityki rodzinnej, powiązanej z zabezpieczeniem materialnym rodzin oraz tworzeniem dla nich warunków rozwoju bez wkraczania w zakres kompetencji prawa rodzinnego, niektórzy autorzy — jak znana współczesna badaczka polityki rodzinnej Chiara Saraceno — stosują termin socjalna polityka rodzinna (*social family policy*)⁵, i ten obszar zagadnień będzie głównie eksplorowany w niniejszym tekście (jest wąskie ujęcie polityki rodzinnej).

Oczywiście istnieją silne powiązania pomiędzy szerokim i wąskim ujęciem polityki rodzinnej — zmiany prawnych definicji rodziny i przyznania praw określonym kategoriom intymnych powiązań (np. w zakresie ali-

³ Por. M. Maclean (red.), *Making Law for Families*, Hart Publishing, Oxford-Portland 2000; M. Maclean, J. Kurczewski (red.), *Families, Politics and The Law. Perspectives for East and West Europe*, Clarendon Press, Oxford 1994.

⁴ M. Maclean, *Introduction: Making Law for Families: Studies in the Legislative Process*, [w:] M. Maclean (red.), *Making Law for Families*, Hart Publishing, Oxford-Portland 2000, s. 1–2.

⁵ Ch. Saraceno, *Family Policies. Concepts, goals and instruments*, „Carlo Alberto Notebooks” 2011, nr 230.

mentacji i dziedziczenia) oznaczają przeobrażenia w zakresie dostępności socjalnych przywilejów, dedykowanym określonym kategoriom społecznym; przykładowo objęcie ochroną prawną poczęcia może wpłynąć na dostępność dóbr i usług transferowanych do ludności w ramach zabezpieczenia społecznego (jak w wypadku propozycji zawartych w pakiecie ustaw „Za Życiem” w Polsce [2016–2017], kiedy potrzeba ochrony życia poczętego oraz potrzeb dziecka niepełnosprawnego indukuje poszerzenie dostępności usług i wsparcia materialnego dla rodzin z takim dzieckiem). Nie sposób uprawiać polityki rodzinnej bez odwołania się do przyjętych prawnie kodyfikacji ludzkich zachowań.

W tej perspektywie nie może dziwić trudność sformułowania i aplikowania wspólnej, na przykład dla Europy, definicji polityki rodzinnej, zwłaszcza, że definicje rodziny stosowane w krajowych statystykach publicznych i w poszczególnych agencjach publicznych różnią się od siebie. Z tego względu postuluje się czasami, aby używać terminu „polityki rodzinnej” (liczba mnoga zamiast pojedynczej), podkreślając różnorodność występujących w świecie podejść do spraw rodziny⁶.

Spór o nazwę

W literaturze przedmiotu spotkać można różne określenia tego obszaru interwencji władz publicznych, to jest: polityka rodzinna, polityka społeczna wobec rodzin, polityka społeczna na rzecz rodzin. Niekiedy podkreśla się różnice terminologiczne wynikające z ich użycia. I tak, na przykład w polskiej literaturze przedmiotu dłuższą tradycję stosowania mają określenia polityka społeczna wobec rodzin czy na rzecz rodzin. Z kolei „polityka rodzinna” jest „terminem akademickim”, który zaistniał w europejskich dyskusjach nad politykę społeczną w latach czterdziestych XX w., zaś w pracach badaczy amerykańskich w latach sześćdziesiątych XX w. W Polsce został spopularyzowany w latach dziewięćdziesiątych XX w. Według niektórych badaczy terminy „polityka społeczna wobec rodzin”, „polityka społeczna

⁶L. Hantrais: *Comparing Family Policies in Europe*, [w:] J. Clasen (red.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Blackwell Publishers, Oxford 1999.

na rzecz rodzin” akcentują paternalizm stosunków rodzina–państwo⁷ (stąd programowe odejście od tego nazewnictwa po zmianie ustrojowej w Polsce w 1989 r.). Natomiast termin „polityka rodzinna” podkreśla partnerskie stosunki tych dwóch instytucji. Jeszcze inaczej termin „polityka rodzinna” interpretuje Fryderyk Drejer uważając, że jest on wartościujący i przy jego pomocy „ocenia się politykę społeczną państwa wobec rodziny”⁸. Oznaczałoby to, że „rodzinnosc” jest kryterium ewaluacji działań publicznych na rzecz rodzin (kontinuum „rodzinna” — „nierodzinna”), nie zaś odrębną polityką *per se*. Z tym ujęciem stanowczo się nie zgadzam, uznając politykę rodzinną jako autonomiczną i wyodrębnioną dziedzinę praktyki oraz namysłu teoretycznego.

Stosując sposób rozumowania Drejera, używana w Polsce w debacie politycznej, publicznej oraz w legislacji formuła „polityka prorodzinna”⁹, stanowiłaby osiągnięcie wyższego poziomu „urodzinnienia” niż polityka rodzinna. Określenie „polityka prorodzinna” zostało spopularyzowane w Polsce w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku przez ugrupowania prawicowe (przede wszystkim AWS) i związane było z dyskursem politycznym. „Polityka prorodzinna” miała być polityką na rzecz umocnienia i dobra rodzin, w odróżnieniu od polityki uprawianej przez rządy lewicowe („zwyczaj” czy „pseudo” — w opinii partii prawicowych — polityki rodzinnej). Termin służył jako etykieta identyfikująca partię poprzez używanie nazwy, mającej podkreślić silne zaangażowanie w sprawę rodziny. Sama zaś odpowiadam się za stosowaniem terminu „polityka rodzinna” i konsekwentnie to czynię.

⁷ B. Balcerzak-Paradowska: *Polityka rodzinna lat 90-tych w Polsce. Ocena jej skutków*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska, *Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przemian*, IPISS, Warszawa 1999.

⁸ F. Drejer, *Polityka rodzinna prowadzona w środowiskach lokalnych*, „Wychowanie w Rodzinie” 2011. t. III, nr 3, s. 245.

⁹ W 1999 roku przy okazji reformy samorządowej ustawodawca wprowadził termin „polityka prorodzinna” (bez definicji legalnej. B. Balcerzak-Paradowska uważa, że określenie „polityka prorodzinna” oznacza tak zwaną pośrednią politykę rodzinną — działania na rzecz rodziny mieszczą się w ramach innych polityk szczegółowych. Patrz B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPISS, Warszawa 2004, s. 140.

Spór o przedmiot interwencji

Najbardziej rozpowszechnioną definicję polityki rodzinnej wprowadziła amerykańska badaczka Sheila B. Kamerman. Przez politykę rodzinną rozumie ona „działania rządu na rzecz dzieci i ich rodzin”, a w szczególności te, dotyczące „polityki państwa (w formie ustaw i działalności administracji), której celem jest wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci lub poszczególnych osób w rolach rodzinnych. Dotyczy to również polityki, która ma oczywisty wpływ na położenie takich rodzin, nawet jeśli wpływ ten nie był zamierzony”¹⁰. To ostatnie twierdzenie punktuje możliwość prowadzenia polityki rodzinnej adresowanej (bezpośredniej, *explicite*), czyli w postaci „wyraźnie określonych” działań wywierających wpływ na sytuację rodzin i/lub jednostek w rolach rodzinnych, lub pośredniej (*implicit*), kiedy celów innych polityk szczegółowych znacząco wpływa na sytuację rodzin. Kamerman jako „główny ośrodek” zainteresowań polityki rodzinnej wskazuje sytuację dzieci i rodzin z dziećmi, gdyż występuje „zapotrzebowanie społeczeństwa na dzieci, które mają być zdrowe, dobrze wykształcone, a w przyszłości mają wydajnie pracować, być obywatelami i rodzicami”¹¹.

Inne badaczki polityk rodzinnych Linda Hantrais i Marie-Therese Letablier, tworząc własną definicję polityki rodzinnej odwołują się do rozważań Richarda Titmussa, klasyka modelowego ujęcia polityki społecznej¹². Opisywał on politykę społeczną jako zespół zasad zarządzania społecznym działaniem dla osiągnięcia specyficznego celu, jakim jest rozwój społeczny na drodze zabezpieczenia społecznego, wprowadzenia standardów dochodów, redystrybucji wspólnych zasobów. Odnosząc politykę rodzinną do definicji Titmussa, Hantrais i Letablier opisują politykę rodzinną jako działania publiczne, których adresatem (tzw. *target of specific actions*) jest rodzina a użyte

¹⁰ S. B. Kamerman, *Rodzina: problemy teorii i polityki*, „Materiały z Zagranicy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych” (*O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*) 1994, z. 2(43), s. 12.

¹¹ Ibidem, s. 11.

¹² L. Hantrais, M.-T. Letablier, *Families and Family Policies in Europe*, LONGMAN, London and New York 1996, s. 139.

narzędzia powinny mieć wpływ na zasoby rodzin oraz — co nie mniej ważne w opinii autorek — jej strukturę; przy czym ta ostatnia rozumiana jest jako tzw. „struktura zewnętrzna rodziny”, czyli oznacza jej rozmiar (liczebność) oraz typ biologiczny (małżeństwo, kohabitacja, samotne rodzicielstwo) nie zaś relacje pomiędzy członkami rodziny.

Z kolei wspomniana już Chiara Saraceno jest zwolenniczką definiowania polityki rodzinnej jako polityki, która jest celowo zaprojektowana, aby wpłynąć na sytuację rodzin lub jednostek w rodzinach w ich rolach rodzinnych, w wymiarze międzygeneracyjnym i powiązanych z płcią. W tej perspektywie „głównymi obszarami interwencji polityki rodzinnej są finansowe oraz opiekuńcze zobowiązania członków rodzin, pomiędzy generacjami oraz partnerami”¹³. Chiara Saraceno poszerza pole polityki rodzinnej o kwestie relacji pomiędzy kobietami i mężczyznami oraz zobowiązania rodzin względem seniorów w starzejących się społeczeństwach krajów rozwiniętych gospodarczo.

Definicje polityki rodzinnej akcentują zatem: (1) szczególnego adresata, którym rodzina (adresat grupowy) lub jednostki, ale w aspekcie ról rodzinnych; (2) wpływ na warunki życia i strukturę rodzin; (3) stosowanie różnorodnych narzędzi w interwencji publicznej dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Polityka rodzinna za pomocą prawa oraz przy wsparciu innych instrumentów (ekonomicznych, kadrowych, infrastrukturalnych, edukacyjno-informacyjnych) definiuje i porządkuje relacje pomiędzy dwoma znaczącymi dla społeczeństwa instytucjami: rodziną i państwem. W tym rozumieniu pełni ona też funkcję medium, to „łącznik między rodziną i społeczeństwem; stanowi jeden z podstawowych elementów organizacji systemu państwowego”¹⁴. Innymi słowy, **polityka rodzinna stanowi rodzaj zinstytucjonalizowanych działań państwa (czy szerzej władz publicznych), takich, które: (1) zorientowane są na zaspokojenie wyodrębnionych potrzeb rodzin i ich członków, czyli jednostek w rolach rodzinnych, przez co (2) wywierają wpływ na sytuację i strukturę rodzin oraz (3) wy-**

¹³ Ch. Saraceno, *Family Policies. Concepts, goals and instruments*, op. cit., s. 5.

¹⁴ B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna w krajach Wspólnoty Europejskiej i jej uwarunkowania*, cz. 1, IPISS, Warszawa 1993, s. 19.

znaczają i porządkują wzajemne stosunki państwa, społeczeństwa i rodzin.

Ten ostatni z aspektów jest szczególnie ważny dla badaczy życia społecznego, zwłaszcza dla socjologów. Podkreśla on obopólność relacji pomiędzy rodziną a władzą państwową, które przebiegają w określonym społecznym kontekście. Oznacza to konieczność uznania rodziny za aktywny podmiot w kreowaniu przestrzeni publicznej a nie za bierny przedmiot interwencji publicznych. W tym aspekcie politykę rodzinną można analizować jako adaptacyjno-innowacyjny proces zmian w życiu społecznym. Zarówno adaptacja, jak i innowacja, mają charakter dwustronny: rodziny dostosowują się do określonych warunków życia (współdefiniowanych przez prawo, ekonomię, politykę), ale również podejmowane przez ich członków decyzje (dotyczące zachowań matrymonialnych, prokreacyjnych, mortogennych czy migracyjnych) wymuszają zamiany na poziomie zorganizowanej zbiorowości. Zbiorowość przy pomocy aparatu władzy wpływa na decyzje członków rodzin (wyznaczając ich granice, w tym granice akceptacji dla zachowań odmiennych od tych legitymizowanych w danej zbiorowości). Zbiorowość cechuje też reaktywność i za pomocą działań antycypujących (uprzedzająco-przewidyjących) ustanawia na nowo granice akceptowanych zmienności.

Spór o granice polityk

Dla zrozumienia przedmiotowego zakresu polityki rodzinnej istotne jest wytyczenie jej „granic” w odniesieniu do innych polityk publicznych czy szczegółowych subdziedzin polityki społecznej. Polityka rodzinna bywa interpretowana jako polityka ludnościowa; również nierzadko reinterpretuje się jej cele w odniesieniu do polityki równościowej (antydykryminacyjnej wobec kobiet); bywa też zawężana do pomocy społecznej.

Z polityką ludnościową dzieli troskę o kwestie prokreacji kobiet, lecz jej cel nie jest wyłącznie powiązany ze stymulowaniem lub destymulowaniem urodzeń w populacji; kwestie równościowe podejmowane są w aspekcie podziału obowiązków domowych pomiędzy partnerami i ich aktywizacji zawodowej. W tym kontekście coraz częściej tworzone są typologie polityki rodzinnej w odniesieniu do tzw. *gender arrangements*, czyli przyjętych w da-

nym społeczeństwie norm i realizowanych praktyk relacji pomiędzy płciami¹⁵. W najbliższym czasie można się zatem spodziewać coraz głębszego „rozmywania granic” pomiędzy tymi dwoma politykami, zwłaszcza, że kwestie opieki nad zależnymi członkami rodzin (ważne w obliczu globalnego deficytu opieki) uwypuklają problemy tzw. pracy nieodpłatnej, świadczonej w domu (głównie przez kobiety). Już nie warunki życia, ale jakość życia w odniesieniu do relacji pomiędzy członkami rodzin będą stanowiły (i stanowią) oś debat nad publiczną interwencją w życie rodziny. Natomiast utożsamianie polityki rodzinnej z pomocą społeczną jest wynikiem zawężenia a nie poszerzania pola omawianej polityki publicznej. Wynika z kojarzenia polityki rodzinnej jako zespołu działań adresowanego do ubogich rodzin, charakterystycznego dla krajów anglosaskich, ale również krajów Środkowej i Południowej Ameryki czy Południowej Afryki (krajów biedniejszych). Zapomina się wówczas, że to rodziny z klasy średniej stanowią w Europie tzw. grupę docelową polityki rodzinnej.

W odniesieniu do głównego podmiotu oddziaływań należy politykę rodzinną rozważyć w kontekście polityki senioralnej, młodzieżowej czy autonomizującego się zespołu działań wobec dzieci. Polityka senioralna (polityka wobec osób starszych) jest relatywnie „młoda” polityką publiczną, powstałą jako reakcja na zmiany demograficzne w rozwiniętych gospodarczo krajach, skrótowo nazwanych „starzeniem się ludności”. Rzadko też rozpoznawana jest jako część polityki rodzinnej. Chiara Saraceno podkreśla, że w analogii do kwestii opieki nad dziećmi, opieka nad starszymi krewnymi jako indywidualne i grupowe (rodzinne) zobowiązania członków rodzin powinna być elementem namysłu strategów polityki rodzinnej¹⁶. W tym aspekcie podzielam pogląd włoskiej socjolog — współcześnie okres aktywnego rodzicielstwa na skutek opóźniania wieku rodzenia pierwszego dziecka nierzadko nakłada się na okres późnej starości wstępnych, co powoduje wiele zakłóceń w rolach społecznych jako efekt przeciążania opieką.

¹⁵ B. Pfau-Effinger, *Explaining Differences in Child Care and Women's Employment across Six European "Gender Arrangement"*, [w:] M. Leon (red.), *The Transformation of Care in European Societies*, Palgrave Macmillan, New York 2014.

¹⁶ Ch. Saraceno, *Family Policies. Concepts, goals and instruments*, op. cit.

Z kolei dziecko jako podmiot działań, podejmowanych wobec niego, i jako działający podmiot, staje się przedmiotem analiz z zakresu nauk społecznych. Podkreśla się konieczność wyodrębnienia oczekiwań, potrzeb i pragnień dziecka jako autonomicznych z kolektywnie rozpatrywanej grupy rodzinnej. Pojawiają się tendencje do konstruowania polityki wobec dziecka jako niezależnej polityki publicznej, nie zaś modyfikowania polityki rodzinnej przy uwzględnieniu praw dziecka i rzeczywistych opinii oraz potrzeb dzieci. Rodzi to pytanie o sedno polityki rodzinnej w przyszłości, skoro to dzieci — zgodnie z socjologicznym założeniem — czynią z uformowanych par rodziny?

Geneza i ewolucja polityki rodzinnej

Geneza polityki rodzinnej (w wąskim ujęciu)

W literaturze przedmiotu (z zakresu polityki społecznej, nauk politycznych, ekonomii, socjologii) odnaleźć można liczne podejścia dotyczące przyczyn powstania polityki społecznej oraz uwarunkowań jej rozwoju. Jedną z możliwych interpretacji rozwoju tej dziedziny działalności społecznej państwa jest ujęcie zgodne z schematem strukturalnej dyferencjacji. Wraz z unowocześnianiem się społeczeństw powoływane zostały coraz bardziej wyspecjalizowane instytucje i mechanizmy polityki społecznej, mające gwarantować zaspokojenie ściśle określonych potrzeb. Również polityka rodzinna powstała jako odpowiedź na specyficzne braki społeczne i wywołane nimi problemy rozwoju społecznego. Stanowiła reakcję na zmiany demograficzne oraz społeczne przełomu XIX i XX wieku, które wywołały głębokie ilościowe i strukturalne przeobrażenia w populacjach. Z tego względu sprawy ludnościowe, a zwłaszcza dotyczące ilościowego rozwoju populacji, były eksponowane w pierwszych programach polityki rodzinnej. Korekta rozwoju demograficznego (w Europie wiązana z pronatalizmem) była szczególnie widoczna w kilku krajach naszego kontynentu. Zasiłki dla rodzin wprowadzono jako pragmatyczną odpowiedź na dokonujące się przeobrażenia demogra-

ficzne (nie zaś jako jasno zdefiniowaną społeczną wizję wsparcia rodzin)¹⁷. Tak było np. w Belgii, ale też we Francji akt „Code de la famille” (1939 r.) był odpowiedzią na spadek liczby urodzeń i próbą tworzenia środowiska przyjaznego rodzinom, zwłaszcza wielodzietnym. Oddziaływanie na liczbę potomstwa i warunki życia rodzin wielodzietnych datują się we Francji już na koniec XVIII w., kiedy to wprowadzono ulgi podatkowe dla rodzin z trojgiem i więcej dzieci oraz pomoc dla ubogich rodzin wielodzietnych¹⁸. Francja czy Belgia otwarcie prowadziły pronatalistyczną politykę, w przeciwieństwie do Hiszpanii po okresie rządów generała Franco (gdzie wzrost liczby ludności interpretowano jako polityczną siłę) czy Wielkiej Brytanii do późnych lat osiemdziesiątych XX w. Podobnie w Republice Federalnej Niemiec celowo unikano formułowania polityk, które mogły być odczytane jako wyraz ekspansjonistycznych konotacji.

Z czasem działania z zakresu polityki rodzinnej zostały skierowane na wzmocnienie innych niż prokreacja zadań rodziny, przede wszystkim związanych z wychowaniem i socjalizacją młodego pokolenia. Jak podkreśla S. Golinowska, w toku rozwoju historycznego wykształciły się dwie główne funkcje polityki rodzinnej, to jest: korygowanie rozwoju demograficznego oraz wyrównywanie szans dzieci przez przeciwdziałanie ubóstwu rodzin i deprywacji potrzeb młodego pokolenia¹⁹.

Ewolucja polityki rodzinnej (w wąskim ujęciu)

Za S. B. Kamerman w krajach Europy Zachodniej można wyróżnić cztery historyczne fazy rozwoju polityki rodzinnej²⁰. I tak, pierwsze działania

¹⁷ L. Hantrais, M.-T. Letablier, *Families and Family Policies in Europe*, LONGMAN, London and New York 1996, s. 149.

¹⁸ P. Szukalski, *Publiczne wsparcie dla rodzin z małymi dziećmi we współczesnej Francji*, „Prace Instytutu Ekonometrii i Statystyki Uniwersytetu Łódzkiego” 2007, z. 153, seria A.

¹⁹ S. Golinowska, *Polityka społeczna okresu transformacji. Koncepcje, środki, instytucje i instrumenty*, [w:] S. Golinowska (red.): *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 163.

²⁰ S. B. Kamerman, *Rodzina: problem teorii i polityk*, [w:] *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, IPiSS, Warszawa 1994, s. 15–17.

nazywane „polityką rodzinną” miały już miejsce we Francji i Szwecji na przełomie XIX i XX wieku. Stanowiły one wyraz zaniepokojenia sytuacją demograficzną (niską stopą urodzeń) oraz warunkami materialnymi i bytowymi rodzin (problem niskich zarobków)²¹. Zauważono wówczas, że zmniejszenie liczby urodzeń związane było ze spadkiem osiągniętych w rodzinach dochodów. W odpowiedzi na te problemy wprowadzono zasiłki rodzinne oparte na kryterium dochodowym i liczbie posiadanych dzieci. Świadczenia tego typu upowszechniły się w powojennej Europie a gwałtowny wzrost liczby urodzeń po II wojnie światowej odsunął na plan dalszy problemy demograficzne.

Kolejną fazę rozwojową europejskiej polityki rodzinnej datować można na lata 60-te XX w. Wzrost gospodarczy, jaki przeżywały wówczas kraje zachodnie, nie zlikwidował ubóstwa w sensie ogólnym ani problemu rodzin z dziećmi o niskich zarobkach. W związku z tym rozszerzone zostały systemy pomocy. Kraje Europy prowadziły wówczas uniwersalną politykę rodzinną, ale zapewniającą wysoki priorytet zaspokojenia potrzeb ubogich rodzin z dziećmi (dodatki do płac, świadczenia z zakresu opieki zdrowotnej nad dziećmi, dodatki mieszkaniowe). Rozwinięta została również opieka nad osobami starszymi. O ile pierwsza faza rozwoju polityki rodzinnej koncentrowała się na zagadnieniach związanych z problemami przyrostu naturalnego i ubóstwa, o tyle w latach sześćdziesiątych skoncentrowano działania na niwelowaniu luki pomiędzy poziomem płac a potrzebami rodziny, na rozpiętości dochodów i ich redystrybucji od rodzin bezdzietnych do posiadających dzieci (tzw. redystrybucja horyzontalna).

Trzecia faza rozwoju polityki rodzinnej rozpoczęła się w latach 70-tych, choć jej początki datować można w Szwecji na późna lata sześćdziesiąte. Zagadnieniem centralnym stała się kwestia równouprawnienia płci, związana z niespotykaną do tej pory aktywnością zawodową kobiet, powodowaną często niskimi dochodami rodzin. Głównym przedmiotem zainteresowania stał

²¹ Zobacz między innymi B. Margueritte, *Polityka prorodzinna na przykładzie Francji*, maszynopis (bez daty); M. Książkowski, *Ewolucja polityki społecznej w Szwecji w latach 1932–1972* (rozprawa doktorska pod kierunkiem prof. A. Rajkiewicza), Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1980.

się problem ułatwienia kobiecie godzenia ról matki i pracownicy, przez wprowadzenie systemu urlopów, zasiłków, rozwój usług opiekuńczych oraz działania mobilizujące mężów do aktywnego udziału w wychowywaniu dzieci. Ponadto wzrost liczby rodzin niepełnych, a zwłaszcza matek samotnie wychowujących dzieci, doprowadził do zastosowania rozwiązań zapewniających tej kategorii specjalne wsparcie finansowe. Ważnym elementem świadczeń społecznych stały się usługi opiekuńczo-wychowawcze i pomoc społeczna dla dzieci żyjących w rodzinach niepełnych, zazwyczaj pozbawionych ojca, bądź rekonstruowanych, z obojgiem pracujących rodziców.

Ostatnia dekada XX wieku przyniosła nowe problemy społeczne, a tym samym konieczność ponownego sformułowania celów i zadań polityki rodzinnej. W szczególny sposób na zmianę jej założeń wpłynęły przeobrażenia demograficzne, a przede wszystkim wzorców formowania i rozwiązywania rodziny oraz zaawansowany proces starzenia się populacji. Również szersze zmiany o podłożu socjo-kulturowym wpłynęły na kształt polityk rodzinnych krajów Europy Zachodniej. Obserwuje się zatem tworzenie tak zwanej „nowej ideologii” polityki rodzinnej, akcentującej zarówno wartości wspólnotowo-rodzinne, jak i indywidualistyczne²². Akcentowanie wartości rodzinnych wiąże się z utrwalającym się przekonaniem o ważności socjalizacji rodzinnej dla jakości młodego pokolenia. Ponadto zainteresowanie rodziną wynika z ponownego jej „odkrycia” jako instytucji dającej socjalną ochronę swoim członkom (jednostka zabezpieczenia socjalnego), stanowiącej tym samym potencjalne źródło oszczędności wydatków społecznych. Jednocześnie coraz częściej w działaniach z zakresu polityki rodzinnej postrzega się poszczególnych członków rodziny indywidualnie, zaznaczając ich odrębne role, pozycje i status (np. zmiana pozycji i statusu dziecka jako odrębnego podmiotu polityki społecznej, kwestia kobieca). Również zainteresowanie alternatywnymi stylami życia rodzinnego świadczy o akceptacji wartości indywidualistycznych w ramach polityk rodzinnych. Następują również zamiany w zakresie zasad organizacji, struktury i finansowania polityki rodzinnej związane

²² Por. B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna w krajach Wspólnoty Europejskiej i jej uwarunkowania. Część I*, „Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych” 1993, z. 4., s. 52–53 oraz idem: *Polityka rodzinna. Między dwoma modelami*, IPiSS, Warszawa 1999.

z przebudową *welfare state*. Kontynuowane są jednak dwa zasadnicze zadania lat osiemdziesiątych XX w., tj.: łagodzenie materialnego obciążenia rodzin wynikającego z utrzymania i wychowywania dzieci (na przykład za pomocą zasiłków rodzinnych lub ulg podatkowych) oraz umożliwienie kobietom godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych (przez wprowadzenie zasiłków macierzyńskich i opiekuńczych, wzrost liczby żłobków, przedszkoli, wprowadzenie elastycznego czasu pracy).

Pierwsze dekady XXI w. przyniosły również wzrost zainteresowania nakładami społecznymi. Powstała koncepcja polityki inwestycji społecznych. Rozpatruje się je jako odroczone korzyści, która przyniesie zysk dla gospodarki w postaci wzrostu kapitału ludzkiego. Ta orientacja podkreśla konieczność aktywizacji kobiet oraz powiększania wydatków socjalnych na dzieci w okresie ich wczesnego dzieciństwa. Łączne inwestowanie w usługi dla kobiet i dzieci ma przyczynić się do polepszenia koniunktury demograficznej oraz dobrobytu społeczeństw. Ta perspektywa wzbudza jednak wątpliwości i pojawiają się głosy krytyczne, wskazujące na przedmiotowe traktowanie kobiet i dzieci²³. Dla krytyków inwestowanie w dzieci i w ich matki to dwie strony tego samego medalu, opierającego się na technokratycznym zarządzaniu losami ludzi, w perspektywie słabo przewidywalnej przyszłości.

Różnorodność polityk rodzinnych

Akcentowane w badaniach porównawczych podobieństwa historycznego rozwoju celów polityki rodzinnej w krajach Europy Zachodniej nie niwelują narodowych różnic w zakresie szczegółowych zadań i rozwiązań w tej dziedzinie aktywności władz publicznych. Wynikają one z różnorodności re-

²³ Por. R. Lister, *Investing in the Citizen-Worker in the Future: Transformations in the Citizenship and the State under New Labour*, „Social Policy and Administration” 2003, t. 37, nr 5; P. Michoń, *Dzieciństwo w Bullerbyn czy z tiger mothers? Bycie dzieckiem a stawanie się szczęśliwym dorosłym — zastrzeżenia wobec stosowania perspektywy inwestycji społecznych w polityce społecznej*, „Przegląd Socjologiczny” 2014, t. 63, z. 4; I. Ostner, *Ekonomizacja świata życia poprzez aktywizująca politykę rodzinną?*, [w:] A. Evers, R. G. Heinze (red.), *Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2008.

alizowanych modeli życia rodzinnego i historycznych uwarunkowań kształtowania systemów zabezpieczenia społecznego. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że współcześnie w Europie Zachodniej można wyróżnić przynajmniej trzy modele zachowań rodzinnych oraz odpowiadające im typy polityk rodzinnych, charakterystyczne dla poszczególnych grup państw: skandynawski, kontynentalny (Belgia, Francja, Luksemburg, Niemcy, Austria) i południowy (Hiszpania, Włochy, Grecja)²⁴. Ponadto, uwzględniając historycznie uwarunkowane różnice w ewolucji polityki społecznej krajów Europy Zachodniej, zwraca się uwagę na odmienne relacje pomiędzy państwem i rodziną w różnych modelach państwa opiekuńczego, co akcentują badacze korzystający z typologii wprowadzonej przez Gostę Esping-Andersena²⁵ (model liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny²⁶).

Ostatnio w literaturze porównawczej zauważalny jest też nurt krytycznych analiz systemów zabezpieczenia społecznego ze względu na ich wpływ na status społeczny i materialny kobiet. Postuluje się, aby doświadczenia kobiet analizowane były w odniesieniu do koncepcji osobistej autonomii lub uwolnienia się z zależności, nie tylko w rodzinie, ale i publicznych agencji. Dla oceny realizowanych programów polityki rodzinnej wprowadza się pojęcie „defamilializacji”, oznaczające zdolność jednostek do uzyskania i utrzymania akceptowalnego standardu życia niezależnie od rodzinnych relacji, w wyniku płatnej pracy lub działania systemu socjalnego zabezpieczania²⁷. Uniezależnienie od wsparcia rodziny (również socjalnego) może jednak oznaczać uzależnienie od systemu państwowej opieki lub instytucjonalizację państwowej ingerencji we wszystkie sfery prywatnego życia rodziny. I tak, daleko posunię-

²⁴ Zob. L. Hantrais, M.-T. Letablier, *Families and Family Policies in Europe*, op. cit., s. 175–181.

²⁵ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

²⁶ Por. np. M. Rymśza, *Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania — w poszukiwaniu konsensualnego programu*, „Studia BAS” 2016, nr 1(45).

²⁷ Podają za: P. Kennett, *Comparative Social Policy. Theory and Research*, Open University Press, Buckingham-Philadelphía 2001, s. 85–87. Autorka przywołuje typologie Langana i Ostnera z 1991 roku, opierającą się na relacjach płci. Pojęcie „defamilializacji” P. Kennett wprowadza za R. Lister (1994).

ta „defamilializacja” w państwach skandynawskich rodzi problem „deprywatyzacji” rodziny²⁸, kiedy to państwowe agencje aktywnie wkraczają w prywatne życie rodziny (które powstało w wyniku modernizacyjnych przekształceń), jego promocję i regulację w kontekście utrzymywania odpowiedniej „jakości życia rodzinnego”. W tych warunkach — o czym już wspomniano — często trudno wskazać, kiedy działania na rzecz rodziny — nazywane polityką rodzinną — przeobrażają się w politykę równości płci lub praw dziecka. Niemniej jednak zmiany celów w narodowych politykach rodzinnych są widoczne w wielu krajach OECD i dotyczą one roli kobiet i mężczyzn i ich relacji. W początkowych etapach tworzenia *welfare states* wiele z nich opierało swoje rozwiązania na założeniu realizacji modelu z jednym żywicielem rodziny (najczęściej mężczyzną). Od lat osiemdziesiątych XX w. rozwiązania z zakresu polityk rodzinnych wspierają model rodziny z dwojgiem pracujących dorosłych, m.in. na drodze zachęcania ojców do opieki nad dziećmi i ich czasowej dezaktywizacji zawodowej. Ten trend jest coraz bardziej zauważalny również w Polsce, gdzie już obowiązują urlopy ojcowskie i rodzicielskie. Chiara Saraceno zauważa jednak, że wprowadzając takie rozwiązania państwa w mniejszym stopniu promują nowy podział obowiązków domowych a większym stopniu wywierają presję na udział kobiet na rynku pracy²⁹. Świadczy to o podporządkowaniu celów ideologicznych wymogom gospodarki (ekonomizacji polityki rodzinnej).

Kształtowanie polityki rodzinnej w Polsce

Pierwszych rozwiązań z zakresu polityki rodzinnej, prowadzonych w Polsce upatruje się w okresie międzywojennym, chociaż jej zakres był wówczas nieznaczny. Właściwie wiązała się ona z powstaniem i rozwojem opieki społecznej, rodzącą się ochroną zatrudnionych kobiet i dzieci. Jak wylicza

²⁸ Na efekt ten zwrócili uwagę G. Allan, G. Crow, *Families, Households and Society*, Houndmills, Palgrave, Houndmills 2001, s. 201.

²⁹ Ch. Saraceno, *Family Policies. Concepts, goals and instruments*, op. cit., s. 3.

Arkadiusz Durasiewicz, wsparcie dla rodziny, które inicjowała ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, obejmowało: opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza sierotami, półsierotami, dziećmi zaniebzanymi, opuszczonymi oraz demoralizowanymi oraz ochronę macierzyństwa³⁰. „Prócz wyżej wymienionych za niezbędne potrzeby życiowe uważało się u dzieci staranie o religijno-moralne, umysłowe i fizyczne ich wychowanie, zaś u młodocianych o pomoc w przygotowaniu do pracy zawodowej”³¹.

Po II wojnie św. rozpoczęła się okres głębokich zmian ustrojowych, w tym w zakresie polityki społecznej. Polityka rodzinna, czy jak wówczas nazywano ten obszar działań — polityka społeczna wobec rodziny — podporządkowana została „podtrzymywaniu produktywnego potencjału społeczeństwa, wspierając politykę pełnego zatrudnienia”³². Rodzina stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania pod koniec lat sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych XX w. Wówczas wprowadzono lub zmieniono na korzyść rodziców większość istniejących rozwiązań adresowanych do rodzin. Wzmocniono ochronę prawną pracujących matek, wydłużono urlopy macierzyńskie, wprowadzono urlopy wychowawcze, wprowadzono jednorazowy zasiłek porodowy oraz zasiłek wychowawczy dla matek przerywających zatrudnienie w celu sprawowania opieki nad małym dzieckiem. W roku 1975 powstał Fundusz Alimentacyjny, z którego wypłacano świadczenia dla dzieci, których rodzice nie płacili należnych alimentów.

Zmiany ustroju, inicjowane po 1989 r., nie przyniosły początkowo radykalnych przeobrażeń w polityce rodzinnej, a niektóre rozwiązania instytucjonalne, wprowadzone w czasie PRL, przetrwały dekady. „O stopniu zakorzenienia owych instytucji w polskiej polityce rodzinnej świadczy fakt, że przez większą część lat 90. długość urlopu macierzyńskiego utrzymała się na tym samym poziomie, co w okresie PRL (16 tygodni), a radykalna zmiana (wprowadzenie 26-tygodniowego urlopu rodzicielskiego) nastąpiła dopie-

³⁰ A. Durasiewicz, *Historyczne unormowania polityki rodzinnej*, „Biuletyn Informacyjny. Wiadomości Społeczne” [pod red. M. Gagackiej] 2012, nr 1.

³¹ Ibidem, s. 18.

³² M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015*, „Studia BAS” 2016, nr 1(45), s. 32.

ro w 2013 r. Ponadto w nowej rzeczywistości społeczno-politycznej utrzymana została większość świadczeń pieniężnych — modyfikacjom (wielokrotnym i zachodzącym w różnych kierunkach) uległy jednak ich hojność oraz kryteria przyznawania”³³. Dlatego Maciej Sobociński stawia tezę o instytucjonalnej ciągłości rozwiązań polityki rodzinnej (względem okresu powojennego), uzasadniając ten stan stagnacją polityki rodzinnej. Świadczy to o ograniczonej skali i nikłej różnorodności stosowanych środków wsparcia rodziny.

Najważniejsze zmiany w praktyce polityki rodzinnej odbywały się przy okazji reformowania całego systemu społeczno-gospodarczego. Po odrzuceniu modelu socjalistycznej polityki społecznej rozpoczęto dekonstrukcję istniejących rozwiązań, wycofując zaangażowanie państwa z różnych sfer dotychczasowej aktywności. Podążano za biegiem wydarzeń i dostosowywano rozwiązania do ujawniających się doraźnie problemów³⁴, negując przy tym sprawczą rolę polityki społecznej w przeprowadzaniu jakichkolwiek zmian społecznych. „Opiekuńczość dostosowawcza”³⁵ stała się praktyką aż do wprowadzenia w 1999 roku wielkich reform systemowych (ochrony zdrowia, edukacji, ubezpieczeń społecznych i organizacji administracji publicznej). Wówczas to przesądzony został kierunek rozwoju polityki społecznej, w dużym stopniu wzorowany na rozwiązaniach anglosaskich³⁶.

Sama polityka rodzinna w latach dziewięćdziesiątych XX w. była kształtowana pod wpływem różnych ideologicznych opcji na tle toczącego się sporu o prawomocność odmiennych „wizji świata i rodziny”. Nie dziwi zatem, że uprawianą po 1989 r. politykę rodzinną można przyporządkować ze względu na deklarowane założenia w warstwie aksjologicznej do trzech ideolo-

³³ Ibidem, s. 32.

³⁴ Por. również J. Hrynkiewicz, *Od socjalistycznej do liberalnej utopii społecznej polityki społecznej w Polsce po 1989 roku*, „Prace ISNS” 1997, nr 1.

³⁵ Określenie J. Auleytnera. Idem, *Ewolucja funkcji opiekuńczej państwa*, „Prace ISNS” 1997, nr 1.

³⁶ Nawet w reformowanym systemie ochrony zdrowia, który w stosowanej terminologii i w pierwotnych koncepcjach odwoływał się do tradycji kontynentalnej — niemieckich ubezpieczeniowych kas chorych, wprowadzono elementy charakterystyczne dla rozwiązań anglosaskich: rynki wewnętrzne.

gicznie różnych modeli polityki społecznej: modeli liberalnego, konserwatywnego i socjaldemokratycznego (według typologii Gosty Espring-Anderseña) i wskazywać na egzystowanie elementów charakterystycznych dla każdego z nich w obszarze szeroko definiowanego wsparcia rodzin (np. idea ograniczenia przemocy w rodzinie, charakterystyczna dla socjaldemokratycznych modeli a idea subsydiarnego wsparcia rodziny, podnoszona w ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, cechująca model konserwatywny).

Różnorodność stosowanych (w sferze aksjologii) modeli polityki rodzinnej potwierdza tezę o jej silnym zideologizowaniu, przy czym rozgrywana na scenie publicznej „bitwa o rodzinę”³⁷ była (i jest) w dużej mierze bitwą o kształt stosunków rodzinnych (aksjologia) a nie o kształt warunków zewnętrznych, w których funkcjonują rodziny (praktyka). Zgoda na brak konsensusu w zakresie podstawowych wartości, na manifestacyjne „niekontynuowanie” polityki poprzedników oznaczało, że polityka rodzinna spełniała rolę „identyfikacyjną” — pozwalała nadać i ugruntować tożsamość rządzącemu ugrupowaniu (dobrymi przykładami są historia liberalizacji zapisów ustawy antyaborcyjnej czy programów przeciwko przemocy w rodzinie). Paradoksalnie stan ten — odzwierciedlający różnice aksjologiczne (w odniesieniu do wartości i celów polityki rodzinnej) — nie przekładał się na zasadnicze zróżnicowanie instrumentalne. W zakresie kierunku i skali transferów socjalnych osiągnięto — w praktyce — niezamierzony kompromis, ograniczając je ze względu na trudności finansów publicznych.

Proces kształtowania polityki rodzinnej można podzielić za Sobocińskim na trzy fazy: okres transformacji (1989–1997), okres przejściowy (1997–2005) oraz okres dojrzały (2005–2015) — chociaż ten ostatni nazwałabym raczej okresem dojrzewania, podkreślając procesualny charakter stawiania się polityki rodzinnej.

³⁷ Odwołuję się tu do tytułu znanej publikacji amerykańskich socjologów, którzy opisali ścieranie się w Stanach Zjednoczonych dwóch ideologicznych obozów (konserwatywnych tradycjonalistów i progresywnych liberałów) w kwestiach polityki rodzinnej i wizji rodziny. B. Berger, P. Berger, *The War over the Family. Capturing the Middle Ground*, Hutchinson, London 1983.

Okres transformacji (1989–1997)

Polityka rodzinna tego okresu identyfikowana jest jako działania osłowne wobec ludności poddanej szokowi „wielkiej zmiany” ustrojowo-gospodarczej. Dawny cel peerelowskiej polityki: wzrost produktywności zasobów pracy, ustąpił tworzeniu buforowych rozwiązań w sytuacji masowego i strukturalnego bezrobocia oraz utraty dotychczasowych przywilejów niektórych grup społecznych. W 1990 r. uchwalono ustawę o pomocy społecznej, powstały pierwsze rozwiązania kierowane do bezrobotnych, jednocześnie poddano procesowi prywatyzacji i komercjalizacji szereg usług do tej pory oferowanych rodzinom w ramach socjalistycznego państwa opiekuńczego. Po 1995 r. zaznaczyła się tendencja do ograniczenia świadczeń społecznych a wraz z porządkowaniem i kształtowaniem systemu zabezpieczeń społecznych na nowo większość z nich finansowano z budżetu państwa (a nie techniką ubezpieczeniową). Świadczenia finansowe dla rodzin stawały się selektywne, adresowane do rodzin ubogich lub przeżywających określony rodzaj trudności.

Okres przejściowy (1997–2005)

Okres ten otwiera pierwszy strategiczny dokument dotyczący polityki rodzinnej, przygotowany po upadku PRL — „Program polityki rodzinnej” (1997 r. za rządów SLD-PSL), koordynowany przez Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny i Kobiet. Nie miał on znaczenia aplikacyjnego, z powodu upływu kadencji Sejmu program nie został przyjęty i wdrożony. Kolejny dokument strategiczny został przygotowany przez rządy AWS-UW pod nazwą „Program polityki prorodzinnej”, który — w większym stopniu niż poprzedni — akcentował konieczność „inwestowania w kapitał ludzki”. Sobociński ujmuje to jako „wprzęgnięcie” działań z zakresu polityki rodzinnej w strategię ekonomicznego rozwoju kraju³⁸. Jednocześnie to w tym okresie wyartykułowano konieczność prowadzenia polityki rodzinnej o nachyleniu pronatalistycznym, jako że problemy demograficzne — przy okazji przygotowani

³⁸M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015*, op. cit., s. 38.

do reformy systemu emerytalnego — były mocno eksponowane w debatach i dyskusjach politycznych oraz w sferze publicznej. Ograniczenie spadku liczby urodzeń, składowa przyczyn starzenia się populacji, zdefiniowano jako cel rozwoju ludnościowego państwa oraz ratunek dla systemu zabezpieczenia społecznego w dłuższym horyzoncie czasu³⁹. Okres przejściowy kończy etap reformowania wsparcia pieniężnego rodzin, kiedy to przy okazji zmian w pomocy społecznej, wprowadzono świadczenia rodzinne dla niezamożnych rodzin. Ten typ wsparcia propagandowo nazwano „IV filarem zabezpieczenia społecznego” i akcentowano jego rozdzielność z identyfikowanym jako stygmatyzujące działaniem pomocy społecznej. Ewaluacja tego programu pokazała, że w małym stopniu spełnił on funkcji prewencji przed ubóstwem rodzin⁴⁰, co między innymi wynikało z zamrożenia kryteriów dochodowych, uprawnających rodziny do świadczeń.

Okres dojrzewania (2005–2015)

Sobociński okres po 2005 r. nazywa „okresem dojrzałym” polityki rodzinnej ze względu na identyfikowaną przez niego intensyfikację działań oraz pojawienie się kolejnego strategicznego dokumentu pt. „Projekt polityki rodzinnej” (przygotowany przez koalicję PiS-Samoobrona-LPR w 2007 r.). Wskazany dokument ponownie nie stał się podstawą długofalowych i kompleksowych działań na rzecz rodzin ze względu na zmianę rządów po wyborach parlamentarnych w 2007 r. W analizowanej dekadzie, tj. „od 2006 r. można mówić o stabilności głównej tendencji, na którą składają się: wydłużanie urlopów, stopniowe rozszerzanie ulg podatkowych (zwłaszcza w interesie najbiedniejszych rodzin), orientacja na rodziny wielodzietne i najgorzej

³⁹Od przełomu XX i XXI w. narasta liczba debat o konieczności prowadzenia długofalowej polityki ludnościowej, m.in. wywołana dyskusjami dotyczącymi reformy emerytalnej (starzenie się ludności było argumentem do zmian w ubezpieczeniu emerytalnym i wprowadzenia systemu kapitałowego). W 2002 r. odbywał się I Kongres Demograficzny, którego pokłosiem było opracowanie przez ekspertów związanych z Rządową Radą Ludnościową programu polityki ludnościowej. Do tej pory nie przyjęto takiego strategicznego dokumentu.

⁴⁰Por. B. Balcerzak-Paradowska, S. Golinowska (red.), *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, IPiSS, Warszawa 2009.

sytuowane, stopniowe odcinanie rodzin z klasy średniej i wyższej z jednym dzieckiem od ulg i świadczeń oraz powolny rozwój instytucji opieki dla najmłodszych dzieci”⁴¹. Zmiany w zakresie urlopów z tytułu urodzenia dziecka nakierowane były nie tylko na wydłużenie okresu dezaktywacji kobiet, ale również włączania mężczyzn w opiekę nad dzieckiem, poprzez wprowadzenie w 2010 r. urlopu ojcowskiego a w 2013 r. urlopu rodzicielskiego. Nie są to rozwiązania (z wielu względów⁴²) popularne wśród ojców, jednak dostrzeżenie się stopniowy wzrost wykorzystywanych uprawnień w zakresie urlopów ojcowskich przy małej atrakcyjności urlopów rodzicielskich dla mężczyzn. W analizowanym okresie wprowadzono również ulgi podatkowe z tytułu wychowania dzieci, co ma znaczenie dla płatników podatku dochodowego od osób fizycznych.

Badacze polskiej polityki rodzinnej zgodnie podkreślają, że po 1989 r. ma ona raczej charakter polityki pośredniej i fragmentarycznej (brak systemu⁴³), zmiennej ideologicznie. Marek Rymśza zauważa, że wprowadzone w ostatniej dekadzie rozwiązania — wydłużenie urlopów rodzicielskich i wprowadzenie urlopów ojcowskich, „becikowe”, ulgi podatkowe na dzieci, Karta Dużej Rodziny — przygotowały przedpole ewentualnych reform systemowych (jako „masa krytyczna”), które może zainicjować wprowadzenie w 2016 r. świadczenia wychowawczego w ramach programu „Rodzina 500 plus”⁴⁴. Innymi słowy, przez dwie dekady polityka rodzinna była **taktyką** rządzących, podejmowaną w celu łagodzenia skutków społecznych transformacyjnych reform gospodarczych oraz, aby legitymizować działania modernizacyjne w sferze gospodarczo-społecznej, a **nie strategią działania** — po-

⁴¹ M. Sobociński, *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015*, op. cit., s. 45.

⁴² Zob. M. Fuszara, *Ojcostwo w opinii mężczyzn — ojców małych dzieci*, [w:] M. Fuszara (red.), *Nowi mężczyźni? Zmieniające się modele męskości we współczesnej Polsce*, TRIO, Warszawa 2008; *Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2015, nr 7.

⁴³ Podobnie zastrzeżenie sformułowane zostało w raporcie Najwyższej Izby Kontroli — „Raport NIK dot. koordynacji polityki rodzinnej w Polsce”, NIK, Warszawa 2015, s. 70, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8853,vp,11001.pdf> [dostęp 21.07.2015], s. 5.

⁴⁴ M. Rymśza, *Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania — w poszukiwaniu konsensualnego programu*, op. cit.

mimo nadawanie jej deklaratywnie charakteru działań strategicznych. Kiedy zaś nie ma jasności, co jest rzeczywiście realizowaną strategią władz publicznych (a nie tylko jej potencjałem), a co jest wyłącznie bieżącą taktyką, to — jak zauważa Ludmiła Dziewięcka-Bokun — „przeciętny obywatel gubi się”⁴⁵, czyli popada w stan dezorientacji. Stan ten wzmagą społeczną nieufność do deklaracji i realnych działań rządzących i tak już głęboko zakorzenioną w ramach wykształconej w okresie PRL-u tzw. „mentalności socjalistycznej”⁴⁶.

Dezorientacja, co do uczciwości rządzących i polityków, obiecujących poprawę warunków funkcjonowania rodzin, jest zarówno wynikiem wspomnianego dziedzictwa nieufności, jak i jego utrwalania w określonych makrospołecznych warunkach. Czas wielkich zmian ustrojowych przyniósł rozchwianie specyficznego uporządkowania normatywnego życia społecznego oraz poczucie niezrozumienia, niejasności funkcjonowania nowo kształtowanych instytucji życia społecznego. Liczne i nagłaśniane przez media afery nepotystyczne i korupcyjne kształtowały publiczny obraz decydentów jako rządzących przeciw dobru wspólnemu przy społecznym odczuciu postępującej „pauperyzacji mas” (realnym — w początkowym okresie transformacji). Patologie życia publicznego doczekały się również wnikliwych analiz socjologicznych, wskazujących na funkcjonowanie kołesiosstwa, kumoterstwa i klientelizmu⁴⁷ czy antyrozwojowych grup interesów⁴⁸. Na tym tle taktyczne roz-

⁴⁵ L. Dziewięcka-Bokun, *Funkcja socjalna państwa w postsocjalistycznej transformacji*, [w:] D. Zalewska (red.), *Dyskryminująca funkcja państwa*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2005, s. 23.

⁴⁶ Por. P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 275–281 (kultura nieufności).

⁴⁷ K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002; eadem, *Klientelizm oraz kołesiosstwo w polskiej polityce i gospodarce*, [w:] W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, PTS, XII Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny, Warszawa 2005.

⁴⁸ A. Zybortowicz, *Antyrozwojowe grupy interesów: zarys analizy*, [w:] W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, PTS, XII Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny, Warszawa 2005.

grywanie spraw rodzin przez kolejne ekipy rządzące nie mogło uwolnić legitymizującego potencjału działań z zakresu polityki rodzinnej⁴⁹.

Ładotwórczy potencjał polityki rodzinnej

Polityka rodzinna to obszar interwencji państwa w prywatne sprawy obywateli dotyczący legalizacji i stymulacji, w tym poprzez finansowe zachęty, określonych zachowań jednostek w rolach małżeńskich i rodzinnych. Podkreślenie „wychowawczej” roli polityki publicznej (minimalizacja skali „złych zachowań” jednostek z punktu widzenia zbiorowości i maksymalizacja liczby tych uznanych za „dobre”) jest zgodne z rozumieniem polityki publicznej pojmowanej jako „panowanie nad problemami”, które dotyczą społeczeństwo⁵⁰. Panowanie nad problemami oznacza proces zarządzania nimi, co wiąże się z koniecznością „panowania” nad instrumentarium zarządzania. Andrzej Zybala, definiując polityki publiczne, akcentuje ich technokratyczny charakter — to „zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań”⁵¹. Ten sposób rozumienia polityk publicznej akcentuje istotność roli podmiotu monitorującego społeczną rzeczywistość, projektującego rozwiązania do zdefiniowanych przez siebie programów i realizującego działania. Ekspozowany jest podmiot projektujący struktury, nie zaś podmiot działający w określonej społecznej rzeczywistości, kreowanej zarówno przez intencjonalne, jak i żywiołowe procesy społeczne.

⁴⁹ L. Dziewięcka-Bokun stawia tezę, że w niezbywalną cechą systemów demokratycznych końca XX w. jest uzyskiwanie ważności tytułu do władzy poprzez uprawianie polityki społecznej. Eadem, *Funkcja socjalna państwa w postsocjalistycznej transformacji*, op. cit., s. 18.

⁵⁰ Por. przytoczona przez A. Zybale definicję polityk publicznych stosowaną przez brytyjski Institute for Government. Idem, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, KSAP, Warszawa 2012, s. 26.

⁵¹ Ibidem, s. 24.

Zaproponowana przeze mnie definicja, akcentująca relacyjny charakter polityki rodzinnej (ustanowienie relacji w triadzie państwo-rodzina-społeczeństwo), odnosi się do ładu społecznego. Ład społeczny rozumiem jako sytuację względnej równowagi i stabilności istniejących wzorów społecznych, osiąganą przy względnej stabilności porządku społecznego w istniejącej organizacji społecznej. W perspektywie tworzenia i realizacji polityki rodzinnej akcent przenosi się z procesu zarządczego w odniesieniu do problemu na końcowy rezultat działań podmiotów projektujących, monitorujących i wdrażających konkretne rozwiązania, ale w kontekście szerokiego ujęcia całego systemu. Wyprowadzona z cybernetycznych założeń holistyczna wizja zależności „wszystkiego od wszystkiego” wprowadza konieczność dostrojenia nie tyle poszczególnych polityk do siebie, ile uznanie regulacyjnego charakteru działań podejmowanych w obszarze całego zabezpieczenia społecznego — rozumianego jako strategia społeczna.

Ładotwórczy potencjał polityki rodzinnej nie oznacza jej nadrzędności lub onnipotentnego charakteru względem innych szczegółowych polityk publicznych czy subdziedzin polityki społecznej. Wprawdzie odniesienie do procesów generatywnych, przesądzających o biologicznym przetrwaniu społeczeństwa i jego pokoleniowym (w sensie ludnościowym) odtwarzaniu, czyni ją wyjątkową, jednak polityka rodzinna może równie dobrze nie być uprawiana, aby populacja przetrwała. Ponadto, w strategiach polityki rodzinnej zazwyczaj nie uwzględnia się złożonych powiązań zachowań demograficznych (matrymonialnych, prokreacyjnych, mortogennych) z występującą stratyfikacją klasową, co wzmacnia proces dziedziczenia nierówności społecznych, oddziałujący na jakościowy i ilościowy aspekt odtwarzania stanu liczebnego i struktury ludności. Piotr Szukalski zwraca uwagę na pomijanie w programach polityki rodzinnej zasady hegemonii (dobór małżonków o podobnych stylach życia i pochodzeniu społecznym); dziedziczenia zachowań demograficznych (np. pokoleniowe powielanie wzorców rozpadu małżeństwa przez rozwód czy wczesnego rodzicielstwa); odmiennego kalendarza życia rodzinnego osób z różnych warstw i klas społecznych (a zbyt wczesne inicjowanie życia rodzinnego w wyniku niedojrzałości emocjonalnej może prowadzić do zaniedbań wobec członków rodziny); odmienny model przepływów międzypokoleniowych (różny sposób inwestowania w kapitał ludz-

ki dzieci rodziców zajmujących odmienne pozycje w strukturze społecznej) czy dziedziczenia statusu zdrowotnego rodziców⁵² (w tym kwestia wpływu okresu prenatalnego na stan zdrowia dziecka w trakcie całego jego życia)⁵³. „Polityka rodzinna albo jest neutralna względem powyższych procesów, albo oddziałuje na nie w bardzo ograniczony sposób”⁵⁴, co powinno skłonić do refleksji o potrzebie horyzontalnego prowadzenia polityki rodzinnej: do „cynicznej świadomości, że — nie mogąc liczyć na wprowadzenie «polityki przeciwdziałania transmisji statusu» — polegać możemy jedynie na nieco bardziej intencjonalnym wykorzystywaniu w tym celu innych, dostępnych subpolityk, w ramach polityki społecznej”⁵⁵.

Ładotwórczy charakter polityki rodzinnej wynika raczej z zespolenia solidarności rodzinnych z solidarnością zbiorowości, co przenosi zobowiązania powstałe wewnątrz dwóch kolektywów poza nie i konwersuje je na zobowiązania pomiędzy samymi kolektywami. Solidarność społeczna, „przyjmując formę (tzn. zasadę stworzenia i działania) ubezpieczenia, pomocy lub jakkolwiek inną solidarność w tym wypadku musi mieć swoje zasady formowania (tzn. kogo dotyczy, na jakich warunkach, przez jaki czas itd.) i zarządzania (według jakich zasad przyznaje się prawo do korzystania, jakiego rodzaju jest kontrola itp.)”⁵⁶. Oznacza to konieczność odwołania się do obiektywnych zasad zapisanych prawem w celu wyeliminowania możliwości dokonywania

⁵² Ten aspekt podkreśla się zwłaszcza we współczesnych wieloaspektowych badaniach biedy, wskazując powiązanie środowiska społecznego i biologicznego rozwoju dziecka. Uwarunkowania społeczne są współzależne z uwarunkowaniami genetycznymi. Por. L. H. Walters, *Intergenerational Inheritance of Poverty: Bad News for Children, Challenge for Policy*, [w:] J. Grotowska-Leder, E. Rokicka (red.), *Nowy ład? Dynamika struktur społecznych we współczesnych społeczeństwach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

⁵³ P. Szukalski, *Polityka rodzinna narzędziem przeciwdziałania dziedziczeniu statusu społeczne-go?*, „Polityka Społeczna” 2008, nr specjalny „Dziedzicznie nierówności społecznych”.

⁵⁴ Ibidem, s. 32.

⁵⁵ Ibidem, s. 33.

⁵⁶ M. Messu, *Rodzina i społeczeństwo: jaka solidarność?*, [w:] M. Chauviere, M. Sassier, B. Boquet, R. Allard, B. Ribes (red.), *Uwarunkowania polityki rodzinnej we Francji w ujęciu historycznym, prawnym i politycznym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2010, s. 183.

subiektywnych ocen, uzależnionych od woli, pozycji i wrażliwości decydenta (różnego szczebla).

W odniesieniu do grupy rodzinnej badacze podkreślają, że współcześnie obowiązki związane z wzajemną troską członków rodziny podejmuje się nie wyłącznie ze względu na znaczenie krwi i pokrewieństwa, ale wynikają z indywidualnych decyzji wyrastających ze wzajemności relacji (co skłania niektórych badaczy do postulatu wprowadzania prawa osobistych zobowiązań a nie prawa rodzinnego)⁵⁷. „Odbywa się to w konsekwencji mniej ostentacyjnie i zostaje przyjęte jako dar, jak gdyby podtrzymywanie więzi było ważniejsze niż otrzymywane dobro”⁵⁸. Zwiększa się potencjalne pole dobrowolności decyzji poszczególnych osób, co może skutkować zaniechaniem pomocy, dyktowanym emocjami (np. niechęcią wobec podopiecznego) lub z powodu zaistnienia realnych przeszkód w udzielaniu wsparcia (np. choroba członka rodziny). We współczesnych rozwiniętych gospodarczo społeczeństwach dobrowolność działań członków rodziny zostaje przeniesiona w oparciu o zasadę solidarności społecznej i zinstytucjonalizowana (zobiektywizowana) na poziomie rozwiązań zbiorowych, które wprowadzają chłodne i profesjonalizowane powiązania, ale — deklaratywnie — gwarantują pomoc wszystkim obywatelom w potrzebie.

Zapisy prawa ograniczają dobrowolność w dawaniu/zaniechaniu wzajemnej pomocy udzielanej członkom rodziny. Normują solidarność rodzinną. Jednocześnie na pozostałych obywateli nakładają ciężary finansowe, związane z kosztami transferów dóbr i usług, kierowanych do osób potrzebujących (solidarność społeczna). Wzajemność zobowiązań pomiędzy kolektywami, wywiedziona z transmutacji solidarności rodzinnej w solidarność spo-

⁵⁷ Por. J. Eekelaar, *Uncovering Social Obligations: Family Law and the Responsible Citizen*, [w:] M. Maclean (red.), *Making Law for Families*, op. cit. Autor podkreśla, że w obliczu dynamiki zmian w osobistym życiu ludzi tak kształtowane prawa (zamiast prawa rodzinnego odnoszącego się do kolektywu) może szybciej i adekwatnie reagować na zmiany norm społecznych: inkorporować te pojawiające się, wzmacniać te słabnące lub odrzucać te niestosowane w życiu społecznym.

⁵⁸ M. Messu, *Rodzina i społeczeństwo: jaka solidarność?*, op. cit., s. 179. Autor używa liczby mnogiej „solidarności rodzinnej” dla podkreślenia nieschematyczności i unikatowości relacji w grupach rodzinnych, które wynikają z aktów dobrej woli jednostek.

łeczną i wzmocnienia solidarności rodzinnej za pomocą sankcji w wypadku jej zerwania, porządkuje społeczne interakcje i zakorzenia jednostki w łańcuchu relacji.

Działania państw nastawione są zatem na wzmocnienie więzi rodzinnej, ale jest to wyzwanie w „wielorodzinnej epoce” (określenie Krzysztofa Frysztackiego na upowszechnienie się alternatywnych form życia małżeńsko-rodzinnego⁵⁹). Wzmacnianie solidarności rodzinnej jest tym trudniejsze, im bardziej rozluźnia się stabilność relacji w rodziców i związek pomiędzy rodzicielstwem społecznym a biologicznym, tak jak w wypadku rodzin rekonstruowanych czy niekiedy w aspekcie sztucznego zapłodnienia. Reakcją ze strony publicznych decydentów w niektórych państwach jest poszerzanie definicji rodziny, a następnie uprawnień osób kohabitujących ze sobą (tzw. „związki partnerskie”) jako związku w określony sposób chronionego przez prawo⁶⁰. Ponadto w wielu krajach beneficjentem świadczeń staje się dziecko w obliczu płynności struktur rodzinnych, co odpowiada też przyjętej ideologii praw dziecka (dziecko przestaje być podmiotem uprawniającym rodziców do podbierania zasiłków, a staje się odbiorcą zasiłku jako osoba mająca własne, właściwe mu prawa⁶¹). W tym również doszukiwałbym się źródeł autonomizacji spraw dzieci i formowania odrębnej polityki publicznej — polityki spraw dziecka⁶². Sprzyja mu również retoryka inwestycji społecznych, bazujących na założeniu „dobrej stopy zwrotu” w kapitale ludzkim z nakładów poczynionych na potomstwo w latach dzieciństwa.

Powyższe przemiany ilustrują nie tyle społeczną dolegliwość, ile mechanizm radzenia sobie systemu z dokonującymi się przemianami społecznymi. Opiera się on na intensywnej pracy kodyfikacji (tak jak rozumie ją Pierre Bourdieu), czyli na konstruowaniu oficjalnych kategorii, „według których są

⁵⁹ K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 140.

⁶⁰ P. Szukalski, *Przemiany rodziny — wyzwania dla polityki rodzinnej. Artykuł dyskusyjny*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 8.

⁶¹ B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna w krajach Wspólnoty Europejskiej i jej uwarunkowania. Część I*, op. cit.

⁶² L. Miś, K. Ornacka, „Dziecięcy zwrot” w socjologii i polityce społecznej, „Przegląd Socjologiczny” 2016, t. LXV (65), z. 2.

ustrukturyzowane i populacje i umysły”⁶³ oraz na poszukiwaniu stałego elementu, „dobra” wokół, którego można trwale zbudować konsensus i kierować społeczną solidarność — nawet, gdy zawiodą solidarności rodzinne oraz budować system prawny. Obecnie w obliczu notowanego w rozwiniętych gospodarczo krajach spadku urodzeń jest nim dziecko, rozumiane dosłownie „jako przyszłość narodu(ów)”.

Zakończenie

Na zakończenie chciałabym jeszcze podkreślić jeden aspekt związany z tworzeniem i wdrażaniem polityki rodzinnej, który ma szczególne znaczenie, gdy analizujemy ją jako politykę publiczną. W tym celu powrócę do zaproponowane ujęcia polityki rodzinnej jako innowacyjno-adaptacyjnego procesu. Pozwala to dostrzec wzajemne związki struktury i kultury, poziomu makro i mikro. Do tej pory akcentowano celowość i intencjonalność zmian inicjowanych w ramach polityki rodzinnej, które miały porządkować żywiołowe, spontaniczne zachowania ludzi (zmuszanych w ten sposób do pewnego konformizmu). Podkreślałam również, że owe żywiołowe procesy, toczące się w życiu społecznym, wywierają presję na strukturę i instytucje, wymuszając akceptację określonych zachowań i dostosowanie narzędzi do nich. Staje się to osią podziałów ideologiczno-politycznych oraz konfliktów społecznych pomiędzy różnymi grupami, wnoszącymi o uznanie swoich racji i stylu życia. Przykładowo w Polsce pojawiają się głosy interpretujące niektóre przepisy dedykowane rodzinom niepełnym jako niekorzystne dla małżeństw i je dyskryminujące⁶⁴. Spór o prawomocność wizji rodziny, ale też zakreślenie zasad sprawiedliwości społecznej, wynika z kulturowo zakorzenionych ideałów

⁶³ P. Bourdieu, *Duch rodzinny*, [w:] Idem, *Rozum praktyczny. O teorii działania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 109.

⁶⁴ T. Zych, K. Dobrowolska, O. Szczypiński, *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?*, Fundacja Instytutu na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*, Warszawa 2015, s. 154.

„dobrego rodzicielstwa”, „dobrego dzieciństwa” i pożądanego wzoru praktyk opiekuńczych.

Spadek liczby urodzeń notowany w krajach europejskich nie wynika wyłącznie z niskiej dzietności małżeńskiej, jest w dużej części wynikiem upowszechnienia się innych niż małżeńskie formy życia rodzinnego, w których dzietność z reguły jest jeszcze dużo niższa niż w małżeństwach. Państwa prawa nie mogą już nakazać wchodzenia w związki małżeńskie i rodzenia dzieci, mogą do tego zachęcać za pomocą prawa i ekonomii lub kierować wsparciem do wszystkich dzieci. Ale mogą również — jak to się dzieje w wypadku Polski w odniesieniu do rodzin z niepełnosprawnymi rodzicami — pomijać niektóre typy rodzin (i ich specyficzne potrzeby), uznając je za „statystycznie nieistotne”, m.in. z perspektywy ich minimalnego „wkładu” prokreacyjnego w potencjał ludnościowy.

Indywidualizm w społeczeństwie doprowadził do indywidualistycznego traktowania członków rodzinnych gospodarstw domowych, czego odzwierciedleniem są żądania zindywidualizowania prawa jako prawa zobowiązań personalnych. To już nie system praw pokrewnych, ale indywidualnie rozdzielane przywileje socjalne konstruują zabezpieczenie społeczne — dzieciom, kobietom lub mężczyznom w rolach rodzinnych. Suma tych przywilejów złoży się na dobrobyt rodziny, a odejście jednego z partnerów — zgodnie z przyjętymi założeniami — nie oznacza już zmiany zasadniczego statusu socjalnego, tak jak w kolektywnie skonstruowanych przywilejach socjalnych. Wraz z takim założeniem istotne stają nie tylko warunki życia rodzin, ale i jakość życia rodzinnego. Stąd granice polityki rodzinnej stają się rozmyte: inkorporuje coraz trudniejsze i kontrowersyjnie społeczne kwestie — od równouprawnienia po bioetykę, by sprostać dynamicznym zmianom ludzkich pragnień i podyktowanych nimi aranżacji życia rodzinnego. Jednocześnie państwo daje sobie coraz większe prawa w tropieniu „niesprawności życia rodzinnego” i głębokich interwencji w życie rodziny, jak również wyrastają nowe zadania dla polityki publicznej — pedagogizacja osób w rolach rodzinnych⁶⁵.

⁶⁵ Zob. więcej M. Raćlaw, *Zinstrumentalizowane rodzicielstwo. Rodziny zastępcze — między usługą a odruchem serca. Perspektywa socjologiczna*, Wydawnictwo Edukacyjne AKAPIT, Toruń 2017.

W polskim kontekście, gdy jesteśmy obserwatorami procesu wyłaniania się polityki społecznej jako strategii z taktycznych rozgrywek politycznych, znaczenie ma odczarowanie naiwnej wiary w zapis prawa jako zapis sprawy, co jest szczególnie ułudne w obliczu kadencyjnego myślenia o zmianach społecznych. Niedocenia się kulturowych uwarunkowań i znaczenia interakcji struktury, kultury i instytucji, które determinują zachowania konkretnych ludzi. Ów społeczno-kulturowy kontekst, wynikający z opisanej wyżej wieloczynnikowej interakcji, ma znaczenie dla osiągania celów polityki, co szczególnie dobrze widać w wypadku starań dotyczących aktywizacji zawodowej kobiet i inwestowania w dzieci. Wyraźnie widać, że wprowadzenie instrumentów ułatwiających dezaktywizację zawodową ojców nie spowoduje automatycznie wzrostu aktywności kobiet na rynku pracy; tak samo jak wzrost podaży publicznych usług opieki nad małymi dziećmi nie musi spowodować wzrostu liczby pracujących matek (na pełny lub niepełny etat). Obowiązujące w społeczeństwie wzorce macierzyństwa, ojcostwa, ideał opieki oraz dobrego dzieciństwa będą znacząco modyfikować plany strategów polityk publicznych, o czym ci ostatni zapominają, wierząc w dyfuzję wzoru wywiedzionego z przepisu prawa z pominięciem dyfuzji zmian kulturowych.

Literatura

- Allan G., Crow G. (2001) *Families, Households and Society*, Houndmills: Palgrave, s. 201.
- Auleytner J. (1997) *Ewolucja funkcji opiekuńczej państwa*, „Prace ISNS”, nr 1.
- Balcerzak-Paradowska B. (1993) *Polityka rodzinna w krajach Wspólnoty Europejskiej i jej uwarunkowania*, cz. 1, Warszawa: IPiSS, s. 19.
- Balcerzak-Paradowska B. (1999) *Polityka rodzinna lat 90–tych w Polsce. Ocena jej skutków*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przemian*, Warszawa: IPiSS.
- Balcerzak-Paradowska B. (1999) *Polityka rodzinna. Między dwoma modelami*, Warszawa: IPiSS.
- Balcerzak-Paradowska B. (2004) *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa: IPiSS.

- Balcerzak-Paradowska B., Golinowska S. (red.) (2009) *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa: IPISS.
- Berger B., Berger P. (1983) *The War over the Family. Capturing the Middle Ground*, London: Hutchinson.
- Bourdieu P. (2009) *Duch rodzinny*, [w:] Idem, *Rozum praktyczny. O teorii działania*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 109.
- Drejer F. (2011) *Polityka rodzinna prowadzona w środowiskach lokalnych*, „Wychowanie w Rodzinie”, t. III, nr 3.
- Durasiewicz A. (2012) *Historyczne unormowania polityki rodzinnej*, „Biuletyn Informatyczny. Wiadomości Społeczne” [pod red. M. Gagackiej], nr 1.
- Dziewięcka-Bokun L. (2005) *Funkcja socjalna państwa w postsocjalistycznej transformacji*, [w:] D. Zalewska (red.), *Dyskryminująca funkcja państwa*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Arboretum, s. 23.
- Eekelaar J. (2000) *Uncovering Social Obligations: Family Law and the Responsible Citizen*, [w:] M. Maclean (red.), *Making Law for Families*, Oxford-Portland: Hart Publishing.
- Esping-Andresen G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Frysztacki K. (2009) *Socjologia problemów społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Fuszara M. (2008) *Ojcostwo w opinii mężczyzn — ojców małych dzieci*, [w:] M. Fuszara (red.), *Nowi mężczyźni? Zmieniające się modele męskości we współczesnej Polsce*, Warszawa: TRIO.
- Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy. *Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2015, nr 7.
- Golinowska S. (2000) *Polityka społeczna okresu transformacji. Koncepcje, środki, instytucje i instrumenty*, [w:] S. Golinowska (red.), *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, Warszawa: IPISS.
- Hantrais L. (1999) *Comparing Family Policies in Europe*, [w:] J. Clasen (red.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Hantrais L., Letablier M.-T. (1996) *Families and Family Policies in Europe*, London—New York: LONGMAN.
- Hryniewicz J. (1997) *Od socjalistycznej do liberalnej utopii społecznej polityki społecznej w Polsce po 1989 roku*, „Prace ISNS”, nr 1.
- Gadowska K. (2002) *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Gadowska K. (2005) *Klientelizm oraz kolesiostwo w polskiej polityce i gospodarce*, [w:] W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, PTS, XII Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Kammerman S. B. (1994) *Rodzina: problemy teorii i polityki*, „Materiały z Zagranicy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych” (O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka), z. 2(43).
- Kennett P. (2001) *Comparative Social Policy. Theory and Research*, Buckingham–Philadelphia: Open University Press.
- Książkowski M. (1980) *Ewolucja polityki społecznej w Szwecji w latach 1932–1972* (rozprawa doktorska pod kierunkiem prof. A. Rajkiewicza), Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lister R. (2003) *Investing in the Citizen-Worker in the Future: Transformations in the Citizenship and the State under New Labour*, „Social Policy and Administration”, t. 37, nr 5.
- Maclean M. (2000) *Introduction: Making Law for Families: Studies in the Legislative Process*, [w:] M. Maclean (red.), *Making Law for Families*, Oxford–Portland: Hart Publishing.
- Maclean M. (red.) (2000) *Making Law for Families*, Oxford–Portland: Hart Publishing.
- Maclean M., Kurczewski J. (red.) (1994) *Families, Politics and The Law. Perspectives for East and West Europe*, Oxford: Clarendon Press.
- Margueritte B., *Polityka prorodzinna na przykładzie Francji*, maszynopis (bez daty).
- Messu M. (2010) *Rodzina i społeczeństwo: jaka solidarność?*, [w:] M. Chauviere, M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard, B. Ribes (red.), *Uwarunkowania polityki rodzinnej we Francji w ujęciu historycznym, prawnym i politycznym*, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Michoń P. (2014) *Dziecinistwo w Bullerbyn czy z tiger mothers? Bycie dzieckiem a stawanie się szczęśliwym dorosłym — zastrzeżenia wobec stosowania perspektywy inwestycji społecznych w polityce społecznej*, „Przegląd Socjologiczny”, t. 63, z. 4.
- Miś L., Ornacka K. (2016) *„Dziecięcy zwrot” w socjologii i polityce społecznej*, „Przegląd Socjologiczny”, t. LXV (65), z. 2.
- Ostner I. (2008) *Ekonomizacja świata życia poprzez aktywizująca politykę rodzinną?*, [w:] A. Evers, R. G. Heinze (red.), *Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier*, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.

- Pfau-Effinger B. (2014) *Explaining Differences in Child Care and Women's Employment across Six European "Gender Arrangement"*, [w:] M. Leon (red.), *The Transformation of Care in European Societies*, New York: Palgrave Macmillan.
- Raćlaw M. (2017) *Zinstrumentalizowane rodzicielstwo. Rodziny zastępcze — między usługą a odruchem serca. Perspektywa socjologiczna*, Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne AKAPIT.
- Raport NIK dot. koordynacji polityki rodzinnej w Polsce, NIK, Warszawa 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8853,vp,11001.pdf> [dostęp 21.07.2015].
- Rymusza M. (2016) *Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania — w poszukiwaniu konsensualnego programu*, „Studia BAS”, nr 1(45).
- Saraceno Ch. (2011) *Family Policies. Concepts, goals and instruments*, „Carlo Alberto Notebooks”, nr 230.
- Sobociński M. (2016) *Kierunki polityki państwa wobec rodziny w latach 1989–2015*, „Studia BAS”, nr 1(45), s. 32.
- Sztompka P. (2007) *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Szukalski P. (2007) *Przemiany rodziny — wyzwania dla polityki rodzinnej. Artykuł dyskusyjny*, „Polityka Społeczna”, nr 8.
- Szukalski P. (2007) *Publiczne wsparcie dla rodzin z małymi dziećmi we współczesnej Francji*, „Prace Instytutu Ekonometrii i Statystyki Uniwersytetu Łódzkiego”, z. 153, seria A.
- Szukalski P. (2008) *Polityka rodzinna narzędziem przeciwdziałania dziedziczeniu statusu społecznego?*, „Polityka Społeczna”, nr specjalny „Dziedzicznie nierówności społecznych”.
- Walters L. H. (2013) *Intergenerational Inheritance of Poverty: Bad News for Children, Challenge for Policy*, [w:] J. Grotowska-Leder, E. Rokicka (red.), *Nowy ład? Dynamika struktur społecznych we współczesnych społeczeństwach*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zybała A. (2012) *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Warszawa: KSAP, s. 26.
- Zybertowicz A. (2005) *Antyrozwojowe grupy interesów: zarys analizy*, [w:] W. Weasołowski, J. Włodarek (red.), *kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, PTS, XII Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Zych T., Dobrowolska K., Szczypiński O. (2015) *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?*, Warszawa: Fundacja Instytutu na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*, s. 154.

EWA GIERMANOWSKA¹

Polityka rozwoju rynku pracy i wspierania zatrudnienia

Rynek pracy w perspektywie polityki społecznej i polityki publicznej

Rynek pracy a rola państwa

Interwencja państwa na rynku pracy związana jest z toczącym się w nauce sporem między dwoma konkurencyjnymi i alternatywnymi wizjami społeczeństwa i gospodarki. Wizją rynkową, wywodzącą się z klasycznej koncepcji liberalizmu, opartą na oddzieleniu rynku pracy od państwa i instytucji socjalnych, oraz wizją demokratycznego państwa dobrobytu, zakładającą bezpośredni wpływ instytucji państwa opiekuńczego na funkcjonowanie rynku pracy (Esping-Andersen 1990/2010: 191–192). Pierwsza z tych wizji opiera się na założeniu o dużym zakresie samodzielności obywateli i odseparowaniu instytucji publicznych i rynkowych, w myśl zasady, że jakiegokolwiek próby administracyjnego kontrolowania nierówności szkodzą gospodarce (m.in. Mill, Marshall). Drugie podejście, przyjmuje założenie że insty-

¹Dr hab. Ewa Giermanowska jest członkiem Zakładu Profilaktycznych Funkcji Polityki Społecznej Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: e.giermanowska@uw.edu.pl

tuczonalne interwencje na rynku pracy są nieuniknione, niekiedy wręcz pożądanane, dla uzyskania pozytywnych rezultatów i kompromisu wymiennosci między efektywnością a równością (Ibidem). Jest ono zgodnie z filozofią Karla Polanyiego, krytykującego zdolność rynku do samoregulacji i postulującego osadzenie gospodarki rynkowej, w instytucjach społecznych i politycznych, oraz w kontekstach historycznych (Polanyi 2010).

Procesy zachodzące na rynku pracy są przedmiotem rozważań wielu dyscyplin naukowych. Rynek pracy stanowi przedmiot zainteresowania ekonomii i socjologii, a interwencja państwa na rynku pracy to kwestie poruszane w ramach polityki społecznej i polityki publicznej.

W ekonomii rynek pracy traktowany jest jako jeden z rynków funkcjonujących w gospodarce. Występują na nim pracodawcy jako nabywcy (zgłaszający popyt na pracę) oraz pracownicy jako sprzedawcy (tworzący podaż pracy) oraz zachodzą akty wymiany usług pracy. Rynek pracy to miejsce, „w którym dokonują się transakcje wymiany usług pracy między pracownikami a pracodawcami oraz ustalają się rozmiary wspomnianych transakcji i ich warunki, a zwłaszcza cena tych usług, tj. płaca (Kryńska, Kwiatkowski 2013: 11). Odmienność rynku pracy, od innych rynków czynników produkcji: ziemi, kapitału rzeczowego, kapitału pieniężnego, wynika ze specyfiki siły roboczej jako czynnika produkcji. Ludzie w procesie pracy sprzedają usługi pracy, ale kwalifikacje i umiejętności czy też kapitał ludzki decydujący o możliwości ich wykonywania nie zmienia właściciela (czyli pozostaje własnością pracownika) (Kryńska, Kwiatkowski 2013: 12). Podstawową funkcją rynku pracy jest utrzymanie równowagi między popytem na pracę a jego podażą. Funkcja ta jest bardzo trudna do utrzymania w gospodarce rynkowej, stąd w ramach wielu teorii ekonomicznych pojawiają się różne koncepcje uzyskania równowagi na rynku pracy i społecznie akceptowanego kompromisu. Z tego powodu, jak podkreśla Eugeniusz Kwiatkowski, trzy kluczowe kierunki polityki gospodarczej państwa wobec bezrobocia, do których zalicza: politykę makroekonomiczną jako narzędzie redukcji bezrobocia, politykę elastyczności i deregulacji rynku pracy oraz politykę państwa w zakresie aktywnych form ograniczania bezrobocia, są przedmiotem ostrych sporów i polemik. Wynikają one z „niejednolitych poglądów na temat mechanizmów rynkowych w gospodarce oraz celowości i skuteczności oddziaływania pań-

stwa na gospodarce, w tym również na sytuację na rynku pracy” (Kwiatkowski 2001: 330). Z uwagi na to, że bezrobocie jest zjawiskiem występującym w wielu formach, mających różne przyczyny i determinanty oraz sposoby jego redukcji, kierunki polityki państwa skierowane na jego ograniczenie powinny się uzupełniać (Kwiatkowski 2001: 339).

Wartością wiedzy socjologicznej w refleksji nad pracą i zatrudnieniem jest zwrócenie uwagi na społeczny kontekst wykonywania pracy. Rynek pracy, na co wskazują socjologowie jest swoistą instytucją życia społecznego, ponieważ zasady jego działania są silnie zakorzenione w wartościach danego społeczeństwa. Socjolog Wiesława Kozek twierdzi, że: „rynek pracy jest instytucją życia społecznego, a więc stałym, regularnym i nawykowym współdziałaniem ludzi, uwzględniającym jako podstawę uznane wartości, zwyczaje i normy. Normatywną podstawę rynku stanowi uznanie dla kupna i sprzedaży specyficznego towaru — pracy” (Kozek 2013: 16). Jednak jak twierdzi autorka, o zachowaniach ludzi w roli pracodawcy lub pracownika, współdziałaniu ludzi w procesie wymiany, decydują nie tylko czynniki o charakterze ekonomicznym, ale także społecznym. W przekonaniu ludzi: „reguły rynku pracy powinny służyć społeczeństwu, a u ich podłoża leżą ważne wartości: prawo do wyboru, do posiadania aspiracji, do bycia poinformowanym, do bogacenia się dzięki pracy, do zbiorowego działania, prawo do negocjacji. Poza tym zasady rynku pracy są czysto techniczne, a w istocie są przesiąknięte wartościami danego społeczeństwa” (Kozek 2013: 24).

W analizach opisujących aktywność państwa na rynku pracy rozróżnia się politykę rynku pracy i politykę zatrudnienia. Wskazuje się na odmienne cele, narzędzia, obszary problemowe i zakres oddziaływania. Politykę zatrudnienia najczęściej określa się jako jeden z rodzajów polityki gospodarczej, której głównym celem jest osiągnięcie pełnego zatrudnienia lub możliwie wysokiego i efektywnego poziomu zatrudnienia (i utrzymanie społecznie akceptowanego poziomu bezrobocia) (Frączek 2015: 45–46). Z kolei polityka rynku pracy najczęściej jest traktowana jako autonomiczna składowa polityka zatrudnienia (Frączek 2015: 45). Cztery główne cele polityki rynku pracy to: cel zatrudnieniowy, strukturalny, produkcyjny, socjalny (Wiśniewski 1999: 20). W literaturze rozważane są różne rodzaje polityki rynku pracy. Wyróżniana jest polityka rynku pracy: substytucyjna i komple-

mentarna, aktywna i pasywna, wolnorynkowa i oparta na konsensusie (Kozek 2013: 226).

Polityka społeczna traktuje politykę państwa na rynku pracy jako politykę, której celem jest osiągnięcie wszechstronnego dobrobytu przez wszystkich obywateli². O ile celem polityki gospodarczej jest trwały sukces gospodarczy, to ciągły wzrost produktu nie musi skutkować wysokim stopniem zaspokojenia potrzeb wszystkich członków społeczeństwa. W polityce społecznej stosuje się wiele instrumentów służących do korygowania lub uzupełniania rynku. Są to: regulacje dotyczące ilości i jakości produktu, regulacje cen, subsydiowanie produkcji i zatrudnienia, transfery zwiększające siłę nabywczą pewnych grup obywateli, zakazy i przymus konsumpcji określonych dóbr i usług: „Wszystkie one są formą regulacji zachowań ludzkich w rolach producentów, organizatorów ich pracy, a także nabywców i konsumentów (Szarfenberg 2007: 28). Instrumentarium stosowane przez politykę społeczną wykracza poza działania rynkowe. W podręcznikach polityki społecznej znaczące miejsce poświęca się także problemom kształtowania stosunków pracy oraz instytucjom i instrumentom polityki rynku pracy, traktując je jako ważny obszar zainteresowań i oddziaływań polityki społecznej (Szyłko-Skoczny 2007).

Polityki publiczne kładą nacisk na osiągnięcie sprawności działania, są płaszczyzną funkcjonalno-techniczną, której celem jest władza nad zasobami, podlegającymi określonej redystrybucji (Hausner 2007). Mogą być rozumiane jak ciąg działań wpływających na życie obywateli obejmujących: wybory polityczne, wykonywanie programów publicznych oraz rezultaty działań publicznych (B.G. Peters za Zybala 213: 42). Polityki publiczne odwołują się do kategorii zarządzania publicznego, modeli formułowania i wykonywania polityk publicznych. Powiązanie zarządzania publicznego z politykami publicznymi, pozwala na określenie sposobu zarządzania publicznego występującego w danym kraju (Zybala 2013: 29).

Liczba szczegółowych polityk publicznych stale rośnie, a znaczący ich wzrost dotyczy rynku pracy, zatrudnienia i bezrobocia, kwestii które we współczesnych gospodarkach rynkowych często wymagają działań interwen-

² W niektórych podejściach rozróżnia się naukę o pracy i polityce społecznej.

cyjnych. Zarządzanie zatrudnieniem jest od dawna kluczowym problemem polityki społecznej i polityki publicznej w społeczeństwach uprzemysłowionych (May 2010). W krajach Unii Europejskiej w ramach polityki społecznej i polityki publicznej rozwijana jest europejska polityka zatrudnienia koncentrująca się na następujących środkach: „1) przeciwdziałania bezrobociu, 2) wpływania na ogólny poziom zatrudnienia, 3) wpływania na efektywność i szanse zatrudnienia siły roboczej, 4) regulowania warunków pracy i zatrudnienia” (May 2010: 114).

W artykule omawiającym politykę rozwoju rynku pracy i wspierania zatrudnienia w Polsce po 1989 r. skupię się na polityce przeciwdziałania bezrobociu oraz polityce elastyczności i deregulacji rynku pracy. Te dwie polityki miały dominujący wpływ na funkcjonowanie ludzi na rynku pracy, przebieg procesu transformacji ustrojowej i kształt wyłaniającego się ładu społecznego i rynkowego. One też nadawały kształt wyłaniającym się modelom polityki społecznej i polityk publicznych. Podstawowym założeniem prezentowanych analiz jest rozumienie rynku pracy, z perspektywy socjologicznej, jako instytucji życia gospodarczego i społecznego, będącego systemem regulacji praw popytu i podaży pracy, a także miejscem oddziaływania wartości, przekonań i norm prawnych służących alokacji ludzi w systemie pracy.

Socjologiczne spojrzenie na rynek pracy i interwencję państwa na rynku pracy pozwala na uchwycenie specyfiki funkcjonowania i skutków polityki społecznej i polityk publicznych z perspektywy jednostek i społeczeństwa. Dla większości ludzi we współczesnych społeczeństwach gospodarki rynkowej praca stanowi podstawowe źródło dochodu, wyznacza pozycję społeczną i tożsamość. Te funkcje pracy utrwalone w społeczeństwach przemysłowych, stanowią także w społeczeństwach postindustrialnych, jak trafnie sformułował to Ralf Dahrendorf, „bilet wstępu do świata zasobów” (Dahrendorf 1993: 234). Rozważania nad funkcją pracy w nowoczesnych społeczeństwach łączą się z takimi pojęciami jak obywatelskość, szanse życiowe i wolność (Dahrendorf 1993: 14–15). Wykonywanie pracy jest głównym wyznacznikiem do korzystania z wielu uprawnień i świadczeń oferowanych przez system polityki społecznej, której najpełniejszą wersję tworzą klasyczne kontrakty zatrudnienia [May 2010, Giermanowska 2013]. Mechanizmy

działania rynku pracy ujawniły się w Polsce wraz z nastaniem gospodarki rynkowej i pierwszą falą bezrobocia. Gwałtowne zmiany wywołane restrukturyzacją gospodarki, wywołały duże zmiany społeczne, na które społeczeństwo nie było w pełni przygotowane (Kozek 2013: 7–8). Interwencja państwa na rynku pracy, w sytuacji braku pracy i niestabilności zatrudnienia, ma kluczowe znaczenie dla budowania ładu społecznego i spójności społecznej, kwestii będących w centrum zainteresowania socjologii.

Instytucje rynku pracy w ekonomii pracy

W analizach ekonomicznych odnoszących się do polityki rynku pracy istotną rolę pełni obecnie podejście instytucjonalne. Rozwijane od początku lat 80. XX wieku w ramach ekonomii pracy (*Labor Economics*) analizy, podejmują temat niedoskonałości funkcjonowania rynków i skupiają się na skutkach istniejących regulacji nadających konkretnemu rynkowi ramy instytucjonalne (Góra 2011: 9–10). Instytucje rynku pracy funkcjonują na niedoskonałych rynkach pracy, które w praktyce odbiegają od doskonałej konkurencji. Zdaniem Tito Boeri'ego i Jana van Oursa instytucja rynku pracy „jest systemem praw, norm lub konwencji wynikających z wyboru publicznego (zbiorowego) i tworzącym ograniczenia bądź zachęty, które zmieniają indywidualne decyzje dotyczące pracy i wynagrodzenia” (Boeri, van Ours 2011: 29–30). Na niedoskonałych rynkach prac funkcjonuje wiele instytucji (przepisów, reguł, programów), które kształtują zachowania pracodawców i pracowników. Zdaniem Autorów instytucje rynku pracy wprowadzają klin między popytem a podażą pracy, zmniejszając skalę aktywność gospodarczej na rynkach pracy. Jednak ich istnienie jest uzasadnione argumentami społecznymi. Po pierwsze rynek doskonale konkurencyjny jest w praktyce nieosiągalny. Uzasadnia to obecność instytucji rynku pracy na gruncie jego efektywności. Po drugie instytucje rynku pracy są najbardziej odpowiednie do osiągnięcia pewnej redystrybucji, popieranej przez wyborców (argument równości). Po trzecie, w procesie politycznym instytucje umożliwiają wprowadzenie korekty błędów (niepowodzenia polityki): równoważą nieprawidłowości wynikające z funkcjonowania wolnego rynku i wpływają na podział dochodów i żądania poszczególnych grup interesu (Boeri, van Ours 2011: 46–50).

Wśród instytucji oddziałujących na rynek pracy Boeri i van Ours wymieniają regulacje dotyczące: płacy minimalnej, związków zawodowych i negocjacji zbiorowych, opodatkowania pracy, czasu pracy, programów emerytalnych, polityki rodzinnej, edukacji i szkoleń, polityki migracyjnej, prawnej ochrony zatrudnienia, zasiłków dla bezrobotnych, aktywnej polityki rynku pracy. Podejście to znajduje odzwierciedlenie w analizach porównawczych funkcjonowania rynków pracy. Przykładem jest analiza instytucji rynku pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, ukazująca dynamikę zmian, interakcje i prawidłowości empiryczne, służąca wypracowaniu rekomendacji dla polityki rynku pracy i polityki społecznej (Guzikowski 2016).

W ekonomii, socjologii, polityce społecznej i polityce publicznej instytucje rynku pracy odgrywają kluczową rolę w jego funkcjonowaniu, mają wpływ na bezrobocie i zatrudnienie, są także istotne przy wprowadzaniu zmian (reform) społecznych i gospodarczych. Współczesne państwa (rządy) odwołując się do kategorii bezpieczeństwa socjalnego, praw socjalnych obywateli, analizują działania instytucji rynku pracy w różnych kontekstach społecznych i politycznych. W analizach tych często wykorzystywane jest podejście typologiczne, oparte na modelach polityki społecznej.

Modele polityki rynku pracy w doktrynie polityki społecznej

W polityce społecznej, zwłaszcza porównawczej, znaczące miejsce zajmują analizy typologiczne oparte na modelach polityki społecznej. W literaturze przedmiotu występuje wiele typologii modeli polityki rynku pracy, najczęściej odnoszone są one do realizowanej polityki społecznej. Trzy główne modele polityki społecznej realizowanej w Europie przypisywane są G. Esping-Andersenowi (1990) i odnoszą się do tzw. państw dobrobytu (*welfare states*). Są to reżim konserwatywny (kontynentalny), reżim nordycki (socjaldemokratyczny) i reżim anglosaski (liberalny) (Esping-Andersen 1990/2010).

Modele często są wykorzystywane w analizach porównawczych porządku instytucjonalnego na rynku pracy. W Europie najczęściej stosowane są ty-

pologie oparte o cztery modele (ład nordycki, ład kontynentalny, ład anglosaski, ład śródziemnomorski), po rozszerzeniu UE wprowadzany jest także ład krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Guzikowski 2016: 36–38). Modele te różnią się rodzajem i zakresem instrumentów stosowanej polityki, a także osiągnięciami. Przykładowo T. Boeri i A. Sapir dokonując oceny skuteczności tych modeli biorą pod uwagę takie kryteria jak: redukcja ubóstwa, ochrona przed ryzykiem na rynku pracy, korzyści z obecności na rynku pracy (Boeri 2002, Sapir 2005). Inna analiza porównawcza funkcjonowania rynku pracy na podstawie kryteriów elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy w 18 państwach Europy (w 2006 roku i wcześniejszych latach) pozwoliła na wyodrębnienie pięciu modeli *flexicurity* (Mandl, Celikel-Esser 2012: 13–14)³:

- ♦ Model anglosaski (*Anglo-Saxon system*) — Wielka Brytania i Irlandia — cechuje wysoki stopień elastyczności (tzn. luźniejsza prawna ochrona zatrudnionych) w połączeniu z relatywnie niskim bezpieczeństwem (np. stosunkowo niewielkie nakłady na politykę rynku pracy) i niskim opodatkowaniem pracy. Model ten charakteryzuje się wysokim stopniem elastyczności zewnętrznej i niską segmentacją, niskimi wydatkami na polityki aktywizujące i umiarkowanymi działaniami zapobiegającymi ubóstwu. Pociąga za sobą stosunkowo niskie koszty budżetowe.
- ♦ Model kontynentalny (*Continental system*) — Niemcy, Belgia, Austria, Francja — cechuje stosunkowo niska elastyczność pracy w połączeniu ze stosunkowo wysokim bezpieczeństwem i umiarkowanym opodatkowaniem pracy. Udział w zatrudnieniu tymczasowym i niepełnym wymiarze czasu pracy oscyluje wokół średniej unijnej. Wymienione kraje ponoszą wysokie wydatki na aktywną politykę rynku pracy i ochronę socjalną.
- ♦ Model śródziemnomorski (*Mediterranean system*) — Hiszpania, Portugalia, Grecja — stanowi połączenie niskiej elastyczności (np. wysoka

³Uwzględniono m.in. wskaźniki takie jak: indeks EPL, wydatki na politykę rynku pracy jako procent PKB, procentowy udział ludności w wieku 25–64 lata w edukacji ustawicznej, opodatkowanie pracy i klin podatkowy.

prawna ochrona zatrudnionych) i stosunkowo niskiego bezpieczeństwa i niejasnych wzorów opodatkowania pracy. Wydatki na ochronę socjalną i aktywną politykę rynku pracy oscylują wokół średniej unijnej. Niski jest udział w kształceniu ustawicznym. Mimo sztywności prawnej ochrony zatrudnionych, odsetek zatrudnienia tymczasowego jest najwyższy.

- ♦ Model Europy Wschodniej i Włoch (*Eastern Europe plus Italy system*) — Polska, Węgry, Czechy, Słowacja i Włochy — utożsamiany jest z brakiem bezpieczeństwa, umiarkowaną elastycznością i umiarkowanymi poziomami opodatkowania pracy. W systemie tym występuje stosunkowo niski udział zatrudnienia tymczasowego i w niepełnym wymiarze czasu pracy. Wydatki na ochronę socjalną i aktywną politykę rynku pracy są raczej niskie. Niska jest mobilność zasobów pracy i udział w kształceniu ustawicznym.
- ♦ Model nordycki (*Nordic system*) — Dania, Holandia, Szwecja, Finlandia — cechuje wysoki poziom bezpieczeństwa dochodów przy stosunkowo wysokich wskaźnikach elastyczności pracy i opodatkowania pracy (powyżej średniej). W modelu tym występuje powszechność elastycznych form zatrudnienia i polityk nastawionych na kształcenie ustawiczne i szkolenia zawodowe. Wydatki na strategię aktywizującą pociągają za sobą duże obciążenia dla budżetów państw.

Wnioski z wielu badań porównawczych potwierdziły istnienie w Europie różnych rozwiązań dotyczących funkcjonowania rynku pracy i rozwiązań w zakresie *flexicurity*. Kolejne badania dowiodły, że rozwiązania instytucjonalne mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania rynków pracy, ale dalsze analizy nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o skutki wprowadzanych zmian (Mandl, Celikel-Esser 2012: 15). Pogłębione analizy rynków pracy i ich otoczenia instytucjonalnego wskazują, że „kluczowe znaczenie dla rynków pracy mają nie tyle poszczególne instytucje, co ich pewien zestaw oraz interakcje między nimi” (Bukowski i in. 2011: 18). W takim kontekście w polityce społecznej i polityce publicznej należy rozpatrywać zmiany w zakresie zwiększania elastyczności rynków pracy i tworzenia nowych rozwiązań w obszarze stosunków pracy i polityki rynku pracy.

Modele zarządzania publicznego i typy polityk publicznych rynku pracy

Powiązanie zarządzania publicznego z politykami publicznymi związane jest m.in. z implementacją i programów i projektów, umożliwiających sprawną organizację działań (Zybała 2013: 29). W analizach systemów zarządzania publicznego wyróżniane są różne modele zarządzania publicznego. Modele te nie mają jednoznacznie wyznaczonych granic i nie są w pełni rozłączne, pozwalają jednak na dostrzeżenie natury zmian i prześledzenie procesu przeobrażeń. W literaturze wyróżniane są trzy główne modele zarządzania publicznego: weberowski model zarządzania publicznego, model nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) i model współrzędzenia publicznego (*Public Governance*). Wykorzystanie tej typologii do analizy polityk publicznych rynku pracy (mimo znaczących uogólnień i uproszczeń) pozwala na wyodrębnienie specyficznych cech każdego z nich i powiązanie modeli zarządzania publicznego z typami polityk publicznych rynku pracy (Mazur 2015: 19). Charakterystyki polityk publicznych rynku pracy w modelach zarządzania publicznego są następujące (za Stanisławem Mazurem 2016):

1. **model weberowski:** wysoka centralizacja procesu programowania polityki; hierarchiczne mechanizmy zarządzania, proste reguły egzekwowania odpowiedzialności urzędniczej; rozbudowany system urzędów pracy i organizacji publicznych interweniujących na rynku pracy; dominacja pasywnych instrumentów oddziaływania na rynek pracy; zorientowanie na poprawność proceduralną podejmowanych interwencji na rynku pracy; niski potencjał systemowego i organizacyjnego uczenia się;
2. **model nowego zarządzania publicznego:** decentralizacja strukturalna i kompetencyjna systemu polityk publicznych rynku pracy; ustanawianie mierzalnych celów i wskaźników dla tej polityki; szerokie stosowanie aktywnych instrumentów rynku pracy; budżetowanie zadaniowe; elastyczność zarządcza w stosunku do menedżerów polityki publicznych; kontraktowanie zadań z zakresu polityki rynku pracy u podmiotów zewnętrznych i częściowa ich prywatyzacja; stałe monitorowanie, ocenianie efektywności i skuteczności polityki rynku pracy wspierające syste-

mowe i organizacyjne uczenie się; wykorzystywanie mechanizmów zarządzania strategicznego i operacyjnego;

3. **model współzrządzenia publicznego:** tworzenie rozbudowanych mechanizmów gromadzenia informacji; eksponowanie sieciowego systemu programowania i wykonywania polityk publicznych rynku pracy; promowanie niehierarchicznych sposobów uzgadniania i koordynacji działań; budowanie koalicji organizacji publicznych, społecznych i prywatnych; promowanie polityk opartych na dowodach; rozbudowanie mechanizmów monitorowania i oceny polityk rynku pracy; budowanie potencjału systemowego i organizacyjnego uczenia się w obszarze polityki rynku pracy (Mazur 2016).

W polityce publicznej państwa na rynku pracy następuje przesunięcie od weberowskiego modelu zarządzania publicznego do modelu nowego zarządzania publicznego i/lub modelu współzrządzenia publicznego. Nie mniej w każdym z występujących modeli współlistnieją elementy pochodzące z innych modeli (Mazur 2016: 29). Wzorce uprawiania polityk publicznych są warunkowane wieloma czynnikami. W społeczeństwach przemysłowych odwoływały się one do ujmowania społeczeństwa w sposób dwusektorowy, w którym ścierały się państwo (sektor publiczny) i rynek (sektor prywatny). Ten dychotomiczny podział obecnie zanika, na rzecz współdziałania i partnerstwa sektora publicznego z sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi (Chłoń-Domińczak i in. 2009: 110). Ma to fundamentalne znaczenie dla programowania i realizacji polityki publicznych na rynku pracy.

Polityka przeciwdziałania bezrobociu

Instytucjonalizacja polityki rynku pracy

Model substytucyjny a komplementarny polityki rynku pracy

Bezrobocie jako dominująca kwestia społeczna charakteryzowała rynek pracy w Polsce w pierwszych dekadach gospodarki rynkowej. Zmiana ustrojowa, której towarzyszyły przekształcenia struktury własnościowej, restruk-

turyzacja i wprowadzenie mechanizmów rynkowych do gospodarki, w warunkach jej głębokiej recesji oraz wzrostu podaży zasobów pracy (w wyniku wchodzenia na rynek pracy kolejnych roczników drugiego, powojennego wyżu demograficznego), wywołały lawinowy jego wzrost. Bezrobocie miało charakter recesyjno-transformacyjny i strukturalny (Mlonek 1999: 186). O strukturalnym charakterze bezrobocia świadczyły m.in. niedopasowania struktury kształcenia zawodowego do potrzeb nowej gospodarki, czy nasilenie zjawiska w rejonach zacofanych gospodarczo, typowo rolniczych i obciążonych upadkiem państwowych gospodarstw rolnych i w rejonach o monokulturowym profilu uprzemysłowienia (Mlonek 1999: 187).

Pierwsza dekada transformacji była okresem formowania się polityki rynku pracy w Polsce. Polityka rynku pracy znajdowała się pod znaczącym wpływem działań dotyczących polityki gospodarczej skoncentrowanej na zagadnieniach pieniężno-finansowych. W pierwszym okresie wdrażania planu Balcerowicza (1989–1990) nie przewidziano plągi bezrobocia, zakładano zaistnienie bezrobocia „higienicznego” i liczone na zaradność osób pozabawionych pracy (Kozek 2013: 231). Uchwalona w grudniu 1989 roku ustawa o zatrudnieniu, która weszła w życie 1 stycznia 1990 r. wprowadziła do porządku prawnego kategorię osoby bezrobotnej, system urzędów pracy i fundusz pracy. Początkowo w walce z bezrobociem dominowały działania osłonowo — socjalne, skupiano się na zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego zwalnianym pracownikom. Skala zwolnień w wyniku upadku przedsiębiorstw państwowych, państwowych gospodarstw rolnych i spółdzielni była olbrzymia. Jednocześnie na rynek pracy wkraczały kolejne, liczne roczniki absolwentów.

Zdaniem Elżbiety Kryńskiej rynek pracy na początku okresu transformacji został potraktowany jako jedna z licznych instytucji gospodarki rynkowej, którego utworzenie świadczyło o zmianie systemu gospodarczego. Sytuację na rynku pracy traktowano jako wielkość rezidualną (resztową), „produkt uboczny” zmian systemowych. Stąd w okresie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku można mówić o „substytucyjnym modelu polityki rynku pracy” (Kryńska 2011: 50). Mieczysław Kabaj stwierdza, że w tym czasie toczył się spór dotyczący wyboru modelu polityki przeciwdziałania bezrobociu. Pierwsza szkoła rządowa, reprezentowana przez neoliberalnych eko-

nomistów, to szkoła zwolenników walki z bezrobociem, niemal wyłącznie za pomocą programów rynku pracy. Druga, to szkoła preferująca model pro-zatrudnieniowy i zintegrowany polityki społeczno-gospodarczej, reprezentowana przez część środowiska ekonomistów (Kabaj 1998: 68). W polskiej polityce gospodarczej zwyciężyła ta pierwsza szkoła, ograniczająca działania walki z bezrobociem do podejmowania działań interwencyjnych na rynku pracy przy użyciu środków publicznych z Funduszu Pracy. Jedynym jej realizatorem był minister pracy i polityki socjalnej oraz podległe mu urzędy pracy (Kabaj 1998: 68).

Próby przesunięcia polityki rynku pracy w kierunku modelu komplementarnego w stosunku do polityki gospodarczej były podejmowane w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Nie mniej niska pozycja celów ograniczania bezrobocia w przyjętej wówczas polityce ekonomicznej nie sprzyjała jego wdrożeniu. Jak stwierdza Autorka podejmowane w tym czasie działania „w ramach polityki gospodarczej, skierowane na zapobieganie bezrobociu i jego zwalczanie, miały (z wyjątkiem względnie konsekwentnie realizowanej polityki rynku pracy) często charakter żywiołowy, dostosowany do bieżących napięć na rynku pracy; bywały (i są nadal) zwykle reakcją na bieżące konflikty i spektakularnie nagłośnione elementy nierównowagi” (Kryńska 2011: 50).

W odniesieniu do polityki rynku pracy w latach 1990–2004 sformułowano cztery programy rządowe o zasięgu krajowym i trzy ustawy regulujące politykę rynku pracy (tabela 1). Wybory polityczne pozostawały pod silnym naciskiem sytuacji na rynku pracy związanej z rosnącym lawinowo bezrobociem. W omawianym okresie widoczna jest dominacja działań osłonowo-socjalnych nad działaniami prowadzącymi do ograniczenia i eliminacji przyczyn bezrobocia. Wśród interwencji na rzecz osób bezrobotnych duży nacisk został położony na wsparcie młodzieży, do której skierowane były dwa programy rządowe.

Pasywna i aktywna polityka rynku pracy – zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym i ich aktywizacja zawodowa

Polityka państwa na rynku pracy w gospodarce rynkowej, w pierwszym okresie transformacji, realizowana była na podstawie ustawy z dnia 29 grud-

Tabela 1. Programy i ustawy regulujące politykę rynku pracy w latach 1990–2004

Programy	Ustawy
<i>Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków (1993)</i>	Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu
<i>Program promowania produktywnego zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia (1995)</i>	Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu
<i>Program promocji aktywności zawodowej młodzieży (1995)</i>	Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu
<i>Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006 (1999)</i>	
<i>Program Pierwsza Praca, pakiet Przede Wszystkim Przedsiębiorczość (2002)</i>	

Źródło: E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2011.

nia 1989 roku o zatrudnieniu, następnie na podstawie kolejnych ustaw z lat 1991, 1994 (tabela 1). Zadania wobec bezrobotnych od 1990 r. wykonywane były głównie przez publiczne służby zatrudnienia. Administrację pracy tworzył system powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Źródłem finansowania stał się Fundusz Pracy — państwowy fundusz celowy, powołany pierwszą ustawą. Dochodami funduszy stały się składki płacone przez pracodawców (obligatoryjne w wysokość 2,45% wynagrodzenia), dotacje budżetu państwa, kredyty i pożyczki oraz inne źródła.

W pierwszym okresie transformacji ustrojowej, w związku z masowym wzrostem bezrobocia, polityka rynku pracy nastawiona była na zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym i ochronę ich przed negatywnymi konsekwencjami braku pracy. Najważniejsze znaczenie miały świadczenia pieniężne z urzędów pracy, przede wszystkim zasiłki dla bezrobotnych. Ustawodawca wielokrotnie zmieniał przepisy prawne regulujące zasiłki dla bezrobotnych. Zmiany zmierzały w kierunku zaostrzania warunków prawa do nabycia świadczenia, okresów jego wypłacania i wysokości świadczenia, co doprowadziło do wykluczenia większości bezrobotnych z publicznego systemu ochrony socjalnej (Szyłko-Skoczny 2007: 228–229). Wprowadzano także inne świadczenia z urzędów pracy m.in: zasiłki i świadczenia przedemerytalne, dodatki szkoleniowe, stypendia.

Elementem systemu ochrony socjalnej bezrobotnych stały się świadczenia z ubezpieczeń społecznych — przede wszystkim dostęp do publicznej

ochrony zdrowia oraz wprowadzone na początku lat 90. XX wieku zmiany ułatwiające dostęp do wcześniejszych emerytur i rent inwalidzkich. Na przykład w 1991 r. liczba emerytów i rencistów wrosła o 980 tys. osób, podczas gdy w latach 80. przyrastała w kilkakrotnie mniejszym tempie: 1985 — 105,8 tys., 1988 — 180,3 tys. (Zybała 2013: 133). Bezpieczeństwo socjalne zapewniały też świadczenia z pomocy społecznej, które w wyniku pogarszania się sytuacji na rynku pracy i ograniczania dostępu do zasiłku dla bezrobotnych, stopniowo zaczęły zastępować świadczenia z urzędów pracy. Działania osłonowe w pierwszym okresie transformacji, kierowane w szczególności do tzw. grup „przegranych” w wyniku reform gospodarczych, były ceną za przyzwolenie na wprowadzanie reform rynkowych, swoistego rodzaju kompromisem mającym na celu osiągnięcie legitymizacji społecznej dla wprowadzanych zmian (Rymsza 2004: 257, Spiese 2007).

Warto podkreślić, że polityka dezaktywizacji zawodowej prowadzona przez kolejne rządy osiągała różne, często niezamierzone skutki. Polityka dezaktywizacji osób starszych, poprzez liberalizację warunków uzyskania rent inwalidzkich i wprowadzenie możliwości wcześniejszego odchodzenia na emeryturę, utrwałała swoisty wzór „zaradności życiowej” w starszym pokoleniu (Kozek 2013: 232). Dezaktywizacja zawodowa osób młodych następowała na skutek boomu edukacyjnego. Coraz więcej młodych ludzi kontynuowało naukę na poziomie średnim i wyższym. Zdobywanie wyższego wykształcenia traktowano jako najlepszą receptę na znalezienie zatrudnienia, nie zastanawiając się nad jego jakością i zapotrzebowaniem ze strony rynku pracy (Giermanowska 2001).

Ograniczeniu negatywnych konsekwencji przymusowego braku pracy, w kolejnych latach transformacji, miały służyć działania aktywizujące, pomagające bezrobotnym w znalezieniu pracy. Aktywizacji zawodowej bezrobotnych służyły takie instrumenty i usługi jak: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia i przekwalifikowania zawodowe, prace interwencyjne, roboty publiczne, pożyczki i dopłaty na tworzenie nowych miejsc pracy, dopłaty dla pracodawców. W kolejnych latach następowało odchodzenie od działań osłonowych na rzecz bezrobotnych, w kierunku wzmacniania działań aktywizacyjnych (Szyłko-Skoczny 2007: 227–229). Skuteczność realizacji aktywnych programów rynku pracy była jednak ograniczona, m.in. sta-

nem Funduszu Pracy. Brakowało środków finansowych na realizację aktywnej polityki rynku pracy, ponieważ gwałtowny przyrost liczby bezrobotnych zwiększał wydatki na zasiłki. Zły stan funduszu prowadził do działań restrykcyjnych, ograniczających prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

Niską jakość działania urzędów pracy odczuwały lokalne samorządy. Wiele z nich musiało sobie radzić ze skutkami długotrwałego bezrobocia, skutkującego skrajnym ubóstwem mieszkańców i migracjami ludzi młodych. Wzmocnieniu polityki rynku pracy miała służyć reforma samorządowa. Jej celem było wzmocnienie lokalnych samorządów w realizacji polityki rynku pracy, poprzez włączenie urzędów pracy w struktury administracji samorządowej (1999). Reforma administracyjna nie wpłynęła w zasadniczy sposób na jakość działania publicznych służb zatrudnienia. Badania społeczności lokalnych, dowodziły niskiej skuteczności podejmowanych działań, zarówno przed jak i po reformie (Tarkowska 2000, Warzywoda-Kruszyńska red. 2001, Giermanowska, Raćław-Markowska red. 2003).

Permanentne place budowy i porzucone społeczeństwo

Specyfika rozwoju polityki społecznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, byłych krajach komunistycznych, polegała na kombinacji starych i nowych rozwiązań. Silna „zależność od szlaku” związana była z dziedzinami historycznymi: instytucjonalnymi i w obszarze polityk. Powodowało to, że projekty i reformy musiały być „ostrożnie negocjowane w ramach istniejących od dawna instytucjonalnych struktur i mechanizmów oddziedziczonego *welfare state*” (Inglot 2008/2010: 392). Do takich czynników zaliczyć można silne tradycje etatystyczne, wzmacniające pozycję państwa w okresie transformacji czy akumulację specjalnych praw i przywilejów dla pewnych zawodów w Polsce. O ile te pierwsze mogły mieć pewien pozytywny wpływ w pierwszym okresie zmian społeczno-gospodarczych, te drugie stanowiły czynnik hamujący, dążenie do zachowania status quo hamowało kompleksowe reformy (Inglot 2008/2010: 394).

Występujące w tych krajach zjawisko „permanentnych placów budowy” w konstruowaniu instytucji polityki społecznej polegało na łączeniu starych i nowych rozwiązań, nie mniej silnie na te kraje oddziaływały specyficzne, oddziedziczone po czasach komunistycznych, wzorce prowadzenia tzw. „ra-

tunkowej” (*emergency*) polityki społecznej (Inglot 2008/2010: 392). Polegały one na podejmowaniu wyborów i decyzji w kwestii polityki społecznej w odpowiedzi na występujące kryzysy: polityczne, ekonomiczne i społeczne. Niestabilność polityki rynku pracy przejawiała się opracowaniem i uchwaleniem trzech ustaw, wielokrotnie nowelizowanych (Kryńska 2011: 59). Nieciągłość rządów i zachowania elit politycznych kraju utrudniały wypracowanie spójnej koncepcji działań publicznych (Kozek 2013: 235).

Polityka społeczna i polityka publiczna pozostawały pod silnym naciskiem resortów gospodarczych. W pierwszym okresie transformacji ustrojowej widoczna była bardzo silna dominacja neoliberalnego myślenia o zjawisku bezrobocia. Resorty gospodarcze preferowały wąsko rozumianą politykę rynku pracy, która miała łagodzić skutki decyzji gospodarczych. Odrzucano uwzględnianie czynnika zatrudnienia w polityce i programach (Kabaj 1998: 70).

Skutkowało to utrwalaniem się tzw. efektu „społecznego porzucenia”, opisanego przez Gardawskiego na podstawie wyników badań z wczesnych lat 90. („porzucona klasa robotnicza”) (Gardawski 1992). W kolejnych badaniach (w 2007 r.) ujawniły się silne konflikty moralno-ideologiczne i polityczne, a nie konflikty o charakterze klasowym, czy społeczno-ekonomicznym. Powszechnie wskazywany w tych badaniach konflikt między rządzącymi a rządzonymi przenosił się na poczucie istnienia konfliktu między rządem i społeczeństwem oraz parlamentem a społeczeństwem. Zdaniem autora dowodził trwałości „fenomenu porzucenia” odczuwanego przez znaczną część społeczeństwa (Gardawski 2017: 111).

Europeizacja polityki rynku pracy

Planowanie i programowanie polityki rynku pracy

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej można uznać za „moment przełomowy” na szlaku rozwoju polityki społecznej i zarządzania polityką publiczną, zwłaszcza w obszarze rynku pracy. Po przystąpieniu Polski do UE obowiązującym dokumentem planu rozwoju Wspólnoty była Strategia Lizbońska przyjęta przez Radę Europejską w Lizbonie w marcu 2000 r., na kolejne dziesięć lat. Jej częścią stała się Europejska Strategia Zatrudnienia,

zawierająca główne wytyczne polityki zatrudnienia zalecane dla państw członkowskich. Zostały przyjęte następujące priorytety: pełne zatrudnienie, poprawa jakości i wydajności pracy, wzmocnienie spójności i integracji społecznej⁴. Od 2010 r. obowiązującą strategią społeczno-gospodarczą UE jest Strategia „Europa 2020” na lata 2010–2020. W zakresie zatrudnienia Strategia „Europa 2020” zakłada osiągnięcie do 2020 r., przez UE, wskaźnika zatrudnienia w grupie osób 20–64 lata na poziomie 75%. Polska wyznaczyła sobie analogiczny cel na poziomie 71%.

Głównym dokumentem służącym wdrażaniu strategii społeczno-gospodarczych UE na poziomie państw członkowskich jest Krajowy Program Reform (KPR). Dokument ten po uwzględnieniu krajowych uwarunkowań sytuacji społeczno-gospodarczej wyznacza cele, które dany kraj powinien osiągnąć w okresie obowiązywania strategii. W corocznie aktualizowanym KPR, państwa członkowskie przedstawiają m.in.: średniookresowy scenariusz makroekonomiczny, krajowe zamierzenia prowadzące do realizacji celów strategii oraz działania planowane na rzecz realizacji zaleceń Rady UE dla poszczególnych państw członkowskich, a także harmonogram realizacji reform oraz ocenę ich skutków budżetowych (tabela 2).

Dokumentem operacjonalizującym wdrażanie strategii UE w obszarze rynku pracy jest Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia (KPDZ). Za jego realizację jest odpowiedzialny resort pracy. W latach 2005–2008 opracowywano co rok takie plany, obecnie na trzy lata. Plan uwzględnia kierunki wyznaczone przez polityki wdrażane w ramach KPR, ale także zawarte w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego⁵. Zawiera wytyczne na które orientują się samorządy na szczeblu wojewódzkim, przygotowując corocznie regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia, w których określane są

⁴Decyzja Rady z 22 VII 2003 w sprawie wytycznych polityk zatrudnienia Państw członkowskich, Bruksela 2003/578/WE.

⁵Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL) 2020 została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020. W związku z przyjęciem w lutym 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (nowej średniookresowej strategii rozwoju) pojawiła się konieczność aktualizacji SRKL. Inauguracyjne posiedzenie międzyresortowego zespołu powołanego do zaktualizowania SRKL odbyło się 12 lipca 2017 r.

priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających objęcia szczególnym wsparciem na regionalnym rynku pracy. Monitorowaniu wdrażania KPDZZ służą sprawozdania z realizacji, przygotowywane w rocznych odstępach i przesyłane do Komisji Europejskiej.

Polityka społeczna należy do kompetencji państw członkowskich UE, a koordynację tej polityki, dążenie do osiągnięcia wspólnych, wysokich standardów umożliwia tzw. Otwarta Metoda Koordynacji (Chłoń-Domińczak i in, 2009: 82).

Tabela 2. Programy i ustawa regulujące politykę rynku pracy po wstąpieniu Polski do UE (2004–2017)

Programy	Ustawa
<i>Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej (2005)</i>	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
<i>Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2005 rok (2004)</i>	
<i>Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2006 rok (2006)</i>	
<i>Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2007 rok (2007)</i>	
<i>Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2008 rok (2008)</i>	
<i>Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej (2008)</i>	
<i>Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011 (2010)</i>	
<i>Krajowy Program Reform — Europa 2020 (2011)</i>	
<i>Krajowy Program Reform 2012–2013 — Aktualizacja 2012/2013 (2012)</i>	
<i>Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2012–2014 (2012)</i>	
<i>Krajowy Program Reform — Aktualizacja 2014–2015 (2014)</i>	
<i>Krajowy Program Reform — Aktualizacja 2015–2016 (2015)</i>	
<i>Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017 (2015)</i>	
<i>Krajowy Program Reform — Aktualizacja 2017–2018 (2017)</i>	

Źródło: <http://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/>

U podstaw projektowania i wdrażania Europejskiej Strategii Zatrudnienia w UE stały reformy, jakie były podejmowane od lat 90. XX wieku w europejskich *welfare states*. W ich wyniku ukształtował się konsensus kładący nacisk na aktywną politykę rynku pracy, tworzenie zachęt do uczestnictwa w rynku pracy i dostosowania działań do potrzeb indywidualnego klienta (Chłoń-Domińczak i in. 2009: 108). Te podejścia określane jako społeczno-liberalne (*social-liberal approaches*) były zestawem pomysłów rozwijanych w procesie politycznym i dyskusjach ekspertów, prowadzących do przyjęcia traktatu z Amsterdamu oraz ustalenia podejścia w zakresie polityki w latach 1997–2007 (Schellinger 2016). Model aktywizacji w polityce społecznej, zakładał aktywizację zawodową osób często pozostających poza rynkiem pracy, tzw. trudnych klientów. W tym kontekście dużego znaczenia nabrały działania podejmowane w ramach ekonomii społecznej służące przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu (Rymsza 2013).

Większej obecności na rynku pracy miała służyć rozwijana od lat końca lat 90. XX wieku koncepcja *flexicurity* (elastycznego bezpieczeństwa). Jej główne cele zakładały wypracowanie nowego modelu rynku pracy dostosowanego do wymogów restrukturyzowanej gospodarki, żądającej zwiększenia elastyczności rynków pracy. Pociągało to za sobą zmiany w systemach zabezpieczania pracowników, których ryzyko uległo zwiększeniu. Komponenty zalecanego modelu rynku pracy objęły:

- 1) elastyczne i przewidywalne warunki umów (porozumienia umowne — *contractual arrangements*), uwzględniające perspektywę pracodawcy i pracownika, w tym osób mających stałe zatrudnienie i niemających takiego zatrudnienia, odwołujące się do nowoczesnego prawa pracy, układów zbiorowych i organizacji pracy;
- 2) kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie (*lifelong learning*), zapewniające stałą zdolność do dostosowywania się i bycia zatrudnionym, zwłaszcza grup najsłabszych na rynku pracy;
- 3) skuteczną aktywną politykę rynku pracy (*active labour market policies*), pomagającą w radzeniu sobie z szybkimi zmianami, ułatwiającą znalezienie pracy i skracającą okres bezrobocia;
- 4) nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego (*social security systems*), zapewniające wsparcie dochodów, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiają-

ce mobilność na rynku pracy (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 27 VI 2007: *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Bruksela KOM(2007)359).

Doskonalenie instytucji, instrumentów i usług rynku pracy

Członkostwo w UE zobowiązało Polskę do wdrożenia wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia, ale także łączyło się z napływem znaczących funduszy unijnych na politykę rynku pracy i wspierania zatrudnienia, oraz zwiększyło możliwości korzystania z doświadczeń innych krajów. Nowa polityka na rynku pracy oraz zasady stosowania instrumentów i usług rynku pracy zostały wprowadzone nową ustawą z dnia 2004 r. o promocji i instytucjach rynku pracy, uchwaloną przed przystąpieniem Polski do UE.

W ustawie gwarantowano usługi rynku pracy tworząc tzw. katalog usług podstawowych, wprowadzano dodatkowe instrumenty zachęcające do korzystania z nich (m.in. zwrot kosztów przejazdu do pracy, na staż, szkolenie poza miejscem pracy, dofinansowanie wyposażenia nowego miejsca pracy), a także tworzone nowe instrumenty jak: przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, umowa aktywizacyjna (zatrudnienie bezrobotnego w gospodarstwie domowym), skierowanie bezrobotnego do prac społecznie użytecznych na terenie gminy). Ponadto kierowano dodatkowe działania do grup znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (m.in. bezrobotnych w wieku do 25 lat i powyżej 50 lat, długotrwale bezrobotnych, bez kwalifikacji, niepełnosprawnych, wychowujących samotnie dziecko w wieku do 7 lat), a także dążono do realizacji lokalnych i regionalnych programów zatrudnienia (Szyłko-Skoczny 2007: 230). Ważnym uzupełnieniem działań na rynku pracy były usługi oferowane przez sektor pozarządowy, wykonujący je samodzielnie lub we współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi. Współpraca sektorów obciążona była wieloma ryzykami, które miały złożone przyczyny.

Wprowadzone zmiany ustawowe i duże nakłady na aktywną politykę rynku pracy nie poprawiły w widoczny sposób działania publicznych służb zatrudnienia. Kolejna znacząca reforma została wprowadzona w 2014 r. Jej celem miała być nowa polityka rynku pracy, a nie poprawa dotychczasowych

rozwiązań (Męcina 2013). Nowe rozwiązania dotyczyły m.in. profilowania bezrobotnych i możliwości przekazywania usług rynku pracy z najtrudniejszymi klientami do podmiotów zewnętrznych (tzw. model publiczno-niepubliczny), rozszerzenia instrumentów i usług aktywizacyjnych (np. wprowadzenie nowych form aktywizacji zawodowej osób do 30 roku życia, tzw. bonów szkoleniowych, stażowych, na zatrudnienie i na zasiedlenie), utworzenia Krajowego Funduszu Szkoleniowego, z którego można finansować działania na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców (Szyłko-Skoczny 2014).

Niska skuteczność i efektywność podejmowanych działań publicznych

Niską ocenę jakości pracy publicznych służb zatrudnienia potwierdzały liczne badania, a ich przyczyny miały różnorodny charakter. W początkowym okresie był to brak wykwalifikowanych i doświadczenia pracowników oraz funduszy na aktywną politykę rynku pracy. Na braki kadrowe i kompetencyjne nałożyły się zmienność prawa i sposobów finansowania działań, wysoka rotacja pracowników, a także niskie umiejętności zarządcze (Zybała 2015). Dominujący model biurokratyczny zarządzania w publicznych służbach zatrudnienia, wytworzył relacje oparte na urzędniczej kontroli nad bezrobotnym i wzajemnej nieufności. Kontrola i karanie bezrobotnych przyczyniły się do asymetrii w relacjach między obywatelem i jego uprawnieniami a urzędnikiem. W rezultacie obie strony minimalizowały swoje oczekiwania i wysiłek, oferta publiczna stawała się „ofertą na niby”, a usługi publiczne kojarzyły się z „bylejąkością” (Sztandar-Szranderska 2013: 243).

Niska skuteczność i efektywność zatrudnieniowa cechowała działania podejmowane przez urzędy pracy na rzecz osób niepełnosprawnych. Usługi publicznych służb zatrudnienia, mimo wymogów ustawowych i dodatkowych środków z PFRON, były niedostosowane do potrzeb osób z ograniczeniami sprawności. Przyczyny tkwiły w braku kadr, kompetencji i doświadczenia pracowników urzędów pracy, ale i stereotypowym postrzeganiu osób niepełnosprawnych. Stanowiły istotną przeszkodę na drodze do emancypacji tych środowisk, tworząc nowe bariery w dążeniach do uzyskania możliwości prowadzenia niezależnego życia (Giermanowska, Raclaw 2014).

Prywatyzacja usług rynku pracy, w wyniku wprowadzonej w 2014 r. reformy, której celem było podniesienie skuteczności, jakości oraz efektywności działań na rzecz najtrudniejszych klientów stworzyła nowe ryzyka. Powierzenie prywatnym kontraktorom (agencjom zatrudnienia) produkcji usług aktywizacji zawodowej dla osób długoterminowo bezrobotnych, jak twierdzi Zybała jest obciążone wieloma ryzykami spotykanymi w innych krajach. Należą do nich: *creaming* („spijanie śmietanki”), *parking* („parkowanie” bezrobotnych) i *gaming* („ogrywanie” regulacji prawnych). Funkcjonujący w Polsce model zarządzania publicznego w obrębie polityki rynku pracy (oparty na legislacji i biurokratycznej kontroli), braki umiejętności zarządczych i przyjęty model quasi-ryнку, na których działają kontraktorzy, niesie ze sobą duże ryzyko niepowodzenia (Zybała 2015).

Dominujący styl zarządzania publicznego w Polsce w pierwszych dekadach transformacji oparty był na legislacji i biurokratycznym modelu zarządzania. Prawo tworzyło ramy uprawiania polityki, ale też utrudniało wykorzystanie pełnego potencjału innym aktorom polityki (Zybała 2013: 311). Stosowano niedostosowane instrumenty do nowych wyzwań i pojawiających się napięć społecznych, brakowało bowiem wiedzy i doświadczenia w ich wykorzystaniu. W wypadku polityki rynku pracy przykładem jest wdrażanie ESZ, która narzucała krajom członkowskim nowe instrumenty. W Polsce wystąpił problem z ich implementacją. Skupiano się na wydawaniu funduszy unijnych, nie dokonując rzetelnych ewaluacji i nie ucząc się na błędach (Zybała 2013).

Wpływanie na ogólny poziom zatrudnienia – polityka elastyczności i deregulacji rynku pracy

Elastyczność i deregulacja rynku pracy

Prywatyzacja i restrukturyzacja przedsiębiorstw jaka dokonana się w Polsce w latach 90. XX wieku spowodowała gwałtowny spadek miejsc pracy i wzrost liczby bezrobotnych. Polska w latach dziewięćdziesiątych XX w.

oprócz masowego zjawiska bezrobocia musiała się zmagać z bezzatrudnieniowym wzrostem gospodarczym. Źródła tego zjawiska tkwiły w lepszym wykorzystaniu w przedsiębiorstwach nagromadzonych rezerw zatrudnienia oraz ich niskiej skłonności do zwiększania zatrudnienia, spowodowanej wysokimi kosztami pracy (m.in. składkami na ubezpieczenia społeczne) (Kabaj 1998: 63).

Od lat 80. i 90. XX wieku w naukach ekonomicznych nasiliły się debaty na temat roli regulacji i deregulacji rynku pracy, wpływu tych czynników na jego funkcjonowanie i ograniczenie bezrobocia. W dyskusjach tych wykorzystywano takie pojęcia jak: elastyczność rynku pracy, sztywność rynku pracy, regulacja rynku pracy i deregulacja rynku pracy (Kwiatkowski 2003: 17). Elastyczność rynku pracy najczęściej jest rozumiana jako zdolność przystosowawcza rynku pracy do zmieniających się warunków rynkowych i przeciwstawiana jest sztywności rynku pracy. W literaturze wyróżnia się kilka jej elementów: elastyczność zatrudnienia, czasu pracy, płac, podaży pracy (Kwiatkowski 2003: 17–18). Regulacja traktowana jest jako rezultat ingerencji państwa w proces funkcjonowania rynku pracy, obejmujący m.in. takie kwestie jak ustalanie płac minimalnych, system zasiłków dla bezrobotnych, ustawodawstwo chroniące stosunek pracy, uprawnienia związków zawodowych. Przeciwstawiana jest deregulacji rozumianej jako usuwanie ograniczeń w swobodnym działaniu rynku, zwiększenie swobody działania podmiotów gospodarczych i zmniejszenie państwowej regulacji (Kwiatkowski 2003: 19, Wiśniewski 1999: 37).

W Polsce debaty nad elastycznością rynku pracy i deregulacją nastąpiły wraz z wprowadzeniem gospodarki rynkowej. Kształtowanie nowego modelu stosunków pracy, rozpoczęto od zmian legislacyjnych. Nowy, „pluralistyczny model stosunków pracy” musiał być dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej (Szyłko-Skoczny 2007: 221). W pierwszych latach transformacji ustrojowej ramy prawne zatrudnienia i stosunków pracy wyznaczało prawo pracy. Były to następujące akty normatywne: „w szczególności kodeks pracy (1974) oraz ustawy o: zwolnieniach grupowych (1989, 2003), związkach zawodowych (1991), organizacjach pracodawców (1991), rozwiązywaniu sporów zbiorowych (1991), Trójstronnej Komisji do Spraw Dialo-

gu Społeczno-Gospodarczego (2001), zatrudnianiu pracowników tymczasowych (2003)” (Szyłko-Skoczny 2007: 221).

Wprowadzane zmiany z jednej strony prowadziły do decentralizacji i demokratyzacji stosunków pracy, z drugiej, w wyniku rosnącego bezrobocia i braku nowych miejsc pracy, następowało pogarszanie warunków zatrudnienia.

Uelastycznienie zatrudnienia i dualizacja rynku pracy

W dyskusjach nad ograniczeniem bezrobocia w Polsce, toczonych w latach 80–90. XX w., silną pozycję zyskiwały argumenty za deregulacją rynku pracy. Dotyczyły one w szczególności: „obniżenia wysokości płac minimalnych oraz ich różnicowania w przekroju grup siły roboczej, liberalizacji procedur przy zwolnieniach z pracy, obniżania odpraw pieniężnych przy tych zwolnieniach, skracania okresów wypowiedzenia, a także odejścia od limitowania liczby umów na czas określony (Kwiatkowski 2003: 25).

Propagandowe hasło deregulacji rynku pracy w rzeczywistości prowadziło do zmiany sposobu jego regulacji (Frieske 2003: 12). Skutki deregulacji w polskich warunkach bardzo szybko prowadziły do wzrostu nierówności społecznych. Z jednej strony państwo prowadziło politykę ochrony pracowników przed utratą zatrudnienia poprzez zapewnienie im prawnej ochrony przed zwolnieniami indywidualnymi i grupowymi, tworzyli oni tzw. pierwotny rynek pracy. Z drugiej strony utrzymanie zatrudnienia nawet na gorszych warunkach dotyczyło coraz szersze grupy pracowników (Szyłko-Skoczny 2004: 21). Na szczególne trudności napotykały osoby z tzw. grup ryzyka na rynku pracy: absolwenci, matki małoletnich dzieci, osoby niepełnosprawne i z niskimi kwalifikacjami, osoby w starszym wieku. Przedstawiciele tych kategorii przeważali wśród tzw. ubogich pracujących i zatrudnionych w nietypowych formach, stanowiąc trzon tzw. wtórnego rynku pracy. Badania panelowe (Polpan) dowiodły, że niskie płace w Polsce są pułapką a nie odskocznią do lepszych miejsc pracy i związane są m.in. z rozpowszechnieniem nietypowych form zatrudnienia. Rosnąca przepaść między dobrze i źle opłacanymi pracownikami świadczy o dualizacji rynku pracy (Kiersztyn 2015). Niestandardowi pracownicy, których status w firmie jest niski, są bardziej na-

rażeni na utratę pracy, nie są w stanie negocjować wyższych płac, nawet w czasach dobrej koniunktury gospodarczej. Ich pozycja przetargowa jest dodatkowo osłabiona przez ograniczony dostęp do świadczeń z tytułu bezrobocia i świadczeń socjalnych. Dłuższy czas pracy w niestandardowych formach zatrudnienia związany jest z ubóstwem pracujących (Kiersztyn 2015).

Wybory polityczne związane z deregulacją i uelastycznieniem stosunków pracy odbywały się w sytuacji spadającego uzwiązkowienia i słabnącej pozycji związków zawodowych, a także pogłębiania się związkowego pluralizmu, prowadzącego do sytuacji konfliktowych i osłabiających pozycję związków zawodowych (Gardawski 2009). Mimo formalnie istniejącej Komisji Trójstronnej dialog społeczny między przedstawicielami strony rządowej, pracowników i pracodawców określano jako „fasadowy”. Pracownicy zatrudnieni w niestandardowych formach nie mieli praktycznie żadnej ochrony ze strony związków zawodowych czy układów zbiorowych. Nikt nie reprezentował ich interesów i nie mówił w ich imieniu ponieważ prawo przystępowania do związków zawodowych gwarantowała tylko umowa o pracę (Czarzasty 2016).

Utrzymywanie się wysokiego bezrobocia i brak stabilności zatrudnienia przyczyniły się do masowej emigracji zarobkowej po przystąpieniu Polski do UE.

Kwestie nierozwiązane i wyzwania stojące przed polityką społeczną i politykami publicznymi w obszarze rynku pracy i zatrudnienia

Okres dwudziestu pięciu lat od zmiany ustrojowej pokazał, że procesy zachodzące na rynku pracy nie sprzyjały budowie ładu społecznego i spójności społecznej. W pierwszych latach transformacji status bezrobotnego i formy pomocy zostały zinstytucjonalizowane, jednak w kolejnych latach następowало utowarowienie procesu pracy (Spieser 2007). Dostęp do pracy i poczucie stabilności zatrudnienia stały się możliwe tylko dla wybranych kategorii społecznych, grupy pozostające poza rynkiem pracy lub na jego obrzeżach

tworzyły znaczącą „rezerwową armię pracy”. Utrzymywanie się (w przeważającym okresie) wysokiego poziomu bezrobocia i brak stabilności zatrudnienia były czynnikami sprzyjającymi ubóstwu rodzin i wzmocniły procesy migracji zarobkowej. Słabość i fasadowość dialogu społecznego, przy utrzymywaniu się niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, sprzyjały decyzjom wzmacniającym uelastycznienie form zatrudnienia i deregulacji rynku pracy. W decyzjach politycznych ryzyko bezrobocia zastępowano ryzykiem elastyczności, wychodząc z założenia, że lepsza jest jakakolwiek praca niż jej brak (Giermanowska 2013). Polityka społeczna, w tym polityka rynku pracy nie stworzyła wystarczających form wsparcia dla wielu kategorii bezrobotnych. Wynikało to ze skali zjawiska, ale i jakości prowadzonych działań i zarządzania politykami publicznymi.

Kolejna faza budowania instytucji, doskonalenia działań na rynku pracy związana była z europeizacją polityki zatrudnienia. Niewielkie doświadczenie w projektowaniu i realizacji działań publicznych w obszarze rynku pracy, mimo znaczących środków finansowych po wejściu Polski do UE, nie przełożyły się na sukces rynkowy. Polityki publiczne pozostawały pod silną presją podmiotów gospodarczych, dążących do obniżenia kosztów pracy, przy słabnącej pozycji związków zawodowych, małego zasięgu układów zbiorowych i pozostawaniu wielu grup na rynku pracy poza sferą jakiegokolwiek wpływu. Nowe inicjatywy pracownicze zawiązywane w sytuacji drastycznych warunków pracy i rodzący się ruch prekariuszy były raczej działaniem epizodycznym niż zorganizowanym, nie mniej dowodziły poczucia wykluczenia społecznego wśród znaczących grup społecznych (Urbański 2014). W badaniach panelowych struktury społeczeństwa polskiego (Polpan) kierowanych przez K.M. Słomczyńskiego, do analiz wieloczołowego schematu klasowego, włączono nową kategorię — prekariat (Gardawski 2016: 86). Świadomość ekonomiczna zbudowana wokół nasilających się podziałów struktury społecznej na bogatych i biednych, poczucie degradacji społecznej i porzucenia, zwłaszcza wśród wykwalifikowanych robotników, miały wpływ na wynik wyborów parlamentarnych (Gardawski 2016: 110–111).

Nowe otwarcie w polityce społecznej i politykach publicznych dotyczących rynku pracy i zatrudnienia zostało podjęte przez ekipę rządową ukształtowaną po wyborach parlamentarnych (2015) i potwierdzone w dokumencie

rządowym „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” przyjętym w lutym 2017 r. Pierwsze wybory polityczne związane z rynkiem pracy i zatrudnieniem dotyczyły wzmocnienia dialogu społecznego i ochrony pracowników pracujących na kontraktach czasowych. W celu odbudowy dialogu społecznego rozwiązano słabo działającą Komisję Trójstronną i powołano nową instytucję przy Prezydencie RP — Radę Dialogu Społecznego. Rozszerzono jej skład w stosunku do Komisji Trójstronnej i dano szersze uprawnienia⁶.

Wzmocnieniu ochrony pracowników mają służyć wprowadzone i planowane zmiany legislacyjne. Jedne z pierwszych zmian w polityce publicznej, po zmianie rządu, dotyczyły ograniczeń stosowania w zatrudnieniu niestandardowych kontraktów i ochrony wynagrodzeń pracowników. W celu przeciwdziałania nadużywaniu umów cywilnoprawnych w zatrudnieniu oraz ochrony osób najniżej wynagradzanych ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw⁷ wprowadziła do dotychczasowego porządku prawnego gwarancje minimalnej wysokości wynagrodzenia również dla określonych umów cywilnoprawnych. Od 1 stycznia 2017 r. została wprowadzona obowiązkowa minimalna stawka godzinowa w wysokości 13 zł za godzinę wykonanego zlecenia lub świadczonych usług (w tym również w ramach tzw. samozatrudnienia). Założono, że w kolejnych latach stawka ta będzie waloryzowana w stopniu odpowiadającym wzrostowi minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników. Ustawa wprowadza również zmiany w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (PIP). Rozszerzone zostały zadania PIP o sprawowanie kontroli wypłacania wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej. W toku kontroli inspektorzy PIP będą mogli kierować wystąpienia (zawierające wnioski pokontrolne i podstawę prawną) lub wydać polecenia w formie ustnej w sprawie wypłacenia wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej (Krajowy Program Reform 2017: 53). Ponadto w celu ograniczania nielegalnego zatrudnienia wprowadzono obowiązek

⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1240).

⁷ Dz.U. poz. 1265, z późniejszymi zmianami.

potwierdzenia pracownikowi na piśmie podstawowych ustaleń związanych z zawarciem umowy o pracę przed dopuszczeniem pracownika do pracy (jest to likwidacja tzw. syndromu pierwszej dniówki wprowadzona ustawą o zmianie ustawy — Kodeks pracy (Krajowy Program Reform 2017: 54–55).

Planowane są dalsze kroki dotyczące kształtowania stosunków pracy, przede wszystkim opracowanie nowego Kodeksu pracy⁸. W dokumentach rządowych zapowiadane jest kompleksowe ujęcie polityki wspierania zatrudnienia, poprzez nacisk na rozwój innowacyjnych przedsięwzięć gospodarczych i reformę uregulowań dotyczących instytucji rynku pracy. Obejmuje ono także wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez rozwój ekonomii społecznej i wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a także rozwój programów *work-life balance*.

Spadek bezrobocia poprawia sytuację pracowników na rynku pracy i obniża nacisk na reformę publicznych służb zatrudnienia. Problemy, które przez pierwsze dwadzieścia pięć lat po zmianie ustroju były głównymi wyzwaniami stojącymi przed polityką społeczną i politykami publicznymi, jak: wzrost bezrobocia, upowszechnienie niestandardowych form zatrudnienia i spadek poczucia bezpieczeństwa pracowników, pogarszanie warunków pracy i rosnące ubóstwo pracujących, powoli schodzą na drugi plan. Nierozwiązane i nowe problemy rynku pracy pozostają. Należą do nich m.in. działania podejmowane wobec osób słabszych na rynku pracy: niepełnosprawnych, młodych z grupy NEET, bezdomnych, migrantów, a także jakość zarządzania polityką rynku pracy i zatrudnieniem. Rola instytucji na niedoskonałych rynkach pracy nie słabnie, ale zmieniają się oczekiwania pracowników.

Bibliografia

Boeri T., van Ours T., *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, tłum. P. Lewandowski i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

⁸ W tym celu na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 9 sierpnia 2016 r. utworzono Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy. W ciągu 18 miesięcy od dnia powołania przez Prezesa Rady Ministrów członków Komisji, tj. 15 września 2016 r. Komisja ma opracować m.in. projekt ustawy — Kodeks pracy (Krajowy Program Reform 2016: 60).

- Boeri T., *Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win*, conference in the John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 11–12 April 2002, dostęp: https://sites.hks.harvard.edu/m-rcbg/Conferences/us-eu_relations/boeri_us_european_trends.pdf.
- Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P., *Modelowa analiza rynków pracy o różnej strukturze instytucjonalnej*, Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2011.
- Chłoń-Domińczak A., Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] D.K. Rosati (red.), *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, PWE, Warszawa 2009.
- Czarzasty J., *Who Speaks for Whom? Interest Representation for Non-Standard Employees*, „Warsaw Forum of Economic Sociology”, 7:1(13) Spring 2016.
- Dahrendorf R., *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, tłum. S. Bratkowski i in., Czytelnik, Warszawa 1993.
- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, tłum. K.W. Frieske, Difin, Warszawa 2010.
- Frieske K.W., *Wstęp*, K.W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Gardawski J., *Robotnicy 1991. Świadomość ekonomiczna w czasach przełomu*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1992.
- Gardawski J., *Ewolucja polskich związków zawodowych*, [w:] J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Gardawski J., *Klasy społeczno-ekonomiczne a normatywne wizje gospodarki*, „Kultura i Rozwój”, 1(2)/2017.
- Giermanowska E., *Między karierą a bezrobociem*, [w:] B. Fatyga, A. Tyszkiewicz (red.), *Normalności i normalka. Próba zastosowania pojęcia normalności do badań młodzieży*, Ośrodek Badań Młodzieży, Warszawa 2001.
- Giermanowska E., Raclaw-Markowka M. (red.), *Spółeczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Giermanowska E., *Ryzyko elastyczności czy elastyczność ryzyka. Instytucjonalna analiza kontraktów zatrudnienia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Giermanowska E., Raclaw M., *Pomiędzy polityką życia, emancypacją i jej pozorowaniem. Pytania o nowy model polityki społecznej wobec zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, „Studia Socjologiczne”, nr 2, 2014. Numer pod red. nauk. B. Gąciarz.
- Góra M., *Wprowadzenie do wydania polskiego*, [w:] T. Boeri, T. van Ours, *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, tłum. P. Lewandowski i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

- Guzikowski M., *Instytucje rynku pracy w krajach transformacyjnych: dynamika, interakcje, prawidłowości empiryczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.
- Hausner J., *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, 1/2007.
- Inglot T., *Welfare States w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*, tłum. M. Zieleńska, J. Dzierzgowski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2010.
- Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1998.
- Kiersztyn A., *Solidarity Lost? Low Pay Persistence During the Post-Communist Transition in Poland*, „Polish Sociological Review”, 4 (192), 2015.
- Kozek W., *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2011.
- Kryńska E., Kwiatkowski E., *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Kwiatkowski E., *Problem regulacji rynku pracy w alternatywnych opisach gospodarki*, [w:] K.W. Frieskie (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Mandl I., Celikel-Esser F., *The Second Phase of Flexicurity: An Analysis of Practices and Policies in the Member States*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 2012.
- May M., *Polityka rynku pracy*, tłum. P. Sadura, [w:] M. Hill (red.), *Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza*, Difin, Warszawa 2010.
- Mazur M., *Modele zarządzania publicznego a typy polityk rynku pracy*, [w:] M. Frączek (red.), *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2015.
- Męcina J., *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2013.
- Młonek K., *Bezrobocie w Polsce w XX wieku w świetle badań*, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 1999.
- Polanyi K., *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, tłum. M. Zawadzka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Rymsza M., *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, IFiS PAN, Warszawa 2013.
- Rymsza M., *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, [w:] M. Rymsza (red.), *Ela-*

- styczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Rymsza M., *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych: próba podsumowania*, [w:] M. Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Sapir A., *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruegel, Brussels 2005, dostęp: <http://bruegel.org/2005/09/globalisation-and-the-reform-of-european-social-models/>.
- Schelling A., *EU Labour Market Policy. Ideas, Thought Communities and Policy Change*, Palgrave Macmillan, London 2016.
- Spiese C., *Labour market policies in post-communist Poland: explaining the peaceful institutionalisation of unemployment*, „Politique européenne”, 2007/1 (№ 21).
- Szarfenberg R., *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Sztandar-Sztanderska K., *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Szyłko-Skoczny M., *Polityka rynku pracy w III RP — doświadczenia i wyzwania*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 26 (3), 2014.
- Szyłko-Skoczny M., *Problemy społeczne w sferze pracy*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004.
- Tarkowska E., *Bieda popegeerowska*, [w:] E. Tarkowska (red.), *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, IFIS PAN, Warszawa 2000.
- Urbański, *Prekariat i nowa walka klas. Przeobrażenia współczesnej klasy robotniczej i jej form walki*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa 2014.
- Warzywoda-Kruszyńska W. (red.), *Lokalne strategie przeciwdziałania bezrobociu i biedzie?*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999.
- Zybała A., *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013.
- Zybała A., *Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(33)/2015.

MARIA LIBISZOWSKA-ŻÓŁTKOWSKA¹

Polityka wyznaniowa

Wstęp

Polityka wyznaniowa jest jednym z działań realizowanej przez państwo polityki publicznej i wynika z założeń ogólnych polityki danego państwa. Polityka państwa zaś, to system działań związany z wykonywaniem władzy państwowej, z układaniem wzajemnych relacji między państwem, a grupami społecznymi, ich organizacjami i instytucjami. Polityka wyznaniowa spełnia funkcje: normatywną i kontrolną nad instytucjami religijnymi, definiuje charakter relacji między państwem, a obecnymi na jego terytorium kościołami i związkami wyznaniowymi.² Istotny wpływ na koncepcję polityki wyznaniowej mają założenia ideologiczno-ustrojowe państwa, struktura wyznaniowa ludności oraz tradycje historyczne. Często nie bez znaczenia jest także rodowód polityczny i wyznaniowy elit sprawujących aktualnie władzę.

Świadoma polityka wyznaniowa krystalizowała się przez wieki. Początki przypominają „wolną amerykankę”, mierzenie sił i przeciąganie przywile-

¹ Prof. dr hab. Maria Libiszowska-Żółtkowska kieruje Zakładem Socjologii Zmian Społecznych Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: m.libiszowska@uw.edu.pl

² „Związkiem wyznaniowym określa się wspólnotę religijną zakładaną w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadającą własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe. Może ona uzyskać regulację sytuacji prawnej poprzez rejestrację” (Libiszowska-Żółtkowska 2001: 264–265).

jów. Silniejszy dyktował warunki, podporządkowany czekał na sposobność do przetasowania niewygodnego dla siebie układu. Przez stulecia w chrześcijańskiej Europie świecka władza mierzyła się z władzą kościelną. Rywalizacja między Kościołem katolickim, a państwem utrwaliła dwie skrajne tendencje: podporządkowanie Kościoła interesom państwa oraz podporządkowanie państwa Kościołowi.

Najstarszym modelem relacji między państwem a Kościołem jest państwo wyznaniowe. Nadrzędność Kościoła nad władzą świecką miała wiele zróżnicowanych odsłon. Od integrystycznego klerykalizmu i paternalizmu — przez rozwiązania konkordatowe i konstytucyjne, do koncepcji etycznej państwa. W państwie wyznaniowym dominująca religia stanowi podstawę prawa i reguluje kształt systemu politycznego. Współcześnie w modelu państwa wyznaniowego wyróżnia się dwa typy powiązań — tradycyjne i modernistyczne. Państwa wyznaniowe w wersji tradycyjnej charakteryzują się: afirmacją określonej doktryny religijnej jako jedynie prawdziwej, uznaniem jednej religii za oficjalną i/lub jednego Kościoła za państwowy, subwencjonowaniem państwowego Kościoła (religii oficjalnej) oraz formalnym zakazem wyznawania innych religii. Wersja modernistyczna (otwarta) łagodniej traktuje obecność innych religii na swoim terytorium, nie rezygnując przy tym z przywilejów dla religii dominującej. Państwo wyznaniowe, powiązane z określoną religią było aż do Rewolucji Francuskiej niepodważalną formą ustroju w państwach europejskich.

Państwo świeckie jest przeciwieństwem państwa wyznaniowego. W państwie świeckim wszystkie religie uznane są za sprawę prywatną obywateli, a państwo przestrzega zasady rozdzielenia „tego, co boskie, i tego, co cesarskie”. Polityka wyznaniowa realizowana jest zgodnie z obowiązującym prawem. Ustanowienia prawne dokonywane są mocą: dekretu absolutystycznego monarchy (cezaryzm/papizm), kompromisów i podziału ról między władcami — świeckim i religijnym (cezaropapizm, papocezaryzm, jurysdykcjonizm) lub demokratycznych rozstrzygnięć państwa prawnego³ (konsty-

³ Państwo prawa (państwo prawne) — koncepcja państwa, w którym stanowione w procesie demokratycznym prawo ma pozycję nadrzędną w systemie politycznym, wiąże rządzących

tucjonalizm). Wspólnym elementem konstytucji współczesnych państw europejskich są gwarancje wolności słowa, sumienia i wyznania w wymiarze indywidualnym. Jest to standard europejski, który powstał na kanwie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (art. 9). Różnice dotyczą gwarancji uzewnętrzniania tych przekonań w życiu publicznym.

Miejsce i rola Kościoła w przestrzeni państwowej kształtowała się przez wieki w szerokim kontekście historycznie zmiennych warunków geopolitycznych, ekonomicznych, kulturowych i cywilizacyjnych. Nie sposób zrozumieć współczesnych uwarunkowań polityki wyznaniowej, także w Polsce, bez uwzględnienia — chociażby tylko pobieżnie — historycznych relacji między władzą państwową, a władzą kościelną (por. Libiszowska-Żółtkowska 2015: 167–178).

Cezaropapizm

Chrześcijaństwo swój rozwój i trwałość przez dwa tysiące lat zawdzięcza decyzjom wielkich cesarzy rzymskich Konstantyna i Teodozjusza oraz rozległemu terytorium Cesarstwa Rzymskiego i jego politycznym wpływom. Dzięki tolerancyjnemu edyktowi mediolańskiemu (313) Konstantyna Wielkiego chrześcijaństwo stało się religią legalną (*religio licita*), zaś za czasów Teodozjusza Wielkiego uzyskało status oficjalnej religii państwowej (380). Dla Cesarstwa wzmocnienie chrześcijaństwa miało znaczenie polityczne. W tym okresie było ono zrujnowane gospodarczo i pluralistyczne religijnie. Koniecznym było znalezienie czynnika integrującego i stabilizującego. Monoteistyczne chrześcijaństwo spełniało te wymogi. Wzajemne relacje między cesarzem i papieżem oparte były na doktrynie polityczno-religijnej głoszącej zwierzchność władzy świeckiej nad władzą kościelną. Cesarz przyznał sobie upraw-

i wyznacza zakres ich kompetencji, a obywatelom gwarantuje szereg praw i wolności. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Pa%C5%84stwo.prawa> (dostęp 15.09.2017).

nienia do ingerencji w sprawę wiary, kultu i organizacji Kościoła, co z czasem zyskało miano cesaropapizmu.

Póki religia chrześcijańska była prześladowana i zaledwie tolerowana mogła liczyć jedynie na gorliwie wierzących, gotowych ponieść konsekwencje swoich poglądów. Z chwilą gdy stała się państwową, krąg jej wyznawców znacznie się poszerzył. Nie tylko poszczególne jednostki, ale i całe społeczności garnęły się pod jej znaki. Już nie względy sumienia i przekonania, ale koniunktura, kariera i moda wiodły do „Chrystusowej owczarni”. Biskupi rzymscy wspierani siłą oręża władzy cesarskiej sukcesywnie pozyskiwali dla chrześcijaństwa nowe narody i prowincje. Wiarę chrześcijańską przyjęli Frankowie, Anglosasi, Germanie a w późniejszym okresie część ludów słowiańskich i narody Europy Północnej. Między IV a XI wiekiem proces chrystianizacji objął znaczną część Europy. Wolą władców i w ich imieniu dokonywały się konwersje całych narodów. Nawracani z pogaństwa (czyli przedchrześcijańskich religii narodowych) najczęściej przyjmowali nową wiarę nie z własnego wyboru, a pod przymusem feudalnej zależności.

Legalizacja chrześcijaństwa spowodowała rozbudowę Kościoła w organizację scentralizowaną (por. Keller 1976: 771–847). Stał się on w znacznej mierze politycznym partnerem ówczesnych władców świeckich. Nie tylko wspierał ich terytorialne podboje, uczestniczył w wewnętrznych rozgrywkach, ale przede wszystkim był ich beneficjentem. Świeckie władze państwowe, po nadaniu chrześcijaństwu prerogatyw religii panującej, za pomocą środków przymusu i przy aprobachie samych chrześcijan skutecznie zwalczały nie tylko pogan, ale przede wszystkim schizmatyków i heretyków w łonie chrystianizmu (gnostycyzm, marcjonizm, montanizm, arianizm). Jedność społeczeństwa opierała się na monizmie wyznaniowym (por. Potkowski 1976: 738–770). Za odstępstwo od katolicyzmu groziły sankcje państwowe i kościelne. Odgórnie narzucona decyzja chrystianizacji, wymagała uczestnictwa w publicznych kultach na poświadczenie przeżycia indywidualnej konwersji. Dopiero następne pokolenia zaczęły traktować katolicyzm jako własną religię. Przez wieki globalny charakter chrześcijaństwa ukształtował kulturę Zachodu, odrębną od kultur osadzonych w innych systemach wierzeń. Idea powszechnej chrystianizacji była pierwszym projektem globalizacyjnym, który miał na celu integrację Europy wokół wartości religijnych. „Przy powstawaniu

Europy decydującą rolę odegrała zdolność Kościoła do wytworzenia kultury, która zjednoczyła orędzie biblijne, filozoficzną mądrość Grecji i prawny system Rzymu” (Halik 2014). Karol Wielki (742–814) cesarz frankoński, prekursor projektu integracji europejskiej⁴ oraz zwolennik militarnej chrystianizacji, po podbiciu Saksonii śmiercią karał tych, którzy odmawiali przyjęcia chrztu lub uczestniczyli w obrzędach pogańskich. Karol postawił sobie dwa cele — wspieranie Kościoła od wewnątrz oraz obronę przed zewnętrznym zagrożeniem. Mianował się nie tylko zbrojnym ramieniem Kościoła, ale także przypisał sobie władzę stanowienia prawa w sprawach kościelnych oraz przywilej nadawania stanowisk kościelnych. Jego politycznym celem było zjednoczenie całego świata chrześcijańskiego przez skupienie w osobie cesarza władzy świeckiej i duchowej (por. Kłoczowski 1990: 44–62).

Kościół, chcąc dać odpór cesaropapizmowi, opowiadał się za zasadą pozaszanowania autonomii, rozgraniczenia kompetencji i wzajemnej współpracy dwóch władz: religijnej i świeckiej. Gelazy I (papież w latach 492–496) sformułował doktrynę dualizmu chrześcijańskiego w relacjach między władzą polityczną a duchową. Dwie najwyższe władze powinny być rozróżnione, ale powinny sobie nawzajem podlegać we właściwych sprawach (świecka w sprawach religii Kościołowi, Kościół w sprawach ziemskich władzy świeckiej); powinno się dążyć do rozgraniczenia kompetencji cesarza w sprawach doczesnych od kompetencji papieża w sprawach duchowych oraz wykluczyć koncentrację dwóch władz w jednym podmiocie (por. Gelazy I).

Papocezaryzm

Istotne zmiany polityczne prowadzące do odwrócenia zależności i protekcjonizmu z cesaropapizmu na papocezaryzm wprowadził Grzegorz VII (papież w latach 1073–1085) Zanegował on dawną zasadę dwuwładzy ce-

⁴Karol Wielki uznawany jest za „ojca” zjednoczonej Europy. Międzynarodowa Nagroda Karola Wielkiego — ustanowiona po II wojnie światowej przyznawana jest corocznie od 1950 wybitnym osobistościom i instytucjom za zasługi w promowaniu pokoju i jedności w Europie.

sarskiej i papieskiej na rzecz teokratycznej oraz uniwersalnej władzy papieża, której winna być podporządkowana władza świecka. Reforma gregoriańska z jednej strony wprowadziła surowe dla kleru obowiązki łącznie z prawem celibatu, z drugiej — duchowieństwo pozyskało prawo nietykalności i własnego sądownictwa oraz wprowadziła zasadę autorytatywności urzędu duchownego. Duchowieństwu przyznano autorytet z racji sprawowanego urzędu. Wpłynęło to na skonsolidowanie i zwiększenie niezależności Kościoła od wpływu świeckich. Program kościelno-polityczny papieża Grzegorza VII dotyczący niezależności Kościoła od państwa, dominacji papieża nad władcami świeckimi i prymatu biskupa rzymskiego, na tle pogłębiającego się rozłamu między kościołem wschodnim i zachodnim decydująco wpłynął na wyodrębnienie się Kościoła łacińskiego i zarazem wytyczył jego nowe drogi rozwoju. Ekspansja Kościoła katolickiego miała objąć wszystko i wszystkich. Powstała w 1184 r. inkwizycja była narzędziem skierowanym nie tylko przeciwko heretykom, ale i tym, którzy stanowili groźbę wobec pozycji Kościoła rzymskiego w życiu publicznym (Hołodok; Kłoczowski 1990: 83–94).

W okresie absolutyzmu papieży Grzegorza VII i Innocentego III (1198–1216) idee episkopalne żyły w świadomości wielu biskupów i teologów, a przejawiały się w potajemnie kolportowanych pismach. Aby zahamować ich rozwój zrodziła się w Rzymie myśl określenia władzy papieskiej w formie dogmatycznej, ujęcia zasad władzy w kanony prawa kościelnego. Pomysł podjął Grzegorz VII, powierzając pracę nad opracowaniem takiego projektu prawnikowi Anzelmowi z Lukki (1036–1086). Dzieło Anzelma *Collectio Canonum*, napisane na podstawie dekretów pseudo-izydoriańskich, stanowiło próbę prawnego uzasadnienia absolutnej władzy papieża. Papież Bonifacy VIII (1294–1303) w bulli *Unam sanctam* odwołującej się do tezy Tomasza z Akwinu uznał, że zbawionym można być tylko przez podporządkowanie się papieżowi. Był to pierwszy dokument, w którym system papizmu w Kościele został dogmatycznie określony⁵.

⁵ Bulla *Unam Sanctam*: • niezależność władzy świeckiej od duchowej jest herezją manichejską; • poza Kościołem katolickim nie ma zbawienia ani odpuszczenia grzechów, • jeśli władza ziemską błądzi, powinna być osądzona przez władzę duchową, a jeśli najwyższa władza ducho-

W średniowiecznej katolickiej Europie obowiązywał model państwa wyznaniowego. Kult religijny uważany był za instytucję publiczną i część składową ideologii państwowej (por. Pietrzak: 1999: 22–28). Miał on charakter powszechny i obowiązkowy. Odstępstwo traktowano jako przestępstwo polityczne, zagrożone surowymi karami. Religia traktowana instrumentalnie służyła integracji społeczeństwa, zapewniała wewnętrzny ład społeczny, poszanowanie zasad ustrojowych oraz kształtowała pożądaną postawę obywatelską. Władza duchowna łączyła się z władzą świecką. Oddziaływanie duchowieństwa na ludność miało więc podwójne podstawy i znaczenie. Uchybienie wobec państwa spotkać się mogło z karą kościelną i odwrotnie — niewypełnienie obowiązków wobec Kościoła było jednoznaczne z przestępstwem państwowym. Ta symbioza władzy świeckiej i duchownej w obrębie poszczególnych państw feudalnych odbywała się na drodze wzajemnych ustępstw, kompromisów, ale czasem też walki i animozji. I tak np. „Cesarz niemiecki Fryderyk II groził w swoim edyktie z 1231 r., że ktokolwiek odrzuci wiarę chrześcijańską lub choćby jeden jego artykuł, padnie pod ciosem prawa” (Pietrzak: 1999: 23). Absolutyzm państwowy i kościelny wsparty wspólnym aparatem represji nie dopuszczał jakichkolwiek odstępstw nie tylko na forum publicznym, ale także w zaciszu prywatności.

Jurysdykcjonizm

U schyłku średniowiecza coraz częstsze stawały się zatargi Stolicy Apostolskiej z państwami katolickimi i coraz głośniejszy był sprzeciw wobec świeckiego prymatu papieża. Tendencje demokratyczne, a także wewnątrzkościelna krytyka przepychu władców kościelnych podważały koncepcję hierokratyzmu (Pietrzak 1999: 56). Coraz większy dystans dzielił tradycyjną myśl kościelną od rodzącej się laickiej kultury i świeckiego życia pu-

wa błądzi, jej sędzią może być tylko Bóg, nie człowiek, + posłuszeństwo Biskupowi Rzymu jest konieczne do osiągnięcia zbawienia (Hergenröther).

blicznego. Ku końcowi zbliżał się okres nakładania się sfer religii i spraw świeckich. Granice tych sfer stawały się coraz bardziej płynne i oddalały się od siebie. W ocenie Richarda H. Tawneya wieki XVI i XVII stanowią niewątpliwie okres krytyczny dla Kościoła. Zeświecczenie teorii politycznych zmieniało dotychczasowy układ zależności i — jak określił to angielski badacz — od tej przemiany rozpoczął się czas nowożytny. „Nowożytna myśl społeczna, jako też i nowożytna myśl polityczna rozwinęły się dopiero wtedy, gdy zaczęto tłumaczyć społeczeństwo w sposób naturalistyczny, a nie religijny, a powstanie ich obu było w znacznym stopniu związane ze zmianą poglądów na charakter i rolę Kościoła” (Tawney 1963: 35).

Czasy nowożytne, od roku 1517 do rewolucji francuskiej 1789, w dziejach organizacji Kościoła podzielić można na dwa podokresy. Pierwszy (1517–1648) charakteryzuje rozłam w Kościele (1517), który doprowadził do odpadnięcia całych prowincji, a więc ostatecznego załamania uniwersalizmu Kościoła zachodniego. Wielcy reformatorzy XVI wieku, Marcin Luter i Jan Kalwin, nietolerancyjni wobec innych wyznań, na wzór zwierzchników Kościoła katolickiego, dla zwalczania przeciwników religijnych szukali oparcia we władzy świeckiej. Także oni uważali, że obywatele kraju muszą wyznawać tylko jedną religię — narzuconą im przez świeckich zwierzchników. To doprowadziło do długotrwałych konfliktów i wojen religijnych. Pokój Augsburski (25 IX 1555) dał władcom przywilej narzucenia poddanym własnej religii — *cuius regio, eius religio*. Władza świecka została również rozszerzona na suwerenność duchową. Głównym ideologiem supremacji państwa nad Kościołem w Niemczech był teoretyk prawa i historyk Samuel Pufendorf (1632–1694). Każdy Kościół jest niedoskonały i dlatego musi być poddany pod jurysdykcję jedynej doskonałej instytucji, jaką jest państwo. Prawnicy niemieccy opracowali zestaw specjalnych uprawnień przysługujących władcom wobec Kościołów znajdujących się w ich państwie (*iura maiestatica circa sacra*). Religia stała się narzędziem polityki państwowej (Pufendorf 1695). Wzorem państw protestanckich również władcy katolicycy zaczęli rościć sobie prawo supremacji nad Kościołem w swoim państwie. By to uzasadnić wprowadzono rozróżnienie Kościoła katolickiego na instytucję uniwersalną i organizację lokalną, znajdującą się na terenie

danego państwa. Monarcha otaczał taki Kościół swoją opieką, a duchowym przyznawał pewne przywileje — jurysdykcjonizm katolicki (Krukowski 2008: 30).

Na fali krytyki absolutyzmu Kościoła, jego wszechobecności w życiu, fanatyzmu i braku tolerancji, a także w wyniku reformacji pojawiają się idee wolności religijnej. Pluralizm wyznaniowy, będący konsekwencją reformacji, musiał zrodzić myśl o zaniechaniu walk i prześladowań na tle religijnym oraz przyznania wszystkim swobody wyznaniowej (Pietrzak 1999: 24). Idee tolerancji i wolności religijnej szerzone przez ówczesnych humanistów (Andrzej Frycz Modrzewski, John Locke) i przedstawicieli odłamów reformacji (baptysta Roger Williams) w XVI–XVII-wiecznej Europie nie miały sprzyjających warunków, by przerodzić się w praktykę społeczną (Sławiński 1997: 33–45). Chlubnym wyjątkiem była Polska. Tolerancja wyznaniowa znalazła swój wyraz prawny w uchwalonym akcie konfederacji warszawskiej z 1573 r. Gwarantowała ona wolność religijną wszystkim wyznaniam chrześcijańskim, ale ograniczała ją tylko do szlachty i mieszczan. Polska stała się schronieniem dla prześladowanych za przekonania religijne w innych krajach Europy.

Aleksander Brückner nazwał polską reformację „słomianym ogniem”, który wprawdzie szybko rozprzestrzenił się i wydał wielu wybitnych działaczy (szczególnie wśród polskich arian), ale równie szybko zgasł, nie mając szerokiego społecznego poparcia ani środków finansowych⁶. Osiemdziesiąt pięć lat później pod wpływem kontrreformacyjnej działalności Kościoła Sejm uchwalił ustawę o wypędzeniu arian (1658) oraz zabronił, pod karą wygnania z kraju i konfiskaty majątku, zmiany wyznania katolickiego (1668). Polska upodobniła się do nietolerancyjnych i wyznaniowych państw Europy tamtego okresu (por. Tazbir 1996).

Lata 1648–1789 w Europie to czas państw absolutnych, konfliktów z hierarchią kościelną oraz z papiestwem. Cały ten okres cechują rywa-

⁶ *Słomiany ogień, rozdmuchany na chwilę do potwornych rozmiarów — oto polska reformacja... ci sami magnaci, których stać było na setki tysięcy, aby np. jakiegoś awanturnika zbrojnie do Włoch wprowadzać, nie mieli w roku 1560 dla reformacji ani grosza.* Brückner http://pl.wikipedia.org/wiki/Kontrreformacja_w_Polsce (dostęp 15.09.2017).

lizacje, wojny, zmagania rzadko już tylko dwustronne, ale całych koalicji, zmiennych i koniunkturalnych. Państwa walczyły o granice, terytoria, trony, sukcesje i kolonie. Czynniki ekonomiczne odgrywał w tych zmaganiach rolę decydującą. Nikt ze świeckich władców nie liczył się z polityczną rolą papieża. Odżyły dawne teorie zwane we Francji gallikanizmem, w Niemczech — febronianizmem, w krajach habsburskich — józefinizmem.

Narodziny i rozwój racjonalizmu przyniosły Kościołowi kryzys wiary. Cała filozofia oświecenia skierowana była przeciw Kościołowi, jego organizacji, hierarchii, władzy i doktrynie. Deizm był równie groźny dla Kościoła jak jawny ateizm. Dwie siły stanęły do walki z Kościołem. Absolutyzm królewski stał się z nim jako instytucją polityczną o rozbudowanym aparacie administracyjnym niezależnym od władzy świeckiej i ideologia mieszczańska, ufna w siłę i dyktat rozumu, traktująca Kościół jako bastion zacofania i konserwatyzmu społecznego. Spośród dotychczasowych kryzysów i załamania (herezje średniowieczne, schizma wschodnia, reformacja) kryzys oświeceniowy był dla Kościoła najgroźniejszy, bo wynikał z szerzącej się niewiary opartej na racjonalistycznych przesłankach (por. Drozdowicz 2006; Libiszowska 1973; Baszkiewicz 1993).

Konstytucjonalizm

Regres procesów sakralizujących życie publiczne i stopniowe umniejszanie politycznego znaczenia Kościoła datuje się od Rewolucji Francuskiej, która zakwestionowała „sojusz ołtarza z tronem”. W miejsce państwa wyznaniowego pojawił się model państwa świeckiego. W wieku XVIII idee wolności religijnej powoli przenikały do ustawodawstw państwowych. Konstytucja Stanów Zjednoczonych (1787) a zwłaszcza poprawka (1791) nazwana Kartą Praw zabraniała ustanawiania przez Kongres kościoła panującego oraz wydania nakazu wyznawania jakiegokolwiek religii. W tym samym roku polska Konstytucja 3 Maja 1791 roku opowiedziała się za odmiennym od amerykańskiego modelem państwa, wskazując katolicyzm, jako religię naro-

dową i panującą, zapewniając równocześnie wolność oraz opiekę innym wyznaniom⁷.

Rok 1870 był znaczący zarówno dla Kościoła katolickiego, jak i dla Europy. Rozpoczął wielkie przetasowania układu sił spowodowane m.in. zjednoczeniem Włoch, upadkiem II Cesarstwa we Francji na skutek klęski w wojnie z Prusami, zjednoczeniem Niemiec i utworzeniem Cesarstwa Niemieckiego. Miało to bezpośredni wpływ na zmianę pozycji Kościoła. Szczególnie ostro do kwestii Kościoła i jego uprawnień odniosły się państwa zachodnioeuropejskie. W Świętym Cesarstwie Rzymskim Narodu Niemieckiego nastąpił okres hegemonii państwa, które w swych tradycjach kulturowych i ideowych sięgało do pragmatyzmu i zmierzało do stworzenia powszechnego Kościoła luterńskiego, podporządkowanego władzy świeckiej (*Kulturkampf*). Wzmocnienie roli państwa i rozwijający się nacjonalizm, przechodzący często w szowinizm, kolidowały z aspiracjami i dążeniami Kościoła katolickiego. Decyzjom i posunięciom władzy państwowej towarzyszył silny nurt antyklerykalizmu i dechrystianizacji. Z kolei, w Kościele katolickim pojawiły się tendencje modernistyczne, zmierzające do uelastycznienia doktryny katolickiej i dostosowania jej do stanu nauki i społecznych potrzeb. We Francji, która po krwawych dniach Komuny Paryskiej (1871) przyjęła ustrój republikański, górę wzięły tendencje antyklerykalne. Zerwano konordat, a Kościół został pozbawiony podstaw materialnych. Nastąpiła dalsza sekularyzacja majątków kościelnych, rozwiązanie zakonów, prócz szpitalnych (por. Johnson 1993: 594–602). Po długich latach represji i trudności doszło ostatecznie do rozdziału Kościoła od państwa. Kościół pozbawiony kontroli i opieki państwa odzyskiwał powoli swój autorytet moralny. U progu XIX wieku wybudowano kilka nowych okazałych świątyń (w Paryżu, Lyonie i Marsylii) wyłącznie ze składek wiernych. W tym okresie wzrosła gorliwość

⁷ „Religią narodową panującą jest i będzie wiara święta rzymska katolicka ze wszystkimi jej prawami; przejście od wiary panującej do jakiegokolwiek wyznania jest zabronione pod karą apostazji. Że zaś taż sama wiara święta przykazuje nam kochać bliźnich naszych, przeto wszystkim ludziom jakiegokolwiek bądź wyznania, pokój w wierze i opiekę rządowa winniśmy i dlatego wszelkich obrządków i religii wolność w krajach polskich, podług ustaw krajowych wamy” Ustawa Rządowa (Konstytucja) 3 maja 1791 http://pl.wikisource.org/wiki/Ustawa_rz%C4%85dowa,_czyli_Konstytucja_3_maja_1791 (dostęp 1.09.2017).

i pobożność katolików francuskich. Kościół utracił dla nich znaczenie jako siła polityczna, odzyskując w zamian autorytet moralny. Do wzmożenia ruchu religijnego przyczyniło się również spopularyzowanie cudownego miejsca w Lourdes, które stało się celem światowych pielgrzymek i miejscem dewocji.

Papiestwo do zrodzonego z XIX-wiecznego liberalizmu postulatu rozdziału państwa i Kościoła odnosiło się zdecydowanie wrogo, co znalazło swój wyraz w *Syllabusie* z 1864 r. Dopiero Leon XIII w encyklice *Immortale Dei* (1885) stwierdził, iż „troskę o ludzkość Bóg rozdzielił między dwie władze: kościelną i cywilną, jedną nad sprawami boskimi, drugą nad doczesnymi. Każda z nich jest najwyższa w swoim własnym porządku; każda ma też właściwe sobie ograniczenia [...], wyznaczone jej naturą i bezpośrednim celem” (Leon XIII).

W XIX wieku postulaty doktryny liberalnej w kwestiach wolności sumienia i wyznania oraz światopoglądowej neutralności państwa w konstytucjach większości państw europejskich nie były jeszcze uwzględniane. Z nastaniem XX wieku zostały niemal powszechnie wprowadzone do ustaw konstytucyjnych państw europejskich. Również Kościół katolicki postanowieniami Soboru Watykańskiego II (1962–1965) dokonał istotnych zmian w swoim dotychczasowym stanowisku w sprawie zasady rozdziału i modelu państwa świeckiego. Państwo i Kościół uznano za dwie autonomiczne, wzajemnie od siebie niezależne dziedziny życia. Wprowadzenie zasady rozdziału oznaczało dla Kościoła „koniec ery konstantyńskiej” politycznego związania z państwem. Również dla systemu państwowego zaczynał się nowy okres. Miejsce państwa wyznaniowego zajęło państwo świeckie.

Sobór uznając autonomię państwa, zastrzegł równocześnie Kościołowi prawo oceny wszelkiej aktywności — także politycznej — w kategoriach moralnych, oraz zalecał katolikom aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. „Katolicy biegli w sprawach publicznych, a przy tym utwierdzeni w wierze oraz w nauce chrześcijańskiej, niech nie uchylają się od pełnienia funkcji publicznych, ponieważ sprawując je godnie mogą przyczynić się do wspólnego dobra i zarazem torować drogę ewangelii” (*Dekret o Apostolstwie Świeckim*). Świeccy zawsze i wszędzie mają „uświęcać świat”, dotyczy to także obszaru prawa i państwa, są bowiem „obowiązani przepajać świat duchem chrześci-

jaństwa” (*Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym „Gaudium et spes”*: 43–45).

Do tej zasady odwoływał się w swym nauczaniu także Jan Paweł II. Mówiąc o wolności religijnej w ogóle, akcentował zwłaszcza wolność dla działalności Kościoła katolickiego. Głosił, że Kościół jest uprawniony do oceny oraz krytyki systemów i metod rozwiązywania problemów społecznych i cywilizacyjnych z pozycji „wyższych wartości”. Żaden ustrój nie jest w stanie zapewnić ludziom godnego życia w wolności, jeśli w swoim programie nie uwzględni zasad i postulatów religii katolickiej. Tym samym Kościół domaga się dla siebie prawa do oceny w kategoriach moralnych polityki i działalności państwa (por. Keller 1989: 208–209).

Prawo wyznaniowe

Prawo wyznaniowe jest zespołem norm wydanych lub uznanych przez państwo, określających stosunek państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, a także sytuację jednostki ze względu na jej światopogląd. Normy te stanowią część państwowego systemu prawnego. W konstruowaniu norm prawnych występuje dwupoziomowość. Na pierwszym poziomie są normy o charakterze generalnym, zapewniające wolność sumienia i wyznania w wymiarze indywidualnym oraz instytucjonalnym. Zazwyczaj państwo stanowi te normy w sposób jednostronny. Na drugim poziomie występuje specyfikacja norm prawa wyznaniowego, z uwzględnieniem pluralizmu religijnego. Normy prawne są w tym wypadku negocjowane z przedstawicielami danego związku wyznaniowego. Wolność sumienia oznacza uprawnienia do swobodnego kształtowania przez jednostkę własnego światopoglądu. „Wolność wyznania obejmuje uprawnienia jednostki uzewnętrzniania i manifestowania swoich poglądów i przekonań w sprawach religijnych, indywidualnie i zbiorowo, prywatnie i publicznie oraz do postępowania i działania zgodnie ze swoimi przekonaniami. Wolność wyznania jest uważana za przedłużenie lub dopełnienie wolności sumienia” (Pietrzak 1999: 20). Miernikiem oceny wartości wolności sumienia i wyznania jest zakres uprawnień

z jakich korzystają wyznawcy nie tylko dominującej religii czy światopoglądu ale i grupy mniejszościowe.

W Polsce do 22.08.2017 roku osobowość prawną uzyskało 180 kościołów i związków wyznaniowych (MSWiA), w tym 15 zarejestrowanych na zasadzie odrębnych ustaw⁸. Z przywileju imiennej ustawy korzystają te związki, które w Polsce mają długą tradycję, niezależnie od liczby wyznawców. Pod pozycją I widnieją cztery Kościoły katolickie obrządków: łacińskiego, bizantyjsko-słowiańskiego, ormiańskiego, i bizantyjsko-ukraińskiego. Na mocy ratyfikowanego 23 lutego 1998 r. konkordatu między Stolicą Apostolską a rządem polskim Kościół rzymskokatolicki podlega pod ustawę międzynarodową. Na wyznaniowo pluralistycznej mapie należałoby nadto uwzględnić grupy wyznaniowe, które nie mają osobowości prawnej i nigdy nie ubiegały się o rejestrację, a mimo to są aktywne w pozyskiwaniu członków oraz w kulturowaniu własnych konfesyjnych praktyk. Większość z nich — zwłaszcza grupy o obcym rodowodzie i od niedawna w Polsce oraz, w przypadku grup rodzimych, o krótkiej historii — prowadzi aktywną prozelicką działalność w celu pozyskiwania nowych wyznawców. Mimo istniejącego w Polsce pluralizmu konfesyjnego skala zjawiska jest nadal marginalna nie tylko ze względu na znikomą liczbę niekatolików, ale także na nikłe rozpoznanie problemu przez większość katolicką. Stosunek społeczeństwa do in-

⁸I. Kościół Katolicki w Rzeczypospolitej Polskiej obrządek łaciński; Kościół Katolicki w Rzeczypospolitej Polskiej obrządek greckokatolicki (bizantyjsko-ukraiński); Kościół Katolicki w Rzeczypospolitej Polskiej obrządek ormiański; Kościół Katolicki w Rzeczypospolitej Polskiej obrządek bizantyjsko-słowiański, II. Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, III. Kościół Ewangelicko-Reformowany w Rzeczypospolitej Polskiej, IV. Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej, V. Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w Rzeczypospolitej Polskiej, VI. Kościół Starokatolicki Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, VII. Kościół Katolicki Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, VIII. Wschodni Kościół Staro-obrzędowy, nie posiadający hierarchii duchownej, IX. Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej, X. Karaimski Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej, XI. Kościół Polskokatolicki w Rzeczypospolitej Polskiej, XII. Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, XIII. Kościół Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, XIV. Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, XV. Kościół Zielonoświątkowy w Rzeczypospolitej Polskiej (MSWiA <https://mswia.gov.pl/pl/wyznania-i-mniejszosci/relacje-panstwa-z-kosci/13964,Relacje-panstwa-z-Kosciolami-przydatne-informacje-dokumenty-i-akty-prawne.html> (dostęp 15.09.2017)).

nowierców jest zróżnicowany w zależności od cech społecznych i demograficznych. Generalnie postawie tolerancji sprzyjają: osobista znajomość osoby innej konfesji niż katolicka; zamieszkiwanie na terenach wyznaniowo zróżnicowanych i w większych miastach; średnie lub wyższe wykształcenie; mniej rygorystyczna własna postawa wobec religii; poglądy polityczne centrowe lub lewicowe; bezpośrednia styczność (np. turystyka zagraniczna) z odmiennymi kulturami religijnymi.

Prawo rejestracji nowych związków wyznaniowych przysługuje wyłącznie obywatelom polskim. Nabycie osobowości prawnej — w trybie art. 30 ustawy z dnia 30 maja 1998 r. i wpis do rejestru uzyskuje się po pozytywnym zatwierdzeniu stosownego wniosku adresowanego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), podpisanego co najmniej przez 100 pełnoletnich, polskich obywateli, posiadających zdolność do czynności prawnych. Członkowie, ubiegającego się o legalizację związku wyznaniowego, podają dane osobowe poświadczone notarialnie: imię, nazwisko, datę urodzenia, numer dowodu tożsamości oraz miejsce zamieszkania. Wymogiem koniecznym jest poprawnie sformułowany statut, który powinien określać: nazwę kościoła lub związku wyznaniowego; teren działania i adres siedziby władz; cele działalności oraz formy ich realizacji; zasady członkostwa; prawa i zobowiązania członków oraz tryb i konsekwencje ustania członkostwa; organy władzy — sposób ich powoływania i odwoływania, zakres kompetencji oraz tryb podejmowania decyzji; źródła finansowania; tryb dokonywania zmian w statucie; sposób reprezentowania związku na zewnątrz oraz zaciągania zobowiązań majątkowych; zasady powoływania oraz kompetencje osób duchownych; warunki rozwiązania związku wyznaniowego i formę zagospodarowania pozostałego majątku. Gdy związek stanowi część organizacji o zasięgu międzynarodowym, w statucie powinny znaleźć się informacje o formach wzajemnych kontaktów i zależności. Jeżeli zaś przewiduje się tworzenie mniejszych jednostek, w statucie powinny być określone formy tworzenia owych struktur, zasady ich funkcjonowania, finansowania i zależności. Do statutu wymagane jest dołączenie zasad doktrynalnych, z krótką historią religii lub struktury organizacyjnej, do której odwołuje się związek, lub od której odchodzi w wyniku wewnętrznego rozłamu, czy jedynie organizacyjnego podziału (por. Libiszowska-Żółtkowska 2001: 6 i 272–273).

Odmowa wpisu do rejestru może być spowodowana obawą o naruszenie przez związek zasad bezpieczeństwa i porządku publicznego; godzenie w zdrowie i moralność publiczną; naruszanie podstawowych praw wolności innych osób lub też ze względów proceduralnych, np. z powodu uchybień w statucie czy niepełnych danych osobowych. Jeżeli nie zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę, statut jest profesjonalnie skonstruowany, wymagana zaś liczba podpisów i danych personalnych wiarygodna, minister wydaje decyzję o wpisie do rejestru kościołów i związków wyznaniowych. Wpis jest równoznaczny z uzyskaniem przez związek wyznaniowy osobowości prawnej. Z chwilą legalizacji związek nabywa wszelkie uprawnienia przysługujące legalnie działającym kościołom i związkom wyznaniowym.

W systemie demokratycznym podstawą regulacji prawnych jest konstytucja, której normy mają charakter nadrzędny i bezwzględną przewagę nad normami wszystkich innych źródeł prawa. Prawo wyznaniowe regulują nadto: umowy międzynarodowe, a w dalszej kolejności ustawy i rozporządzenia wydawane przez uprawnione ustawowo organy państwowe. Zasadnicze znaczenie dla polityki wyznaniowej ma artykuł 25 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, który dotyczy stosunków wyznaniowych w państwie oraz art. 53 traktujący o wolności sumienia i wyznania. Można w nich wyróżnić dziesięć zasad wyznaniowych: równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych; bezstronność władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych; swobodę wyrażania przekonań religijnych/światopoglądowych w życiu publicznym; poszanowanie autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych; współdziałanie państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego; prywatność i milczenie w sprawach przekonań religijnych; dobrowolność uczestnictwa/nie uczestnictwa w praktykach religijnych; światopoglądowe wychowanie dzieci zgodnie z wolą rodziców; możliwość nauczania religii w szkołach; konkordatowo-ustawową formę regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim.

Konkordat (podpisany 28 VII 1993 r. i ratyfikowany 25 III 1998 r.) jest aktem normatywnym, który jako umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed państwowymi ustawami. Zapewnia to Kościołowi katolickiemu

mocniejszą ochronę prawną wynikającą z hierarchiczności systemu prawnego. Na przestrzeni dwóch wieków historii polskiego konstytucjonalizmu wiadać przesunięcie akcentów od uprzywilejowanej pozycji Kościoła katolickiego do zasady równouprawnienia i szczegółowych regulacji statusu prawnego pozostałych kościołów i związków wyznaniowych.

Polityka wyznaniowa w III Rzeczpospolitej Polskiej

Prawne regulacje i stosowne zapisy nie wystarczają do jednoznacznej oceny, czy w III RP zachowana jest zasada świeckiego państwa. Coraz częściej w kontekście debat politycznych, publicystycznych czy akademickich pojawia się pytanie o światopoglądową neutralność państwa. W społecznym odbiorze obserwujemy polaryzację stanowisk. Od przekonania, że pozycja Kościoła katolickiego jest dyskryminowana, nie taka jak powinna być w państwie, w którym *grös* obywateli to katolicy (Gowin 1995; Terlikowski 2014), po odczucie dyskryminacji nie katolików (Hartman 2008; Janicki, Władka 2014; Łętowska 2014; Sowiński 2013). Wystarczy poczytać fora internetowe, a także medialne dyskusje wokół wypowiedzi biskupów, księży czy publicystów mediów katolickich. Na dyskusyjny charakter form angażowania się Kościoła w życie publiczne i polityczne wskazuje ks. Janusz Mariański punktując dwa skrajne stanowiska i wynikające z nich praktyczne konsekwencje. „Ci, którzy uważają, że model obecności Kościoła w życiu publicznym z okresu tzw. realnego socjalizmu powinien być uznany za normę dla społeczeństwa pluralistycznego i demokratycznego, dość często protestują przeciwko wszelkim formom zwiększania obecności Kościoła w życiu publicznym i przestrzegają przed dążeniami do stworzenia państwa wyznaniowego, zdominowanego wpływami Kościoła katolickiego w społeczeństwie. Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku stało się swoistą modą wyolbrzymianie społecznych i politycznych wpływów Kościoła katolickiego, podkreślanie jakiejś ofensywy instytucji kościelnych i osób z nim związanych, zwłaszcza w zakresie spraw legislacyjnych, a także dostrzeganie niebezpieczeństwa katolickiego fundamentalizmu” (Mariański 2013: 151).

Zasady konfesyjnej bezstronności państwa oraz równoprawności kościołów i związków wyznaniowych nie są jednoznacznie respektowane przez prawodawców idących na ustępstwa na rzecz katolicyzmu, jako religii dominującej. Wiąże się to z oficjalnym uznaniem przez państwo Kościoła katolickiego za niekwestionowany autorytet moralny i sojusznika władzy.

„Kościół rości sobie prawo do tego, by jego interpretacja prawa naturalnego była obowiązująca, gdyż uważa on siebie za instytucję kompetentną w sprawach moralności, odmawiając tej właściwości państwu” (Sowiński 2013: 43). Uroczystości o randze państwowej mają religijny charakter. Msze, na których obecni są przedstawiciele władzy, poprzedzają ważniejsze świeckie wydarzenia. Powszechnie stały się pielgrzymki urzędników państwowych na Jasną Górę. Udzielanie im publicznych błogosławieństw, wyświęcanie miejsc pracy, szkół, urzędów użyteczności publicznej, poświęcanie przedmiotów codziennego użytku — wszystkie te zewnętrzne oznaki dowodzą zarówno wszechobecności religii w publicznej działalności państwa, jak i świadczą o procesie odchodzenia od sekularyzacji na poziomie życia publicznego ku sakralnej legitymizacji władzy. Obecność elementów świeckich w rytuale religijnym (polityczna wymowa kazań), poza religijny autorytet duchowieństwa, jego aktywność i zaangażowanie w politykę są tym, co istotnie różni sytuację Kościoła w Polsce, od jego roli i znaczenia w Europie Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych, gdzie rozdział kompetencji Kościoła i państwa jest ściśle przez obie strony respektowany. Oczywistym jest fakt, że Kościół nie może unikać roli rzecznika wierzącej części społeczeństwa wobec państwa. Inaczej oceniana bywa sytuacja, gdy państwo dla legitymizacji władzy w oczach narodu wspiera się autorytetem Kościoła. Każda konieczność wzmocnienia autorytetu urzędu przez autorytet przynależny innej instytucji rodzi podejrzenie o brak wiarygodności tego pierwszego. W równej mierze zasada ta odnosi się do sytuacji, gdy za pośrednictwem Kościoła rząd negocjuje ze społeczeństwem, jak i do prób wsparcia moralnego autorytetu Kościoła autorytetem świeckiego prawa.

Analizy statystyczne pokazują, że polskie społeczeństwo akceptuje istniejący model stosunków państwo-Kościół i obecną praktykę. Większości Polaków ten model i ta praktyka nie przeszkadza, a można nawet sądzić, że czuje się dobrze w tym i z tym, jak jest.

Tabela 1. Postawy wobec obecności religii i Kościoła w życiu publicznym w %
(Grabowska 2015: 5)

Akceptacja:	1995	1997	2001	2005	2007	2009	2010	2013	2015
Krzyże w budynkach publicznych, np. w urzędach, w szkołach	87	88	88	91	88	91	88	88	88
Lekcje religii w szkołach	79	84	88	90	84	90	84	82	82
Religijny charakter przysięgi wojskowej	75	82	88	89	85	87	84	85	83
Księża występujący w publicznej TVP	69	73	76	77	69	76	79	74	75
Wypowiadanie się Kościoła na tematy moralne i obyczajowe	69	68	74	75	65	68	65	61	60
Zajmowanie przez Kościół stanowiska wobec uchwał uchwalanych przez Sejm	34	38	40	40	33	47	35	39	35
Księża mówiący ludziom jak głosować w wyborach	—	—	17	19	18	26	16	15	12
Święcenie przez księży miejsc i budynków użyteczności publicznej	—	—	—	—	—	81	77	76	78
Udział księży/biskupów w obrzędach i uroczystościach państwowych	—	—	—	—	—	84	79	80	81

Obecność symboli religijnych, Kościoła i osób duchownych w sferze publicznej przez wieki zrosła się i zespoliła z polskim pejzażem. Taki był i nadal pozostaje nasz narodowy koloryt sceny politycznej („między panem, wójtem i plebanem”). Dla katolickiej większości taka sytuacja jest normalna, oczywista i wręcz pożądana. Kryje się za tym fasadowa i symboliczna manifestacja niezniszczalnego dziedzictwa kulturowego, którego obrona jest wpisana w tragizm polskich losów. Wydaje się jednak, że obecnie ta akceptacja zatrzymuje się bardziej na poziomie religijnej kultury symbolicznej, sakralizującej praktykę życia codziennego, niż przekłada się na przyzwolenie księżom do ingerencji w osobiste wybory moralne. Jak pokazują liczne badania, wielu katolików w kwestiach moralnych, dotyczących zwłaszcza życia seksualnego i rodzinnego, środków antykoncepcyjnych, aborcji, zapłodnienia *in vitro*, badań

prenatalnych, związków partnerskich, rozwodów, konkubinatu, małżeństw niesakramentalnych — dystansuje się wobec kościelnego nauczania. Moralność osiągnął syndrom sekularyzacji. A to oznacza, że spora część polskich katolików odrzuca ingerencję Kościoła w życie prywatne. Także maleje zgoda na polityczne zaangażowanie duchowieństwa. Ponad połowę badanych przez CBOS razi zajmowanie przez Kościół stanowiska wobec ustaw uchwalanych przez Sejm, cztery piąte respondentów nie aprobuje sytuacji, gdy księża mówią ludziom, jak głosować w wyborach.

Na poziomie unormowań prawnych obowiązuje model państwa świeckiego o separacji skoordynowanej. Na poziomie praktyki zwyczajowej jest duże przyzwolenie i aprobatą większości społeczeństwa dla nauki społecznej Kościoła oraz dla jego obecności w sferze kultury symbolicznej. Sprzeciw budzi natomiast, i to bez względu na emocjonalny stosunek do wiary w Boga, forsowanie przez hierarchów Kościoła chrześcijańskich zasad moralnych i narzucanie ich ogółowi społeczeństwa, przy legislacyjnym wsparciu posłów kolejnych kadencji. Paradoksalnie więc odwróciła się sytuacja z „czasów komuny”. Kościół wtedy tym bardziej obecny był w prywatnym życiu wiernych, im mniej go było w przestrzeni publicznej. Teraz odwrotnie, wraz ze wzrostem obecności Kościoła w przestrzeni publicznej, w przestrzeni prywatnej obserwuje się jego malejący wpływ na codzienne wybory. Aprobata dla obecności Kościoła w przestrzeni publicznej przy równoczesnej niechęci podporządkowania się jego wymogom etycznym można interpretować jako dystansowanie się od zakusów uczynienia z katolicyzmu religii państwowej (por. Libiszowska-Żółtkowska 2016: 44–57).

Bibliografia

- Baszkwicz Jan (1993) *Nowy człowiek, nowy naród, nowy świat. Mitologia i rzeczywistość rewolucji francuskiej*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Borecki Paweł (2010) *Wyznaniowy charakter współczesnego państwa polskiego*, „Przeгляд Religioznawczy”, nr 3, s. 219–234.
- Brückner Aleksander za: http://pl.wikipedia.org/wiki/Kontrreformacja_w_Polsce (dostęp 15.09.2017).

- Dekret o Apostolstwie Świeckim*, DA 14, <http://parafiakarczew.pl/sobor/da3.html> (dostęp 15.09.2017).
- Drozdowicz Zbigniew (2006) *Filozofia Oświecenia*, Warszawa: PWN.
- Gelazy I <http://www.brewiarz.pl/czytelnia/swieci/11-21b.php3> (dostęp 15.09.2017).
- Gowin Jarosław (1995) *Kościół po komunizmie*, Kraków: Fundacja im. Stefana Bato-rego, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Grabowska Mirosława (2015) *Boskie i cesarskie. O stosunkach między państwem i Kościołem(ami)*, Warszawa: CBOS, nr 48.
- Halik Tomas (2014) *Bóg uratuje Europę? Chrześcijaństwo nie potrzebuje być sztandarem powiewającym nad Europą*, „Gazeta Wyborcza, Magazyn Świąteczny”, 24 maja.
- Hartman Jan (2008) *Mój dziwny kraj i jego dziwna religia*, „Liberté!”, nr 4, listopad 2008, [w:] <http://liberte.pl/moj-dziwny-kraj-i-jego-dziwna-religia/> (dostęp 15.09.2017).
- Hergenröther Józef Kard. *Pontyfikat Bonifacego VIII. Kościół i państwo. Władza papiejska*, http://www.ultramontes.pl/pontyfikat_bonifacego_viii.htm (dostęp 15.09.2017).
- Hołodok Stanisław ks. *Święty Grzegorz VII, Papież*, http://www.opoka.org.pl/biblioteka/T/TS/swieci/s_grzegorz7.html# (dostęp 15.09.2017).
- Janicki Mariusz, Władyka Wiesław (2014) *Katolicyzm polityczny*, „Polityka”, nr 30, s. 19–22.
- Johnson Paul (1993) *Historia chrześcijaństwa*, Gdańsk: Wydawnictwo Arex.
- Keller Józef (1976) *Katolicyzm*, [w:] *Zarys dziejów religii*, praca zbiorowa, Warszawa: Iskry, s. 771–847.
- Keller Józef (1989) *Katolicka doktryna społeczna*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Kłoczowski Jerzy (1990) *Chrześcijaństwo i historia*, Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, s. 44–62.
- Konstytucja 3 maja 1791, [w:] https://pl.wikisource.org/wiki/Ustawa_rz%C4%85dowa_czyli_Konstytucja_3_maja_1791 (dostęp 1.09.2017).
- Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym „Gaudium et spes”*, <http://www.tezeusz.pl/cms/tz/index.php?id=1288> (dostęp 15.09.2017).
- Krukowski Józef (2000) *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin: Wyd. KUL.
- Leon XIII *Encyklika „Immortale Dei”*, http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/leon_xiii/encykliki/immortale_dei_01111885.html# (dostęp 15.09.2017).
- Libizowska Zofia (1973) *Francja encyklopedystów*, Warszawa: Książka i Wiedza.

- Libiszowska-Żółtkowska Maria (2001) *Kościoty i związki wyznaniowe w Polsce*, Warszawa: Verbinum, Wydawnictwo Księży Werbistów.
- Libiszowska-Żółtkowska Maria (2015) *Państwo a Kościół. Zmienność wzajemnych relacji w dziejach chrześcijańskiej Europy*, [w:] Edward Jedliński, Zbigniew Stachowski, Sławomir Sztajer (red.), *Ratio, Religio, Humanitas. Miscellanea dedykowane Profesorowi Zbigniewowi Drozdowiczowi*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, s. 167–178.
- Libiszowska-Żółtkowska Maria (2016) *Kościół katolicki w przestrzeniach publicznej i prywatnej w Polsce Ludowej i w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Globalny i lokalny wymiar religii*, Irena Borowik, Andrzej Górny, Wojciech Świątkiewicz, Kraków: Nomos.
- Łętowska Ewa (2014) *Niech się Kościół domaga tego, czy owego. Ale czemu władza temu ulega?*, „Gazeta Wyborcza” z 17 października, s. 2–3.
- MSWiA <https://mswia.gov.pl/pl/wyznania-i-mniejszosci/relacje-panstwa-z-kosciolami-przydatne-informacje-dokumenty-i-akty-prawne.html> (dostęp 15.09.2017).
- Pietrzak Michał (1999) *Prawo wyznaniowe*, Warszawa: PWN.
- Potkowski Edward (1976) *Ruchy heterodoksyjne w chrześcijaństwie starożytnym i średniowiecznym*, [w:] *Zarys dziejów religii*, praca zbiorowa, Warszawa: Iskry, s. 738–770.
- Pufendorf Samuel von (1695) *The Divine Feudal Law: Or, Covenants with Mankind, Represented*, <http://oll.libertyfund.org/titles/pufendorf-the-divine-feudal-law-or-covenants-with-mankind-represented> (dostęp 15.09.2017).
- Sławiński Piotr (1997) *Radykalizm i tolerancja w poglądach i postawie Rogera Williamsa*, [w:] Jan Drabina, *Protestantyzm*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 33–45.
- Sowiński Sławomir (red.) (2013) *Obecność Kościoła katolickiego w sferze publicznej demokratycznego państwa prawa. Przykład współczesnej Polski*, Warszawa: Instytut Politologii UKSW, [w:] http://www.kas.de/wf/doc/kas_33431-1522-8-30.pdf?130204162455.
- Tawney Richard H. (1963) *Religia a powstanie kapitalizmu*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Tazbir Janusz (1996) *Reformacja, kontrreformacja, tolerancja*, Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.
- Terlikowski Tomasz (2014) *Oszustwo neutralności światopoglądowej*, „Do Rzeczy”, nr 5, s. 2–3.

JUSTYNA IWONA KLINGEMANN¹

Iluzja polityki społecznej opartej na dowodach naukowych. Przykład zjawiska uzależnienia od alkoholu²

Idea wykorzystywania wiedzy naukowej o życiu zbiorowym ludzi do celów praktycznych towarzyszyła od zawsze historii rozwoju myśli społecznej. Zagadnienia związane z relacją wiedzy naukowej i profesjonalnej często podejmowane są z perspektywy socjologii wiedzy (Kwaśniewski 2002). W artykule dokonano przeglądu najnowszych badań nad czynnikami wzmacniającymi i utrudniającymi proces wykorzystania wiedzy naukowej w tworzeniu polityki społecznej oraz charakterystyki opisujących go modeli teoretycznych i koncepcji wyjaśniających jego zakłócenia. Wielowymiarowość tej relacji zilustrowano na przykładzie polskiej polityki społecznej w odniesieniu do zjawiska uzależnienia od alkoholu. W tym celu krótko scharakteryzowano modele medyczny i społeczny uzależnienia od alkoholu oraz ich wpływ na polską politykę uzależnień i polski system leczenia odwykowego.

¹Dr Justyna I. Klingemann jest socjologiem medycyny, adiunktem w Zakładzie Badań nad Alkoholizmem i Toksykomaniami Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie. Adres e-mail: zulewska@ipin.edu.pl

²Niniejsze opracowanie jest przedrukiem, za zgodą autorki i wydawnictwa, nieco poprawionego i uzupełnionego artykułu opublikowanego w tomie XIV czasopisma „Normy, Dewiacje i Kontrola Społeczna”, pod. red. Joanny Zameckiej, Warszawa: Wyd. IPSiR 2013, ss. 139–155.

Polityka społeczna oparta na dowodach naukowych — fakty i mity

Badania nad procesami wykorzystania wiedzy naukowej w rozmaitych dziedzinach życia zbiorowego sięgają lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Badacze wyróżnili trzy poziomy możliwości wykorzystania wiedzy: (1) celowy (socjotechniczny) — wiedza ma bezpośredni wpływ na politykę społeczną; (2) koncepcyjny (edukacyjny) — wiedza wpływa na świadomość lub też głębsze zrozumienie pewnych zagadnień; (3) symboliczny — wiedza wykorzystywana jest wyłącznie do legitymizacji obecnie realizowanej lub zamierzonej polityki społecznej (Frieske 1990, Mitton i wspópr. 2007). Badacze poszukiwali przyczyn rozdziewięku pomiędzy wiedzą naukową a polityką społeczną, starali się również zidentyfikować czynniki sprzyjające wykorzystaniu wyników badań naukowych w procesie tworzenia polityki społecznej.

Jednym z wymienianych w tym kontekście czynników jest wysoki poziom naukowy realizowanych badań (Choi i wspópr. 2005, Frieske 1990, Innvær i wspópr. 2002). Oczywiście, wszystkie badania powinny być realizowane na jak najwyższym poziomie i bez wątpienia pożądane jest, aby politycy społeczni korzystali tylko z opracowań o wysokiej jakości naukowej. W rzeczywistości jednak decydenci polityczni często nie mają wystarczającej wiedzy, aby odróżnić badania realizowane na wysokim poziomie naukowym od tych mniej wartościowych: wydaje się, że w praktyce czynnikiem różnicującym jest zaufanie do konkretnego zespołu naukowego (Armstrong i wspópr. 2006, Choi i wspópr. 2005, Frieske 1990, Ritter 2009).

Z kwestią zaufania wiąże się jeden z najczęściej wymienianych czynników: osobisty kontakt pomiędzy badaczami a osobami odpowiedzialnymi za kształt polityki społecznej w danym obszarze. Kontakt ten umożliwia dyskusję o wynikach badań i ich potencjalnym wpływie na politykę społeczną oraz o możliwych strategiach ich implementacji (Armstrong i wspópr. 2006, Brownson i wspópr. 2006, Choi i wspópr. 2005, Dobbins i wspópr. 2007, Gordon-Strachan i wspópr. 2006, Innvær i wspópr. 2002, Mitton i wspópr. 2007).

Decydenci polityczni chętnie korzystają z tych badań, które potwierdzają obecnie realizowaną przez nich linię polityki społecznej i są zgodne

z ich osobistymi przekonaniem (Brownson i współpr. 2006, Choi i współpr. 2005, Dobbins i współpr. 2007, Frieske 1990, Gordon-Strachan i współpr. 2006, Innvær i współpr. 2002). Większą szansę na wykorzystanie mają wyniki interesujące polityków z jakiegoś powodu — na przykład zawierające dramatyczny opis wpływu danego zjawiska na życie ludzi lub dotyczące ich lokalnej społeczności. Tematami badawczymi, które niezmiennie wzbudzają i emocje, i zainteresowanie decydentów, są projekty poświęcone efektywności procedur oraz długo- i krótkoterminowe korzyści i wady wprowadzenia danych rozwiązań do polityki społecznej (Brownson i współpr. 2006, Choi i współpr. 2005, Dobbins i współpr. 2007, Innvær i współpr. 2002, Mitton i współpr. 2007).

Badacze analizujący potrzeby i preferencje decydentów politycznych wskazują, że prezentacja wyników badań w zwięzły sposób i z jasno sformułowanymi rekomendacjami jest istotnym czynnikiem umożliwiającym efektywną komunikację (Choi i współpr. 2005, Dobbins i współpr. 2007, Frieske 1990, Innvær i współpr. 2002, Mitton i współpr. 2007). Politycy społeczni od raportów z pojedynczych projektów wolą systematyczne przeglądy badań oraz wyniki opracowane w formie streszczeń lub też kilku najważniejszych punktów (Dobbins i współpr. 2007, Ritter 2009). Jest to zadanie znacznie trudniejsze niż się wydaje, ponieważ prezentacja wyników naukowych zwykle obwarowana jest wieloma zastrzeżeniami — naukowcy dostrzegają ograniczenia swoich badań, mają też poczucie, że na pytania badawcze dotyczące niezwykle złożonych zagadnień i zjawisk zwyczajnie nie ma jasnej i prostej odpowiedzi. Ponadto wiedza naukowa częściej jest podstawą do formułowania zaleceń, czego czynić nie należy — rzadko wynikają z niej gwarancje sukcesu dla praktyki (Choi i współpr. 2005, Frieske 1990).

Innym czynnikiem wymienianym przez badaczy jest realizacja badań w dobrym momencie czasowym i ich znaczenie (ang. *relevance*) dla aktualnych problemów polityki społecznej (Armstrong i współpr. 2006, Choi i współpr. 2005, Frieske 1990, Gordon-Strachan i współpr. 2006, Innvær i współpr. 2002). Problem polega na tym, że sytuacja, w której nauka jest w stanie szybko dostarczyć precyzyjnych argumentów praktyce w odpowiedzi na pojawiające się pytania i wątpliwości, zdarza się niezmiernie rzadko. Politycy społeczni i naukowcy pracują w dwóch różnych wymiarach czaso-

wych: produkcja wiedzy wymaga czasu, od idei realizacji badania do publikacji na ten temat upływa często dekada, tymczasem dla polityków społecznych każdy dzień ma znaczenie; jeśli potrzebują oni odpowiedzi na ważne dla nich pytania, potrzebują ich natychmiast (Brownson i współpr. 2006, Choi i współpr. 2005, Mitton i współpr. 2007, Ritter 2009). Z drugiej strony brytyjscy badacze wskazują na potencjalny „efekt uśpienia” — sytuację, w której wyniki badań są przechowywane w oczekiwaniu na bardziej sprzyjający im klimat polityczny (Martens i Roos 2005, Mitton i współpr. 2007, Whitehead i współpr. 2004).

Naukowcy zwracają również uwagę na bariery zewnętrzne, utrudniające skuteczną komunikację pomiędzy nauką a polityką społeczną: trudności budżetowe, niestabilność polityczną i częste zmiany personalne na stanowiskach związanych z tworzeniem polityki społecznej (Armstrong i współpr. 2006, Choi i współpr. 2005, Innvær i współpr. 2002, Mitton i współpr. 2007).

Badacze wskazują jednocześnie, że wzajemny brak zaufania jest najpoważniejszą barierą utrudniającą sprawną komunikację pomiędzy nauką a polityką społeczną (Choi i współpr. 2005, Innvær i współpr. 2002, Mitton i współpr. 2007). Naukowcy traktują nieufnie niemalże wszystkich spoza środowiska naukowego, nie tolerują też sytuacji, w których decydenci polityczni ograniczają ich wolność naukową poprzez celowe fundusze badawcze, oraz sytuacji, w których wyniki badań naukowych są selektywnie wykorzystywane dla osiągnięcia celów politycznych. Politycy uznają badaczy za aroganckich, oderwanych od rzeczywistości i pozbawionych szerszego spojrzenia na realia społeczne, a wyniki badań naukowych za nieistotne, niemożliwe do zrozumienia czy też kontekstualizacji oraz pojawiające się w złym momencie czasowym (Choi i współpr. 2005).

Wydaje się jednak, że koncepcyjny poziom wykorzystania wiedzy społecznej w tworzeniu polityki społecznej — mimo, że trudny do uchwycenia — ma jednak miejsce. Proces wykorzystania wiedzy socjologicznej w praktyce jest często znacznie rozłożony w czasie i ma charakter kumulacyjny, więc nie można zredukować go do serii jednorazowych działań. Wiedza naukowa przyczynia się jednak do porządkowania myślenia polityków społecznych w ramach struktur pojęciowych nauk społecznych, umożliwiając kwestionowanie utartych przekonań i dostrzeżenie alternatywnych

sposobów definiowania czy rozwiązywania problemów społecznych; tym samym staje się ona podstawą tworzenia klimatu intelektualnego, w którym decyzje polityczne są podejmowane (Frieske 1990, 2008, Kwaśniewski 2002).

Analiza relacji polityki społecznej i wiedzy naukowej doprowadziła do jednego, podstawowego wniosku: tradycyjny model polegający na dostarczaniu wyników badań naukowych politykom społecznym, nazywany transferem wiedzy (ang. *knowledge transfer*), okazał się mało skuteczny. W celu zwiększenia prawdopodobieństwa wykorzystania wiedzy w praktyce oraz ułatwienia badaczom poznania zagadnień, na które politycy społeczni poszukują odpowiedzi, postulowano wykorzystywanie nowego modelu, polegającego na wymianie informacji pomiędzy wytwarzającymi wiedzę a jej użytkownikami oraz na starannej translacji wiedzy (ang. *knowledge exchange* i *knowledge translation*), (Armstrong i współpr. 2006, Mitton i współpr. 2007). Wiedza powstaje w procesie interakcji nauki ze światem społecznym, co oznacza wymianę wiedzy naukowej i laickiej oraz wzajemne poznanie przekonań i poglądów na dany temat. Postulat zmiany modelu wskazuje na rosnącą świadomość wagi kontekstu społecznego dla aplikacji wyników badań, włączając w to przekonania tkwiące w społeczeństwie (Armstrong i współpr. 2006). Model wymiany i translacji wiedzy opiera się na idei dwustronnej komunikacji pomiędzy badaczami, politykami społecznymi a laikami i zakłada wzajemne szacunek i zaufanie pomiędzy zaangażowanymi aktorami społecznymi (Mitton i współpr. 2007, Lavis i współpr. 2003).

Wiedza zakazana czy strategiczna ignorancja

W zrozumieniu meandrów tworzenia polityki społecznej użyteczne wydają się również prace z zakresu socjologii ignorancji oraz prace poświęcone procesowi produkcji wiedzy, naturze niewiedzy oraz politycznym i społecznym praktykom związanym z wysiłkiem wygaszenia lub wzmocnienia nowych informacji prowadzących do wieloznaczności wiedzy (Carrillo i Mariotti 2000, McGoey 2012a, Proctor 1998, 2008).

Wiedza i ignorancja tradycyjnie uważane są za przeciwstawne zjawiska. Wiedza postrzegana jest jako źródło władzy, z kolei ignorancja jako przeszkoda w umacnianiu jej na arenie politycznej (McGoey 2012b). McGoey argumentuje jednak, że ignorancja bywa bardziej użyteczna od wiedzy na poziomie zarówno indywidualnym, jak i instytucjonalnym, pomaga utrzymać status quo, uniknąć odpowiedzialności w sytuacji kryzysu i domagać się ekspertyzy dopiero w przypadku pojawienia się nieprzewidywalnych rezultatów (McGoey 2012b).

Podobne stanowisko wyraził Proctor w swoim studium ignorancji „Agnotology” (2008). Proctor traktuje zjawisko ignorancji jako nieodczyny warunek produkcji wiedzy. Jednocześnie dużo uwagi poświęca niezamierzonym efektom wątpliwości czy niejednoznaczności będących wynikiem procesu produkcji wiedzy. Proctor pokazuje, jak przemysł nauczył się czerpać korzyści z niejednoznacznych dowodów naukowych. Jako przykład wskazuje działania przemysłu nikotynowego, w okresie kiedy pojawiły się pierwsze zarzuty dotyczące ryzyka zdrowotnego związanego z paleniem (Proctor 1998, 2008). Pierwszą linią obrony był argument o braku dowodów wskazujący na niejednoznaczność badań naukowych opisujących związek pomiędzy zachorowaniami na raka a używaniem nikotyny. Drugą linią obrony to *common knowledge* — powszechnie wiadomo o niebezpieczeństwie, palacze mogą winić wyłącznie samych siebie za zachorowanie. Przemysł nikotynowy posunął się jednak jeszcze dalej — Proctor opisuje celowe działania zmierzające do wytworzenia naukowo uzasadnionych wątpliwości związanych z ryzykiem raka i używaniem nikotyny. Działania zmierzające do produkcji ignorancji okazały się niezwykle skuteczne — Proctor cytuje fragment wewnętrznej notatki Brown & Williamson Tobacco Company z 1969 roku: „Wyprodukowaliśmy wątpliwość” (ang. „Doubt is our product”), (Proctor 2008: 1).

„Ignorancja jest wiedzą” — pisze McGoey (McGoey 2012a) w swojej pracy poświęconej strategicznej ignorancji, czyli świadomemu używaniu niewiedzy w celu podtrzymania bądź zaburzenia porządku społecznego, pozwalającemu rządzącym lub rządzonemu zaprzeczyć świadomości faktów, jeśli wiedza na ich temat nie leży w ich interesie (McGoey 2012a).

Kempner i współpracownicy (2011) analizowali zjawisko wiedzy zakazanej (ang. *forbidden knowledge*) wiążące się z sytuacjami, w których badacze

stosują swoistą autocenzurę i z pewnych powodów celowo nie podejmują niektórych tematów badawczych. Chodzi o sytuacje, kiedy nie istnieje formalny zakaz zajmowania się danym tematem badawczym, istnieją jednak tematy, których podejmowanie jest zdaniem badaczy nierozsądne. Poziom kontrowersyjności podejmowanych badań jest podstawowym wyznacznikiem granic pomiędzy wiedzą dozwoloną a zakazaną. Tematy kontrowersyjne w niektórych przypadkach mogą być zachętą do realizacji kolejnych badań i do poszerzania granic wiedzy, w innych mogą się stać powodem niekontynuowania procesu badawczego. Do utrzymywania granic wiedzy zakazanej służą przekazywane z ust do ust anegdoty o konsekwencjach, jakie spotkały „nierozsądnych badaczy”, z zatrzymaniem ich kariery naukowej włącznie. Zdaniem Kempner i współpracowników jednym z powodów rezygnacji z podejmowania specyficznej tematyki badawczej jest brak wsparcia moralnego (a tym samym politycznego i finansowego) ze strony polityków społecznych, ponieważ oczekiwane wyniki podważają dotychczasowy kierunek polityki społecznej lub kwestionują podstawowe wartości leżące u jej podłoża. Taką sytuację dobrze ilustrują badania dotyczące skuteczności strategii redukcji szkód. Wyniki badań realizowanych w Europie wydają się zachęcające, jednak w USA ten temat badawczy nie uzyskuje potrzebnego wsparcia, ponieważ amerykańska kultura zakorzeniona jest w ideologii prohibicji, a polityka społeczna wobec substancji zorientowana jest na osiągnięcie i utrzymywanie abstynencji. W efekcie badacze nie przygotowują tego typu projektów badawczych, ponieważ nie wierzą, że uzyskałyby one finansowanie. W praktyce nie oznacza to zawsze, że badania podejmujące kontrowersyjne tematy nie są realizowane. Oznacza to jednak, że jest ich zdecydowanie mniej, co ogranicza ich widoczność w dyskursie publicznym.

Dwa światy problemów alkoholowych

Złożone związki pomiędzy nauką, praktyką a polityką społeczną w niezwykle interesujący sposób ilustruje problem uzależnienia od alkoholu. Jest to zjawisko heterogeniczne i w znacznym stopniu uwarunkowane kulturowo.

Jednak jednostkowe doświadczenie uzależnienia często postrzegane jest jako wyizolowane zdarzenie, niezależne od szerszego kontekstu społeczno-kulturowo-historycznego, w którym zaistniało. Wpływ na to ma współistnienie dwóch światów problemów alkoholowych (Room 1977) czy też dwóch modeli uzależnienia od alkoholu.

W ramach modelu medycznego, który stał się podstawą polskiego systemu leczenia uzależnień, uzależnienie od alkoholu traktowane jest jako progresywna i nieuleczalna choroba manifestująca się coraz wyższą i coraz bardziej destrukcyjną konsumpcją, której towarzyszy stała i trwała alienacja od konwencjonalnego życia i normalnego środowiska społecznego, z relatywnie niewielką liczbą przykładów stabilnych wyzdrowień zarówno samoistnych, jak i osiągniętych za pomocą leczenia. Model ten zawdzięcza swoją popularność ruchowi Anonimowych Alkoholików, jednak do jego umocnienia przyczyniły się również wyniki badań realizowanych w populacji pacjentów leczenia odwykowego. Ten kliniczny obraz uzależnienia wydaje się retrospektywną iluzją stworzoną przez takie czynniki jak zaawansowanie uzależnienia (do leczenia najczęściej zgłaszają się ludzie w najtrudniejszym dla nich momencie, w krytycznej fazie ich cyklu alkoholowego) oraz zjawisko „obrotowych drzwi” leczenia (najtrudniejsze leczone przypadki kilkakrotnie doznają nawrotu i rozpoczynają leczenie), (Blomqvist 2007).

Rozbieżności pomiędzy modelem medycznym a modelem społecznym wynikają przede wszystkim z zastosowania innych paradygmatów i innego języka dla wytłumaczenia tego samego zjawiska. Już od półwiecza socjologowie wskazują na błędne założenie o homogeniczności alkoholizmu (Room 1977, 1983), traktując uzależnienie jako „złożoną kombinację fizjologicznych efektów alkoholu i ich indywidualnych interpretacji dokonywanych w tym czy innym kontekście kulturowym i społecznym” (Frieske 1993: 54). Wyniki badań społecznych prowadzonych w populacji generalnej sugerują, że problemy alkoholowe są relatywnie powszechne, heterogeniczne i bardzo słabo wewnątrznie skorelowane, za to zdecydowanie i w znacznej mierze przemijające, z samowyleczeniami jako typowym sposobem ich przezwyciężenia (Blomqvist 2007, Room 1977, 1983). Samowyleczeni, czyli osoby wykorzystujące nieinstytucjonalne źródła wsparcia do przezwyciężenia problemów z alkoholem, stanowią w badaniach populację ukrytą (Klingemann 2010b). Badania

nad tym zjawiskiem — pomimo że realizowane rzadziej niż badania obejmujące pacjentów lecznictwa alkoholowego — rozpoczęły się jeszcze w latach sześćdziesiątych (Drew 1968, Kendell i Staton 1966, Kissin i współpr. 1968, Winick 1962, 1964). Nagromadzona w ostatnich latach wiedza na temat samowyleczeń pozwala nam na wnioski na temat cech psychospołecznych osób samowyleczonych, powodów, dla których unikali oni podjęcia leczenia odwykowego, laickich strategii zdrowienia oraz czynników wywołujących i podtrzymujących zmianę zachowania nałogowego. Kilka lat temu badania przeprowadzono również w Polsce (Klingemann 2010a).

Ciągle jednak informacja, że większość osób uzależnionych jest w stanie poradzić sobie z tym problemem bez wsparcia profesjonalistów, spotyka się ze sceptycyzmem zarówno wśród terapeutów uzależnień, jak i w populacji generalnej (Bergmark i Oscarsson 1987, Burman 1994). Co dziesiąty polski terapeuta zupełnie odrzuca ideę pracy terapeutycznej w kierunku ograniczania picia w przypadku osób nadużywających alkoholu, co trzeci w przypadku osób uzależnionych (Klingemann 2016). Wpływa na to fakt, że osoby doświadczające najpoważniejszych problemów związanych z używaniem substancji są jednocześnie najbardziej widoczne i na nich skupiona jest uwaga profesjonalistów — osób odpowiedzialnych za politykę alkoholową, naukowców, terapeutów czy dziennikarzy. Wskazuje to też na sukces modelu medycznego w kształtowaniu polskiej polityki alkoholowej. Wprowadzenie medycznego modelu uzależnienia (koncepcja alkoholizmu jako choroby) było decyzją polityczną i ideologiczną: miał on za zadanie wyprzeć model moralny — związany ze słabością woli. Jednak wbrew oczekiwaniom obydwie te koncepcje zintegrowały się w model „moralno-medyczny”: w percepcji społecznej alkoholizm jest chorobą, ale jednostki uzależnione ponoszą odpowiedzialność za stan, w którym się znalazły. Zrealizowane w marcu 2013 roku badania CATI na populacji dorosłych Polaków (N = 1000) wydają się po raz kolejny potwierdzać tę tezę. Większość respondentów uznała jednostkę za winną rozwoju uzależnienia (72%) i to od jednostki oczekuje wzięcia odpowiedzialności za proces zdrowienia (80%). Jednocześnie dominujący model uzależnienia jako choroby, która wymaga specjalistycznego leczenia jest silnie utrwalony w świadomości społecznej, a wiara w skuteczność leczenia oraz medyczny model uzależnienia domi-

nują bez względu na typ substancji lub zachowania, oraz pomimo faktu, że większa liczba respondentów znała osobę, która przewyciężyła uzależnienie własnymi siłami niż osobę, która skorzystała z pomocy leczenia. To silne przekonanie o konieczności podjęcia leczenia jest obecne nawet wśród tych badanych, którzy znali osoby uzależnione, którym leczenie nie pomogło. Tym samym, wydaje się, że jeśli leczenie uzależnienia okazuje się skuteczne, sukces przypisywany jest lecznictwu, ale jeśli leczenie uzależnienia nie okazuje się skuteczne, porażka przypisywana jest jednostce (Klingemann i współpr. 2017).

Wychodzenie z uzależnienia jest kompleksowym i wieloetapowym procesem, wymagającym systemu leczenia dostosowanego do jego specyfiki. Nie wypracowano jeszcze metody skutecznej w każdym przypadku — niektórzy pozytywnie reagują na te metody leczenia, które w przypadku innych zupełnie zawodzą (Jaroszewski 1973, Kulisiewicz 1982). Tymczasem reorganizacja struktury lecznictwa w latach dziewięćdziesiątych zaowocowała stworzeniem systemu homogenicznego: „Potrzeba odnalezienia jedynej słusznej idei, nawet w systemie, który zezwala na wielorakość form i środków działania, okazała się wciąż obecna” (Świątkiewicz i Morawski 1992: 27). Wpłynął na to znacząco proces ujednoczenia programu kształcenia osób pracujących w lecznictwie odwykowym, w jego efekcie we wszystkich zreformowanych ośrodkach oferta terapeutyczna stała się bardzo podobna, a terapeutów wykształcono według tego samego programu (Miturska i Dąbrowska 2009). Nawet obecnie trudno jeszcze mówić o zróżnicowaniu oferty lecznictwa odwykowego, choć od 2016 roku dokonuje się zmiana w tym zakresie, a ograniczanie picia stało się jednym z rekomendowanych celów leczenia w placówkach leczenia uzależnień (Fudała 2017).

Cele terapii odwykowej

Przez wiele lat jedynym oczekiwanym efektem polskiej terapii odwykowej uzależnienia od alkoholu była stabilna abstynencja. W okresie powojennym jej wywołaniu służyły wysiłki wyczerzenia wstrętu do alkoholu za pomo-

cą apomorfiny, w kolejnych latach ten „kaganiec farmakologiczny” osiągnęto dzięki wykorzystaniu disulfiramu (Klingemann 2010a).

W okresie reformy polskiego systemu leczenia uzależnienia od alkoholu naukowcy wsparli decyzję o uznaniu abstynencji w rozumieniu AA za cel terapii, podkreślając jednocześnie ideologiczny, a nie naukowy charakter tego wyboru i nie zapominając o przyjętym w nauce paradygmacie o heterogeniczności alkoholizmu (Wald 1985). Tym samym wiedza na temat heterogeniczności uzależnienia od alkoholu była dostępna reformatorom polskiego systemu odwykowego. Bez względu na to w zreformowanym systemie uzyskanie prestiżowego statusu wyleczonego czy też trzeźwiejącego alkoholika stało się jeszcze trudniejsze. W nowym rozumieniu abstynencja uznawana była jedynie za drogę do osiągnięcia trzeźwości: „Przy formułowaniu celów terapii należy pamiętać, że oprócz abstynencji i poprawy stanu somatycznego powinniśmy zmierzać do przywrócenia osobie uzależnionej zdrowia psychicznego. W większości przypadków nawet długotrwała abstynencja nie powoduje automatycznie dobrej kondycji psychicznej i nie likwiduje głębszych problemów emocjonalnych i rodzinnych ujawniających się po zaprzestaniu picia” (Mellibruda 2002: 9).

Modele naukowe uzależnienia są atrakcyjne wtedy, gdy dobrze pasują do dominującego klimatu ideologicznego i nie przeczą politycznym i ekonomicznym interesom (Moskalewicz 2001). Tym samym dyskusja na temat idei ograniczania picia jako celu terapii czy też zjawiska samowyleczeń z uzależnienia od alkoholu praktycznie nie pojawiła się w polskiej debacie publicznej. Idea ograniczania picia jako celu terapii uzależnienia od alkoholu jest jednym z przykładów zastosowania w polityce alkoholowej perspektywy zdrowia publicznego, podejścia rzadko wykorzystywanego w polskiej polityce społecznej (Moskalewicz 2001). Wyniki badań są jednak zachęcające. Z przeglądu badań nad programami ograniczania picia dokonanego przez Ambrognéa (2002) wynika, że rzeczywiście niektóre osoby uzależnione od alkoholu są w stanie wypracować zmniejszony i bardziej zdyscyplinowany wzór konsumpcji, a terapeutyczne programy ograniczania picia są równie efektywne jak te nakłaniające do utrzymywania abstynencji.

Fenomen picia kontrolowanego wzbudził w USA tak wiele kontrowersji, że przez wiele lat uznawany był za jedno z najbardziej upolitycznionych

zjawisk społecznych. Pierwsze doniesienia naukowe na temat tego zjawiska pochodzą z badań Daviesa (1962) realizowanych na grupie 93 uzależnionych od alkoholu pacjentów. Davies donosił o 7 z nich, którzy trwale ograniczyli swoją konsumpcję. Prawdziwą burzę wywołało jednak pojawienie się sprawozdania „RAND report” (Amor i współpr. 1976) oraz pierwszych badań dotyczących picia kontrolowanego Marka Sobella i Lindy Sobell (Sobell i Sobell 1978, 1995). Niechęć do uznania picia ograniczonego ryzyka (ang. *reduced-risk drinking*) za równoprawny model konsumpcji po przezwyciężeniu uzależnienia doprowadziła w latach siedemdziesiątych w Stanach Zjednoczonych do politycznych decyzji niefinansowania projektów badawczych wspierających ideę programów ograniczania picia. Tymczasem wymóg abstynencji może być traktowany jako efekt swoistego paktu pomiędzy społeczeństwem a zwolennikami modelu medycznego oraz pomiędzy wykazującym skrucę alkoholikiem a otoczeniem, które znosiło jego minione występki. Aby uzyskać prestiżowy status wyleczonego czy też trzeźwiejącego alkoholika nie wystarczy odrzucenie dawnego stylu życia, trzeba zrezygnować z tego, co miało dla uzależnionego wartość przewyższającą wszystko inne (jak wynika z definicji uzależnienia), (Gusfield 1967, Room 1983).

Podsumowanie

Czy badacze powinni podejmować te problemy badawcze, których oczekują od nich politycy społeczni? W odczuciu niektórych socjologów wprowadzenie do nauki problemów selekcyjowanych wedle priorytetów praktycznych narusza jej strukturę, zakłóca mechanizmy regulujące jej funkcjonowanie i pozostaje w sprzeczności ze społeczną misją uczonych. Tworzenie rekomendacji dla polityki społecznej czy analiza konsekwencji implementacji proponowanych rozwiązań nie są przez wielu badaczy traktowane jako powinność naukowa (Brownson i współpr. 2006, Frieske 1990, Kwaśniewski 2002). Z drugiej strony napięcia pomiędzy nauką a praktyką od lat pozostają takie same. Politycy bywają sfrustrowani, ponieważ naukowcy nie są w stanie dostarczyć im szybkich, jasnych i prostych odpowiedzi. Naukowcy są sfru-

strowani, bo nie znają odpowiedzi na zadane im pytania albo nie są w stanie wytłumaczyć kompleksowych wyników w prosty sposób, czasem zwykle dlatego, że interpretacje, których domagają się politycy, nie wytrzymałyby standardów wymaganych w nauce (Choi i wspópr. 2005, Brownson i wspópr. 2006).

Próba przezwyciężenia barier jest stworzenie profesji agentów innowacji czy też brokerów naukowych (ang. *knowledge broker*) — osób, których zadaniem jest ułatwienie i wzmocnienie dialogu pomiędzy praktyką a nauką, z pełną świadomością różnic pomiędzy tymi dwoma środowiskami. Brokerzy naukowci dbają o to, aby do polityków społecznych docierały wyniki badań na wysokim poziomie naukowym, istotne dla aktualnych dylematów polityki społecznej (również te, które kwestionują stosowane obecnie rozwiązania), oraz o to, aby do naukowców docierały kwestie, na które politycy społeczni poszukują odpowiedzi (Frieske 1990, Mitton i wspópr. 2007).

Oczekiwanie, że polityka społeczna opierać się będzie w całości lub też w znacznym stopniu na dowodach naukowych (ang. *evidence-based policy*), wydaje się iluzją. Negocjacyjny tryb podejmowania decyzji politycznych sprawia, że argumenty naukowe, w tej samej mierze co racje moralne czy priorytety praktyczne, uczestniczą w poszukiwaniu politycznego kompromisu. Procesy podejmowania decyzji politycznych mają swoją wewnętrzną logikę i racjonalność (Frieske 1990). Politykę tworzy się nie tylko na podstawie wyników badań naukowych, ale w równym stopniu na podstawie wartości, emocji, oczekiwań różnych grup interesu etc. W procesie jej tworzenia często zapomina się o wydawałoby się najważniejszym aktorze tej triady, a mianowicie o odbiorcach polityki społecznej.

Dla rozważań na temat związków polityki społecznej i nauki wykorzystano w artykule przykład zjawiska uzależnienia od alkoholu. Wybór ten nie był przypadkowy. Uznano, że obecność alkoholu w życiu społecznym sprawia, iż nie ma osoby, która nie miałaby przynajmniej intuicyjnej wiedzy na temat tego zagadnienia. Wiele osób zetknęło się z tym uzależnieniem w swoim najbliższym otoczeniu, a jeśli nie, to z pewnością w mediach: w filmach, artykułach prasowych czy w literaturze pięknej. Z drugiej strony w związku z symbolicznym, a nie celowym czy koncepcyjnym wykorzystaniem wiedzy naukowej w procesie tworzenia polityki społecznej uzależnienie jawi się

w przestrzeni publicznej jako twór dużo bardziej homogeniczny, niż to jest w rzeczywistości — niewiele osób słyszało o zjawisku samowyleczenia z uzależnienia czy też o programach ograniczania picia będących alternatywą dla programów abstynencyjnych. Postulat zróżnicowania oferty leczenia uzależnień oraz zapewnienia osobom zmagającym się z uzależnieniem możliwości wyboru celu terapii wydaje się stosunkowo dobrze uzasadniony naukowo (Ambrogne 2002). W Polsce akceptacja tej idei jest na stosunkowo niskim poziomie, ale ma swoich zwolenników (Klingemann 2016). Upowszechnienie tej idei — jak w przypadku każdej innej innowacji — wymaga przezwyciężenia szeregu barier związanych zarówno ze społeczną percepcją problemu, organizacją systemu leczenia, jak i osobistymi przekonaniami i doświadczeniem terapeutów. Efektem tej zmiany byłby system leczenia uzależnień pełniej i bardziej adekwatnie odpowiadający na potrzeby jego klientów (Klingemann i Klingemann 2017).

Podziękowania

Podstawą tego tekstu jest referat wygłoszony na XV Ogólnopolskim Zjeździe Polskiego Towarzystwa Socjologicznego „Co po kryzysie?”, GT59: Socjologia a strategie rozwiązywania problemów społecznych, Szczecin, 11–14 września 2013 r. Autorka dziękuje dr Joannie Zameckiej za inspirację do powstania tego tekstu oraz dr. Jackowi Moskalewiczowi za cenne uwagi dotyczące jego wcześniejszej wersji.

Bibliografia

- Ambrogne J.A. (2002) *Reduced-risk drinking as treatment goal: what clinicians need to know*, „Journal of Substance Abuse Treatment” 22: 45–53.
- Armor D.J., J.M. Polich, H.B. Stambul (1976) *Alcoholism and treatment*, RAND Corporation.
- Armstrong R., E. Waters, H. Roberts, S. Oliver, J. Popay (2006) *The role and theoretical evolution of knowledge translation and exchange in public health*, „Journal of Public Health” 28 (4): 384–389. DOI: 10.1093/pubmed/fdl072.

- Bergmark A., L. Oscarsson (1987) *The Concept of Control and Alcoholism*, „British Journal of Addiction” 82 (11): 1203–1212.
- Blomqvist J. (2007) *Self-change from Alcohol and Drug Abuse: often-cited classics*, [w:] H. Klingemann, L.C. Sobell (red.), *Promoting self-change from addictive behaviours. Practical implications for policy, prevention and treatment.*, New York: Kluwer, s. 31–56.
- Brownson R.C., C. Royer, R. Ewing, T.D. McBride (2006) *Researchers and Policy-makers. Travelers in Parallel Universes*, „American Journal of Preventive Medicine” 30 (2): 164–172.
- Burman S. (1994) *The disease concept of alcoholism: its impact on women’s treatment*, „Journal of Substance Abuse Treatment” 11 (2): 121–126.
- Carrillo J.D., T. Mariotti (2000) *Strategic Ignorance as a Self-Disciplining Device*, „Review of Economic Studies” 67: 529–544.
- Choi B.C.K., T. Pang, V. Lin, P. Puska, G. Sherman, M. Goddard, M.J. Ackland, P. Sainsbury, S. Stachenko, H. Morrison, C. Clotey (2005) *Can scientists and policy makers work together?*, „Journal of Epidemiology and Community Health” 59: 632–637. DOI: 10.1136/jech.2004.031765.
- Davies D.L. (1962) *Normal drinking in recovered alcohol addicts*, „Quarterly Journal of Studies on Alcohol” 23: 94–104.
- Dobbins M., S. Jack, H. Thomas, A. Kothari (2007) *Public Health Decision-Makers’ Informational Needs and Preferences for Receiving Research Evidence*, „Worldviews on Evidence-Based Nursing” 4 (3): 156–163.
- Drew L.R.H. (1968) *Alcoholism as a self-limiting disease*, „Quarterly Journal of Studies on Alcohol” 29: 956–967.
- Frieske K.W. (1990) *Socjologia w działaniu. Nadzieje i rozczarowania*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Frieske K.W. (1993) *Ideologiczne przesłanki polityki społecznej wobec alkoholu*, „Alkoholizm i Narkomania” 13: 46–56.
- Frieske K.W. (2008) *Nauki społeczne w służbie spraw publicznych — polskie tradycje*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 13–29.
- Fudała J. (2017) *Poza paradygmatem abstynencji — ograniczanie picia alkoholu jako cel terapii*, Warszawa: ETOH.
- Gordon-Strachan G., W. Bailey, S. Lalta, E. Ward, A. Henry-Lee, E. LeFranc (2006) *Linking researchers and policy-makers: some challenges and approaches*, „Cad. Saúde Pública” 22. s. 69–76.
- Gusfield J.R. (1967) *Moral passage: the symbolic process in public designations of deviance*, „Social Problems” 15 (2): 175–188.

- Innvær S., G. Vist, M. Trommald, A. Oxman (2002) *Health policy-makers' perceptions of their use of evidence: a systematic review*, „Journal of Health Services Research & Policy” 7 (4): 239–244. DOI: 10.1258/135581902320432778.
- Jarozewski Z. (1973) *O rehabilitacji alkoholików*, „Problemy Alkoholizmu” 10: 3–7.
- Kempner J., J.F. Merz, C.L. Bosk (2011) *Forbidden Knowledge: Public Controversy and the Production of Nonknowledge*, „Sociological Forum” 26 (3): 475–500. DOI: 10.1111/j.1573-7861.2011.01259.x.
- Kendell R.E., M.C. Staton (1966) *The fate of untreated alcoholics*, „Quarterly Journal of Studies on Alcohol” 27 (1): 30–41.
- Kissin B., S.M. Charnoff, S.M. Rosenblatt (1968) *Drug and placebo responses in chronic alcoholics*, „Psychiatric Research Reports” 24: 44–60.
- Klingemann J. (2016) *Acceptance of reduced-risk drinking as a therapeutic goal within the Polish alcohol treatment system*, „Alcohol and Alcoholism”, DOI: 10.1093/alcalc/agy141.
- Klingemann J., H. Klingemann (2017) *Barriers to the diffusion of Reduced Risk Drinking Programs in Poland*, „Addiction Research & Theory”, DOI: 10.1080/16066359.2017.1306625.
- Klingemann J., H. Klingemann, J. Moskalewicz (2017) *Popular views on addictions and on prospects for recovery in Poland*, „Substance Use and Misuse”, 1–7, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/10826084.2017.1311347>.
- Klingemann J.I. (2010a) *Horyzonty zmiany zachowania nałogowego w Polsce*, „Prace Katedry Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej IPSiR UW”. Tom XI.
- Klingemann J.I. (2010b) *„Ja muszę pani powiedzieć szczerze, że o tych problemach to nikt nie wiedział...”. Metody badania populacji ukrytych — przykład zjawiska samowyleczenia z uzależnienia*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 16: 227–249.
- Kulisiewicz T. (1982) *Uzależnienie alkoholowe, część II: Leczenie i readaptacja społeczna alkoholików*, Warszawa: PZWL.
- Kwaśniewski J. (2002) *Socjologia stosowana*, [w:] K.W. Frieske, H. Kubiak, G. Lissowski, J. Mucha, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Encyklopedia socjologii*, Warszawa: Oficyna Naukowa. Tom IV, s. 80–84.
- Lavis J., S. Ross, C. McLeod, A. Gildiner (2003) *Measuring the Impact of Health Research*, „Journal of Health Services Research and Policy” 8: 165–170.
- Martens P., N. Roos (2005) *When Health Services Researchers and Policy Makers Interact: Tales from the Tectonic Plates*, „Healthcare Policy” 1 (1): 72–84.
- McGoey L. (2012a) *Strategic unknowns: towards a sociology of ignorance*, „Economy and Society” 41 (1): 1–16. DOI: 10.1080/03085147.2011.637330.
- McGoey L. (2012b) *The logic of strategic ignorance*, „The British Journal of Sociology” 63 (3): 553–576. DOI: 10.1111/j.1468-4446.2012.01424.x.

- Mellibruda J. (2002) *Psychoterapia uzależnienia od alkoholu. Podejście strategiczno-strukturalne*, „Terapia Uzależnienia i Współuzależnienia” 25 (4): 6–14.
- Mitton C., C.E. Adair, E. McKenzie, S.B. Patten, B. Wayne Perry (2007) *Knowledge Transfer and Exchange: Review and Synthesis of the Literature*, „The Milbank Quarterly” 85 (4): 729–768.
- Miturska E., K. Dąbrowska (2009) *Lecznictwo uzależnienia od alkoholu w Polsce w latach 1982–2005*, „Alkoholizm i Narkomania” 22 (4): 365–386.
- Moskalewicz J. (2001) *Alcohol policy as a public health issue. Reconsidering an old concept and its relevance for mental health*, „Epidemiologia e Psichiatria Sociale” 10 (2): 71–76.
- Proctor R.N. (1998) *A historical reconstruction of tobacco and health in the U.S. 1954–1994* expert report of dr. Robert N. Proctor, Ph.D. November 6, źródło internetowe: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/vmm56c00> (z 3.10.2013 r.).
- Proctor R.N. (2008) *Agnotology: A missing term to describe the cultural production of ignorance (and its study)*, [w:] R.N. Proctor, L. Schiebinger (red.), *Agnotology: The Making and Unmaking of Ignorance*, Stanford: Stanford University Press. s. 1–36.
- Ritter A. (2009) *How do drug policy makers access research evidence?*, „International Journal of Drug Policy” 20: 70–75. DOI: 10.1016/j.drugpo.2007.11.017.
- Room R. (1977) *Measurement and distribution of drinking patterns and problems In general populations*, [w:] G. Edwards, M.M. Gross, M. Keller, J. Moser, R. Room (red.), *Alcohol-related disabilities*, Offset Publication no. 32, Geneva: World Health Organization, s. 61–87.
- Room R. (1983) *Sociological Aspects of the Disease Concept of Alcoholism*, „Research Advances in Alcohol and Drug Problems” 7: 47–91.
- Sobell M.B., L.C. Sobell (1978) *Behavioral Treatment of Alcohol Problems: Individualised Therapy and Controlled Drinking*, New York: Plenum Press.
- Sobell M.B., L.C. Sobell (1995) *Controlled drinking after 25 years: how important was the great debate?*, „Addiction” 90: 1149–1153.
- Świątkiewicz G., J. Morawski (1992) *Samopomocowe kluby abstynenckie. Charakterystyka empiryczna*, „Alkoholizm i Narkomania” 9: 25–42.
- Wald I. (1985) *Abstynencja — założeniem leczenia osób uzależnionych*, „Problemy Alkoholizmu” 3, 4.
- Whitehead M., M. Petticrew, H. Graham, S. Macintyre, C. Bambra, M. Egan (2004) *Evidence for Public Health Policy on Inequalities: 2: Assembling the Evidence Jigsaw*, „Journal of Epidemiology in Community Health” 58: 817–821.
- Winick C. (1962) *Maturing out of narcotic addiction*, „Bulletin on narcotics” 14.
- Winick C. (1964) *The life cycle of the narcotic addict and of addiction*, „Bulletin on narcotics” 16.

MONIKA ABUCEWICZ¹

Miejsce ekonomii alternatywnej w ekonomii społecznej

Pojęcie ekonomii społecznej — cele, zasady, podmioty i główne perspektywy

Ekonomia społeczna to pewien obszar teoretycznej refleksji społeczno-ekonomicznej oraz praktycznych przedsięwzięć gospodarczych. Zdaniem Jerzego Hausnera, ekonomia społeczna nie jest nowym podejściem do ekonomii, ani odrębną jej gałęzią. Jest to określony segment przedsięwzięć gospodarczych, ulokowany w trójkącie, którego boki tworzą: gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne. Ekonomia społeczna ma godzić racjonalność alokacyjną (rynek), racjonalność dystrybucyjną (państwo) i racjonalność solidarności (społeczeństwo). „Ekonomię społeczną od gospodarki prywatnej odróżnia to, że przedsięwzięcia z jej zakresu nie są nastawione na zysk, lecz na realizację celów społecznych, z których najważniejszym jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Natomiast od gospodarki publicznej różni się tym, że jej podmioty nie są kontrolowane przez

¹ Dr Monika Abucewicz jest członkiem Katedry Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: mabucewicz@uw.edu.pl

administrację publiczną, lecz przez obywateli lub grupy obywatelskie” (Hausner 2008: 215, 216).

Jedną z najbardziej powszechnych definicji jest definicja, zgodnie z którą rdzeniem ekonomii społecznej jest przedsiębiorstwo społeczne. Definicja ta została sformułowana przez pracowników europejskiej sieci badawczej EMES (European Research Network). **Według EMES przedsiębiorczość społeczna to działalność prowadzona głównie dla celów społecznych, a nie dla maksymalizacji zysku lub zwiększenia dochodu udziałowców czy właścicieli. Zyski z założenia są reinwestowane w cele społeczne lub wspólnotę** (www.ekonomiaspoleczna.pl).

W tej definicji kładzie się nacisk na społeczną przedsiębiorczość, przy czym ekonomia społeczna nie ogranicza się tylko do niej. Takie ujęcie preferuje wielu polskich badaczy. „Przedsiębiorczość społeczna to działalność gospodarcza, która wyznacza sobie cele ściśle społeczne i która zależnie od tych celów ponownie inwestuje nadwyżki w działalność lub we wspólnotę, zamiast kierować się potrzebą osiągnięcia maksymalnego zysku na rzecz akcjonariuszy lub właścicieli” (Hausner 2008: 229).

Do cech przedsiębiorczości społecznej należą: ciągła działalność w zakresie produkcji dóbr i usług, wysoki stopień niezależności, podejmowanie ryzyka ekonomicznego na znaczącym poziomie, minimalny poziom zatrudnienia za wynagrodzeniem, wyraźnie określony cel służenia wspólnocie, inicjatywa pochodząca od grupy obywateli, moc decyzyjna nieoparta na własności kapitału, dynamika oparta na uczestnictwie, ograniczenie dystrybucji zysków (Hausner 2008: 227, 228).

Do ekonomicznych kryteriów inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej należą: oparcie działalności na instrumentach rynkowych; niezależność wobec instytucji publicznych; ponoszenie ryzyka ekonomicznego; nieliczny płatny personel. Kryteria społeczne to: wyraźny, użyteczny cel społeczny; obywatelski, oddolny charakter działania; demokratyczny system zarządzania; wspólnotowy charakter działania; ograniczona dystrybucja zysków (www.ekonomiaspoleczna.pl).

U wielu badaczy można odnaleźć nieco szersze definicje ekonomii społecznej, przy czym ujęcie kładące nacisk na ekonomię społeczną jako społeczną przedsiębiorczość jest tego immanentną częścią i nie wyklucza innych, po-

za przedsiębiorstwami społecznymi, inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej. Obydwie interpretacje są wobec siebie komplementarne, a jedyna różnica leży w tym, że „węższe” ujęcie koncentruje się na społecznej przedsiębiorczości.

Dla Jacka Quartera, Laurie Mook i Ann Armstrong ekonomia społeczna oznacza organizacje, których centralnym zadaniem jest realizacja celów społecznych — mają społeczną misję — i albo mają wyraźnie określone cele gospodarcze albo generują pewną wartość ekonomiczną poprzez dostarczane usługi i podejmowane działania. Wspólne cechy takich organizacji to cele społeczne, własność społeczna, dobrowolna partycypacja i obywatelskie zaangażowanie (Quarter, Mook, Armstrong 2009: 4, 12).

Podobne cele i wartości przypisuje ekonomii społecznej Hausner. Jest to taki sektor gospodarki, w którym organizacje zorientowane są na społeczną użyteczność, a wypracowywana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego. Taka ich misja wynika z autonomii zarządzania, demokratycznego decydowania i lokalnego zakorzenienia tych organizacji oraz jest przez nie chroniona. Ekonomia społeczna jest najmocniej związana z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (trzeci sektor), jednak miesza się w niej też określona działalność sektora publicznego, np. polityka zatrudnienia czy polityka integracji społecznej oraz sektora prywatnego, wyrażająca się np. w społecznej odpowiedzialności biznesu (Hausner 2008: 218, 219).

W ujęciu Komisji Europejskiej do podmiotów ekonomii społecznej należą: spółdzielnie, stowarzyszenia oparte na zasadzie wzajemności, stowarzyszenia, fundacje oraz przedsiębiorstwa społeczne.

Podmioty ekonomii społecznej zaspokajają potrzeby, których nie mogą zrealizować inne sektory — państwowy i rynkowy. Mówiąc inaczej, ekonomia społeczna ma naprawiać niedoskonałości rynku i implementować oraz uzupełniać określone polityki publiczne czyli jej głównym zadaniem ma być rozwiązywanie problemów społecznych generowanych przez rynek, którym nie są w stanie w pełni zapobiegać instytucje państwowe. Zdaniem Hausnera, że ekonomię społeczną należy traktować jako niezbędny i otwarty na inne segmenty segment nowoczesnej gospodarki zrównoważonego rozwoju, a nie jako wyodrębniony i zamknięty sektor (Hausner 2012: 112).

Wartości, jakie przyświecają ekonomii społecznej to: spójność społeczna, rozwijanie struktur społeczeństwa obywatelskiego, pluralistycznego, partycypującego, demokratycznego i opartego na solidarności. Inne wartości, które ma realizować to: odpowiedzialność społeczna i zaangażowanie, demokracja i uczestnictwo, autonomia i niezależność. Jej podstawowe zasady to: nadrzędność wobec zysku, świadczenie usług na rzecz członków lub wspólnoty, autonomiczne zarządzanie, demokratyczny proces decyzyjny, prymat ludzi i pracy przy podziale dochodu w stosunku do kapitału oraz lokalne zakorzenienie (Hausner 2008: 216, 218).

Podmioty ekonomii społecznej przeciwdziałają wykluczeniu społecznemu (w szczególności długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, uzależnionych i izolowanych), tworzą materialną bazę dla działania organizacji obywatelskich, promują alternatywne formy kredytowania, wzmacniają kapitał społeczny, służą regeneracji lokalnej przestrzeni publicznej, sprzyjają urzeczywistnianiu idei obywatelskich, wreszcie ułatwiają reformowanie sektora usług publicznych (Hausner 2008: 221, 222). Podobne funkcje przypisuje ekonomii społecznej Sałustowicz.

Otóż z perspektywy polityki zatrudnienia i rynku pracy jej podmioty tworzą miejsca pracy, adresowane głównie do zmarginalizowanych i prowadzą szkolenia zawodowe; z perspektywy polityki społecznej kompensują zawodność rynku i państwa socjalnego; z perspektywy polityki integracji i spójności społecznej produkują kapitał społeczny; wreszcie z perspektywy procesu demokratycznego są szkołą demokracji — wciągają jednostki i grupy w proces podejmowania decyzji politycznych (Sałustowicz 2007: 12).

Ekonomia społeczna bywa różnie interpretowana. Ogólnie interpretacje te można podzielić na takie, które koncentrują się na odrębnych formach organizacyjnych (organizacje non-profit, spółdzielnie, związki kredytowe, towarzystwa wzajemne, np. ubezpieczeń wzajemnych) oraz na takie, które skupiają się na odrębnych kryteriach i normach wyodrębniających określone organizacje wewnątrz społeczeństwa jako całości (Quarter, Mook, Armstrong 2009: 5).

Podejście Quartera, Mook i Armstrong należy do pierwszego rodzaju interpretacji ekonomii społecznej i koncentruje się na interakcjach organizacji z obszaru ekonomii społecznej z innymi częściami społeczeństwa. Takie po-

dejsście, zwane interaktywnym dominuje wśród badaczy zajmujących się ekonomią społeczną. Podstawą interaktywnej interpretacji ekonomii społecznej jest Venn diagram, ilustrujący związki między ekonomią społeczną a resztą społeczeństwa. Zgodnie z diagramem, ekonomię społeczną tworzą organizacje non-profit z sektora publicznego, należą też do niej organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorstwa społeczne z sektora prywatnego. Ekonomia społeczna obejmuje też częściowo obszar gospodarczego rozwoju społeczności lokalnych. W sumie, granice między sektorami są płynne, organizacje z sektora prywatnego, publicznego i ekonomii społecznej wchodzą ze sobą w dynamiczne interakcje (zob. Quarter, Mook, Armstrong 2009: 6 i nast.).

Zgodnie z interpretacją normatywną/opartą na wartościach o odrębności sektora ekonomii społecznej decydują określone wartości i normy. Organizacje ekonomii społecznej są w posiadaniu wspólnoty lokalnej oraz służą zaaspokajaniu jej potrzeb (interes ogólny) lub jej członków (interes wzajemny), a nie interesom udziałowców i maksymalizacji zysku; są zarządzane w niezależny sposób; posiadają partycypacyjne struktury; kierują się zasadą nadrzędności ludzi i pracy nad kapitałem (Spear 2010: 86, 87).

Quarter, Mook i Armstrong podkreślają, że dla niektórych ekonomia społeczna reprezentuje wizję nowego porządku społecznego i implikuje zasadniczą reorientację całej gospodarki i powiązanych z nią instytucji (Shrage, Fontan 2000), dla innych ekonomia społeczna jest sposobem rekonfiguracji obszaru gospodarki (Mook, Quarter, Ryan 2010: 4). Pierwsza wizja i związane z nią propozycje budowania nowego porządku społecznego są w literaturze przedmiotu ogólnie nazywane ekonomią alternatywną i traktowane zazwyczaj jako część ekonomii społecznej.

Mook, Quarter i Ryan wyróżniają trzy perspektywy w ekonomii społecznej. Typologia autorów jest przykładem dominującego w literaturze przedmiotu spojrzenia na kwestię głównych koncepcji w ramach ekonomii społecznej. Bywa, że spotykane w literaturze typologie różnią się między sobą w pewnych szczegółach, ale zasadniczo podziałają podobny schemat podziału głównych perspektyw.

Pierwsza perspektywa w typologii Mook, Quartera i Ryan reprezentuje perspektywę ekonomii alternatywnej i bazuje na ruchach społecznych.

W rozwoju tej perspektywy najważniejszą rolę odgrywają badacze z Quebec. Quebec jest tą częścią Kanady, gdzie termin ekonomii społecznej opiera się na perspektywie ruchów społecznych — tzn. na fundamentalnym wyzwaniu dla istniejących norm społecznych i na alternatywnej wizji porządku społecznego. Na szczycie ekonomicznym — The Economic and Employment Summit, który odbył się w Quebec w 1996 roku — ekonomia społeczna została zdefiniowana jako taka, która produkuje dobra i usługi, ma przy tym wyraźnie określoną misję społeczną oraz posiada następujące cechy: organizacje ekonomii społecznej to organizacje non-profit, które realizują usługi dla wspólnoty i jej członków; zarządzanie jest niezależne od państwa; pracownicy i użytkownicy angażują się w demokratyczny proces podejmowania decyzji; organizacje opierają się na partycypacji, upodmiotowieniu członków (*empowerment*) oraz indywidualnej i wspólnotowej odpowiedzialności (to kluczowe wartości ekonomii społecznej) (Chantier de l'économie sociale 2005; za: Mook, Quarter, Ryan 2010).

Deklaracja Le Chantier (więcej o Le Chantier jako głównej organizacji zajmującej się ekonomią społeczną zob.: Mendell, Neamtan 2010) jest podobna do deklaracji zaadaptowanej w 1990 roku przez La Conseil Wallon de l'Économie Sociale i inspirowanej przez belgijskiego ekonomistę Jacquesa Defourny (ważna postać w europejskim dyskursie o ekonomii społecznej) oraz przez CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) — międzynarodową organizację zajmującą się społeczną i publiczną ekonomią (więcej o tym zob. np.: Mook, Quarter, Ryan 2010: 4).

Druga perspektywa skupia się na alternatywnych formach przedsiębiorczości. W jej ramach ekonomia społeczna to lokalnie zakorzeniona przedsiębiorczość, w tym sektor non-profit, opierająca się na demokratycznych wartościach, podkreślająca społeczne, ekonomiczne i środowiskowe warunki życia wspólnoty, często skupiona na najsłabszych członkach społeczności. Inaczej można powiedzieć, że jest to podejście skoncentrowane na społecznej przedsiębiorczości lub inaczej — oparte na rozwiązaniach rynkowych. Podejście to zawiera w sobie strategię i przedsięwzięcia rynkowe, które nie są nastawione na maksymalizację zysku, ale mają przede wszystkim poprawiać społeczne i środowiskowe warunki życia w społecznościach lokalnych. Inter-

pretacja ekonomii społecznej jako społecznej przedsiębiorczości opartej na zasadach rynkowych dominuje w Europie (Mook, Quarter, Ryan 2010: 8; zob. też wyżej).

Trzecie podejście to podejście konceptualne — ekonomia społeczna jest traktowana jako pojęcie oddzielające ją zarówno od publicznego, jak również prywatnego sektora. Ekonomia społeczna nie jest ani częścią sektora prywatnego (dla zysku), ani publicznego (państwowego). Jest całkowicie od nich odseparowana (Mook, Quarter, Ryan 2010: 8, 9). Większość badaczy (w tym m.in. Mook, Sherida, Ryan, Armstrong, Mendell, Chaves, Demoustier czy Hausner) odrzuca to podejście, ponieważ ich zdaniem wszystkie organizacje, niezależnie od sektora, są częścią tej samej gospodarki. Swoją wizję ekonomii społecznej opierają przede wszystkim na diagramie Venn i podejściu interaktywnym.

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, iż w ramach ekonomii społecznej istnieją różne podejścia, koncepcje czy kierunki rozwoju. Te różne ujęcia ekonomii społecznej zasadniczo są ze sobą spójne, wzajemnie się przenikają i uzupełniają, kierują się takimi samymi wartościami i zasadami składając się ostatecznie na pewien model rozwiązywania problemów społecznych, generowanych przez państwo i rynek.

Ekonomia społeczna w politykach publicznych

Ogólnie rzecz biorąc, polityki publiczne skupione na przedsięwzięciach z zakresu ekonomii społecznej ogrywają niewielką rolę w społeczno-gospodarczej polityce państwa, podobnie inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej zajmują marginalne miejsce w obszarze gospodarki i trzeciego sektora.

Wyraźnie określone polityki publiczne promujące ekonomię społeczną rozumianą jako stosunkowo rozległy trzeci sektor zaczęły być wprowadzane w latach 80. ubiegłego wieku w pionierskich krajach, takich jak Francja i Hiszpania i w ostatniej dekadzie rozpowszechniły się w innych krajach europejskich oraz amerykańskich (Chaves 2013: 61). Z perspektywy polityki gospodarczej władze państwowe spełniają trzy podstawowe zadania. Po

pierwsze, tworzą instytucjonalne ramy dla rozwoju inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej. Po drugie, aktywnie interweniują w procesy gospodarcze, aby korygować niedoskonałości rynku. Po trzecie, interweniują po to, żeby realizować ogólny cel zaspokajania potrzeb społecznych i w ten sposób osiągać maksimum ekonomicznego i społecznego dobrobytu całej populacji. Z tej perspektywy można wskazać trzy podstawowe argumenty uzasadniające publiczne interwencje w ekonomię społeczną. Są to: potrzeba tworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych, które będą wspierać inicjatywy ekonomii społecznej; potrzeba korygowania niedoskonałości rynku i wreszcie — dążenie do maksymalizacji ekonomicznego i społecznego dobrobytu (Chaves 2013: 61).

Na poziomie międzynarodowym ekonomia społeczna jest reprezentowana przez Parlament Europejski i Komisję Europejską. Na poziomie narodowym niektóre kraje, np. Hiszpania, Grecja czy Ekwador zaadaptowały prawa narodowe dotyczące społecznej i solidarnościowej ekonomii, które instytucjonalizują ekonomię społeczną, reprezentując ją organizacje, jej udział w politykach publicznych oraz które obligują instytucje państwa do implementacji mechanizmów wspierających rozwój ekonomii społecznej. Nowe programy wsparcia w obszarze ekonomii społecznej rozwinęły m.in. Brazylia i Argentyna. Na poziomie wewnątrznarodowym i regionalnym Quebec, Andaluzja, Kraj Basków, w Belgii Walonia, Flandria i Bruksela oraz kilkanaście regionów we Francji zintegrowało ekonomię społeczną ze swoimi ekonomiczno-społecznymi programami rozwoju. W wielu z tych krajów i regionów ustanowiono specjalne platformy reprezentujące ekonomię społeczną (Chaves, Demoustier 2013: 12).

Rafael Chaves i Danièle Demoustier zwracają uwagę, że integracja ekonomii społecznej i jej przedsiębiorstw w ramach polityk publicznych nie jest niczym nowym. Nowe jest natomiast traktowanie ekonomii społecznej jako gospodarczego i społecznego obszaru w szerokim sensie — jako sektora prywatnych przedsiębiorstw i organizacji, w których decyzje są podejmowane w sposób demokratyczny (Chaves, Demoustier 2013: 12 i nast.).

Z perspektywy globalnej ekonomia społeczna w ramach polityk publicznych pokazuje bardzo wysoki stopień zróżnicowania zaangażowania, inte-

gracji i rozwoju w poszczególnych krajach. Chaves i Demoustier piszą, iż uznanie ekonomii społecznej i jej społeczno-ekonomicznej wartości dodanej w wymiarze globalnym praktycznie nie istnieje. Poszczególne kraje bardzo różnią się między sobą w zakresie rozpoznania i instytucjonalizacji ekonomii społecznej. W niektórych krajach Europy, Ameryki, Północnej Afryki czy Azji pojęcie ekonomii społecznej jest bardzo mało bądź w ogóle nieznanne. „Rodzina ekonomii społecznej” nie dostrzega siebie jako szerokiego ruchu społecznego i w związku z tym nie ma żadnych bodźców dla połączenia sił i zintegrowanych działań wokół wspólnych projektów. Z perspektywy władz państwowych obraz jest bardzo podobny i generalnie świadczy o niskiej świadomości znaczenia ekonomii społecznej dla globalnej gospodarki. Jest bardzo niewielu specjalistów, instytucjonalnych centrów akademickich czy badań poświęconych rozwojowi ekonomii społecznej. Stąd istnieje duża potrzeba rozwijania think-tanków w tym zakresie (Chaves, Demoustier 2013: 335, 336, 337).

Chaves i Demoustier zastanawiają się, czy rzeczywiście można mówić o wyłonieniu się nowej polityki publicznej czy nowych polityk publicznych rozwijających ekonomię społeczną. Zdaniem autorów wydaje się jasne, że tego rodzaju nowe polityki publiczne mają podłoże w procesach innowacyjnych (potrzeba nowych graczy) oraz rozwijają się zgodnie z własnymi procedurami i regułami. Jednakże, polityki te są zróżnicowane nawet wewnątrz jednego i tego samego kraju, częściej niż rzadziej są sfragmentaryzowane i rozdzielone między różne, odmiennie zarządzane instytucje, co ostatecznie przyczynia się do pogłębiania podziałów w obszarze ekonomii społecznej, często wyrażających się we współzawodnictwie zamiast we współpracy. Poza tym, polityki publiczne z zakresu ekonomii społecznej są niestabilizowane i krótkotrwałe. W opinii badaczy, mimo to można powiedzieć, iż jesteśmy świadkami ich konwergencji. Pełne rozpoznanie tych „nowych form przedsiębiorczości” skłania do zacierania podziałów polityki publicznej między różnorodnymi sektorami aktywności oraz, co najważniejsze, między działaniami gospodarczymi i społecznymi. To pozwoliłoby im na rozwinięcie pełnego potencjału w nieustannie zmieniającej się sytuacji kryzysowej, której świadectwem są pogłębiające się nierówności społeczno-ekonomiczne (Chaves, Demoustier 2013: 345).

Jeszcze mniejszą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz w obszarze rozwiązywania problemów społecznych odgrywa ekonomia alternatywna — jedna z koncepcji rozwijanych w odniesieniu do ekonomii społecznej. Jej miejsce w ramach ekonomii społecznej bywa niejednoznaczne, zależnie od tego, jak ten rodzaj ekonomii postrzegają badacze. Bywa ujmowana jako jeden z nurtów bądź część ekonomii społecznej, albo jako jeden z jej aspektów czy wymiarów, w jakich może być ona interpretowana.

Spółeczna ekonomia alternatywna

Najbardziej ogólnie ekonomię alternatywną można zdefiniować jako „próby znalezienia teoretycznych podstaw dla stworzenia nowego systemu społeczno-ekonomicznego, który byłby odpowiedzią na niedoskonałości współczesnego, globalizującego się świata” (www.ekonomiaspoleczna.pl)².

Piotr Sałustowicz w ramach ekonomii społecznej wyróżnia trzy jej koncepcje: integratywną, kulturowo-etniczną i emancypacyjną czyli — odwołując się do terminologii w niniejszej pracy — alternatywną. Jednak podział ten jest dosyć arbitralny i — w porównaniu do prezentowanej wyżej typologii Mook, Quartera i Ryan — wydaje się bardziej zaciemniać, aniżeli wyjaśniać

²Warto tutaj zauważyć, że w państwach marksistowskich również mieliśmy do czynienia z alternatywną ekonomią, jednak była to obywatelska, oddolna działalność gospodarcza o zupełnie innym charakterze, aniżeli ta, z którą mamy do czynienia w rozwiniętych gospodarkach kapitalistycznych. Szczegółowe analizy gospodarek drugiego obiegu (*the second economy*) w poszczególnych krajach socjalistycznych zawiera książka pod redakcją Marii Łoś *The Second Economy In Marxist States* (1990). Głównym celem tego rodzaju alternatywnej ekonomii było zaspokajanie podstawowych potrzeb konsumenckich. Zdając sobie sprawę z całej odmienności i „nieporównywalności” alternatywnej ekonomii w krajach socjalistycznych z alternatywną ekonomią w gospodarkach wolnorynkowych (zob. np. Łoś 1990a: 221, 222) warto zwrócić uwagę na fakt, że obydwa typy gospodarki miały — ujmując rzecz najszerzej — korygować niedoskonałości rynku. Zarówno gospodarki socjalistyczne, jak obecne kapitalistyczne (były) są nieefektywne społecznie — oczywiście należy pamiętać o specyfice i fundamentalnych różnicach między gospodarką centralnie planowaną a wolnorynkową.

miejsce ekonomii alternatywnej w ramach ogólnie rozumianej ekonomii społecznej.

Integratywna ekonomia społeczna miałyby się kierować takimi wartościami jak liberalna demokracja i spójność społeczna. Stosunek do państwa jest oparty na zależności, a relacja do rynku jest kooperacyjna i niekonkurująca. Ekonomia integratywna miałyby się opierać zarówno na państwie i rynku, jak też na społeczeństwie obywatelskim, a beneficjentami byłyby grupy wykluczone społecznie. Zarys integratywnej ekonomii społecznej można odnaleźć w programach politycznej inkluzji Unii Europejskiej (Sałustowicz 2007: 9, 10).

Ekonomię kulturowo-etniczną miałyby reprezentować m.in. ruch zapatystów w Meksyku, indiańskie i chłopskie ruchy społeczne w Boliwii i Brazylii, inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej podejmowane w regionie Chiapas czy generalnie w krajach Ameryki Południowej i Łacińskiej (Sałustowicz 2007: 10, 11). Jej główne wartości to partycypująca demokracja i tożsamość kulturowa. Stosunek do państwa polega na subsydiarności i zależności, a relacja do rynku jest kooperacyjna, niekonkurująca i samowystarczalna. Beneficjentami miałyby być grupy etniczne i lokalne zbiorowości kulturowe.

Główne cele ekonomii emancypacyjnej to budowanie demokracji od dołu oraz Nowego Społeczeństwa. Stosunek do państwa miałyby opierać się na niezależności, do rynku — na konkurencji i samowystarczalności. Jedyłą podstawą ekonomii alternatywnej miałyby być społeczeństwo obywatelskie, a beneficjentami społecznie wykluczeni, chłopi, kobiety, grupy etniczne. Sałustowicz zwraca uwagę, że głównym źródłem emancypacyjnej ekonomii społecznej jest lewicowa krytyka gospodarki kapitalistycznej oraz zarysowana przez nią wizja Nowego Społeczeństwa, wolnego od wyzysku i ucisku co — jak dodaje autor — jest wizją utopijną.

W przypadku koncepcji emancypacyjnej badacz nie podaje niestety przykładów implementacji tego rodzaju inicjatyw ekonomicznych (oprócz ruchu przeciwników globalizacji Attac; Sałustowicz 2007: 12), być może dlatego, że byłyby to te same przykłady, jakie podał przy ekonomii kulturowo-etnicznej (ruch Zapatystów w Meksyku, w regionie Chiapas, inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej w Ameryce Południowej i Łacińskiej, w tym np. w Boliwii i Brazylii). Trzeba tu bowiem podkreślić, że ruchy społeczne

czy przedsięwzięcia gospodarcze podejmowane w Ameryce Południowej, Łacińskiej czy Afryce stanowią punkt odniesienia dla badaczy konstruujących alternatywne rozwiązania społeczno-gospodarcze (zob. np. Mendell 2005; S. Amin 2005, 2013; A. Amin 2009; Lessem, Muchineripi, Kada 2012; Chaves, Demoustier 2013). Z tej perspektywy odróżnianie ekonomii etniczno-kulturowej od alternatywnej wydaje się być bezzasadne, ponieważ ekonomia etniczno-kulturowa (w ujęciu Sałustowicza) stanowi element ogólniejszego, alternatywnego podejścia do ekonomii społecznej i dzieli z ekonomią alternatywną takie same cechy, cele i wartości.

Podobne niejasności pojawiają się przy porównaniu koncepcji ekonomii integratywnej z alternatywną. Otóż Sałustowicz odróżnia te dwie koncepcje m.in. przez odwołanie do takich kryteriów jak liberalna demokracja i kooperacja z państwem i rynkiem w odniesieniu do pierwszej koncepcji oraz demokracja od dołu i negatywny stosunek do państwa i rynku w odniesieniu do drugiej koncepcji. Tymczasem w ramach alternatywnych modeli ekonomii społecznej są takie, które akceptują demokrację reprezentatywną, a państwo i rynek uznają za niezbędne w przekształcaniu systemu społeczno-gospodarczego (np. socjalizm rynkowy czy socjalizm stowarzyszeniowy, zob. niżej). Ponadto, opisana wyżej frankofońska koncepcja ekonomii solidarnościowej i ekonomii społecznej opartej na ruchach społecznych ma charakter integratywny, a jednocześnie poszukuje alternatywnych rozwiązań z zakresu działalności gospodarczej.

W sumie, klasyfikacji Sałustowicza wymyka się wiele różnych, alternatywnych modeli ekonomii społecznej, które ani nie wykluczają wsparcia państwa, ani nie rezygnują z rynku, przeciwnie — mechanizmy rynkowe traktują jako niezbędne dla produkcji i wymiany dóbr, zakładają ponadto, że budowanie Nowego Społeczeństwa miałoby się odbywać na podstawie demokracji reprezentatywnej. Poza tym, wskazywane przez Sałustowicza inicjatywy z zakresu ekonomii etniczno-kulturowej w literaturze przedmiotu są traktowane jako przykład oraz immanentny element rozwijania alternatywnych rozwiązań gospodarczych.

Jedno co można powiedzieć z całą pewnością na podstawie powyższych uwag to to, że trudno wskazać jednoznaczne kryteria i cechy specyficzne dla poszczególnych podejść, przysługujące tylko im i wystarczające do przepro-

wadzenia granicy między różnymi podejściami w ekonomii społecznej, w tym podejściem alternatywnym, aczkolwiek z jednym wyjątkiem. Mianowicie Sałustowicz wskazał jedno kryterium specyficzne dla ekonomii emancypacyjnej inaczej alternatywnej — jest nim wizja Nowego Społeczeństwa, natomiast pozostałe kryteria podane przez autora mogą być mylące i zaciemniać całościowy obraz ekonomii społecznej. Trafniejsze pod tym względem wydają się być inne typologie konstruowane przez zainteresowanych badaczy, np. opisana wyżej typologia Mook, Quartera i Ryan.

Jednak nie tyle chodzi tutaj o trafność czy nietrafność typologii Sałustowicza, ale bardziej o to, że typologia ta świadczy o pewnym zamęcie pojęciowym w samej ekonomii społecznej (warto tu uzupełnić, że Sałustowicz zamiennie posługuje się terminem ekonomii emancypacyjnej i ekonomii społecznej, co jeszcze bardziej komplikuje jego typologię), od której nie są też wolne, aczkolwiek wydaje się, że w dużo mniejszym stopniu — inne typologie perspektyw w ekonomii społecznej.

W każdym razie Sałustowicz, powołując się na Elsenę i Wallimanna (1998) oraz Arcoverde (2007) pisze, że z lewicowej perspektywy ekonomia społeczna jest rozumiana jako oddolnie zorganizowana, regionalnie zorientowana federacja zdecentralizowanych, niezależnych przedsiębiorstw kierujących się zasadą oddolnej demokracji. Ta definicja jest zbieżna z interpretacjami kładącymi nacisk na społeczną przedsiębiorczość, mówiąc inaczej — jest tożsama z „węższą” definicją ekonomii społecznej (opisaną na początku niniejszej pracy).

Podobnie cechy ekonomii społecznej rozumianej jako nowa, solidarna forma produkcji (produkcja dóbr i usług przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb; społeczna własność środków produkcji; oddolna, demokratyczna kontrola i podejmowanie decyzji; jedność w zakresie własności i majątku oraz w zakresie używania środków produkcji; solidarność jako podstawa dla kooperacji i procesu wytwarzania) odnajdujemy w innych, nie-lewicowych koncepcjach (Sałustowicz 2007: 10, 11).

Oczywiście jest to tylko jedna z wizji ekonomii alternatywnej, które można odnaleźć w literaturze przedmiotu. Jej niedookreśloność może świadczyć o tym, że wśród badaczy istnieje pewien zamęt pojęciowy w odniesieniu do ekonomii alternatywnej jako osobnej perspektywy w ekonomii społecznej,

a jedynym istotnym kryterium jej odrębności jest wizja Nowego Społeczeństwa.

W każdym razie, niezależnie od niejasności wokół definicji ekonomii emancypacyjnej Sałustowicz stawia dalej ważne pytanie: Czy oparte na wskazanych zasadach inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej mogą znaleźć swoje praktyczne urzeczywistnienie i jak dalece jest to możliwe wobec formalnych wymogów rejestracji działalności gospodarczej? (Sałustowicz 2007: 11).

Poszukując odpowiedzi autor powołuje się na wnioski z badań, przeprowadzone przez Anę Cristinę Brito Arcoverde w Pernambuco w Brazylii. Otóż wnioski są dosyć optymistyczne. Z jednej strony działania z zakresu ekonomii emancypacyjnej stanowią krok do przerwania błędnego koła społecznego wykluczenia w poszukiwaniu bardziej egalitarnego społeczeństwa. Niosą one, jeśli nie nową propozycję, to na pewno różny sposób myślenia, organizacji i uspołecznienia produkcji, pracy i dystrybucji zysków w kapitalizmie (Arcoverde 2007). Sałustowicz ocenia, że szybki rozwój ekonomii społecznej można traktować jako dowód na możliwość powstania Nowego Społeczeństwa, które cechuje demokracja bezpośrednia, orientacja na potrzeby społeczne i rozwój ekologiczny (mimo, że wcześniej badacz ocenił ekonomię emancypacyjną jako utopię) (Sałustowicz 2007: 11).

Nieco inaczej ekonomię alternatywną rozumie Hausner. Wydaje się, że alternatywność traktuje bardziej jako jeden z aspektów ogólnie ujmowanej ekonomii społecznej, a nie jako odrębną koncepcję. Jego zdaniem, ekonomia społeczna nie musi kierować się zasadą maksymalizacji zysku, ale musi być zdolna do generowania nadwyżki ekonomicznej, aby dzięki temu realizować swoją misję społeczną. „Tylko wtedy stanie się alternatywnym rozwiązaniem dla tradycyjnej polityki społecznej odwołującej się do «redystrybucji», a nie «produkcji» [...] Alternatywność ekonomii społecznej trzeba postrzegać we właściwym kontekście — relacyjnie, a nie dychotomicznie. Nie jest bowiem tak, że znosi ona potrzebę pomocy socjalnej, że jest jej systemowym substytutem” (Hausner 2008: 214).

Hausner zdaje się wykluczać z obszaru ekonomii społecznej alternatywne modele społeczno-gospodarcze, przy czym modele te zawęża do jednego, uproszczonego/uogólnionego modelu socjalizmu, pomijając wewnątrz-

ne zróżnicowania lewicowych koncepcji, w tym takie, które są konstruowane w ramach demokracji reprezentatywnej oraz rynku i państwa. Przez to obraz alternatywności ekonomii społecznej w ujęciu Hausnera jest dosyć zawężony. „W ekonomii społecznej nie chodzi o to, by zmienić kapitalizm właścicieli w kapitalizm interesariuszy, co się marzyło wielu socjalistom, ale aby umożliwić rozwiązywanie czy łagodzenie problemów społecznych generowanych przez rynek i państwo. Ekonomia społeczna jest komplementarna względem rynku i państwa, nie jest odrębnym typem gospodarowania, systemową alternatywą gospodarki prywatnej lecz jej stosunkowo wąskim uzupełnieniem [...] Ekonomia społeczna generuje alternatywne rozwiązania, ale nie ustrojową alternatywę. Nie jest traktowana jako idea i droga odrzucenia rynku i państwa, ale jako ścieżka systemowej ewolucji” (Hausner 2008: 241, 242).

Jeszcze inaczej ekonomię alternatywną postrzega Andrzej Żwawa, który traktuje ją jako specyficzną część ekonomii społecznej i definiuje w stosunkowo ścisły i wąski sposób, wskazując wyraźne kryteria ekonomiczne. Po pierwsze, ekonomia alternatywna opiera się na krytyce odsetek i odsetek składanych jako powodujących, że pieniądze przepływają głównie od tych, którzy mają ich mało (i pożyczają na procent) do tych, którzy mają ich nadmiar. Innym powodem krytyki jest to, że jeśli pieniądź ma odzwierciedlać zasoby naturalne to musi tak jak one ulegać entropii, starzeniu. Tymczasem wskutek odsetek ilość pieniądza wzrasta w sposób wykładniczy. Po drugie, ekonomia alternatywna opiera się na krytyce sposobu, w jaki „z niczego”, poza demokratyczną kontrolą (społeczną czy rządową) kreowany jest wolumen oficjalnego pieniądza. Po trzecie, na opinii że — w stosunku do posiadanych zasobów produkcyjnych — społeczeństwo nie dysponuje wystarczającą ilością pieniądza jako środka wymiany. Większość pieniądza krąży wskutek spekulacji papierami wartościowymi, a nie wskutek obrotu dobrami realnymi (Żwawa 2008: 5).

Ekonomia alternatywna proponuje rozwiązanie tych problemów poprzez przeprowadzenie generalnej reformy systemu finansowego kraju i świata lub tworzenie własnych, lokalnych środków wymiany. Może chodzić zarówno o bez odsetkowe użycie oficjalnego pieniądza, jak też tworzenie własnego, lokalnego środka wymiany. Ekonomia alternatywna tworzy więc nową jakość w zakresie stosowanych środków wymiany (Żwawa 2008: 5).

Żwawa podkreśla, inaczej niż Sałustowicz czy Hausner, że ekonomia alternatywna niekoniecznie postuluje obalenie obecnego systemu i zastąpienie go innym, za to proponuje różne rozwiązania komplementarne, które mogą istnieć obok głównego nurtu, wspierając go tam, gdzie szwankuje. Dlatego czasami używa się pojęcia nowa ekonomia. W związku z tym, zamiast o ekonomii alternatywnej można mówić o ruchu odnowy monetarnej — ruchu reformy pieniądza (Żwawa 2008: 5).

Autor dodaje, że inicjatywy z zakresu ekonomii alternatywnej wywołują efekty społeczne i solidaryzujące, ponadto mają też wydźwięk proekologiczny, a zwolenników ekonomii alternatywnej można odnaleźć zarówno na lewicy, jak też prawicy (Żwawa 2008: 6).

W sumie, w literaturze przedmiotu można odnaleźć różne definicje ekonomii alternatywnej, nie istnieje jedna i powszechnie akceptowana. Trudno jest wskazać specyficzne dla niej cechy oraz kryteria, które pozwoliłyby jednoznacznie odróżnić ją od nie-alternatywnych przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej. Ale jest jedno kryterium, które wskazuje na pewną specyfikę ekonomii alternatywnej i które pozwala wyróżnić ją jako część ekonomii społecznej. Tym kryterium jest wizja Nowego Społeczeństwa i ewolucji w kierunku innego porządku społecznego. W tej wizji inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej są traktowane jako jeden z głównych motorów większego uspołecznienia gospodarki, pogłębienia demokracji i realizacji podstawowych wartości społecznych, takich jak dobro wspólne i dobrobyt obywateli.

Koncepcje ekonomii alternatywnej

W 2009 roku Ash Amin przekonywał, że kryzys finansowy (który wybuchł w 2008 roku) jest symptomem głębszych zaburzeń systemowych, których rozwiązanie wymaga rozwinięcia innego rodzaju systemu gospodarczego (Amin 2009). Ten nowy system miałby wspomagać rozwój różnych form społecznej własności, przekształcić światowy system finansowy w narzędzie służące przede wszystkim celom produkcyjnym, mobilizować lokalne zasoby i umiejętności, zaspokajać społeczne i rozwojowe potrzeby, umac-

niać pozycję producentów i konsumentów oraz ludzką solidarność i wartości etyczne.

Ten nowy system nie może się ograniczać do uspołecznienia gospodarki rynkowej, musi też sprawić, aby pieniądz, rynki i systemy produkcji służyły rozwojowi ludzi, ochronie środowiska, solidarności i spójności społecznej, budowaniu poczucia wspólnoty. Podstawy do budowania nowego systemu gospodarczego stwarza ekonomia społeczna, rozumiana jako komercyjna i niekomercyjna działalność skupiona w rękach trzeciego sektora lub organizacji lokalnych, których nadrzędnym celem jest zaspokajanie społecznych i środowiskowych potrzeb, a nie maksymalizacja zysku. Rozpowszechnianie się idei i inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej czy ekonomii solidarnościowej stanowi realny dowód na istnienie możliwości budowania post-kapitalistycznej gospodarki, opartej na partycypacji społecznej i etycznej trosce o dobro wspólne.

Wielu innych badaczy przypisuje ekonomii społecznej podobną rolę — generatora nowego rodzaju systemu społeczno-gospodarczego.

Ronnie Lessem, Paul Chidara Muchineripi, Steve Kada twierdzą — odwołując się m.in. do koncepcji ekonomii społecznej rozwijanej w Quebec, w tym przez Marguerite Mendel (Karl Polanyi Institute of Political Economy) — że musimy postawić wspólnotę i społeczeństwo ponad państwem i rynkiem, włączyć w procesy gospodarcze najsłabszych — tylko wtedy jest szansa na zbudowanie prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego. „Jeśli wspólnym celem jest zdrowe społeczeństwo, to samo społeczeństwo musimy cenić wyżej niż państwo czy rynek” (Lessem, Muchineripi, Kada 2012: 143).

Przez otwarcie gospodarki na inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej wykraczające poza mechanizmy wolnorynkowe, poprzez inwestowanie w obywateli i wyposażenie ich w zasoby i szanse stania się podmiotami kreowania dobrobytu, a nie tylko jednostkami podporządkowanymi procesom gospodarczym, rozwinąłby się bardziej zróżnicowany i elastyczny sektor generujący wspólny dobrobyt. Nowy system trzeba oprzeć na wspólnotach lokalnych, kulturze i tradycji. W ten sposób uniknie się również, zdaniem autorów, narzucania na rozwijający się system uniwersalistycznych, abstrakcyjnych i oderwanych od kontekstu pojęć, takich jak socjalizm czy kapitalizm, promowanych czy to przez ugrupowania lewicowe czy też prawicowe.

W sumie, ekonomia społeczna jest postrzegana jako jeden z katalizatorów przekształceń istniejącego, kapitalistycznego systemu gospodarczego w „żywą gospodarkę” (*living economy*) i budowania Nowego Społeczeństwa, którego nadrzędnym celem ma być jednostkowa, organizacyjna, wspólnotowa i społeczna emancypacja.

W podobnym duchu ekonomię społeczną postrzega Samir Amin, przy czym autor otwarcie odwołuje się do idei socjalizmu. Badacz ujmuje ekonomię społeczną w szerszym kontekście przechodzenia do socjalizmu i jego wizja miejsca i roli ekonomii społecznej jest zdecydowanie bardziej radykalna, aczkolwiek wyklucza rewolucję społeczną.

Amin jest przekonany, iż aktualnie znajdujemy się na etapie długiego przejścia od kapitalizmu do socjalizmu, na którym logika kapitalistyczna współistnieje z logiką potrzeb społecznych, reprezentowanych m.in. przez inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej (rozwijane nie tylko w krajach europejskich, ale podejmowane też w Ameryce Południowej, Afryce czy Azji). Współistnienie logiki kapitalistycznej z socjalistyczną stwarza sytuację, w której można spróbować podjąć świadomą i skoordynowaną walkę o zmiany systemowe.

Walka o socjalizm musi sprostać trzem głównym wyzwaniom, przed którymi stoją obecnie ludzie. Po pierwsze, wyzwaniom, jakie stwarza rynek — rynek musi służyć społeczeństwu i zapewniać postęp społeczny. Po drugie, wyzwaniom światowej gospodarki — trzeba odwrócić jednostronne przystosowanie społeczeństw do zewnętrznych ograniczeń narzucanych przez międzynarodowy system gospodarczy w kierunku spełniania realnych wymogów rozwoju społecznego — Amin nazywa ten proces odłączeniem (*de-linking*). Po trzecie, wyzwaniu demokracji — należy wzmocnić demokrację polityczną. Dodaje do tego wyzwanie narodowego i politycznego pluralizmu — stworzenie możliwie największej przestrzeni dla koegzystencji i współdziałania jak najbardziej zróżnicowanego zbioru wspólnot (Amin 2005: 132, 133).

Zdaniem Amina, można wskazać konkretne ruchy społeczne i antysystemowe w krajach Trzeciego Świata, takich jak Brazylia, Meksyk, Filipiny, Południowa Afryka, które zmiierają w nakreślonym przez autora kierunku i mogą oznaczać początek nowego dyskursu oraz tworzyć przestrzeń dla spójnych przedsięwzięć lewicy (zob. Amin 2005: 139).

Brakuje jednak jasnej świadomości ideologicznej i woli politycznej, które stworzyłyby projekt Nowego Społeczeństwa. To jest zadanie dla nowej lewicy, która mogłaby zmobilizować oddolne siły społeczne zarówno w krajach Północy, jak i Południa w walce ze starym porządkiem społecznym wokół strategii opartych na jasnej wizji alternatywnego społeczeństwa socjalistycznego. Innymi słowy, należy wyposażyć opozycyjne ruchy społeczne w jasną świadomość i odpowiednie strategie przezwycięzania nieakceptowalnych warunków życia w neoliberalnym systemie (Amin 2005: 138, 139). Podstawowym motorem tych zmian miałyby być nowa, radykalna lewica, której projekt alternatywnego społeczeństwa sprostaby wyzwaniom demokracji, kwestii rolnej (*access to land for all*) oraz ekologicznej (Amin 2013: 117–133).

Ekonomia alternatywna w modelach konstruowanych przez lewicowych badaczy jest traktowana przede wszystkim jako katalizator przekształceń, których nadrzędnym i ostatecznym celem miałyby być budowa jakiejś wersji Nowego Społeczeństwa. Zakłada stopniowe ulepszanie i ostatecznie gruntowne przeobrażenie istniejącego systemu, ale w ramach istniejących parametrów demokracji reprezentatywnej i rynku. Nie chodzi tu o żadną rewolucję społeczną, ale o zmianę ewolucyjną. Modele te skupiają się bądź na większym uspołecznieniu gospodarki bądź na pogłębianiu demokracji życia politycznego, a poprzez to również gospodarczego. Promują rozwiązania zgodne z opisywanymi na początku kryteriami ekonomicznymi inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej, takimi jak działalność oparta na instrumentach rynkowych, niezależność wobec instytucji publicznych oraz z kryteriami społecznymi — wyraźny cel społeczny, obywatelski, oddolny charakter inicjatyw czy demokratyczny styl zarządzania. Przyświecają im też podobne wartości: solidarność, spójność społeczna, demokracja i partycypacja czy autonomia i niezależność. Co więcej, są spójne z dominującym w ekonomii społecznej integratywnym podejściem, opartym na Venn diagram, podkreślającym dynamiczne interakcje między społecznym, publicznym i prywatnym sektorem.

Istnieją też modele, które nie podejmują explicite zagadnień z zakresu społecznej ekonomii, jednak w sposób pośredni dotyczą tego problemu, promując rozwiązania mające służyć uspołecznieniu gospodarki, pogłębianiu demokracji życia społeczno-gospodarczego i politycznego, kierując się podobnymi wartościami i celami jak ekonomia społeczna, opierają się

na idei stowarzyszeniowości, wspólnotowości, upodmiotowienia ludzi (*empowerment*). Z tego punktu widzenia można je interpretować jako modele z zakresu ekonomii społecznej, a w szczególności ekonomii alternatywnej. Do takich modeli należą m.in. modele socjalizmu rynkowego Johna E. Roemera, Jona Elstera, Karla Ove Moene czy model stowarzyszeniowego socjalizmu Paula Hirsta (przekształconego następnie w model demokracji stowarzyszeniowej).

J. E. Roemer — propagator modelu socjalizmu rynkowego — stwierdza, że socjaliści zrobili fetysz z własności publicznej, tymczasem wybór praw własności nad firmami i innymi zasobami jest kwestią całkowicie instrumentalną (ostatecznie liczy się tylko to, czy dane rozwiązanie przyczynia się do realizacji idei egalitaryzmu). Socjalizm nie jest uwiązany do takich wartości jak centralne planowanie, biurokratyczne zarządzanie czy własność państwowa — Roemer opowiada się przeciw nim, ponieważ zagrażają one wolności. Dla autora jest oczywiste, że dla wymiany, produkcji i dystrybucji dóbr potrzebnych dla realizacji ogólnego dobrobytu niezbędny jest rynek (Roemer 1994). Długoterminowym celem socjalizmu jest realizacja jakiejś wersji egalitaryzmu, a nie implementacja określonych stosunków własności. Natomiast celem krótkoterminowym winno być wypracowanie takiego mechanizmu ekonomicznego, który pozwoliłby zbliżyć się do realizacji długoterminowego celu równości możliwości.

Roemera model socjalizmu rynkowego łączy w sobie mechanizmy wolnorynkowe z rozwiązaniami socjalizmu. W tym kontekście własność, która wymagałaby więcej zastanowienia to własność społeczno-republikańska (*labor-managed firm*) (z perspektywy ekonomii społecznej tego rodzaju firmy można interpretować jako przedsiębiorstwa społeczne). W opinii badacza, współczesny kapitalizm stwarza wiele możliwości dla pogłębiania procesów uspołeczniania gospodarki (Roemer 1994; zob. też Roemer 1996a, 1996b).

Podobnego zdania są też inni badacze zainteresowani możliwościami uspołecznienia kapitalistycznej gospodarki. J. Elster i K. O. Moene piszą we „Wprowadzeniu” do książki „Alternatives to capitalism”, że jakakolwiek alternatywa dla kapitalizmu musi opierać się na rynku (Elster, Moene 1993). Model Elstera przewiduje różne rodzaje własności, poczynając od prywatnej do pracowniczej własności środków produkcji, przy czym najważniejsze zna-

czenie dla autora mają spóldzielnie pracy. Badacz zwraca też uwagę, że państwo musi spełniać w gospodarce pewne funkcje regulacyjne, zresztą tak, jak ma to miejsce we współczesnych gospodarkach kapitalistycznych. Platformą dla rozwoju socjalizmu rynkowego może być polityka — poprzez zwiększanie partycypacji obywateli w politycznych debatach i procesach podejmowania decyzji. Dla Elstera socjalizm rynkowy winien być rozwijany jednocześnie i w ścisłym powiązaniu ze zwiększaniem wartości i znaczenia wspólnoty w życiu politycznym i społeczno — gospodarczym (socjalizm rynkowy dla dobra wspólnoty i we wspólnocie) (Elster 1993a).

W opinii P. Hirsta, socjalizm jako cel długoterminowy można realizować poprzez pogłębianie demokratyzacji oraz wprowadzanie nowych form zarządzania gospodarką. Zadania te trzeba rozwijać wewnątrz parametrów demokracji reprezentatywnej i gospodarki wolnorynkowej. Hirst proponuje model rozwoju oparty na korporatyzmie i stowarzyszeniowym socjalizmie. Z jednej strony, zwiększanie pluralizacji funkcji państwa opierałoby się na korporatystycznych układach, z drugiej — na rozwijaniu stowarzyszeniowego socjalizmu — przekazywania zadań społecznej organizacji i działalności ekonomicznej na samozarządzające się, dobrowolne stowarzyszenia obywateli. Socjalizm musi być zakorzeniony w społeczeństwie obywatelskim, bazować na tradycji stowarzyszeń, rozwijać autonomiczne przedsiębiorstwa i zarządzane demokratycznie organizacje społeczne oraz gospodarcze. Stowarzyszeniowy socjalizm wyklucza kolektywizm, etatyzm centralnego planowania, zniesienie własności prywatnej czy scentralizowane, zbiurokratyzowane zarządzanie (Hirst 1990: 70). (Hirst włącza później idee stowarzyszeniowego socjalizmu w model demokracji stowarzyszeniowej) (Hirst 1994).

Podsumowanie

Tym co przede wszystkim łączy różnorodne ujęcia, koncepcje czy inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej, w tym również alternatywnej są zasady, jakimi winny się kierować, wartości i cele, jakie miałyby realizować oraz podmioty. Między ekonomią społeczną i alternatywną istnieje tak wiele powiązań

i wspólnych cech, że uzasadnia to traktowanie ekonomii alternatywnej jako części ekonomii społecznej, co czyni większość badaczy.

Skoro tak, to można zapytać, gdzie leżą i na czym polegają zasadnicze różnice między jedną i drugą, pozwalające na wyróżnienie w ramach ekonomii społecznej jej alternatywnej części (pomijam tu alternatywność jako cechę stopniowalną i przysługującą w różnym stopniu wszystkim inicjatywom ekonomii społecznej, ponieważ w tym ujęciu ekonomia alternatywna jako pewna szersza wizja nowego porządku społecznego jest usuwana poza nawias ekonomii społecznej). O jednym kryterium wspominałam już wyżej, mianowicie jest nim wizja Nowego Społeczeństwa i budowy odmiennego — od neoliberalnego — porządku społecznego. Ale czy można wskazać jeszcze jakieś inne, dodatkowe różnice?

Wydaje się, że takim dodatkowym kryterium różnicującym, wynikającym z pierwszego i ściśle z nim powiązanim, może być podejście do pytań w rodzaju: Dlaczego problemy społeczne generowane przez rynek miałyby rozwiązywać głównie społeczeństwo obywatelskie, społeczności lokalne czy inne inicjatywy oddolne? Dlaczego to nie rynek miałby w pierwszym rzędzie łagodzić generowane przez siebie problemy i kierować się przede wszystkim dobrem obywatela oraz dobrem ogółu — w porozumieniu i we współpracy z państwem i społeczeństwem obywatelskim? Dlaczego rynek nie miałby ponosić odpowiedzialności za swoje niedoskonałości? Dlaczego ta odpowiedzialność spada głównie na państwo i obywateli?

Ktoś mógłby w tym miejscu powiedzieć, że przecież biznes również poczuwa się do odpowiedzialności za dobro wspólne, podejmując np. działania z zakresu tzw. społecznej odpowiedzialności biznesu czy korporacyjnego obywatelstwa. Nie jest więc tak, że główna odpowiedzialność za niedoskonałości rynku spada na społeczeństwo obywatelskie i państwo. Jednak kiedy przyjrzymy się bliżej kwestii społecznej odpowiedzialności biznesu oraz korporacyjnego obywatelstwa to okazuje się, że działania tego rodzaju to nic innego jak korporacyjne strategie kreowania zysku; to strategie, które ostatecznie mają zwiększyć rynkową wartość firmy. Są one częścią nie tylko gospodarczej, ale również politycznej aktywności biznesu i stwarzają określone zagrożenia dla demokracji. Krótko mówiąc, społeczna odpowiedzialność biznesu i korporacyjne obywatelstwo nie są wyrazem troski o dobro wspólne

i dobrobyt obywateli, a jedynie o maksymalizację zysków i umacnianie władzy korporacji (więcej o tym zob. Abucewicz 2016)³.

W obszarze szeroko rozumianej ekonomii społecznej tworzone są zarówno mniej lub bardziej prawicowe koncepcje teoretyczne i przedsięwzięcia praktyczne, jak też takie o charakterze bardziej lewicowym i alternatywnym wobec istniejącego, kapitalistycznego porządku społeczno-gospodarczego. Innymi słowy, ekonomia społeczna zawiera w sobie strategie mieszczące się zarówno w nurcie liberalnym, jak też socjalistycznym oraz mieszane.

Liberalna ekonomia społeczna, w tym przede wszystkim unijna, jest immanentną częścią kapitalistycznej, globalnej gospodarki, przy czym jest to mało znaczący obszar przedsięwzięć gospodarczych. Można zaryzykować twierdzenie, że ekonomia społeczna w wydaniu europejskim to raczej doraźne kroki, mające łagodzić negatywne skutki działania neoliberalnej gospodarki, korygować niedoskonałości rynku i rozwiązywać generowane i pogłębiane przez rynek problemy społeczne (głębsza analiza tego problemu wykracza poza ramy niniejszej pracy). Tymczasem wydaje się, że ekonomia społeczna bez nadania jej nadrzędnej roli i wyraźnego znaczenia w rozwoju ekonomicznym nie stanowi poważnej i wystarczającej odpowiedzi na tzw. niedoskonałości rynku czyli negatywne konsekwencje globalnej gospodarki dla większości ludzi i środowiska. Inicjatywy z zakresu liberalnej ekonomii społecznej są traktowane jako uzupełnienie rynku i nastawione na rozwiązywanie stwarzanych przez niego problemów, na korygowanie jego niedoskonałości, a przedsięwzięcia z jej obszaru ostatecznie miałyby uwzględniać wymogi rynku. W sytuacji, kiedy i tak ostatecznie decyduje rynek trudno mówić o pogłębianiu demokracji polityczno-gospodarczej i poważnej ekonomii społecznej, tzn. takiej, która wywierałaby realny i znaczący wpływ na gospodarkę i instytucje państwa (o negatywnym wpływie politycznej aktywności biznesu na procesy demokratyczne zob. np. Abucewicz 2016). Przedsięwzięcia z za-

³ Na przykład, S. B. Banerjee wykazuje, że korporacyjne strategie kreowania zysku (w tym społeczna odpowiedzialność biznesu) są grą o sumie zerowej. W swoim artykule autor analizuje przypadki, w których działania korporacji służyły wyłącznie jej interesom kosztem określonych segmentów społeczeństwa. Badacz interpretuje retorykę korporacji (a także korporacyjne obywatelstwo i społeczną odpowiedzialność biznesu) jako ideologię mającą legitymizować ich władzę (S. B. Banerjee 2008) (zob. Abucewicz 2016).

kresu bardziej liberalnej ekonomii społecznej zajmują podrzędną rolę wobec dominującego nurtu globalnej, kapitalistycznej gospodarki.

Żeby realnie brać pod uwagę znaczące ograniczenie nierówności społeczno-ekonomicznych i tym samym przyczynić się w istotny sposób do dobra ogółu potrzebna jest wizja Nowego Społeczeństwa, odmienna od neoliberalnej. Taką wizję proponuje alternatywna ekonomia społeczna (przy całej możliwej jej krytyce i ograniczeniach). Jej wizja być może jest utopijna, ale utopijna jedynie w kontekście neoliberalnego porządku społecznego. Modele ekonomii alternatywnej zakładają nadrzędność wartości społecznych wobec rynkowych, przypisują główną rolę w kształtowaniu rynku i instytucji państwowych inicjatywom z zakresu ekonomii społecznej. Niestety, znaczenie pomysłów nie tylko z zakresu ekonomii alternatywnej, ale również tych o charakterze bardziej prawniczym jest stosunkowo niewielkie (o czym pisałam już wyżej).

W ocenie Chavesa i Demoustiera uznanie ekonomii społecznej i jej społeczno-ekonomicznej wartości dodanej w wymiarze globalnym praktycznie nie istnieje, ekonomia społeczna nie tworzy żadnego spójnego ruchu społecznego, więc nie ma też bodźców do zintegrowanych, wspólnych działań, w poszczególnych krajach dominuje raczej niska świadomość znaczenia ekonomii społecznej. Polityki publiczne z zakresu ekonomii społecznej są krótkotrwałe, niestabilizowane i sfragmentaryzowane nawet w ramach jednego kraju. Mimo to stopniowo postępuje rozpoznanie pełnego potencjału ekonomii społecznej i zacieranie różnic między działaniami gospodarczymi i społecznymi, co pozwoliłoby ekonomii społecznej uzyskać poważny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy.

Bibliografia

- Abucewicz, Monika (2016) *Władza korporacji i władza demokracji — wpływ politycznej aktywności biznesu (corporate political activity) na podejmowanie decyzji publicznych*. W przygotowaniu do publikacji.
- Amin, Ash (2009) *Locating the Social Economy: International Perspectives on Economic Solidarity*, London: Zed Books.

- Amin, Samir (2005) *Reconciling the Transition to Socialism*, [w:] Marguerite Mendell (red.), *Reclaiming Democracy. The Social Justice and Political Economy of Gregory Baum and Kari Polanyi Levitt*, Monreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press, s. 118–140.
- Amin, Samir (2013) *The Implosion of Contemporary Capitalism*, New York: Monthly Review Press.
- Chaves, Rafael, Danièle Demoustier (2013) *The Emergence of the Social Economy in Public Policies. An International Perspective*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Chaves, Rafael, Danièle Demoustier (2013) *Introduction*, [w:] Rafael Chaves, Danièle Demoustier, *The Emergence of The Social Economy in Public Policies. An International Perspective*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, s. 11–17.
- Chaves, Rafael, Danièle Demoustier (2013) *Evolutions, Divergences and Convergences of Public Policies*, [w:] Rafael Chaves, Danièle Demoustier, *The Emergence of The Social Economy in Public Policies. An International Perspective*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, s. 335–345.
- Chaves, Rafael (2013) *Social Economy and Public Policies. Elements for Analysis*, [w:] Rafael Chaves, Danièle Demoustier, *The Emergence of The Social Economy in Public Policies. An International Perspective*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, s. 57–72.
- Elster, Jon, Karl Ove Moene (1993) *Introduction*, [w:] Jon Elster, Karl Ove Moene (red.), *Alternatives to capitalism*, Cambridge University Press.
- Hausner, Jerzy (2008) *Zarządzanie Publiczne*, Warszawa: Scholar.
- Hausner, Jerzy (2012) *Ekonomia społeczna a państwo*, [w:] Maciej Frączek, Jerzy Hausner, Stanisław Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 111–123.
- Hirst, Paul (1990) *Representative Democracy and Its Limits*, Polity Press.
- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press.
- Lessem, Ronnie, Paul Chidara Muchineripi, Steve Kada (2012) *Integral Community. Political Economy to Social Commons*, Farnham, Burlington: Gower.
- Łoś, Maria (red.) (1990) *The Second Economy In Marxist States*, Macmillan.
- Łoś, Maria (1990a) *Dynamic Relationships of the First and Second Economies in Old And New Marxist States*, [w:] Maria Łoś (red.), *The Second Economy In Marxist States*, Macmillan.
- Mendell, Marguerite (red.) (2005) *Reclaiming Democracy. The Social Justice and Political Economy of Gregory Baum and Kari Polanyi Levitt*. Monreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.

- Mendell, Marguerite, Nancy Neamtan (2010) *The Social Economy in Quebec: Towards a New Political Economy*, [w:] Laurie Mook, Jack Quarter, Sherida Ryan (red.), *Researching the Social Economy in Europe: Trends and Challenges*, Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Mook, Laurie, Jack Quarter, Sherida Ryan (red.) (2010) *Researching the Social Economy in Europe: Trends and Challenges*, Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Mook, Laurie, Jack Quarter, Sherida Ryan (2010) *What's In a Name?*, [w:] Laurie Mook, Jack Quarter, Sherida Ryan (red.), *Researching the Social Economy in Europe: Trends and Challenges*, Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, s. 3–24.
- Quarter, Jack, Laurie Mook, Ann Armstrong (red.) (2009) *Understanding the Social Economy. A Canadian Perspective*, Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Roemer, John (1994) *A Future for Socialism*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Sałustowicz, Piotr (2007) *Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej*, „*Ekonomia Społeczna. Teksty*” 2: 1–18.
- Spear, Roger (2010) *The Social Economy in Europe: Trends and Challenges*, [w:] Laurie Mook, Jack Quarter, Sherida Ryan (red.), *Researching the Social Economy in Europe: Trends and Challenges*, Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, s. 84–105.
- www.ekonomiaspoleczna.pl
- Żwawa, Andrzej (2008) *Ekonomia alternatywna — obecność idei w Polsce, eksperymenty, wnioski, które z nich wynikają, oraz omówienie potencjalnych szans na rozwój tej ekonomii*, „*Ekonomia Społeczna. Teksty*” 2: 1–34.

**Polityka bezpieczeństwa
i spraw wewnętrznych,
polityka karna
i penitencjarna**

PAWEŁ SZCZEPANIAK¹

Wybrane problemy i kierunki polityki penitencjarnej

Pojęcie i problemy polityki penitencjarnej najczęściej są rozpatrywane ze stanowiska nauk penalnych (głównie prawa karnego i prawa penitencjarnego) oraz penitencjarystyki i kryminologii. Znacznie rzadziej — mimo, że polityka penitencjarna stanowi element polityki społecznej państwa — jej zagadnienia są prezentowane również z perspektywy innych nauk współpracujących, w tym szczególnie nauk o wychowaniu, z uwzględnieniem dorobku pedagogiki resocjalizacyjnej, społecznej czy pracy socjalnej. W opracowaniu przedstawiono zagadnienia polityki penitencjarnej w interdyscyplinarnym kontekście, w świetle osiągnięć współczesnej penitencjarystyki, który uwzględnia m.in. perspektywę społeczeństwa obywatelskiego. Prezentowany jest pogląd, że zgodnie z ideą społeczeństwa otwartego i demokratycznego państwa prawa, zagadnienie przeciwdziałania (profilaktyki) przestępczości i rozwiązywania innych problemów społecznych należy rozpatrywać w formule resocjalizacyjnej inkluzji społecznej. Uwzględniono także paradoksy polityki penitencjarnej (zwłaszcza dotyczące izolacji więziennej) wynikające z zasady *ultima ratio* oraz promocji alternatywnych (nie izolacyjnych) środków polityki karnej (m.in. o charakterze probacyjnym).

¹Dr Paweł Szczepaniak jest członkiem Zakładu Pedagogiki Resocjalizacyjnej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: paszczep@interia.pl

Pojęcie i zakres polityki penitencjarnej

Polityka penitencjarna ukształtowała się w powiązaniu z nauką o więziennictwie (więzienioznawstwem) około połowy XIX wieku. Jej zasadnicze zadanie od początku polegało na formułowaniu ocen istniejącego stanu rzeczy w zakresie funkcjonowania systemu penitencjarnego lub sposobów wykonania kary pozbawienia wolności oraz zgłaszaniu postulatów reform w tym zakresie (Tobis 1978: 16, Bafia 1988). Na początkowym etapie rozwoju polityka penitencjarna była traktowana jako wycinek polityki kryminalnej, odnoszący się do wykonania kar i środków należących do zakresu prawa penitencjarnego (Tobis 1978: 16). Utrwaliło się przekonanie, że prawo karne (a z czasem wyodrębnione prawo penitencjarne) jest zasadniczym wykonawcą (realizatorem) polityki penitencjarnej i tym samym polityka penitencjarna została niejako sprowadzona do spełniania treści aktów normatywnych (Śliwowski 1982: 24, por. Tobis 1978: 16, Szymanowski 2004: 81–114). Wprawdzie obecnie pogląd ten należy jeszcze do dominujących (Szymanowski 2004: 85, Szymanowski 2012), jednakże m.in. w związku z aktualnym ukształtowaniem roli i zadań polityki karno-prawnej w ramach polityki państwa (społeczeństwa) oraz uwarunkowań międzynarodowych należy znacznie rozszerzyć perspektywę polityki penitencjarnej. Będzie to przedmiotem analizy, ale najpierw należy przybliżyć pojęcie polityki penitencjarnej.

W podręcznikach prawa i penitencjarystyki dość zgodnie **polityka penitencjarna** jest określana jako *nauka o najbardziej celowym, wydolnym i pożytecznym systemie i instytucjach wykonania kary pozbawienia wolności i innych środków polegających na jej pozbawieniu* (Śliwowski 1982: 21)². W definicji tej akcentowane są aspekty: teleologiczny oraz prakseologiczny, związane z projektowaniem postulowanych optymalnych rozwiązań. W tym ujęciu nie została jednak uwzględniona dynamika działania wyrażająca się w aspekcie prognostycznym (perspektywicznym) i ewaluacji, a zwłaszcza rozpatrywaniu i planowaniu profilaktyki, co powinno być jednym z zadań polityki peni-

² W polskiej literaturze kryminologicznej (B. Hołyst, L. Lernell, T. Kaczmarek, A. Marek, i in.) dokonują rozróżnienia szerszego pojęcia polityki kryminalnej — obejmującego również środki poza karne, w tym profilaktykę kryminologiczną — oraz węższego pojęcia polityki karnej, realizowanej środkami prawa karnego.

tencjarnej. Takie ujęcie, które uwzględnia funkcję ewaluacji i na jej podstawie projektowania zmian postuluje J. Śliwowski następująco: „Polityka penitencjarna ze względu na swe nastawienie dotyczy prawidłowego funkcjonowania przepisów i instytucji już obowiązujących, a także norm przyszłościowych, dopiero projektowanych, lub istniejących w zarodku [...]”. Tak więc za J. Śliwowskim można powiedzieć, że: „Polityka penitencjarna zatem formułuje określone hasła, początkowo w zakresie polepszania techniki wykonywania kary. Powoli doszła ona, wznosząc na wyższy poziom, nie ograniczając się wyłącznie do polepszenia techniki, dążąc do osiągnięcia merytorycznie wyższych celów [...]”. W ten sposób polityka penitencjarna nabiera cech kreatywności w zakresie formowania nie tylko systemu penitencjarnego ale i postulatów pod adresem polityki karnej i kryminalnej. Nadal jednak, zgodnie z powyższymi określeniami, wedle niektórych autorów polityka penitencjarna pozostaje w roli służebnej (podrzędnej) wobec polityki karnej (co jest dyskusyjne). Mówi o tym m.in. J. Śliwowski: „Polityka penitencjarna jest tym wycinkiem polityki karnej, który odnosi się tylko do kary i innych środków pozbawienia wolności, podczas gdy polityka karna odnosi się do przewidzianych przez dany system ustawodawczy wszelkiego rodzaju kar...” i dodaje: „a polityka kryminalna — będąca najszerszym pojęciem — obejmuje wszystkie środki skutecznego zwalczania i zapobiegania przestępczości łącznie z profilaktyką i polityką społeczną” (Śliwowski 1982: 22–23, por. Machel 2007: 11–145, Kozaczuk 2004). Istotnym elementem wskazanym w powyższym ujęciu zadań polityki penitencjarnej jest profilaktyka penitencjarna, która koncentruje się na problemie wykonania kary oraz służy optymalizacji podjętych działań służących readaptacji i resocjalizacji skazanych. Zagadnienia profilaktyki społecznej oraz roli pedagogiki resocjalizacyjnej i penitencjarnej w zakresie polityki kryminalnej zostaną rozwinięte w dalszej części, obecnie wskażemy tylko, że resocjalizacja nie jest jedyną funkcją i zadaniem instytucji penitencjarnych (zakładów karnych). Przypomina o tym M. Porowski, na którego opinię powołuje się H. Machel (2003: 45), że polityka penitencjarna może być realizowana w trzech wariantach (zapewne adekwatnie do funkcji i celów kary). Obaj autorzy wymieniają wariant represyjny — akcentujący funkcję izolacyjną, wariant resocjalizacyjny — preferujący funkcję wychowawczą oraz wariant represyjno-reformujący, który podkreśla równość

obu funkcji. Ukazane opcje zależne są od przedsięwziętej i realizowanej polityki karnej a w konsekwencji także penitencjarnej. Kilka wyjaśnień odnośnie tych zależności: W ramach zakresu **polityki kryminalnej**³ wymienia się (ze względu na kolejność stadiów procesu karnego) politykę karną, a odnośnie do fazy wykonawczej — politykę penitencjarną. Wedle J. Śliwowskiego racje swojego działania i elementarne założenia teoretyczne polityka penitencjarna (podobnie jak polityka karna) czerpie, zatem z polityki kryminalnej, stanowiąc jej naturalne przedłużenie, funkcjonujące w wykonawczym stadium zwalczania przestępczości. W tym miejscu należy nadmienić, że relacje polityki karnej z polityką penitencjarną powinny mieć podmiotowy charakter równorzędny. Wzajemne relacje pomiędzy polityką karną i penitencjarną są przedmiotem ożywionej dyskusji, co zostanie ukazane poniżej.

Polityka karna i penitencjarna a cele i funkcje wykonywania kary⁴

Kodeksy karne pochodne doktrynie i polityce danego okresu dawały prymat różnym celom kary⁵. Obecnie dominuje pogląd wyrażający równorzę-

³ Pojęcie używane w literaturze w latach siedemdziesiątych XX w., które współcześnie zastąpiono pojęciem: polityka karna bądź polityka prawno-karna.

⁴ Wyróżniane są trzy główne nurty odpowiedzialności karnej, a wraz z tym paradygmaty w nauce prawa. Każda z opcji kładzie akcent na jeden z trzech elementów — na popełniony czyn, osobę sprawcy, poszkodowanego oraz odpowiedzialność za wyrządzone zło. 1) nurt oparty na sprawiedliwościowym jej rozumieniu, wyznaczonym przez czyn i winę sprawcy, za które wymierzana jest kara proporcjonalna do popełnionego przestępstwa. Uzasadnieniem kary jest wyrządzone zło lub powstrzymanie przed jego powtórzeniem w przyszłości czyli prewencja (generalna). 2) podejście utylitarne, akcent kładzie na adresata kary — człowieka, a podstawą kary jest stan niebezpieczeństwa sprawcy, wyznaczany przez zagrożenie z jego strony w przyszłości — nie wina. Przy takim nastawieniu pojęcie winy i kary zostaje zastąpione środkami zabezpieczającymi, dostosowanymi do niebezpieczeństwa sprawcy. 3) podejście wyraża pogląd, że nie ma uzasadnienia prawa do karania, ponieważ nie jest ono w stanie zmienić stanu rzeczy, a jedynie potęguje zaistniałe zło. Neguje sens kary i prawo do jej wymierzania i stanowi podstawę abolicjonizmu. Najbardziej znaną postacią tego nurtu jest sprawiedliwość naprawcza. Zależnie od polityki społecznej państwa, któraś z wymienionych opcji staje się dominującą.

⁵ Kodeks karny z 1932 r. dawał prymat prewencji indywidualnej, zaś kodeks z 1969 r. i kolejne kodeksy nie określiły hierarchii celów i dyrektyw. Włącznie z obowiązującym stoją na stano-

ność trzech dyrektyw wymiaru kary (ogólnej, szczególnej i sprawiedliwościowej). Wyżej opisane cele i dyrektywy wymiaru kary rodzą istotne implikacje dla praktyki wymiaru sprawiedliwości, a szczególnie dla kary pozbawienia wolności. Idzie bowiem o rozstrzygnięcie, który cel i dyrektywa rozporządza-
ją fazą wykonywania orzeczeń (a więc kształtują proces postępowania z więź-
niami). Poglądy w tej mierze wahają się od przyjmowania ścisłej zależności
celów i funkcji kary na wszystkich etapach procesu karnego (*polityka jedności
celów kary i wykonania kary w postępowaniu wykonawczym*) do preferowania
w postępowaniu wykonawczym wyłącznie celów indywidualnoprewencyj-
nych (resocjalizacji). W dyskusji zwycięża przekonanie o wychowawczym ce-
lu kary pozbawienia wolności i krytykowana jest polityka kontynuacji celów
wykonania kary w postępowaniu wykonawczym. Deklaracja wiodącej roli in-
dywidualnoprewencyjnego celu kary w kodyfikacji nie została jednak w prak-
tyce spełniona z powodu preferowania ogólnoprewencyjnego celu, bądź z po-
wodu formuły samej kodyfikacji karnej. Należy ponadto wskazać, że funkcje:
readaptacyjna, resocjalizacyjna, (które należy utożsamiać z prewencją indy-
widualną) oraz funkcja izolacyjna (a wraz z nią funkcję represyjną i ogólnoprewencyjną) realizowane w praktyce równorzędnie pozostają do siebie
w wyraźnej opozycji. Ta wyraźna opozycja funkcji wyznacza odmienne, wy-
mienione wyżej modele funkcjonowania więzienia, t.zw. „ochronny” (izolacyj-
ny, zwany autorytarnym bądź represyjnym) i „readaptacyjny” (prospołeczny),
przy czym, zdaniem ekspertów, tylko model readaptacyjny daje szansę speł-
nienia podmiotowej roli więźnia oraz rzeczywistej realizacji funkcji reintegra-
cyjnej poprzez którą osiąga się społeczną readaptację przestępców (Gajdus,

wisku, że wiodącej dyrektywy nie ma (podobne stanowisko wyrażają orzeczenia Sądu Najwyż-
szego). Spotykamy więc w literaturze kilka grup poglądów opowiadających się za określonymi
opcjami: od optujących za dyrektywą sprawiedliwościową (Wolter, Mąciór, Strzembosz), po-
przez zwolenników dyrektywy indywidualnoprewencyjnej (głównie z grona penitencjarystów:
Krukowski, Wierzbicki, Górny, Porowski, Rzepliński) do grupy uznających, że takiej wiodą-
cej dyrektywy nie ma (Kaczmarek, Andrejew, Gardocki). Występują też poglądy akcentujące
dyrektywę ogólnoprewencyjną (Buchala 1989: 508; Paweła 2007: 141–146) są one jednak kry-
tykowane, gdyż przenoszenie dyrektywy prewencji generalnej na stadium wykonawcze jest „fi-
niezyjnie wyrażoną zgodą na represyjny wariant polityki penitencjarnej” (Buchala 1989) z kolei
m.in. A. Strzembosz opowiada się za odrzuceniem prewencji generalnej, która w rzeczywistości
uzyskała priorytet, podobnie (Górny, Śliwowski 1981, Górny 1981: 74).

Gronowska 1998: 23, por. Szymanowski, Górski 1982, Szczepaniak 2003, 2013). Powyższe kwestie w sposób oczywisty wyznaczają treści polityki penitencjarnej. Wśród rozlicznych problemów (społecznych) powstałych na styku polityki karnej i penitencjarnej obrazuje m.in. poziom wskaźnika przyznania (który można także w pewnym stopniu utożsamiać z miarą punitowności systemu karnego): „Trwałe, jak dotąd, przeludnienie zakładów karnych i związana z tym mała efektywność orzekanych kar pozbawienia wolności wykonywanych w zakładach karnych, mierzona ponowną przestępczością i ponownym skazaniem, wymagają nowych poszukiwań i badań. W następstwie tych czynników w ostatnich latach zwiększają się liczby recydywistów w zakładach karnych oraz znajdujących się na wolności osób uprzednio karnych, które powiększają margines społeczny lub wręcz są wykluczone ze społeczeństwa.” (Kantowicz 2005: 68, por. Auleytner 2005: 191, Stępnik 2004: 29–36, Szymanowski 2010: 11; Pol 2011: 137–151). Kolejnym aspektem są relacje polityki penitencjarnej z prawem penitencjarnym.

Polityka penitencjarna a prawo penitencjarne

Różnica między obiema dziedzinami jest taka, jaka występuje między dogmatyką a polityką prawa w określonej dyscyplinie. Przedmiotem prawa penitencjarnego jest zespół przepisów prawnych dotyczących wykonania kary (zwłaszcza pozbawienia i ograniczenia wolności), zaś aspekty polityki penitencjarnej są szersze ze względu na dążenie do osiągnięcia najwyższego, optymalnego poziomu instytucji penitencjarnych. Prawo penitencjarne przy tym zadowala się istniejącym stanem rzeczy: rozważa ono całość norm przedmiotowych dla otrzymania bezbłędnego obrazu istniejącego stanu (Śliwowski 1982: 22). Istotne jest, że prawo penitencjarne niejako *operacjonalizuje* politykę penitencjarną — jest jej „realizatorem” (Śliwowski 1982: 24, Szymanowski 2010). Oznacza to, że polityka penitencjarna urzeczywistniana jest zapisami w aktach normatywnych, czyli kodyfikacji karnej, jednak to proste utożsamianie (pogląd dominujący w literaturze przedmiotu), jak wskazaliśmy wyżej, zbytnio zacieśnia zarówno treść jak i zakres polityki pe-

nitencjarnej. Dzieje się tak ze względu na różnice w spostrzeganiu nie tyle celu i zadań tej polityki, co elementów konstytuujących tę dziedzinę oraz jej szerszy społeczny kontekst. Zostanie to omówione poniżej.

Składniki polityki karnej i penitencjarnej

W literaturze przedmiotu z zakresu polityki penitencjarnej dość zgodnie przyjmuje się, że *polityka kryminalna jest nauką o zwalczaniu przestępczości*. Na jej najszerszą koncepcję składają się cztery elementy wskazane już w ubiegłym stuleciu, jednak nie tracące naukowej aktualności (Lernell, 1967, Lernell, 1975a, Lernell, 1975b). Ze względu na teoretyczne powinowactwo, te elementy konstytutywne odnoszą się odpowiednio do interesującej nas i omawianej dziedziny z polityki penitencjarnej.

- 1) Element podmiotu (kto?) — zakłada się że realizatorem tej polityki (karnej i penitencjarnej) jest państwo i społeczeństwo,
- 2) Środek oddziaływania (w jaki sposób?) — chodzi o taką działalność państwa i społeczeństwa, która pełni funkcję czynnika przeciwdziałania i zwalczania przestępczości,
- 3) Element teleologiczny (po co? w jakim celu?), wiążący się z określonym celem polityki karnej, penitencjarnej (dodajmy — uregulowany prawem P.Sz.) — w ostatecznym rachunku prowadzącym do zwalczania (przeciwdziałania) przestępczości,
- 4) Element prakseologiczny (jak?, wedle jakich reguł?) określający maksymalną skuteczność zastosowanych środków do osiągnięcia założonego celu (co należy utożsamiać z zakresem zaleceń metodycznych czyli zasad oddziaływania — dop. P.Sz.).

Powyższe elementy odpowiadają podstawowym pytaniom naukowym oraz zawierają sekwencję metodyczną, i jak wskazano wyżej — mają zastosowanie do polityki penitencjarnej. W powyższym ujęciu pojawiają się podmioty, wśród których wymieniane są zarówno organy oraz instytucje państwa jak i przedstawiciele społeczeństwa, ponadto rozwijany jest aspekt metodyczny, co znacznie poszerza treść i zakres definicji polityki peniten-

cyjnej przytoczonej na wstępie. Omawiając kolejne elementy należy wskazać, że:

Ad 1) w stadium wykonawczym kar realizatorem polityki penitencjarnej są określone organy państwowe: sąd, prokurator, administracja zakładów karnych i inne. Wpływ podmiotowy na realizację polityki penitencjarnej ma także społeczeństwo, przez udział w kontroli społecznej nad więziennictwem jak również w formach społecznej readaptacji i resocjalizacji skazanych (patrz art. 38–42 kkw — udział społeczeństwa w społecznej readaptacji skazanych) (Tobis 1978: 16–17, por. Machel 2003, 2007, Szymanowski 2004: 81–114, Szymanowski 2012).

Ad. 2) Środki działania, którymi posługuje się polityka penitencjarna, jako przedłużenie polityki kryminalnej, są środkami wynikającymi z całego ustroju penitencjarnego ujętego w normach prawnych (Tobis 1978: 17).

Ad. 3) Element teleologiczny w pojmowaniu polityki penitencjarnej zakłada istnienie celu, do którego osiągnięcia zmierza cała działalność penitencjarna. Dla polityki penitencjarnej podstawowym jest cel resocjalizacyjny (Tobis 1978: 17, por. Machel 2003, 2007, Szymanowski 2004: 81–114, Szymanowski 2012).

Ad. 4) Aspekt prakseologiczny polityki penitencjarnej sprowadza się do postulowania działań najbardziej skutecznych w dziedzinie zwalczania przestępczości, uwzględniający sferę zaleceń metodycznych. Realizacja postulatów polityki penitencjarnej, także na podstawie działań na etapie postępowania jurysdykcyjnego (sądowego) ma doprowadzić do ograniczenia przestępczości. W konsekwencji osiągnięcia takiego stanu, w którym zbędne staną się wszelkie przepisy karne (Tobis 1978: 17).

Należy wskazać, że istotnym, choć nie wskazanym wyżej elementem jest także **polityka stanowienia prawa** (ustawodawcza, legislacyjna). Wynika to z postulatywnego charakteru polityki penitencjarnej, bowiem jako praktyczny przedmiot polityka ta stanowi normatywną gałąź, której celem jest dążenie do doskonalenia instytucji więziennych — zaś te czynniki rodzą implikacje dla dogmatyki prawa penitencjarnego (Tobis 1978: 18). Na podstawie wyżej wskazanych czynników podstawowych należy również wskazać szerszy współczesny kontekst i uwarunkowania polityki penitencjarnej, za którymi opowiada się autor niniejszego opracowania.

Konteksty polityki karnej i penitencjarnej

Interesującą koncepcję dotyczącą treści polityki karnej i penitencjarnej oraz kształtujących ją czynników zaprezentował Gintaras Svedas⁶ w monografii pt: *Podstawy i tendencje polityki karnej w Republice Litewskiej* (2006). Autor ten definiuje politykę karną jako *część składową polityki państwa, mającą na celu ochronę wartości konstytucyjnych przed przestępczością*. Opowiedział się on zatem za szerszą koncepcją polityki karnej, w której kontrola przestępczości obejmuje szerokie spektrum środków oddziaływania — prawnych, organizacyjnych, prewencyjnych itd., a nie za koncepcją węższą, według której polityka karna realizowana jest głównie środkami prawnokarnymi i obejmuje tworzenie ustaw karnych oraz ich stosowanie (Svedas 2006: 13, 20). Takie stanowisko (model) wydaje się być bardziej pojemne teoretycznie i praktycznie, stąd zostanie wykorzystane w dalszym rozwinięciu zagadnień polityki penitencjarnej.

Analizując treść polityki karnej, G. Svedas wskazuje jako jej części składowe:

- 1) procesy kryminalizacji i dekryminalizacji określonych czynów;
- 2) procesy penalizacji i depenalizacji tych czynów;
- 3) określenie warunków i granic odpowiedzialności karnej.

Mocno podkreślił przy tym zasadę *ultima ratio* prawa karnego, z której wynika, że kryminalizacja określonych zachowań jest uzasadniona tylko wtedy, gdy:

- 1) szkodliwość społeczna rozpatrywanego zachowania jest niewątpliwa;

⁶ Prof. Gintaras Svedas reprezentował w latach 1995–2003 Republikę Litewską w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, jako wiceminister sprawiedliwości był odpowiedzialny za przygotowanie ustaw ratyfikacyjnych oraz projektów kodyfikacji karnych, przewodniczył zespołowi, który opracował projekt nowego Kodeksu karnego wykonawczego, obowiązującego obecnie na Litwie (Marek 2009: 127–131). Podjęte przez Svedasa badania dotyczą okresu przemian prawno-ustrojowych w Republice Litewskiej, których zwieńczeniem było uzyskanie z dniem 1 maja 2004 r. członkostwa Unii Europejskiej. Oznaczało to konieczność implementacji Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz innych norm konwencyjnych, a także zaleceń i decyzji ramowych kształtujących tzw. *aquis communautaire* w obszarze badanej gałęzi prawa.

- 2) nie ma alternatywnych środków oddziaływania w innych gałęziach prawa;
- 3) obiektywne badania uzasadniają przekonanie, że prawo karne może potencjalnie wpłynąć na te zachowania i przeciwdziałać ich rozpowszechnianiu się.

Należy wskazać, że powyższa koncepcja uwzględnia cały wachlarz strategii i środków oddziaływania wywiedzionych z naukowych ustaleń (opiera się na interdyscyplinarnej wiedzy kryminologicznej, uwzględniającej alternatywne rozwiązania oraz gałęzie prawa i dyscypliny) — a w praktyce z akcentem położonym na profilaktykę — zakreśla krąg także wokół nurtu abolicjonistycznego. G. Svedas przestrzega przed nieprzemysłanymi działaniami legislacyjnymi, formułując zasadę, iż w przypadku każdego wniosku dotyczącego przyjęcia, zmiany lub uchylecia ustawy karnej powinna być wykonana ocena niezależnych ekspertów. W recenzji tej książki A. Marek podkreśla, że to bardzo ważki i trafny postulat, który dedykować można nie tylko litewskim, lecz także polskim politykom, wykazującym niezwykłą wiarę w moc zakazów karnych i skłonność do częstych zmian w obszarze prawa karnego, zwłaszcza polegających na zaostrzeniu penalizacji (Marek 2009: 129). Dla istoty i treści polityki karnej (penitencjarnej) zdaniem G. Svedasa decydujące są następujące czynniki:

- 1) dynamika i struktura przestępczości;
- 2) poglądy polityczno-prawne parlamentarzystów;
- 3) znaczenie Konstytucji i orzecznictwa konstytucyjnego;
- 4) wpływ prawa międzynarodowego oraz standardów;
- 5) działalność instytucji praworządności (tj. organów ścigania) oraz sądów (dodać należy także więziennictwa — dop. P.Sz.);
- 6) możliwości finansowe państwa i zasoby ludzkie;
- 7) nauka prawa karnego i kryminologii; (powinny być też uwzględnione inne dyscypliny naukowe — dop. P.Sz.);
- 8) wpływ mass mediów i opinii publicznej.

Uwzględnienie tak szerokiego spektrum czynników pozwala na wyciągnięcie wniosku, że formowanie polityki karnej realizowanej w ramach społeczeństwa otwartego (obywatelskiego) odbywać się powinno w nurcie projektowania polityki społecznej. W tym kontekście do powyższego wachlarza

czynników można dodać ponadto społeczny ruch na rzecz edukacji prawnej, działalność instytucji demokratyzujących życie społeczne jak również ruchy społeczne i działalność organizacji pozarządowych. Można uwzględnić również taki czynnik jak *populizm prawny*. Odnosząc powyższy zestaw do zasadniczych kwestii polityki warto wskazać, że G. Svedas podkreśla, iż politykę karną kształtują przede wszystkim poglądy i cele polityczne przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, które mają na względzie nie tyle rzeczywisty stan przestępczości, ile uzyskanie pożądanego wpływu na opinię publiczną. Trzecim elementem w grze o politykę karną zdaniem G. Svedasa są środki masowego przekazu, będące nie tylko pasem transmisyjnym między decydentami a opinią publiczną, lecz także aktywnym graczem i inicjatorem realizującym własne cele, które prof. H. J. Schneider (1992) określił jako „Geschäft mit dem Verbrechen” (*biznes z przestępczością*). Poniżej zostaną rozwinięte poszczególne czynniki wpływające na formowanie polityki penitencjarnej. Istotnym elementem są naukowe ustalenia i postulaty odnośnie do projektowania profilaktyki przestępczości i zasad efektywnych oddziaływań.

Polityka penitencjarna oparta na wynikach badań naukowych (*evidence based criminal policy*)

Odnośnie do polityki penitencjarnej, będzie tutaj mowa o poszukiwaniu konstruktywnych sposobów przeciwdziałania (profilaktyki) przestępczości w związku z modelem resocjalizacyjnym (Kaczmarek 2011: 82). Jest to odpowiedzią na negację idei resocjalizacji przez zwolenników tzw. „nowego realizmu”. Paradoksalnie było to wynikiem osławionego raportu R. Martinsona pt. *Nothing works* (nic nie działa) z 1974 roku. Z tej przyczyny odżyła z wielką siłą dyskusja wśród przedstawicieli nauki i praktyków o sens czy bezsens resocjalizacji instytucjonalnej. Jedna grupa ekspertów skierowała uwagę na zaostrzenie sankcji karnych oraz izolacyjną funkcję więzienia, co rychło dało znać o sobie hasłem *Więzienie działa!* (tzn. izolacja jest skuteczna). Wiązało się to z promowaniem tzw. twardych metod profilaktyki przestępczości. Przeciwny pogląd pojawił się w gronie zwolenników rozwijania idei re-

socjalizacji w stosunku do przestępców. Za takim kierunkiem opowiedziała się rzesza terapeutów i to oni pierwsi dostarczyli argumentów świadczących o pozytywnych efektach dobrze zaplanowanych oddziaływań terapeutycznych w więzieniu, które mogą znacząco zredukować poziom recydywy, jednak pod warunkiem spełnienia pewnych podstawowych warunków (Lipsey 1991, Mc Quire 1995, Gendreau 1996, Cullen, Gendreau 2001: 330; Latessa, Lowenkamp 2006: 521). Pod wpływem tych argumentów nawet Martinson zweryfikował swoje uprzednie poglądy. Oto najważniejsze z tych postulatów: J. Mc Guire (1995; 2000) podnosi, że program (resocjalizacyjny, terapeutyczny) jest wyodrębnionym ze względu na cel, adresatów, metody i środki oddziaływaniem, nastawionym na przepracowanie zidentyfikowanych problemów uczestników, więc nie każde oddziaływanie penitencjarne spełnia te warunki. Z kolei J. Bonta (1997) oraz D. A. Andrews (1995) wśród kardynalnych zasad efektywności programów więziennych wskazali jako nieodzowne nastawienie na: a) zapobieganie powrotowi do przestępstwa, b) indywidualne potrzeby resocjalizacyjne skazanych będące funkcją diagnozy kryminologicznej, c) uwzględnianie możliwości percepcji programu przez skazanych, d) autonomię personelu w realizacji programu oraz e) spójność (integralność) programu. Należy podkreślić, że wśród szczegółowych celów takich programów interwencji wymienia się zwłaszcza: zmianę antyspołecznych postaw i uczuć, modyfikowanie wartości grupy rówieśniczej, identyfikację z nie-przestępczymi modelami zachowania, trening umiejętności, szczególnie w zakresie samokontroli i kierowania własnym życiem (Mc Quire 2000). Zwraca się również uwagę, że rodzaj interwencji korekcyjnych powinien być dostosowany do właściwości, możliwości intelektualnych i stylu uczenia się sprawcy; powinien także uwzględniać różną motywację skazanych do zmiany i zawierać elementy zmierzające do jej wzbudzenia (Andrews, Bonta, Wormith 2006: 18, Majcherczyk 2006: 21). Podobnie rzecz ujmują J. Surzykiewicz (2013) wskazując, że specjaliści są zgodni co do tego, że strategie prewencji powinny opierać się na wielu kryteriach (Ostrov et al. 2009, Leff, Waasdorp & Crick 2010, Low, Frey & Brockman 2010, Verlaan & Turmel 2010). Wśród różnorodnych paradygmatów terapeutycznych (psychoanalityczne, niedyrektywne, niestrukturalizowane), wymienia się także klasyczne formy pracy socjalnej, wywieranie wpływu społecznego,

naukę umiejętności i wywołanie zmiany sposobu myślenia, w tym oddziaływanie w celu poprawy warunków życia w miejscu zamieszkania bez jednoczesnej pracy rehabilitacyjnej z otoczeniem społecznym) zmierzające do uczenia sprawców nowych umiejętności prospołecznych, by zastąpić wcześniejsze zachowania przestępcze. Wskazuje się, że „za szczególnie obiecujące uznaje się podejście poznawczo-behawioralne (Andrews et al. 1990, Gendreau 1996, Andrews & Bonta 1994, Mc Quire 1995, 2005, Hollin 2005, por. Pytka 2005, Urban 2004, Konopczyński 2007). Działania te koncentrują się wokół następujących, znanych i uznanych w literaturze zasad dotyczących interwencji:

- zasadę ryzyka (risk principle),
- zasadę potrzeb (need principle),
- zasadę reaktywności (responsivity principle).

Szerzej na ten temat (Andrews, Zinger, Hoge, Bonta, Gendreau, Cullen, 1990: 369; Taxman, 2006: 28; Sztuka 2007: 315; Stańdo-Kawecka 2010: 108–129). W związku ze ścisłym powiązaniem metod resocjalizacji z celami wymiaru sprawiedliwości, ustalenia te stanowią kanony i fundamenty resocjalizacyjnych walorów przeciwdziałania przestępczości w nurcie indywidualnej prewencji. Stanowią również podstawy polityki karnej i penitencjarnej. Na tym tle warto wskazać problemy polityki karnej i penitencjarnej w naszym kraju, zwłaszcza przez pryzmat pedagogiki penitencjarnej — wszak to ona wyznacza oddziaływania penitencjarne.

Polityka penitencjarna a pedagogika penitencjarna — wokół zasad i metod resocjalizacji

Ze względu na podobieństwo zadań w zakresie przeciwdziałania przestępczości w ramach funkcji indywidualno-prewencyjnej polityka penitencjarna odwołuje się do dorobku nauk o wychowaniu, szczególnie do pedagogiki resocjalizacyjnej i pedagogiki penitencjarnej. Należy tej dyscyplinie poświęcić więcej uwagi, ponieważ to ona zajmuje się projektowaniem i realizowaniem oddziaływań resocjalizacyjnych wobec więźniów. Dzieje się tak

od czasu, gdy społeczny postulat, aby pobyt w więzieniu był związany z poprawą więźnia stał się kanwą koncepcji kary celowej i skutkowań rozwojem pedagogiki penitencjarnej. Dzisiaj głównie zwolennicy odwetu (poglądy formułowane w różnych odmianach, także w nurcie neoklasycyzmu czy tzw. nowego realizmu) podważają pogląd, że to właśnie wychowanie resocjalizacyjne powinno być treścią oddziaływania na skazanych (Stańdo-Kaweczka 2010: 29–30). Poniżej krótki zarys pedagogiki penitencjarnej i jej wkładu do polityki penitencjarnej. Pedagogika penitencjarna jest dyscypliną nauk o wychowaniu (subdyscypliną pedagogiki specjalnej, której podstawy teoretyczne, teleologiczne, aksjologiczne i metodyczne mają charakter interdyscyplinarny), zajmującą się badaniem, projektowaniem, realizacją i ewaluacją m.in. oddziaływań wychowawczych, opiekuńczych, terapeutycznych, rewalityzacyjnych, resocjalizacyjnych, rehabilitacyjnych, socjalnych, społecznych (indywidualnych, grupowych, środowiskowych, o charakterze instytucjonalnym bądź nieinstytucjonalnym), adresowanych do osób niedobrowolnie przebywających w warunkach pozbawienia lub ograniczenia ich wolności decydowania o swobodzie przemieszczania się i/lub wyboru miejsca pobytu oraz kontrolowaniu tego pobytu (wedle prawem określonej procedury), które są zobowiązane na podstawie orzeczenia sądu o zastosowaniu wobec nich środków wychowawczych, poprawczych, zapobiegawczych, leczniczych, probacyjnych (w tym również w formie dozoru elektronicznego), kary ograniczenia lub pozbawienia wolności do poddania się takiej sankcji i/lub współdziałania z organem, osobą, organizacją, fundacją, kościołem lub instytucją (bądź na zasadzie swobodnego wyboru decydujące się na współdział) w osiągnięciu w stosunku do nich celów zastosowanego środka w sposób określony przepisami prawa. Ponadto każdy rodzaj interwencji pedagogicznej czy resocjalizacyjnej należy rozpatrywać w kontekście polityki społecznej kraju. Interwencje resocjalizacyjne uwikłane są zatem w ścierające się strategie przeciwdziałania i rozwiązywania problemów społecznych z uwzględnieniem czynników etiologicznych (ryzyka występowania przestępczości), czynników zapobiegawczych (prewencji uprzedzającej, aktualnej i następczej) oraz racji politycznych w „mikro” i „makroskali” społecznych „naczyni połączonych” (Pytka 2013). Ścierają się koncepcje kary, tolerancji i miłosierdzia i spotykamy różnorodne strategie przeciwdziałania oraz zwalczania przestępczości: jedna

oparta na karach/represji i związanej z tym ekskluzji, z kolei druga strategia oparta jest na reintegracji (bądź) resocjalizacji. Pojawiła się również koncepcja resocjalizacyjnej inkluzji (Jezierska, Rejzner, Szczepaniak, Szczówka 2013). Dla uzyskania racjonalnej koncepcji rozwiązywania problemów społecznych także w nurcie polityki karnej, penitencjarnej, niezbędny jest holistyczny, systemowy punkt widzenia w zakresie profilaktyki problemów społecznych (w tym przestępczości) oraz reintegracji społecznej. Tymczasem mamy do czynienia z paradoksem pedagogiki penitencjarnej występującej w dwóch opcjach: *resocjalizacja ekskluzyjna*, która wiąże się z odizolowaniem jednostki od jej środowiska społecznego oraz instytucjonalnym oddziaływaniem (np. izolacja penitencjarna). Opiera się ona na oddziaływaniu korekcyjnym (*treatment, programy psychokorekcyjne*). Łączy się często w efekcie ze stygmatyzacją, marginalizacją, przyzonizacją. Paradoksalnie bywa nazywana integracyjną (przy czym to jednostka dostosowuje się do wymagań otoczenia społecznego). Oddziaływanie prewencyjno-represyjne w instytucjach totalnych potęguje marginalizację oraz utrudnia integrację i readaptację społeczną. Jednakże w społeczeństwie obywatelskim nie chodzi o to, aby izolować i marginalizować, lecz sprzyjać reintegracji, readaptacji, resocjalizacji. Na tym tle odmienna i przeciwstawna do niej jest *resocjalizacja inkluzyjna*, która wiąże się z procesem kreacji, nabywaniem nowej tożsamości osobowej w wyniku zmian interakcji, relacji i więzi społecznych. To więcej niż asymilacja bądź integracja. Idea inkluzji (readaptacji społecznej) wymaga zatem szerszej perspektywy oraz kompleksowego ujmowania i analizowania zagadnień osób dotkniętych marginalizacją czy wykluczeniem społecznym.

Jeśli chodzi o teleologiczne, aksjologiczne, metodyczne podstawy pedagogiki penitencjarnej w postulowanej tu wersji resocjalizacji inkluzyjnej i jej implikacji dla polityki penitencjarnej sprawa przedstawia się następująco: W warstwie aksjologicznej akcent położony jest na podmiotowość człowieka (przy czym wolność jest zasadą a pozbawienie wolności — wyjątkiem). Postmodernizm zakwestionował pojęcia: wychowanie czy resocjalizacja, dlatego „Dominującą kategorią w społeczeństwie postmodernistycznym jest dobrowolność” [...] „autonomiczna jednostka, dążąca do samodzielności i względnej niezależności od otoczenia, ale respektująca prawa przyrodnicze i kulturowe, związane z przebiegiem rozwoju człowieka, jego interakcje z oto-

zeniem”. Na rozwój pedagogiki resocjalizacyjnej i penitencjarnej w Polsce, najbardziej znaczący wpływ wywarła jednak orientacja humanistyczna. Na podbudowie personalizmu pedagogika resocjalizacyjna i penitencjarna oscyluje ku antropologii praktycznej. Wektory rozwoju w wychowaniu są skierowane ku samostanowieniu oraz poczuciu sprawstwa. Adresaci ofert pedagogicznych występują w roli podmiotu oddziaływania. Kanonem jest prymat samowychowania. Utrwaliła się reguła minimalnej interwencji oraz zasada normalizacji, a także nakaz respektowania podmiotowości wychowanka. Zatem aksjologicznymi podstawami oddziaływań wobec osób nieprzystosowanych społecznie, również poddanych izolacji jest podmiotowe prawo do resocjalizacji oraz oferta oddziaływań będąca pochodną ich niepowtarzalnych cech. Znaczący wpływ na aksjologiczną warstwę pedagogiki penitencjarnej mają teorie penologiczne. Obok tradycyjnego modelu sprawiedliwości retributywnej rozwija się model sprawiedliwości naprawczej, powiązany z naprawieniem szkody wyrządzonej przestępstwem — uformował się nowy paradygmat: Restorative Justice (sprawiedliwość naprawcza) oparty na alternatywnych środkach polityki karnej, probacji wraz z mediacją (która aspiruje do roli samodzielnego środka polityki karnej) na bazie społecznego udziału w wykonaniu kary oraz udziału wolontariatu oraz „powrocie do kontroli wewnętrznej” i poszukujący alternatyw dla kary (kompensacja zamiast kary) Szczepaniak (2009: 69–96)⁷. Należy podkreślić, że procedury sprawiedliwości naprawczej w pełni odpowiadają istocie i celom wychowania resocjalizującego, co zacieśnia ich wzajemne związki.

Dzięki normatywnym postulatam kryminologów włączono do teorii pedagogiki resocjalizacyjnej i penitencjarnej pojęcia z zakresu polityki karnej i społecznej takie jak: *dejurydyzacja* i *depenalizacja*. Zaznaczył swą obecność *ruch abolicjonistyczny* (Stańdo-Kawecka 2010: 30–35; Wantuła 1997: 49). W ramach działalności resocjalizacyjnej należy ponadto odwołać się do auto

⁷ Według zgodnego przekonania ekspertów z dziedziny nauki, praktyki i prawa karnego w przypadku pojednania ofiary ze sprawcą i łagodzenia konfliktu, mamy do czynienia z najbardziej obiecującą i efektywną alternatywą wobec sankcji karnych, gdy chodzi o rozwiązywanie konfliktu między krzywdzicielem i poszkodowanym. Wantuła (1997: 49) por. Bienkowska (1995).

wysiłku skazanych (podmiotów oddziaływania) wraz z zadośćuczynieniem ofiarom ich przestępstw (Szczepaniak 2016). Z kolei rozwijająca się resocjalizacja społeczna wnosi wiedzę o procesie resocjalizacji pozainstytucjonalnej i służy uspołecznieniu wymiaru sprawiedliwości. To stanowi podstawy udziału społeczeństwa w readaptacji społecznej skazanych. Dorobek pedagogiki społecznej i pracy socjalnej jest wykorzystywany w pedagogice penitencjarnej przy projektowaniu oddziaływań związanych z readaptacją względnie reintegracją społeczną i pomocą postpenitencjarną organizowaną na polu działania organizacji społecznych i instytucji państwowych współdziałających w wykonywaniu kar i środków karnych, z wykorzystaniem metod i zasobów społecznych właściwych dla społeczeństwa obywatelskiego. Dominujący w pedagogice społecznej paradygmat aktywizacji człowieka w ramach małej grupy społecznej oraz „mniejszości” kulturowej, religijnej, idzie w parze z koncepcją społeczeństwa otwartego (typu *inclusive*, w którym dominują procesy integracyjne i zapobieganie procesom marginalizacji i wykluczenia społecznego (te częściej pojawiają się w społeczeństwach typu *eksklusive*). Teoria wychowania resocjalizującego opiera się na teorii uczenia, tożsamej z teorią twórczej samodzielności. W nurcie humanistyki i pedagogiki antyautorytarnej, rolą wychowawców jest stwarzanie wychowankom „kontekstu” do ich rozwoju, animowanie procesu uczenia się oraz „kreowanie okazji do ustrukturyzowania procesu introjekcji wartości i współuczestnictwa w sytuacjach problemowych” a także przekraczanie istniejących wzorów i granic kulturowych oraz kreowanie nowych rozwiązań (twórczość oraz transgresja). W dziedzinie metodyki wychowania resocjalizującego zaznaczyła się tendencja do interdyscyplinarności, wprowadzania innowacji pedagogicznych do praktyki resocjalizacyjnej oraz współzależność pomiędzy resocjalizacją a ergoterapią, psychokorekcją i psychoterapią. Wykorzystywany jest dorobek metodyki „Nowego wychowania”, pedagogiki kultury, social work, metody pedagogiki społecznej, pracy socjalnej i inne, stosowane w resocjalizacji w środowisku otwartym (m.in. metody kurateli, pracowników ulicznych — *streetworking* itp.). Jednakże na tle osiągnięć kryminologii należy powiedzieć, że na gruncie pedagogiki resocjalizacyjnej nie wypracowano tak rozbudowanego systemu diagnostycznego i prognostycznego o którym była mowa w poprzednim akapicie, zatem (wobec możliwości aplikacji pedago-

gicznej należy czerpać ze wskazanych wyżej narzędzi⁸. Znamienne jest to, że są to metody i programy resocjalizacyjne, odwołujące się do szeroko rozumianego uczenia (reedukacji oraz terapii), zatem pozostają w zgodzie ze specyfiką i naturą procesu wychowania resocjalizacyjnego.

Polityka penitencjarna a resocjalizacja w społeczeństwie

Ukazanie pedagogiki penitencjarnej w nurcie inkluzji społecznej⁹ należy uzupełnić koncepcją resocjalizacji w społeczeństwie. Najnowsze propozycje resocjalizacji wielowymiarowej, z udziałem całego społeczeństwa w opinii L. Pytki (2010) zostały przedstawione w zwarty sposób przez Bałandynowicza (2002, 2008) oraz Sobczaka (2009). Definicja resocjalizacji w społeczeństwie wypracowana przez Centrum Sprawiedliwości Karnej Harvardzkiej Szkoły Prawa jest popularyzowana w Polsce najowocniej przez A. Bałandynowicza (1996, 2002, 2008). Podstawowe dla niej jest stwierdzenie istotnych

⁸ Na tym tle przykładem ukazującym wielowymiarowość myślenia resocjalizacyjnego, odwołującym się do rozwiązań wypracowanych na gruncie nauk o wychowaniu jest koncepcja Sullivana i Granta (1957) oraz wynikający z niej system diagnostyczno-resocjalizacyjny I-Level Classification (The Interpersonal Maturity Level Classification System). Model ten zawiera wszelkie istotne ogniwa procesu resocjalizacji: opisuje z perspektywy humanistycznej uwarunkowania procesu demoralizacji, pozwala postawić diagnozę oraz potencjalne możliwości resocjalizacyjne w kontekście poziomu rozwoju dojrzałości społecznej (interpersonalnej) wychowanków nieprzystosowanych społecznie oraz pozwala zaprojektować zindywidualizowane oddziaływania z uwzględnieniem celów, warunków środowiska wychowawczego a co najistotniejsze — adekwatnych strategii metodycznych. Sekwencja ta spełnia warunki optymalnego projektowania wychowawczego.

⁹ Słownikowo (łac.) includere: zamknąć, spokrewnione z gr. κλείειν — zamknąć — termin oznaczający włączenie, dołączenie bądź zawieranie, w socjologii inkluzja społeczna to proces wtórnej socjalizacji, odzyskiwania dla społeczeństwa jednostek i całych grup środowiskowych. Jednym z pierwszych, i bodaj najistotniejszym dokumentem otwierającym drogę dla współczesnego rozumienia inkluzji była Deklaracja z Salamanki oraz wytyczne dla działań w zakresie specjalnych potrzeb edukacyjnych przyjęte przez Światową Konferencję Dotyczącą Specjalnych Potrzeb Edukacyjnych: Dostęp i Jakość (Salamanka 7–10 czerwca 1994 r., UNESCO 1994).

więzi ze społecznością lokalną. Dla społeczeństwa obywatelskiego charakterystyczne jest zjawisko inicjowania różnorodnych aktywności i powiązań społecznych tzw. *sieci społecznej*, nazywane również aktywnością obywatelską, oddolną (Grassroots Activity) (Szczepaniak 2013: 166–188). Programy te obejmują szereg oddziaływań powiązanych z otoczeniem poza więziennym, takich jak udzielanie przepustek do pracy, urlopów, zwolnień warunkowych, probacja, w tym wykorzystanie *halfway houses*. Istota tych więzi zależna jest od: (tu pojawiają się kryteria więzi) częstotliwości, czasu ich trwania oraz jakości stosunków wśród pracowników, podopiecznych i społeczeństwa. Istotne dla inkluzji są strategie polityki karnej. W tym kontekście pojęciem kluczowym dla polityki karnej i penitencjarnej jest **probacja**. Departament Spraw Wewnętrznych ONZ w 1951 r. zdefiniował probację jako proces resocjalizacji przypisany przez sąd w stosunku do osoby oskarżonej o popełnienie przestępstwa w świetle prawa, podczas którego osoba poddana kurateli żyje w społeczeństwie i reguluje swoje życie zgodnie z warunkami ustanowionymi przez sąd lub inną władzę i pozostaje pod nadzorem kuratora. Podobnie rzecz się przedstawia w dokumentach wspólnot europejskich. Wedle Zalecenia Nr R(92)16 Komitetu Ministrów Rady Europy z 19 października 1992 r. w sprawie europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych stosowanie tych środków z zastosowaniem nadzoru i kontroli zasadniczo jednakże „nie powoduje odizolowania sprawcy od społeczeństwa”. Natomiast według Europejskiej Organizacji ds. Probacji występuje ona w roli elementu oceny ryzyka i ochrony społeczeństwa oraz recydywy. Przedstawione definicje (pomimo pewnych różnic) zawierają elementy wspólne, słowa kluczowe takie jak: sprawca, próba, obowiązki, nadzór/kontrola osoby lub instytucji. Z kolei w odniesieniu do resocjalizacji opartej na społeczeństwie — taki rodzaj probacji obejmuje: poddanie przez sąd sprawcy przestępstwa próbie wiążącej się z pozostawaniem na wolności, w środowisku lokalnym, z wykorzystaniem jego zasobów oraz realizowaniem nałożonych obowiązków (zwłaszcza programów terapii, resocjalizacji, aktywizacji, zadośćuczynienia, naprawy szkód itp.) pod nadzorem i kontrolą kuratora, pracownika społecznego bądź innej osoby lub organizacji. Powyższa definicja obejmuje szeroki aspekt utożsamiany z probacją, który uwzględnia również rolę środowiska społecznego (sieci społecznej), funkcjonującej lub tworzonej z my-

ślą o rozwiązywaniu określonych problemów społecznych. Może być zastosowana również w formie tzw. probacji intensywnej, która obejmuje swym zakresem przedmiotowym zestaw restrykcji ograniczających swobodę życia w danej społeczności i różnorodność programów zaprojektowanych w celu zapobiegania ponownemu popełnieniu przestępstwa. Poddanie przestępcy konkretnemu programowi probacyjnemu stanowi sankcję, umożliwiającą przynajmniej częściowe wyeliminowanie czynników patologicznych, mających wpływ na popełnienie czynu zabronionego (programy przeciwdziałania i zwalczania narkomanii, alkoholizmu itp.) nie wyłączając form sprawiedliwości naprawczej. Wszystkie te zmienne stanowią podstawę dywersyfikacji między programem opartym o społeczeństwo i innymi strategiami (Bałandynowicz 2002, 2008). Zastosowanie tej formuły wymaga jednak przebudowy, przeformułowania polityki społecznej z „restrykcyjno-stygmatyzującej”, a w efekcie wykluczającej człowieka ze społeczności, w kierunku polityki reintegracji społecznej realizowanej zgodnie z propozycjami „inkluzyjności” czyli inkluzyjnej pomocy społecznej i wsparcia, inkluzyjnej edukacji zaczynającej się w przedszkolu, oraz kreatywnej, profilaktyki społecznej, trwającej przez całe życie. W ten sposób dominująca opcja polityki karnej i penitencjarnej związana z izolacją została wyparta przez formułę opartą na probacji. Należy dodać, że uwięzienie jest środkiem ostatecznym, a jeśli ma być zastosowany to wedle wskazań zawartych w międzynarodowych standardach więziennych. Na tle tak przedstawiających się teoretycznych podstaw z zakresu nauk o wychowaniu i kryminologii należy ukazać tendencje polityki karnej i penitencjarnej w naszym kraju.

Problemy polityki karnej i penitencjarnej w Polsce

Problematyka polityki karnej w naszym kraju po zmianie ustrojowej w roku 1990, a w szczególności polityki karnej realizowanej na podstawie przepisów Kodeksu karnego z 1997 r. jest w Polsce przedmiotem ostrych kontrowersji, mających w znacznym stopniu polityczny charakter. Istotę tych kontrowersji stanowi spór o rolę i znaczenie surowości represji karnej

w przeciwdziałaniu zjawisku przestępczości. Dotyczą one jednak w tle stosunku do dziedzictwa polityki karnej uprawianej w okresie PRL (Krajewski 2008: 5). Dla większości kryminologów i ekspertów w zakresie polityki karnej po zmianie ustrojowej problem polegał na konieczności radykalnej rozprawy z instrumentalnym traktowaniem polityki karnej oraz opieraniem jej na intensyfikowaniu surowości represji karnej, której narzędziem była kara pozbawienia wolności stanowiąca podstawową sankcję karną (nie mającą sensownych alternatyw). Represyjne nastawienie, preferowanie roli represji karnej w rozwiązywaniu problemów społecznych jawi się również jako swoiste sprzężenie zwrotne między polityką a opinią publiczną (m.in. w formie populizmu prawnego). Pomimo ograniczonych wówczas możliwości publicznej debaty na ten temat, wiele publikacji powstałych w tamtych latach świadczy o zdecydowanie krytycznym stosunku środowiska naukowego do stanu i tendencji ówczesnej polityki karnej a wraz z nią — penitencjarnej. (Jasiński 1973: 21–61, Jasiński 1982: 25–150, Jasiński 1984: 52–66, Jasiński 1993: 27–105, Porowski, Rzepliński 1986: 141–172, Szymanowski 1986: 173–221, Zoll 1994: 3–11, Szymanowski 2000: 35–51, Szymanowski 2004: 81–114, Gruszczynska, Marczewski 2001: 9–20, Melezini 2007: 487–493, Krajewski 2003: 171–207, Błachut 2007, Siemaszko 2001, Szymanowski 2012, Pol 2011: 137–151). Znamienne przy tym, że zmiany społeczno-ustrojowe w Polsce po roku 1989 w znacznym stopniu wiązały się z tendencjami integracyjnymi w polityce Unii Europejskiej. Wiąże te zawarto m.in. w Deklaracji i Programie Działań, dokumentach przyjętych również przez Polskę na Światowym Szczycie Rozwoju Społecznego w Kopenhadze w 1995 roku¹⁰. Polityka społeczna Unii wśród zasadni-

¹⁰Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej powołany przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 14.04.2003 r. Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej opracował Narodową Strategię Integracji Społecznej dla naszego kraju. W tekście opracowania wskazano m.in. na kryzys tradycyjnej formuły państwa opiekuńczego i występujący w Polsce kryzys instytucji publicznych, jednocześnie występujący kryzys wartości, w tym przede wszystkim zasady pomocniczości oraz kryzys idei sprawiedliwości społecznej — słowem kryzys koncepcji człowieka, w tym przede wszystkim jego kreatywnej postawy i zachowań natury społecznej. Wprawdzie we wspomnianym dokumencie wymienia się również skazanych lub zwolnionych z więzień, jednakże zaledwie i wyłącznie w kontekście obowiązywania ustawy o pomocy społecznej. Znamienne

czych celów obrała integrację społeczną, a także tworzenie społeczeństwa obywatelskiego¹¹ (*społeczeństwo dla wszystkich* bądź *społeczeństwo otwarte*)¹². W krajach Unii funkcjonują długofalowe plany i systemy przeciwdziałania przestępczości z użyciem środków profilaktyki przestępczości, kar alternatywnych, probacji, mediacji i innych środków sprawiedliwości naprawczej, udziału społeczności lokalnej w wymiarze sprawiedliwości. Współdziałanie i integracja służb społecznych, kuratorów, pracowników socjalnych, asystentów rodzinnych z więziennictwem jest organizowana w ramach np. Urzędów Więziennictwa i Probacji (Szczepaniak 2013)¹³. Duże znaczenie ma **proces implementacji** konwencji międzynarodowych oraz innych instrumentów (w szczególności decyzji ramowych), kształtujących standardy prawne Unii

jest również to, że w całym wymienionym dokumencie trudno odnaleźć zwartą i zoperacjonalizowaną koncepcję współpracy różnych służb (w zakresie integracji społecznej skazanych) na polu pracy socjalnej i penitencjarnej. W tym świetle formuła polityki społecznej i pracy socjalnej nie zawierają dostatecznie wielu odnośników do polityki karnej i polskiego systemu penitencjarnego, który uwzględniłby perspektywę udziału w narodowej strategii profilaktyki problemów społecznych. Jednym z argumentów przemawiających za słusznością tej tezy jest „nieobecność” w praktyce wymiaru sprawiedliwości i wykonania kar tych elementów, które świadczyłyby o istnieniu rozwiniętego i powszechnie realizowanego w praktyce długofalowego systemu przeciwdziałania problemom społecznym, a wśród nich przestępczości (np. środków profilaktyki przestępczości, wachlarza kar alternatywnych i probacji z mediacją i innymi środkami sprawiedliwości naprawczej, udziałem społeczności lokalnej w wymiarze sprawiedliwości, formami pracy socjalnej w ramach wymiaru sprawiedliwości itp.).

¹¹ Społeczeństwo obywatelskie lub społeczeństwo cywilne. To drugie określane jest jako całościowy kształt stosunków społeczno-ekonomicznych wraz z ich prawno-instytucjonalnymi gwarancjami, [...] sfera prywatnej, cywilnej aktywności jednostek, której głównym celem jest zaspokajanie ich potrzeb (Szacki 2003: 201). Z kolei cechami konstytutywnymi społeczeństwa obywatelskiego wg E. Shilsa (2006) są: zbiorowa samoświadomość, wytworem zaś są instytucje i tradycje obywatelskie, występuje pluralizm oraz samoograniczanie się instytucji. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego została wzbogacana przez F. Tönnies’a pojęciami wspólnoty i wspólnotowości (Gemeinschaft oraz Gesellschaft) — względnie komunitaryzmu (harmonia, jedność, stałość, braterstwo). Jawi się w ten sposób wspólnotowy człowiek współpracujący: homo cooperativus.

¹² „Celem integracji społecznej jest ustanowienie społeczeństwa dla wszystkich, w którym każda jednostka, ze swoimi prawami i obowiązkami, ma do odegrania czynną rolę”.

¹³ Minister Sprawiedliwości powołał Zespół do spraw przygotowania oceny funkcjonowania organów probacji i więziennictwa, powołanego Zarządzenie nr 200/BM/12 Ministra Sprawiedliwości z dn. 25 października 2012 r.

Europejskiej¹⁴. Uwzględnić także trzeba rolę orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz innych trybunałów, które kształtują wykładnię prawa karnego w duchu państwa prawa i standardów. Temu zagadnieniu należy poświęcić więcej uwagi, ponieważ standardy te stanowią kanony polityki penitencjarnej. Niektóre kwestie wymagają szerszego omówienia.

Polityka penitencjarna a standardy międzynarodowe w sprawie postępowania z więźniami

Wśród podstawowych aktów prawa międzynarodowego, określających standardy w dziedzinie sprawiedliwości stosowanych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności, należy wskazać zwłaszcza: konwencje oraz inne umowy międzynarodowe, rezolucje, zalecenia dyrektywy i deklaracje

¹⁴Polityka karna Unii Europejskiej (do 2020 r.). Dnia 20.09.2011 r. Komisja Europejska przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu komunikat dotyczący zapewnienia realizacji polityki UE poprzez prawo karne (KOM/2011/0573) Celem komunikatu jest przedstawienie ram dla dalszego rozwoju polityki karnej UE na mocy postanowień Traktatu Lizbońskiego, stanowiącego podstawę prawną dla przyjęcia dyrektyw z zakresu prawa karnego w celu zapewnienia skutecznej realizacji polityki UE. Celem tej współpracy jest stworzenie spójnego i konsekwentnego unijnego prawa karnego, które będzie skutecznie chronić prawa osób podejrzanych, oskarżonych i pokrzywdzonych oraz promować jakość wymiaru sprawiedliwości. Istotne jest również zapewnienie, by prawodawstwo UE w zakresie prawa karnego odzwierciedlało różnorodność podstawowych wartości i zwyczajów każdego europejskiego społeczeństwa. Nowa regulacja przewiduje znaczącą rolę Parlamentu Europejskiego w procedurze legislacyjnej i kontrolę sądową Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto Traktat Lizboński przyznaje parlamentom krajowym kompetencje do wyrażania swoich opinii na temat projektów dyrektyw i monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości. Państwa Członkowskie zostały także wyposażone w tzw. „hamulec bezpieczeństwa” — projekt dyrektywy może zostać przekazany Komisji Europejskiej, jeżeli Państwa Członkowskie uznają, że akt może wpłynąć na istotne aspekty ich krajowych systemów prawa karnego. Limity działań UE w dziedzinie prawa karnego są również wyznaczone przez Kartę Praw Podstawowych UE, która stała się prawnie wiążąca wraz z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego.

Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz Rady Europy takie jak: Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która stanowi podstawowe zasady, m.in. że wolność jest normą (zasadą) a odosobnienie wyjątkiem. Drugą zasadą jest powszechna zasada praworządności. Wspierają to doktryny wykształcone z precedensów prawnych w Strasbourgu. Komisja Europejska oraz Trybunał Praw Człowieka zajęły stanowisko, że więźniowie pozostają podmiotami a nie przedmiotami prawa, że odosobnienie nie pozbawia (nie powinno pozbawiać) praw obywatelskich, nawet, jeśli skazany popełnił przestępstwo. Do ważnego zestawu standardów należą również dokumenty nietraktatowe, takie jak zalecenia i rezolucje. Należą do nich: Wzorcowe Reguły Minimum ONZ Postępowania z Więźniami (1955). W odniesieniu do nieletnich opracowano dodatkowe standardy takie jak Wzorcowe Reguły Minimum dotyczące Wymiaru Sprawiedliwości Wobec Nieletnich (t.zw. Reguły Pekińskie 1985). Uzupełnieniem Wzorcowych Reguł wobec nieletnich są Reguły NZ dotyczące Ochrony Nieletnich Pozbawionych Wolności, przyjęte na mocy rezolucji 45/113 Zgromadzenia Ogólnego z dnia 14 grudnia 1990 roku i Wskazania NZ dotyczące Zapobiegania Przystępczości Nieletnich przyjęte na mocy rezolucji 45/112 w dniu 14 grudnia 1990 roku (Wskazania Rijadzkie). Stwierdza się tam m.in., że w celu zapobiegania przystępczości nieletnich należy rozwijać programy pomocy oparte na społeczności lokalnej (*zasada demokratyzmu*). Z interwencji instytucji formalnej kontroli społecznej korzystać trzeba tylko w ostateczności (*zasada minimalnej interwencji*). Konieczne jest również zapewnienie udziału samej młodzieży (*zasada aktywności*) w działaniach związanych z zapobieganiem przystępczości takich jak wykorzystanie społeczności lokalnej, organizowanie samopomocy, programów wyrównywania szkód i pomagania ofiarom przystępcstw. Ponadto młodzi ludzie powinni odgrywać czynną i partnerską rolę i nie powinno się ich traktować jakby stanowili przedmiot socjalizacji i kontroli (*zasada podmiotowości*). Warto wskazać, że dzień 18 lipca 2016 r. został ustanowiony przez ONZ, jako Międzynarodowy Dzień Praw Więźniów (w dniu urodzin Nelsona Mandeli, który walcząc o prawa człowieka, spędził w więzieniu 27 lat). W tym duchu odbywał się XIII kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych nt. „Zapobieganie przystępczości i sprawiedliwość karna” (Doha, Katar, 12–19 kwietnia 2015 r.). Łączył się on z ju-

bileuszem 60-lecia działalności ONZ w zakresie wypracowywania i wcielania w życie standardów w zakresie zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej (postępowania z przestępcami). Głównym tematem Kongresu było hasło integrowania zapobiegania przestępczości i sprawiedliwości karnej w ramach programu działań ONZ wobec wyzwań społecznych i ekonomicznych, jak również promowanie zasady rządów prawa w wymiarze krajowym i międzynarodowym, z uwzględnieniem udziału społeczeństwa. Finalnym dokumentem XIII Kongresu była Deklaracja z Dauhy (*Doha Declaration*) — znowelizowane Reguły Minimalne (nazywane *Regułami Mandeli*)¹⁵. W skali europejskiej podstawową rolę w kształtowaniu polityki penitencjarnej spełniają Europejskie Reguły Więzienne.

Europejskie Reguły więzienne jako czynnik i wyznacznik polityki penitencjarnej

Niekwestionowanym dokumentem międzynarodowym w Europie w dziedzinie wykonywania kary pozbawienia wolności i formowania systemów penitencjarnych są Europejskie Reguły Więzienne. Znowelizowane w roku 2006 (Rec. (2006) 2 Komitetu Ministrów do Państw Członkowskich — przyjęte przez Komitet Ministrów 11 stycznia 2006 r. na 952. posiedzeniu Zastępców Ministrów). Podstawowymi zasadami określającymi nowoczesne standardy więziennictwa oraz pracy penitencjarnej są m.in. zasady głoszące, że uwięzienie poprzez pozbawienie swobody przemieszczania się stanowi karę samą w sobie i nie należy powiększać związanego z tym cierpienia. Należy zminimalizować szkodliwe skutki uwięzienia oraz różnice pomiędzy warunkami uwięzienia i warunkami panującymi na wolności. Podejmuje się

¹⁵ Kongresy serii ONZ-owskiej są organizowane co pięć lat i dotąd odbyły się w następujących miejscach: I Kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych odbył się w 1955 r. w Genewie. Na tym Kongresie przyjęto „Reguły Minimalne Postępowania z Więźniami”, Londyn (1960), Sztokholm (1965), Kioto (1970), Genewa (1975), Caracas (1980), Mediolan (1985), Hawana (1990), Kair (1995), Wiedeń (2000), Bangkok (2005), Salwador (2010) oraz Doha (2015) (inna nazwa Dauha albo Ad-Dauha).

wszelkie wysiłki, by sprawić, że warunki uwięzienia będą odpowiadały godności ludzkiej i akceptowalnemu poziomowi w danym społeczeństwie (*zasada normalizacji*), we współpracy z otoczeniem poza więziennym, a także możliwości uczestnictwa w życiu społecznym wewnątrz i na zewnątrz więzienia. (*zasada otwartości*). Zasadniczymi celami wykonywania kary są: utrzymanie szacunku dla siebie, a także rozwijanie u skazanych poczucia odpowiedzialności i wspieranie takich postaw i umiejętności, które pomogą im w powrocie do społeczeństwa z najlepszymi szansami prowadzenia po zwolnieniu życia zgodnego z prawem i dającego środki utrzymania. Wykonanie kary jest tak zorganizowane, by dać więźniom sposobność rozwijania umiejętności i zdolności, które zwiększą ich szansę pomyślnej readaptacji społecznej po zwolnieniu (*zasady samodzielności oraz aktywności*). Stosownie do *zasady indywidualizacji* powinny być dostępne wszelkie właściwe środki poprawcze, wychowawcze, moralne i duchowe oraz wszystkie inne, które należy stosować odpowiednio do indywidualnych potrzeb postępowania z więźniami. Szerzej na ten temat: Płatek 1992: 150; Bańa 1988: 29; Machel, 2007: 275; Szczepaniak 2003; 2013; Rentzmann, 1992: 274–281). Aby uzyskać pełniejszy obraz omawianych kwestii polityki penitencjarnej należy odnieść się do umowy społecznej (porządku konstytucyjnego) oraz szeroko rozumianej polityki społecznej, która powinna stanowić kanwę wszelkich form i odmian polityki w danym społeczeństwie (szczególnie w demokratycznym państwie prawa).

Polityka karna i penitencjarna jako składowa polityki społecznej

Na całościową **politykę społeczną** składa się suma realizowanych lub postulowanych zamierzeń i działań, które mają stwarzać warunki do osiągnięcia celów grupowych, a także realizowania (społecznie akceptowanych) celów indywidualnych (Falewicz, Jasiński, Raźniewski 1975: 2–25, Gdowska-Wilińska 1983, Golinowska 2002: 94–103, Kurzynowski 2002, 10–19, Grewiński 2009, Hrynkiewicz 2006; Auleytner 2004: 99–106, Auleytner

2004: 249, Rejzner 2013: 17–31). Polityka penitencjarna zatem wraz z polityką karną jest elementem składowym (nośnym) polityki społecznej. W ten sposób wraz z funkcją przeciwdziałania i zapobiegania problemom społecznym, readaptacji, reintegracji oraz inkluzji społecznej osób i grup marginalizowanych, dotarliśmy do porządkowania zagadnień penitencjarnych również z punktu widzenia pedagogiki społecznej i polityki społecznej. Mówimy tu o znacznie szerszej perspektywie, niż z punktu widzenia pedagogiki resocjalizacyjnej i penitencjarnej, gdyż zakres zagadnień dotyczy regulacji stosunków społecznych w szerszym kontekście niż poprzez politykę karną, penitencjarną czy socjalną — docieramy do wskazanych wyżej zagadnień formowania społeczeństwa otwartego, obywatelskiego. Omawiając kwestie dotyczące resocjalizacji inkluzyjnej oraz edukacji inkluzyjnej należy uwzględnić dorobek pedagogiki społecznej, zwłaszcza wkład jej prekursorów i kontynuatorów (Radlińska, Kowalski, Frysztacki, Kamiński, Marynowicz-Hetka, Theiss, Smolińska-Theiss, Pilch, Lalak, Winiarski, Surzykiewicz, Fidelus i in.). Resocjalizacja inkluzyjna/włączająca bazuje na koncepcji edukacji inkluzyjnej, która jako pierwsza pojawiła się na gruncie pedagogiki specjalnej (Zacharuk 2008). Dodać należy, że niezależnie od pewnych różnic, pedagogika społeczna i praca socjalna mają nie tylko w Polsce wspólny rodowód. Wskazując na dorobek pedagogiki społecznej należy wspomnieć, że profesjami, które wyodrębniły się w dziedzinie pedagogiki społecznej jest pracownik socjalny i kurator (przy czym ten ostatni jest związany z obszarem wymiaru sprawiedliwości). W tej perspektywie właśnie pracownik społeczny, socjalny (także kurator) jest najbardziej „liniowym pedagogiem”, który (podobnie jak lekarz pierwszego kontaktu) staje się niejako reżyserem oddziaływań społecznych (w tym penitencjarnych), z wykorzystaniem różnorodnych metod oraz instytucji państwowych i społecznych. W Polsce te powiązania nie są dostatecznie ugruntowane, choć problem był już przywoływany w literaturze (Stępniaik 1998, Piasecki 2002, Machel 2003, Kamiński 2004). Podobnie E. Kantowicz (2005: 68), która stoi na stanowisku, iż „praca socjalna może być i jest, w coraz szerszym zakresie, swoistym antidotum na problemy społeczne”. Dyskusja na temat udziału społeczeństwa oraz pomocy penitencjarnej i społecznej patrz szerzej m.in. M. Porowski (1993), poglądy odmienne: T. Szymanowski (1989). Wyżej zrelacjonowany kontekst znalazł wyraz

w opracowaniu wydanym na łamach „Pedagogiki Społecznej — Oblicza resocjalizacji” (2009). Należy tu wskazać zwłaszcza dwa opracowania: M. Konopczyński (Kierunki zmian w teorii i praktyce resocjalizacyjnej) oraz wnikliwą metodologicznie analizę badań w pedagogice resocjalizacyjnej L. Pytki (Mała refleksja krytyczna nad stanem pedagogiki resocjalizacyjnej).

Polityka penitencjarna a praca socjalna

Od 1917 roku pracę socjalną określa się ją jako *działalność polegającą na niesieniu pomocy ludziom potrzebującym*. Nowsza definicja stanowi, że „Praca socjalna jest profesją wspierającą zmianę społeczną, rozwiązywanie problemów powstających w relacjach międzyludzkich oraz wzmacnianie (empowerment) i wyzwalanie ludzi dla wzbogacenia ich dobrostanu. Wykorzystując teorie ludzkich zachowań i systemów społecznych, praca socjalna interweniuje w miejscach, gdzie ludzie wchodzą w interakcje ze swoim środowiskiem. Fundamentalnymi dla pracy socjalnej są zasady praw człowieka i sprawiedliwości społecznej” (T. Kamiński 2000). Natomiast w Ustawie o pomocy społecznej (Art. 6, p. 12) pracę socjalną określa się jako „działalność zawodową mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi”. W literaturze spotykamy różnorodne sposoby prezentowania problemów na styku pracy resocjalizacyjnej, penitencjarnej i socjalnej, prowadzone ze stanowisk różnych dyscyplin: prawa, pedagogiki, kryminologii, pracy socjalnej, począwszy od ujęcia integracyjnego (Pytka 2000: 34–36), poprzez eklektyczne, najliczniej reprezentowane — do relacji rozłącznej, opartej na opozycji tych pojęć i dyscyplin (Rejzner 2008) aż do opcji skrajnej, polegającej na zastąpieniu resocjalizacji pracą socjalną (Stępnia 1999, 2000, Kantowicz 2005). Wprawdzie powyższe zagadnienia są obecne na gruncie socjologii, pedagogiki społecznej czy pracy socjalnej, jednakże nie są powszechnie wiązane z nieprzystosowaniem społecznym i resocjalizacją więźniów (o czym świadczą znikoma liczba opracowań naukowych w tym zakresie. Nie ulega kwe-

stii że oddziaływanie w instytucjach totalnych potęguje marginalizację społeczną, a co za tym idzie — nie sprzyja readaptacji społecznej oraz inkluzji. Ponadto specjalizowanie się nauk o wychowaniu spowodowało atomizację obszarów badawczych pedagogiki specjalnej (rewalidacyjnej i resocjalizacyjnej, z której wyodrębniła się pedagogika penitencjarna). Zróżnicowanie dyscyplin naukowych również nie sprzyja badaniom i działaniu systemowemu, integracyjnemu. Dla zilustrowania tezy, że zarówno w nauce jak i praktyce mamy do czynienia z kwestiami, którym brakuje całościowego ujęcia — oto przykład dotyczący więziennictwa. Obecnie mamy do czynienia z osobną ustawą regulującą działania personelu więziennego (ustawa o Służbie Więziennej), osobną ustawą regulującą zagadnienia wykonania kar (Kodeks Karny Wykonawczy i przepisy wykonawcze) oraz wieloma innymi ustawami, które regulując poszczególne elementy kwestii karnych i penitencjarnych, nie łączą się w zwarty system wykonania orzeczeń. Ponadto ustawodawstwo socjalne w odniesieniu do polityki społecznej państwa zawiera 32 ustawy, obejmujące rozwiązaniami prawnymi osoby z przeszłością więzienną (Auleytner 2005: 191). Jest to przykład luki „pomiędzy” poszczególnymi elementami systemu penitencjarnego, oderwanego od szeroko rozumianej polityki społecznej naszego państwa (Szczepaniak 2004, 2007, 2011, 2013).

Bibliografia

- Ambrozik, Wiesław (2009) *Postępowanie probacyjne z perspektywy pedagogiki resocjalizacyjnej*, „Probacja” 1: 110–120.
- Andrews, Donald A., Bonta James (1994) *The Psychology of Criminal Conduct*, Cincinnati OH: Anderson.
- Andrews, Donald A., Ivan Zinger, Robert D. Hoge, James Bonta, Paul Gendreau, Francis T. Cullen (1990) *Does correctional treatment works? [w:] A clinically-relevant and psychologically-informed meta-analysis*, „Criminology” 28: 369–404.
- Andrews, Donald A., James Bonta, J. Stephen (2006) *Wormith, The Recent Past and Near Future of Risk and/or Need Assessment*, „Crime & Delinquency” 1: 7–27.

- Andrews, Donald A. (1995) *The psychology of criminal conduct effective treatment*, [w:] James Mc Guire (red.), *What works: Reducing Reoffending*, New York: John Wiley&Sons, s. 1–7.
- Antonowicz, Daniel H., Robert R. Ross (1994) *Essential Components of Successful Rehabilitation Programs for Offenders*, „International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology”, June 1: 97–104.
- Auleytner, Julian (2004) *Polska polityka społeczna, ciągłość i zmiany*, Warszawa: Wydaw. WSP TWP.
- Auleytner, Julian (2005) *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa: WSP TWP.
- Austin, James (2006) *How Much Risk Can We Take. The Misuse of Risk Assessment in Corrections*, „Federal Probation” 2: 5–25.
- Bafia, Jerzy (1988) *Zasady prawa i polityki penitencjarnej*, Warszawa: PWN.
- Bałandynowicz, Andrzej (1996) *Probacja — wychowanie do wolności*, Warszawa: „Primum”.
- Bałandynowicz, Andrzej (1998) *Zapobieganie przestępczości. Studium prawno-porównawcze w zakresie polityki kryminalnej*, Warszawa: „Primum”.
- Bałandynowicz, Andrzej (2002) *Probacja. System sprawiedliwego karania*, Warszawa: C. F. Muller Lex Utilis Kodeks.
- Bałandynowicz, Andrzej (2006) *Probacja. Resocjalizacja z udziałem społeczeństwa*, Warszawa: Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Bałandynowicz, Andrzej (2008) *Resocjalizacja wspierająca wobec skazanych w warunkach kurateli sądowej*, [w:] Zdzisław Bartkowicz, Andrzej Węgliński (red.), *Skuteczna resocjalizacja: doświadczenia i propozycje*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 151–170.
- Błachut, Janina (2007) *Problemy związane z pomiarem przestępczości*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Buchała, Kazimierz (1989) *Prawo karne materialne*, Warszawa: PWN.
- Cullen, Francis T., Paul Gendreau (2001) *From Nothing Works to What Works: Changing Professional Ideology in the 21st Century*, „The Prison Journal” 3: 109–175.
- Falewicz, Jan K., Jerzy Jasiński, Andrzej Raźniewski (1975) *Elementy problemu patologii społecznej w Polsce w perspektywie do roku 1990*, Warszawa: PAN.
- Gajdus, Danuta, Bożena, Gronowska (1998) *Europejskie standardy traktowania więźniów*, Toruń: Wyd. TNOIK.
- Gdowska-Wilińska, Maria (1983) *System zapobiegania wykołajeniu społecznemu dzieci i młodzieży w środowisku wielkomiejskim*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

- Gendreau, Paul, Tracy Little, Claire Goggin, (1996) *A Meta-Analysis of the Predictors of Adult Offender Recidivism: What Works!*, „Criminology”, t. 34, nr 4, November: 575–608.
- Golinowska, Stanisława (2002) *O przedmiocie polityki społecznej. Dlaczego, dla kogo i kto?*, [w:] Julian Auleytner (red.), *O roztrąpną politykę społeczną*, Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, s. 94–103.
- Górny, Jerzy (1981) *Jedność polityki karnej i penitencjarnej w teorii i praktyce*, „Państwo i Prawo”, nr 2.
- Górny, Jerzy, Jerzy Śliwowski (1981) *Resocjalizacja a problem dolegliwości kary*, „Państwo i Prawo”, nr 3.
- Grewiński, Mirosław (2009) *Wielosektorowa polityka społeczna*, Warszawa: WSP TWP.
- Gruszczyńska, Beata, Marek Marczewski (2001) *Kary orzekane pod rządami starego i nowego kodeksu karnego (raport z badań)*, [w:] Andrzej Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 7–28.
- Hrynkiewicz, Józefina (2006) *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, Warszawa: IPS.
- Jasiński, Jerzy (1973) *Punitivność systemów karnych. Rozważania nad zakresem, formami i intensywnością penalizacji*, „Studia Prawnicze” 35: 21–61.
- Jasiński, Jerzy (1982) *Przemiany polityki karnej sądów powszechnych rozwijanej na tle przepisów nowej kodyfikacji karnej (1970–1980)*, „Archiwum Kryminologii”, t. VIII–IX: 25–50.
- Jasiński, Jerzy (1984) *Punitivność systemów karnych (Kontynuacja)*, „PiP” 6: 52–66.
- Jasiński, Jerzy (1993) *Obraz polityki karnej lat osiemdziesiątych i początku lat dziewięćdziesiątych (1980–1991)*, „Archiwum Kryminologii”, t. XIX: 27–105.
- Kaczmarek, Tomasz (2011) *Resocjalizacja sprawcy jako celu wymiaru oraz wykonania kary pozbawienia wolności*, [w:] Tomasz Kalisz (red.), *Prawo karne wykonawcze w systemie nauk kryminologicznych. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Leszka Boguni*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 81–92.
- Kamiński, Tadeusz (2000) *Praca socjalna jako działalność zawodowa*, *Seminare* 16/2000, <http://www.seminare.pl/16/kaminski.htm> (dostęp 23.06.2017).
- Kamiński, Tadeusz (2004) *Praca socjalna i charytatywna*. Warszawa: Wydawnictwo UKSW.
- Kantowicz, Ewa (2005) *Praca socjalna w Europie. Inspiracje teoretyczne i standardy kształcenia*, Olsztyn: UWM.
- Krajewski, Krzysztof (2003) *Przestępczość i polityka karna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, *CPKiNP*, z. 1: 171–207.

- Krajewski, Krzysztof (2008) *Nowa kodyfikacja karna a polityka karna w Polsce w latach 1990–2005*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, rok XII, z. 1: 5–44.
- Latessa, Edward J., Christopher Lowenkamp (2006) *What Works in Reducing Recidivism?*, „University of St. Thomas Law Journal” 3: 521–535.
- Leff, Stephen S., Tracy Evian Waasdorp, Nicki R. Crick (2010) *A Review of Existing Relational Aggression Programs: Strengths, Limitations, and Future Directions*, „School Psychology Review” 39, nr 4: 508–535.
- Lernell, Leszek (1967) *Podstawy nauki polityki kryminalnej*, Warszawa: PWN.
- Lernell, Leszek (1975) *Czy kryzys represji karnej?*, „Problemy Prawa karnego” 1: 28–47.
- Lernell, Leszek (1975) *Rozważania o przestępstwie i karze na tle zagadnień współczesności*, Warszawa: PWN.
- Lipsey, Mark (1991) *Juvenile delinquency treatment: A meta-analytic inquiry into the variability of effects. Meta-analysis for explanation: A casebook*. New York: Russell Sage Foundation.
- Low, Sabina, Karin S. Frey, Callie J. Brockman (2010) *Gossip on the playground: Changes associated with universal intervention, retaliation beliefs, and supportive friends*, „School Psychology Review” 39: 536–551.
- Machel, Henryk (2003) *Pomoc społeczna i praca socjalna jako czynniki wspierające resocjalizację przestępców*, [w:] Krystyna Marzec-Holka (red.), *Pomoc społeczna, praca socjalna. Teoria i praktyka*, t. I, Bydgoszcz: Wydaw. Akademii Bydgoskiej, s. 159–166.
- Machel, Henryk (2003) *Więzienie jako instytucja karna i resocjalizacyjna*, Gdańsk: Arche.
- Machel, Henryk (2007) *Sens i bezsens resocjalizacji penitencjarnej — casus polski, Studium penitencjarno-pedagogiczne*, Kraków: Impuls.
- Majcherczyk, Andrzej (2006) *Programy resocjalizacji skazanych — głos w dyskusji o stanie i perspektywach więziennictwa*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego”, nr 52–53: 15–49.
- Marek, Andrzej (2009) *Recenzja książki Gintarasa Svedasa, Podstawy i tendencje polityki karnej w Republice Litewskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wileńskiego 2006, ss. 193, „Prokuratura i Prawo” 11–12: 127–131.
- Mc Guire, James (2000) *Defining correctional programs*, „Forum on Corrections Research” 12 (2): 5–9.
- Mc Guire, James, Philipp Priestley (1985) *Offending Behaviour: Skills and Stratagems for Going Straight*, London: Batsford.

- Mc Guire, James, Philipp Priestley (1995) *Reviewing "What Works": Past, Present and Future*, [w:] James Mc Guire (red.), *What Works: Reducing Re-offending: Guidelines from Research and Practice*, Chichester: Wiley, s. 3–34.
- Melezini, Mirosława (2007) *Represyjność polityki karnej w okresie obowiązywania nowej kodyfikacji karnej*, [w:] K. Krajewski (red.), *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin prof. Andrzeja Gaberle*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 487–494.
- Ostrov, Jamie M., Massetti, Greta M., Stauffacher, Kirstin, Godleski, Stephanie A., Hart, Katie C., Karch, M., et al. (2009). *An intervention for relational and physical aggression in early childhood: A preliminary study*, „Early Childhood Research Quarterly” 24: 15–28.
- Pawela, Stanisław (2007) *Prawo karne wykonawcze: Zarys wykładu*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Piasecki, Sylwester (2002) *Praca socjalna w więzieniu*, [w:] Jerzy Woźniak, *Duszpasterstwo więzienne w III Rzeczypospolitej*, Kraków: Wydawnictwo Księży Misjonarzy (ss. 293).
- Płatek, Monika (1992) *Labirynt więziennych stereotypów (Znaczenie Reguł Minimalnych Postępowania z Więźniami w Europejskich Reguł Więziennych dla procesu normalizacji)*, [w:] J. Kwaśniewski, A. Kojder (red.), *Między autonomią a kontrolą*, Warszawa: UW PTS, s. 168–186.
- Pol, Jan D. (2011) *Praca socjalna w polityce i resocjalizacji penitencjarnej*, [w:] Tadeusz Kamiński (red.), *Politologia, polityka społeczna, praca socjalna*, Warszawa: Wydawnictwo UKSW, s. 137–151.
- Politologia, polityka społeczna, praca socjalna* (2011) Tadeusz Kamiński (red.), Warszawa: Wyd. UKSW.
- Polityka społeczna* (2002) Adam Kurzynowski (red.), Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Polski system penitencjarny Ujęcie integralno-kulturowe* (2013) Paweł Szczepaniak (red.), Warszawa: Wyd. Forum Penitencjarne.
- Porowski, Michał, Andrzej Rzepliński (1986) *Granice reformy więziennictwa*, „Archiwum Kryminologii”, t. XIII: 14–34.
- Profilaktyka społeczna i resocjalizacja w nurtach inkluzji Doświadczenia, problemy, perspektywy międzynarodowe* (2013) B. Jezierska, A. Rejzner, P. Szczepaniak, A. Szcóćka (red.), Warszawa: IPSiR UW, Inst. Ped. UW.
- Przybylski, Roger (2008) *What Works. Effective Recidivism Reduction and Risk-Focused Prevention Programs*, Colorado Department of Public Safety.

- Pytka, Lesław (2005) *Pedagogika resocjalizacyjna, Wybrane zagadnienia teoretyczne, diagnostyczne i metodyczne*, Warszawa: Wydawnictwo: Akademia Pedagogiki Specjalnej.
- Pytka, Lesław (2013) *Wolność, dobrowolność i bezpieczeństwo*, [w:] P. Szczepaniak (red.), *Polski system penitencjarny. Ujęcie integralno-kulturowe*, Warszawa: Wyd. Forum Penitencjarne, s. 23–32.
- Rejzner, Andrzej (2013) *Polityka społeczna wobec dziecka i rodziny problemowej*, [w:] Barbara Jezierska, Andrzej Rejzner, Paweł Szczepaniak, Adam Szecówka (red.), *Profilaktyka społeczna i resocjalizacja w nurtach inkluzji. Doświadczenia, problemy, perspektywy międzynarodowe*, Warszawa: Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW; Instytut Pedagogiki Zakład Resocjalizacji UW.
- Rentzmann, William (1992) *Cornestones in a modern treatment philosophy: normalization, openness and responsibility*, „Prison Information Bulletin” 16: 13–19.
- Resocjalizacja instytucjonalna, perspektywy i zagrożenia* (2004) Franciszek Kozaczuk (red.), Rzeszów: Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Schneider, Hans J. (1992) *Zysk z przestępstwa*, Warszawa: Logos.
- Siemaszko, Andrzej (2001) *Kogo biją, komu kradną. Przestępczość nie rejestrowana w Polsce i na świecie*, Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Stańdo-Kawecka, Barbara (2000) *Prawne podstawy resocjalizacji*, Kraków: Zakamycze.
- Stańdo-Kawecka, Barbara (2010) *O koncepcji resocjalizacji w polskiej literaturze naukowej polemicznie*, „Probacja” 1: 108–124.
- Stępniań, Piotr (1998) *Wymiar sprawiedliwości i praca socjalna w krajach Europy Zachodniej*, Poznań: UAM.
- Stępniań, Piotr (2004) *Kryzys resocjalizacji penitencjarnej a praca socjalna*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego”, nr 44–45: 29–41.
- Surzykiewicz, Janusz (2013) *Profilaktyka agresji i przemocy — wybrane aspekty metodologiczne, empiryczne i metodyczne*, [w:] Barbara Jezierska, Andrzej Rejzner, Paweł Szczepaniak, Adam Szecówka (red.), *Profilaktyka społeczna i resocjalizacja w nurtach inkluzji. Doświadczenia, problemy, perspektywy międzynarodowe*, Warszawa: Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW; Instytut Pedagogiki Zakład Resocjalizacji UW, s. 209–253.
- Svedas, Gintaras (2006) *Podstawy i tendencje polityki karnej w Republice Litewskiej*, Wyd. Uniwersytetu Wileńskiego.
- Szczepaniak, Paweł (2008) *Oddziaływania penitencjarne na więźniów w świetle współczesnej pedagogiki i penitencjarystyki*, [w:] Zygmunt Jasiński, Andrzej Kurek, Grzegorz Widelak (red.), *W dziewięćdziesięciolecie polskiego więziennictwa. Księga jubileuszowa*, Opole: Uniwersytet Opolski, NSZZF i PW, s. 151–188.

- Szczepaniak, Paweł (2008) *Pedagogika penitencjarna — przegląd problemów*, [w:] J. Kwaśniewski (red.), *Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja*, Warszawa, IPSiR UW, s. 7–34.
- Szczepaniak, Paweł (2008) *Ustawa o Służbie Więziennej a model instytucji służącej readaptacji społecznej*, [w:] Wiesław Ambrozik, Henryk Machel, Piotr Stępniaik (red.), *Misja Służby Więziennej, a jej zadania wobec aktualnej polityki karnej i oczekiwań społecznych*, Poznań–Gdańsk–Warszawa–Kalisz, s. 301–310.
- Szczepaniak, Paweł (2011) *Konteksty pedagogiki penitencjarnej*, [w:] *Resocjalizacja Polska 2/2011*, Pedagogium WSNS: Wyd. Naukowe PWN, s. 109–131.
- Szczepaniak, Paweł (2003) *Kara pozbawienia wolności a wychowanie*, Warszawa–Kalisz: Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW.
- Szczepaniak, Paweł (2003) *Metodyczne aspekty oddziaływania na więźniów*, [w:] T. Bulenda, R. Musidłowski (red.), *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, Warszawa: Wyd. Instytut Spraw Publicznych, s. 250–273.
- Szczepaniak, Paweł (2004) *Aktualne problemy współpracy służb: socjalnej i penitencjarnej*, [w:] Wiesław Ambrozik, Piotr, Stępniaik (red.), *Służba więzienna wobec problemów resocjalizacji penitencjarnej*, Poznań–Warszawa–Kalisz: UAM, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Centralny Ośrodek. Szkolenia SW, s. 415–425.
- Szczepaniak, Paweł (2007) *Możliwości i problemy we współpracy służb: socjalnej i penitencjarnej*, [w:] A. Rejzner (red.), *Ćwiczenia z polityki społecznej*, Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych, s. 48–63.
- Szczepaniak, Paweł (2016) *Sprawiedliwość naprawcza w resocjalizacji więźniów*, Warszawa: IPSiR UW.
- Sztuka, Mariusz (2007) *Efektywność oddziaływań w zorientowanym korekcyjnie modelu instytucji penitencjarnej. Doświadczenia amerykańskie*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1: 313–326.
- Szymanowski, Teodor (1986) *Podstawowe kierunki rozwoju systemu penitencjarnego w Polsce*, „Archiwum Kryminologii”, t. XIII: 173–221.
- Szymanowski, Teodor (2000) *Kary orzekane przez sądy powszechne na podstawie kodeksów karnych z 1969 i 1997 r. (Wstępna analiza porównawcza)*, „PiP” 12: 35–51.
- Szymanowski, Teodor (2004) *Polityka karna i penitencjarna w Polsce w okresie przemian prawa karnego*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szymanowski, Teodor (2010) *Recydywa w Polsce. Zagadnienia prawa karnego, kryminologii i polityki karnej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szymanowski, Teodor (2012) *Przestępczość i polityka karna w Polsce w świetle faktów i opinii społeczeństwa w okresie transformacji*, Warszawa: Wolters Kluwer.

- Śliwowski, Jerzy (1982) *Prawo i polityka penitencjarna*, Warszawa: PWN.
- Taxman, Faye S., Meridith Thanner (2006) *Risk, Need, and Responsivity (RNR): It All Depends*, „*Crime & Delinquency*” 37 (4): 347–368.
- Tobis, Aleksander (1978) *Prawo penitencjarne i polityka penitencjarna*, Poznań: UAM.
- van Dijk, Jan, John van Kesteren, Paul Smit (2007) *Criminal Victimization in International Perspective. Key findings of the 2004–2005 ICVS and EU ICS*, Boom juridische uitgevers, Den Haag.
- Verlaan, Pierrette, Turmel, France (2010) *Development process and outcome evaluation of a program for raising awareness of indirect and relational aggression in elementary schools: A preliminary study*, „*School Psychology Review*” 39: 552–568.
- Wantuła, Halina (1997) *Abolicjonizm więzień — podejście racjonalne i humanistyczne. O karze pozbawienia wolności, o jej skutkach i możliwościach jej ograniczenia*, Kraków: Zeszyty Naukowe — Akademia Ekonomiczna.
- What works: Reducing Reoffending* (1995) James Mc Guire (red.), New York: John Wiley&Sons.
- Zoll, Andrzej (1994) *Założenia polityki karnej w projekcie kodeksu karnego, „PiP”* 5: 3–11.

TOMASZ PRZESŁAWSKI¹

Pozycja i funkcje polityki penitencjarnej w naukach o polityce publicznej

Zakres polityki penitencjarnej

Polityka penitencjarna stanowi część polityki państwa odnoszącej się do wykonywania kary pozbawienia wolności, oraz innych środków prowadzących do pozbawienia wolności, jako reakcji prawnej na naruszenie porządku prawnego. Granice polityki penitencjarnej ze względu na realizowaną przez nią funkcję oceną obowiązujących przepisów prawnych związane są z prawem penitencjarnym, chociaż się z nim nie pokrywają. Przedmiotem prawa są przepisy (normy) wyznaczające sposoby postępowania dla ich adresatów, przedmiotem polityki jest ocena prawidłowości wzorców tych postępowania z punktu widzenia zakładanych celów grupy rządzącej w państwie oraz efektywność przyjętych regulacji w osiągnięciu zamierzonych skutków. Zgodność zachowania adresatów ze wzorcem określonym w normie, nie musi oznaczać osiągnięcia zakładanych celów przez prawodawcę albo przewidywanego stopnia ich efektywności². Norma mo-

¹Dr hab. Tomasz Przesławski jest członkiem Zakładu Prawa i Polityki Penitencjarnej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: tomasz.przeslawski@gmail.com

²J. Kwaśniewski, Profilaktyka społeczna a strategie rozwiązywania problemów społecznych, [w:] Problemy społeczne oraz ich rozwiązywanie w społecznościach lokalnych, Zeszyty Nauko-

że być skuteczna co do partykularnego celu zgodności zachowania, ale być nieskuteczną z punktu widzenia dalszego celu społecznego. Obok oceny funkcjonowania przepisów prawnych, polityka penitencjarna wyznacza nowe nurty myślenia o więziennictwie lub postuluje zmiany w dotychczasowych liniach rozwoju kar i środków prowadzących do pozbawienia czy też ograniczenia wolności człowieka, jeśli tę sferę regulacji włączymy również do prawa penitencjarnego. Polityka penitencjarna wytyczając nowe kierunki działań, formułuje zręby norm przyszłościowych, na wzór norm programowych tyle, że często nie zapisanych jeszcze w żadnych aktach. W zależności więc od przyjętej definicji prawa penitencjarnego³ mamy szerszy lub węższy zakres polityki penitencjarnej (aspekt ocenny) ukierunkowanej w przyszłość (aspekt postulatyczny). Polityka penitencjarna w wymiarze prospektywnym przez prezentowanie ogólnych dyrektyw czy głoszenie określonych idei wyprzedza przepisy prawne postulując wprowadzanie ich zmian lub całkiem nowych regulacji, chociaż w wymiarze ocenym, może ograniczać się do zachowania dotychczasowego status quo. Bio-

we Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego 11/2007, s. 125–126, zwraca uwagę, że w polityce społecznej pomimo podejmowanych zabiegów w celu rozwiązania problemów społecznych, zdarza się, że są one nieskuteczne, a czasem przynoszą wręcz odwrotne rezultaty. Od strony pozytywnego działania prawa zagadnienie to porusza M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, PWN, Warszawa 1967, s. 11.

³ Część autorów ogranicza zakres prawa penitencjarnego do przepisów regulujących przymusową izolację osób w związku z popełnieniem przestępstwa, m.in. T. Szymanowski, *Polityka penitencjarna w Polsce współczesnej (w:) System Prawa Karnego, tom 1, Zagadnienia ogólne* pod. red. A. Marka, C. H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 266–267, S. Paweła, *Prawo karne wykonawcze. Zarys wykładu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 17, W. Świda, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 1970, s. 14. Szersze ujęcie spotykamy u S. Walczaka, *Prawo penitencjarne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1972, s. 12, J. Śliwowskiego, *Prawo i polityka penitencjarna*, PWN, Warszawa 1982, s. 18, A. Tobisa, UAM, Poznań 1978, s. 13. Niektórzy przedstawiciele nauki rozszerzają pojęcie prawa penitencjarnego na całość przepisów prawa karnego wykonawczego np. J. Bafia, *Zasady prawa i polityki penitencjarnej*, WUW, Warszawa 1988, s. 13, inni rezygnują z wytyczania ścisłej granicy pomiędzy prawem karno-wykonawczym a prawem penitencjarnym, por. M. Kuć, M. Gałązka, *Prawo karne wykonawcze*, Wydawnictwo Beck, Warszawa 2009, s. 7, S. Lelental, *Wykład prawa karnego wykonawczego z elementami polityki kryminalnej*, Łódź 1996, s. 18.

rać za punkt wyjścia w określeniu przedmiotu polityki penitencjarnej organizację warunków i procesu pozbawienia wolności w sensie odebrania człowiekowi możliwości fizycznego, swobodnego przemieszczania się, zaliczyć do niej należy kary i środki zbiorczo objęte pojęciem kary pozbawienia wolności, dla potrzeb k.k.w. (art. 242 § 3 k.k.w.), tymczasowe aresztowanie (art. 258 k.p.k.) oraz środek zabezpieczający o charakterze izolacyjnym (93a § 4 k.k.) bądź środek (choć tak nie nazwany), który od strony funkcjonalnej mu odpowiada (art. 25 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, Dz.U. 2014 r. poz. 24 ze zm., dalej: PostZabPsychU). Włączenie izolacyjnych środków zabezpieczających do polityki penitencjarnej bądź innych środków izolacyjnych, wydaje się uzasadnione tym, że w efekcie ich zastosowania odebrana wolność służy utrzymaniu porządku prawnego naruszonego czynem zabronionym (przestępstwem). Zasadniczym celem środków zabezpieczających jest zapobieżenie popełnieniu czynów zabronionych przez sprawcę (art. 93b § 1 k.k.). Oczywiście nierozłącznie z celem prewencyjnym związana jest funkcja ochronna, a więc ochrona społeczeństwa przed sprawcami czynów zabronionych. W założeniu zgodnym z zasadami humanitaryzmu, środki zabezpieczające poza celem prewencyjno-ochronnym mają pełnić funkcje terapeutyczne wobec osób co do których wymierzenie kary jest niemożliwe lub nie wystarczające. W szerszym zakresie środki zabezpieczające pełnią też funkcje ogólnoprewencyjne. Taki kształt prawa penitencjarnego, który obejmował zarówno wykonywanie kary pozbawienia wolności, jak i środków zabezpieczających, został przeniesiony z włoskiej nauki prawa do polskiej doktryny za sprawą J. Śliwowskiego w latach 30-tych XX w.⁴ W późniejszym okresie definicje prawa penitencjarnego bądź to ograniczały się do kary pozbawienia wolności bądź to poszerzały się o inne kary i środki związane z pozbawieniem wolności, czy też otwierały się na dalsze przejawy ograniczenia wolności. Etymologicznie nazwa prawa penitencjarnego związana jest z łacińskim terminem „po-

⁴J. Śliwowski, Narodziny prawa penitencjarnego, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1934, nr 44 i 45, s. 650–651.

enitentia”, który oznaczał pokutę kościelną stanowiącą formę ekspiacji (za-dośćuczynienia) za uczynione zło, w różnych formach (w pierwszych wiekach chrześcijaństwa przede wszystkim przez wyłączenie lapsi (upadłych) z uczestnictwa ze wspólnej modlitwy wiernych), dzięki którym grzesznik uzyskiwał możliwość poprawy swojego życia i osiągnięcia zbawienia. Jedną z cięższych form pokutnych znanych już z postanowień konstytucji Soboru Laterańskiego IV (początek XIII w.) stanowiło zamknięcie w klasztorze o surowej dyscyplinie⁵. Idea osamotnienia w celi klasztornej dla odbycia pokuty (*detrusio in monasterium*) miała istotny wpływ w tworzeniu się później pierwszych form więziennictwa celkowego w Europie i w Stanach Zjednoczonych. Poprawa religijna więźnia charakterystyczna dla umoralnienia klasztornego zostaje włączona do wykonywania kary pozbawienia wolności. Widoczne jest to szczególnie na kontynencie w domach poprawy i domach pracy przymusowej oraz amerykańskim modelu tzw. celi pensylwańskiej stworzonej na podstawie nauki religijnej kwaków filadelfijskich⁶. Z czasem cele poprawcze pokuty zostały przeniesione do prawa świeckiego, z pominięciem motywów religijnych, tak, że współcześnie nazwa prawa penitencjarnego nie odpowiada już genezie jej powstania. Odziaływania religijne, pomimo laickiego charakteru celów kary pozbawienia wolności, w praktyce penitencjarnej do dzisiaj, są istotnym czynnikiem w kształtowaniu się prospołecznych postaw więźniów⁷. Prawo penitencjarne w szerszym ujęciu poza karą pozbawienia wolności i środkami skutkującymi pozbawieniem wolności, obejmuje także wykonywanie sankcji nieizolacyjnych, których treść związana jest z różnymi postaciami ograniczenia

⁵ Sobór Laterański IV, [w:] Dokumenty Soborów Powszechnych, tekst grecki, łaciński i polski, t. 2, Konstantynopol IV, Lateran I, Lateran II, Lateran III, Lateran IV, Lyon I, Lyon II, Vienne (869–1312), układ i oprac. A. Baron, H. Pietras, WAM, Kraków 2004, s. 261, 309.

⁶ L. Rabinowicz, Podstawy nauki o więziennictwie, Gebethner i Wolff, Warszawa 1933, s. 34–35.

⁷ W starszej literaturze podkreśla się wychowawczą funkcję kary w odróżnieniu od skruchy i pokuty. Por. S. Pławski, Prawo penitencjarne, PWN, Warszawa 1968, s. 10. Obecnie wskazuje się słusznie, że skrucha jest integralnym elementem prawdziwej przemiany postawy więźnia. Por. Ks. T. Guz, Filozoficzna analiza istoty i celów systemu penitencjarnego według Jana Pawła II, [w:] Nauczanie Papieża Jana Pawła II do więźniów i służb penitencjarnych, Towarzystwo Naukowe KUL, pod red. J. Świtka, M. Kuć, Lublin 2006, s. 77.

wolności. W tej kategorii mieści się, niezależnie od używanej nazwy, realizacja kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (art. 43c § 1 k.k.w.), a także kara ograniczenia wolności (art. 34 k.k.), oraz stosowanie środków probacyjnych (art. 69 k.k., 77 k.k.). W niniejszym opracowaniu uwagi do polityki penitencjarnej w ścisłym znaczeniu, można odnosić również do kar i środków ograniczających wolność. Wskazując na politykę penitencjarną jako działalność państwa podkreślić wypada, po pierwsze rozbieżności w określeniu samego pojęcia polityki, po drugie okoliczność, że w przypadku więziennictwa polskiego, chodzi całkowicie o organizację państwową.

Pojęcie polityki penitencjarnej

Pojęcie polityki nie ma w nauce jednoznacznego określenia, to samo zresztą można powiedzieć o transponowanym ze świata anglosaskiego pojęciu polityki publicznej (*public policy*)⁸. Dla potrzeb tego opracowania przyjęte zostaje, że polityką jest działanie każdej organizacji w celu realizacji zakładanych celów za pomocą określonych środków⁹. W przypadku rozpatrywanej polityki penitencjarnej, chodzi o organizację państwową, której celem jest zarządzanie wykonywaniem kary pozbawienia wolności i innymi środkami, które odbierają całkowicie lub częściowo w jakimś zakresie wolność osobistą w następstwie popełnionych czynów zabronionych. Oczywiście w tym ogólnym zadaniu organizowania kar i środków związanych z odebraniem człowiekowi wolności lub jej ograniczeniem, kryją się dalsze cele szczegółowe, które uzasadniają potrzebę stosowania w ogóle sankcji danego rodzaju. Znajdują się tutaj racjonalizacje typu utylitarne-go: aby zapobiec popełnieniu przestępstwa przez dotychczasowego lub potencjalnego sprawcę, utwierdzać postawy prospołeczne, chronić społeczeń-

⁸ A. Zybala, O lepszą jakość polityk publicznych, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie nr 127/2012, s. 3.

⁹ K. Opałek, Zagadnienie teorii prawa i teorii polityki, PWN, Warszawa 1983, s. 252

stwo przed sprawcą czynu zabronionego, resocjalizować skazanego, skompensować krzywdy wyrządzone przez sprawcę, czy też typu retributywnego (jak przyjmuje się w terminologii prawnokarnej chociaż jest ona nieściśła) aby poprzez dolegliwość osobistą odpłacić przestępcy za wyrządzone zło¹⁰. Odrębne uzasadnienie dotyczy środków zapobiegawczych i zabezpieczających. Tymczasowe aresztowanie z jednej strony stanowi środek, którego podstawowym celem jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania karnego (art. 258 § 1–2 k.p.k.) z drugiej, wyjątkowo przy ciężkich przestępstwach, pełni funkcję prewencyjną i ochronną art. 258 § 3 k.p.k.). Gdy chodzi o środki zabezpieczające, potrzeba ich stosowania ma charakter prewencyjno-ochronny, przy czym pobyt w zakładzie psychiatrycznym (art. 93a § 1 pkt 4 k.k.) może być orzeczony jedynie, aby zapobiec ponownemu popełnieniu przez sprawcę czynu zabronionego o znacznej społecznej szkodliwości (art. 93b § 1 zd. 2 k.k.). Wskazując na prewencyjny cel środków zabezpieczających, zauważyć należy, że realizowany jest on nie tylko przez fizyczne uniemożliwienie popełnienia czynu zabronionego, ale wyeliminowanie w procesie leczenia, o ile jest to możliwe, tych właściwości sprawcy, które w przyszłości mogą być przyczyną niezgodnych z prawem zachowań. W podobny sposób uregulowana jest funkcja środka przewidzianego w art. 25 i n. PostZabPsychU polegającego na umieszczeniu osoby stwarzającej zagrożenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym, tyle że eksponowany jest w pierwszej kolejności aspekt leczniczy. Postępowanie terapeutyczne realizowane jest jednak w warunkach izolacji, a więc obok funkcji leczniczej podobnie jak w przypadku środków zabezpieczających wykonywana jest funkcja prewencyjno-ochronna.

Współcześnie wszystkie te wątki prewencyjne, zabezpieczające, ochronne, kompensacyjne, resocjalizacyjne, powinny być w polityce penitencjarnej uwzględniane kompleksowo. Polityka powinna zmierzać do takiego modelu sprawiedliwości, w którym skutki zastosowanej sankcji istotne są dla spraw-

¹⁰F. Ciepły, O dowartościowanie retributywnej racjonalizacji kary, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga jubileuszowa ku czci Profesor Alicji Grześkowiak*, pod red. A. Dębiński, M. Gałązka, R.G. Hałas, K. Wiak, Lublin 2006, s. 232.

cy, pokrzywdzonego i społeczeństwa, i wyznaczać, tam gdzie jest to możliwe, rozwiązania korzystne zarówno na płaszczyźnie zindywidualizowanej jak i społecznej.

W polityce penitencjarnej poza dążeniem do realizacji celów wyznaczonych dla działalności penitencjarnej (aspekt teleologiczny) wynikających z przepisów ustawowych dla kar i środków objętym zakresem tego pojęcia, ważne jest stanowienie przepisów prawa penitencjarnego (aspekt legislacyjny), stosowanie tych przepisów przez wykonawców, poddanie się prawu przez osoby co do których sankcje są stosowane (aspekt przestrzegania prawa) oraz skuteczności dobranych środków do osiągnięcia celów (aspekt prakseologiczny)¹¹.

Polityka ustawodawcza w zakresie penitencjarystyki jest częścią polityki prawa¹² zajmującą się naukowo oceną obowiązujących norm prawnych jak i przewidywaniem skutków wprowadzania przepisów prawnych w dziedzinie kary pozbawienia wolności i innych środków prowadzących do pozbawienia wolności. Ze względu na coraz bardziej ściślejszą współpracę państw członkowskich Unii Europejskiej, także w sprawach karnych, polityka penitencjarna staje się częścią polityki europejskiej. Polityka penitencjarna w obszarze wykonywania prawa penitencjarnego, powinna wytyczać kierunki działań na podstawie ocen dotyczących zgodności działania organów postępowania wykonawczego z zasadami prawa karnego wykonawczego oraz efektywności funkcjonowania instytucji penitencjarnych w wymiarze organizacji aparatu wykonawczego kar i środków izolacyjnych jak i zachowań osób pozbawionych wolności podlegających władzy zarządzającej uwięzieniem. W polityce stanowienia i wykonywania prawa penitencjarnego ważne jest uwzględnienie standardów międzynarodowych oraz prawa europejskiego organizacji międzynarodowych wykraczających również poza obszar kompetencji Unii Europejskiej.

¹¹ A. Tobis, *Prawo penitencjarne i polityka penitencjarna*, UAM, Poznań 1978, s. 16, J. Bafia, *Zasady prawa i polityki penitencjarnej*, WUW, Warszawa 1988, s. 16.

¹² L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, PWN, Warszawa 1959, s. 13–14, A. Podgórecki, *Zasady socjotechniki*, Warszawa 1966, s. 61.

Polityka penitencyjna jako polityka publiczna

Polityka penitencyjna rozpatrywana z perspektywy polityki publicznej, poza kierunkowymi decyzjami politycznymi, programem ich realizacji i zakładanymi efektami społecznymi, winna w szerszym zakresie mieć na względzie dobro wspólne, tj. szukać rozwiązań z korzyścią dla całego społeczeństwa, w tym także z korzyścią dla osób pozbawionych wolności, na zasadzie społecznej dyskusji, w której mogą brać udział nie tylko czynniki polityczne, ale również różne grupy społeczne (np. organizacje trzeciego sektora, przedsiębiorcy, przedstawiciele nauki, czy też wszyscy obywatele w ramach badań opinii publicznej). Wskazując na politykę penitencyjną jako proces decyzyjny grupy rządzącej w ramach organizacji państwowej (organizacji państwowej, społeczeństwa) podkreśla się, że wszelkie działania dotyczące osób pozbawionych wolności, ostatecznie służyć mają interesowi publicznemu. Organizacja wykonania kary pozbawienia wolności i środków izolacyjnych służyć ma dobru publicznemu jakim jest utrzymanie porządku i bezpieczeństwa społecznego. Polityka publiczna w swoich założeniach teoretycznych, kładzie nacisk na większe zaangażowanie szerszej grupy podmiotów¹³ zarówno na poziomie ustalenia ram dla działalności w danej dziedzinie jak i jej realizacji przez aparat państwowy.

Prywatyzacja więziennictwa

Zagadnieniem polityki penitencyjnej w kontekście realizacji interesu publicznego w tej sferze działalności państwa, jest ustosunkowanie się do nurtów prywatyzacyjnych więziennictwa występujących na świecie. Najdalej posuniętym modelem prywatyzacyjnym byłoby przesunięcie dotychczasowo-

¹³R. Szarfenberg, *Polityka publiczna — krótkie wprowadzenie*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 5, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/polityka_publiczna.pdf, J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie publiczne”, nr 01/2007, s. 51.

wego zadania publicznego jakim jest organizacja procesu wykonywania kary i środków izolacyjnych na podmioty prywatne, które działałyby już nie w interesie publicznym, ale wyłącznie w swoim własnym¹⁴. Historia więzień prywatnych, sięga jeszcze czasów XVI wiecznej Europy, w której miejsca zamknięcia, w postaci lochów usytuowanych przy każdym zamku, traktowane były nie jako miejsca odbywania kary w naszym rozumieniu, ale służyły do wolnie długiemu przetrzymywaniu, znajdujących się w nich jeńców wojennych, niewypłacalnych dłużników, czy sprawców oczekujących na osądzenie lub wykonanie wyroku przez lokalnego władcę¹⁵. Z dzisiejszej perspektywy te przejawy prywatnego uwięzienia traktowane są jako pewien etap w rozwoju kary pozbawienia wolności. Historia prywatyzacji więziennictwa w rozumieniu zbliżonym do dzisiejszego ujmowania tej instytucji, rozpoczyna się w Stanach Zjednoczonych XIX w. Początkowo chodziło o zaangażowanie kapitału pochodzącego z pracy więźniów, który pokrywał koszty utrzymania więzienia przez Państwo. Więźniowie zmuszani byli do ciężkiej pracy często na rzecz prywatnych przedsiębiorców¹⁶, a więzienia w ocenie ówczesnych obserwatorów przypominały bardziej olbrzymie fabryki, wznoszone rękoma uwięzionych niż zakłady karne. Sytuacja ta wywoływała sprzeciw na rynku pracy, ze względu na łamanie zasad sprawiedliwej konkurencji¹⁷. Współcześnie prywatyzacja zadań penitencjarnych tam gdzie ona następuje, ma charakter częściowy. Prywatyzacja ogranicza się bądź do administracji służby, która w całości lub tylko w pewnym zakresie stanowi personel podlegający podmiotowi prywatnemu, bądź odnosi się zarówno do administracji penitencjarnej jak i infrastruktury więziennej. W warunkach polskich, szcze-

¹⁴ Na temat prywatyzacji całościowej i częściowej zadań publicznych por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 122.

¹⁵ W. Makowski, *Podstawy filozofii prawa karnego*, tom 1, E. Wende i Spółka, Warszawa 1917, s. 313.

¹⁶ T.L. Krawczyk, *Prywatne więzienia, tak czy nie ? Zeszyty Naukowe „Ius et Lex”, zeszyt nr 1*, Warszawa, s. 15.

¹⁷ A. Moldenhawer, *O przeprowadzeniu odosobnienia w zakładach więziennych, Część pierwsza*, W Drukarni Ign. Krokoszyńskiego, Warszawa 1866, s. 101–102, J.U. Niemcewicz, *O więzieniach publicznych czyli Domach pokuty rzecz krótka*, N. Glücksberg w Krzemieńcu, Warszawa 1818 s. 31.

gólnie w okresie strukturalnego przeludnienia więzień, pojawiały się spekulacje w mediach, co do możliwości przejęcia administracji więziennictwa przez sektor prywatny. Pomysł na prywatyzację więziennictwa w Polsce nie został poparty przez ośrodki decyzyjne władzy. W polskiej polityce penitencjarnej słusznie przyjmuje się, że organizacja wykonania kary pozbawienia wolności przynależy do władzy państwowej, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Przeniesienie administracji wykonania kary i innych środków izolacyjnych na rzecz podmiotów prywatnych, poza wątpliwościami natury etycznej¹⁸, niebezpieczeństwem osłabienia gwarancji praworządności w tym zagrożeniem korupcją, czy ograniczeniem praw więźniów, wymusiłoby ostatecznie przeorientowanie procesu wykonawczego przede wszystkim do ochrony, z pominięciem ideału resocjalizacyjnego. Prywatny przedsiębiorca zainteresowany jest przede wszystkim własnym interesem, a więc zrealizowaniem zadania izolacyjnego, za które czerpie korzyści, w mniejszym natomiast zakresie albo w ogóle nie musi być zainteresowany podejmowaniem oddziaływań, przynoszących jakiegokolwiek pozytywne skutki w przyszłości. Wręcz przeciwnie, im więcej nieudanych powrotów dotychczasowych więźniów do społeczeństwa, tym większy zysk z ponownie przyjętych i podejmowania kolejnych zadań ochronnych. Paradoksalnie taki system w ogólnym rozrachunku osłabia a nie wzmacnia interes społeczny jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ogółu obywateli. Podobny stan można zaobserwować także w innych sferach życia społecznego, w których państwo zrezygnowało z realnych narzędzi wpływania na rzeczywistość. W przypadku wystąpienia sytuacji konfliktowej obywatel poddany zostaje ogromnej presji ze strony organizacji komercyjnych (m.in. bankowych, ubezpieczeniowych, handlowych), w zderzeniu z którymi ma niewielkie szanse na ochronę swojego interesu, jeżeli nie uzyska realnego wsparcia ze strony instytucji publicznych.

¹⁸ W. Zalewski, Prywatne więzienie-szanse i zagrożenia, [w:] Misja Służby Więziennej a jej zadania wobec aktualnej polityki karnej i oczekiwań społecznych, IV Polski Kongres Penitencjarny, pod red. W. Ambrozika, H. Machela, P. Stępniaaka, UAM, UG, CZSW, COSSW, Poznań, Gdańsk, Warszawa, Kalisz, 2008, s. 93.

Polityka penitencjarna jako rezultat stosunków międzynarodowych

Prawo państwa do karania stanowi atrybut suwerennej władzy państwowej. We współczesnym świecie ta niezależność w wykonywaniu kary, limitowana jest przez liczne umowy międzynarodowe oraz regulacje mające charakter zobowiązań moralnych wobec wspólnoty międzynarodowej w obszarze metod i sposobów uwięzienia oraz zasad wykonywania kary i innych środków izolacyjnych. Na sposób obchodzenia się z uwięzionymi wpływ posiada również międzynarodowa opinia publiczna, której krytyka jest w stanie zmienić niektóre decyzje władz ze względu na wizerunek państwa, przekładający się na utratę korzyści gospodarczych czy politycznych. Znane są powszechnie przypadki apeli przedstawicieli rządów, czy świata kultury, wstawiających się za konkretnymi osobami, których warunki uwięzienia oraz sposób karania wywołują międzynarodowy sprzeciw wobec rażącej niehumanitarności. Upodmiotowienie więźnia jest rezultatem długiego procesu humanizacji wykonywania kary, w niektórych częściach świata niestety jeszcze nie zakończonego, którego ideą jest uznanie, że więzień jest istotą nam współrodzajową, zachowuje swoją godność i nie może być przedmiotem dowolnego postępowania ze strony aparatu wykonawczego. Problematyka godności człowieka znajduje się zarówno w aktach międzynarodowych nie należących do prawa traktowego jak i w konwencjach, których postanowienia sankcjonowane są wobec państwa — stron w razie ich nie przestrzegania. W pierwszej grupie wymienić należy przede wszystkim Wzorcowe reguły minimalne Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące postępowania z więźniami (Reguły Nelsona Mandeli) przyjęte 17 grudnia 2015 r. podczas 70-tej sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w rezolucji 70/175¹⁹, czy też rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/111

¹⁹ Wzorcowe Reguły Minimalne Postępowania z Więźniami, zostały po raz pierwszy przyjęte w Genewie w 1955 r. przez Pierwszy Kongres Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania ze Sprawcami Przestępstw i zaaprobowanych przez Radę Gospodarczą i Społeczną w rezolucji 663C (XXIV) z dnia 31 lipca 1957 r. oraz 2076 (LXII) z dnia 13 maja 1977 r.

z dnia 14 grudnia 1990 r. o Podstawowych zasadach traktowania więźniów. Równolegle, obok aktów o zasięgu ogólnoprawowym afirmujących poszanowanie wartości osoby, ustanawiane są dokumenty regionalne, w naszym kręgu kulturowym, przede wszystkim liczne rekomendacje i rezolucje Komitetu Ministrów Rady Europy. Do najważniejszych z nich należą Europejskie Reguły Więzienne zawarte w zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2006)2 do państw członkowskich Rady Europy, przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952 posiedzeniu delegatów. W sferze prawa traktatowego mającego wpływ na polską politykę penitencjarną wymienić należy szczególnie Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167), Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzoną 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.), Europejską konwencję o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu z dnia 26 listopada 1987 r. (Dz.U. 1995 Nr 46, poz. 238), Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanicznego lub poniżającego traktowania albo karania z dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. 1989 Nr 63, poz. 378). W polityce penitencjarnej powinny być uwzględniane reguły postępowania z więźniami, które wypracowane zostały przez organy europejskie realizujące postanowienia powołanych umów międzynarodowych. Wymienić tutaj należy przede wszystkim orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zalecenia Komitetu Przeciwko Torturom (CAT) oraz Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanicznemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). Obok regulacji europejskich organizacji międzynarodowych, istotny wpływ na sposób funkcjonowania więziennictwa ma porządek prawny Unii Europejskiej (prawo europejskie sensu stricto), który podobnie jak wspomniane konwencje, deklaruje poszanowanie wartości jednostki ludzkiej. Odniesienie do wartości poszanowania godności ludzkiej znajduje się już w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE. C Nr 202, str. 13 z dnia 7 czerwca 2016 r., wersja skonsolidowana). W zakresie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych określonych w Tytule V rozdziale 4 i 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE. C Nr 202, str. 47 z dnia 7 czerwca 2016 r., wersja skonsolidowana)

przewidziane jest m.in. przyjmowanie „środków mających na celu ułatwienie współpracy między organami sądowymi lub równoważnymi organami Państw Członkowskich w ramach [...] wykonywania orzeczeń” (art. 82 ust. 1 lit. d TFUE).

Instytucje unijne mogą realizować współpracę w obszarze postępowań wykonawczych przez wydawanie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Przykładem takiej współpracy, mającej istotne znaczenie dla miejsca odbywania kar pozbawienia wolności i innych środków izolacyjnych, jest decyzja ramowa Rady UE 2008/909/WSiSW z 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności — w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 327 z dnia 5 grudnia 2008 r., str. 27). Państwa członkowskie na wykonanie decyzji ramowej miały czas do dnia 5 grudnia 2011 r., jednak w stosunku do Polski przewidziano odstępstwo w postaci odroczenia wykonania tego aktu na okres 5 lat (pkt 11 preambuły powołanej decyzji). Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy były praktyczne i materialne konsekwencje „przekazywania obywateli polskich skazanych w innych państwach członkowskich, szczególnie w świetle zwiększonej mobilności obywateli polskich na terenie Unii”. Postanowienia decyzji ramowej Rady UE 2008/909/WSiSW z 27 listopada 2008 zostały implementowane do polskiego systemu prawnego w drodze ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. Nr 240, poz. 1430), która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Na mocy wymienionej ustawy dodano do przepisów Kodeksu postępowania karnego rozdziały 66f–66g. Z kolei na podstawie przepisu intertemporalnego art. 4 ust. 2 wspomnianej ustawy, przekazanie skazanego bez jego zgody do innego państwa członkowskiego, którego jest obywatelem w celu wykonania w tym państwie kary pozbawienia wolności, stało się możliwe dopiero w stosunku do orzeczeń wydawanych po dniu 5 grudnia 2016 r. Należy na marginesie zauważyć, że alarmistyczne doniesienia prasowe na temat konieczności przyjmowania tysięcy nowych więźniów do polskich zakładów karnych ze względu na wymienioną decyzję ramową Rady UE było bezzasadne, jednak miało ten pozytywny aspekt, że więziennictwo wykorzystało tę sytuację dla polep-

szenia swojej sytuacji zarówno w obszarze finansowym jak i infrastrukturalnym.

Niezależnie od regulacji międzynarodowych odnoszących się do praw podmiotowych, które służą ochronie podstawowych wartości ludzkich, w polityce penitencjarnej odgrywają też pewną rolę porozumienia międzynarodowe w przedmiocie organizacji samego więziennictwa. Umowy te podpisywane są na różnych szczeblach struktury organizacyjnej Służby Więziennej, i stanowią wyraz realizacji zadania ustawowego w postaci „współdziałania z odpowiednimi formacjami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych (art. 2 ust. 2 pkt 8 ustawy o Służbie Więziennej z dnia 9 kwietnia 2010 r. tj. z dnia 24 lutego 2017 r. Dz.U. z 2017 r. poz. 631, dalej: „u.s.w.”).

Dotychczas podpisano kilkadziesiąt umów o współpracy międzynarodowej z jednostkami organizacyjnymi obcych służb w ramach których następuje wymiana doświadczeń z działalności innych systemów penitencjarnych na świecie, a co za tym idzie możliwość poznania i wykorzystywania nowych wzorców, dla lepszej skuteczności wykonywania zadań publicznych przez polskie więziennictwo. Współpraca międzynarodowa pomiędzy służbami, stanowi kreatywny czynnik polityki penitencjarnej, dla inicjowania i wdrażania w polskim systemie nowoczesnych rozwiązań dla instytucji penitencjarnych obejmujących zagadnienia ochrony, oddziaływań penitencjarnych, czy szkoleń kadr więźnienników.

Podmioty polityki penitencjarnej w Polsce

Zgodnie z porządkiem konstytucyjnym prowadzenie polityki wewnętrznej państwa, w tym polityki penitencjarnej, należy do kompetencji Rady Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP). Polityka ta kształtowana jest w postaci procesu stanowienia przepisów prawa jak i kierownictwa organizacyjnego. W pierwszej grupie chodzi o stanowienie rozporządzeń do ustaw, przede wszystkim do kodeksu karnego wykonawczego z dnia 6 czerwca 1997 r., dalej „k.k.w.” (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 665) oraz u.s.w. Aktualnie jest

jedna delegacja ustawowa dla Rady Ministrów w k.k.w. (art. 129 k.k.w.) oraz trzy w u.s.w. dotyczące organizacji służby (art. 56 ust. 4, art. 31 ust. 2 u.s.w.), jak i organizacji osób pozbawionych wolności i innych osób trzecich (art. 18 ust. 7 u.s.w.). Podkreślając kompetencje Rady Ministrów w zakresie polityki legislacyjnej, należy mieć jednak na uwadze, że polityka prawa jest częścią polityki państwa i stanowi przede wszystkim domenę parlamentu. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych, w rozpatrywanym przypadku do Sejmu i Senatu sprawujących władzę ustawodawczą w postaci stanowienia ustaw także z obszaru penitencjarystyki (art. 146 ust. 2 w zw. z art. 95 Konstytucji RP).

Rada Ministrów, obok kompetencji legislacyjnych, sprawuje kierownictwo nad administracją rządową w szczególności poprzez koordynowanie i kontrolowanie — pracą organów administracji rządowej (w kontekście polityki penitencjarnej, działaniami Ministra Sprawiedliwości) oraz zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego (art. 146 ust. 3, ust. 4 pkt 3, 7 Konstytucji RP).

Jeśli polityka penitencjarna w postaci procesu prawodawczego oraz ustanawiania ogólnych kierunków działalności państwa w obszarze wykonywania kary pozbawienia wolności i innych środków izolacyjnych kształtowana jest na poziomie najwyższych organów władzy publicznej, zarówno władzy wykonawczej (Rady Ministrów) jak i ustawodawczej (Sejm i Senat), to pozostałe organy aparatu państwowego jak i inne podmioty uczestniczą w tej polityce na zasadzie realizacji postanowień przepisów prawa oraz podążania w swych praktycznych działaniach do wyznaczonych celów przez najwyższe czynniki polityczne. Pozostaje kwestią otwartą, na ile zarówno na poziomie podejmowania decyzji politycznych, które przesądziły o określonym kształcie prawa oraz kierunku działań państwa, jak również na poziomie wykonywania tej polityki mają wpływ inne podmioty spoza struktury organizacyjnej państwa. W procesie decyzyjnym (przede wszystkim legislacyjnym) Rada Ministrów, poza zasięgiem opinii o projektach aktów prawnych przez zainteresowane podmioty, prowadzi również konsultacje publiczne, które służą wypowiedzeniu się wszystkim zainteresowanym. Wymóg konsultacji publicznych regulowany jest w § 31–52 uchwały nr 190 Rady Ministrów — Regulaminie Pracy Rady Ministrów z dnia 11 października 2016 r. (tj. M.P.

poz. 1006 ze zm.). Podobną rolę pełni wysłuchanie publiczne przed komisją sejmową uregulowane w art. 70a–70i Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (tj. M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.).

Realizowanie polityki penitencjarnej rozpoczyna się na poziomie naczelnych organów państwa: Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów przede wszystkim Ministra Sprawiedliwości. Do kompetencji Prezesa Rady Ministrów z punktu widzenia omawianej problematyki należy wykonywanie polityki Rady Ministrów i określenia sposobów jej wykonywania, koordynowania i kontrolowania pracy członków Rady Ministrów (art. 148 pkt 3–5 Konstytucji RP), wydawanie aktów prawotwórczych w postaci rozporządzeń (art. 39 § 2, art. 40 § 4 k.k.w.), oraz zajmowanie się sprawami organizacyjnymi w zakresie tworzenia organów związanych m.in. z wykonywaniem kary pozbawienia wolności (art. 39 § 1, art. 40 § 1 k.k.w.). W obszarze organizacji służby Prezes Rady Ministrów ma kompetencje do powoływania i odwoływania Dyrektora Generalnego SW (art. 64 ust. 1 u.s.w.).

Minister jest zobowiązany do realizowania polityki ustalonej przez Radę Ministrów, na kształt której w zakresie swojego działania ma zasadniczy wpływ wcześniej, gdyż inicjuje i opracowuje politykę Rządu zgodnie z art. 7 ustawy o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 392).

Jako organ wykonawczy pełni pierwszoplanową rolę w wykonywaniu polityki penitencjarnej zarówno w organizacji aparatu wykonawczego jak i zarządzaniu osobami pozbawionymi wolności, czy to w postaci aktów kierownictwa wewnętrznego w formie zarządzeń, poleceń, wytycznych, czy decyzjach administracyjnych, gdy działa jak organ odwoławczy zgodnie z art. 218 ust. 2 u.s.w. czy wreszcie przez stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących. Dział administracji rządowej „sprawiedliwość” w art. 24 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 ustawy o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 888) obejmuje m.in. sprawy wykonywania kar i sprawy pomocy postpenitencjarnej, a w zakresie organizacyjnym przewiduje podległość Ministrowi Sprawiedliwości Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Ten rodzaj zależności organizacyjnej w szerszym zakresie, bo rozciągający się aż na całą strukturę organizacyjną Służby Więziennej określony jest w art. 1 u.s.w.

Minister Sprawiedliwości kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia, których przedmiotem jest organizacja funkcjonariuszy SW, jak i uwięzionych. Przykładowo do pierwszej grupy należą: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 czerwca 2010 r. w sprawie znaku graficznego Służby Więziennej (Dz.U. Nr 121, poz. 815), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28 października 2010 r. w sprawie legitymacji służbowej funkcjonariusza Służby Więziennej (Dz.U. Nr 212, poz. 1394), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 listopada 2010 r. w sprawie uzbrojenia Służby Więziennej oraz rodzajów broni i środków ochrony stosowanych przez jej funkcjonariuszy w czasie pełnienia obowiązków służbowych (tj. Dz.U. z 2014, poz. 874). W drugiej grupie wskazać można rozporządzenia wydawane na podstawie art. 249 k.k.w., np. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz.U. poz. 2290). Niektóre rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości są wydawane przez niego w porozumieniu z innymi ministrami, np. z Ministrem Obrony Narodowej, gdy chodzi o regulamin organizacyjno-porządkowy wykonywania kary aresztu wojskowego (Dz.U. z 2003, Nr 152 poz. 1498), czy też ministrem właściwym do spraw zdrowia odnośnie warunków i sposobów zaopatrywania osób pozbawionych wolności m.in. w protezy i przedmioty ortopedyczne (Dz.U. z 2003 Nr 204 poz. 1986).

Politykę penitencjarną realizują organy postępowania wykonawczego: sądy, sędziowie penitencjarni, Dyrektor Generalny Służby Więziennej, dyrektor okręgowy Służby Więziennej, dyrektor zakładu karnego, aresztu śledczego, osoby kierujące innymi zakładami przewidzianymi w przepisach prawa karnego wykonawczego (wykonującymi środki zabezpieczające), komisja penitencjarna, sądowy kurator zawodowy (art. 2 k.k.w.). Wpływ na politykę penitencjarną mają również: prokurator, Rada Polityki Penitencjarnej, Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, rady terenowe do spraw społecznej readaptacji i pomocy skazanym (choć nie stanowią organów wykonawczych), a także społeczeństwo chociażby poprzez zaangażowanie przedsiębiorców w tworzenie miejsc pracy dla więźniów, czy organizacje i osoby, które uczestniczą w wykonywaniu kary pozbawienia wol-

ności lub wspierają więźniów po opuszczeniu przez nich jednostek penitencjarnych.

Kierunki polityki penitencjarnej

Najważniejszym ogniwem aparatu wykonania kary pozbawienia wolności i innych środków izolacyjnych jest Służba Więzienna. W polityce penitencjarnej ta wyspecjalizowana formacja jest podstawowym narzędziem do osiągnięcia celów kary pozbawienia wolności i innych środków prowadzących do odebrania wolności. Z natury rzeczy polityka penitencjarna ukierunkowana jest na zadania Służby Więziennej, które szczegółowo wymienione w art. 2 ust. 2 u.s.w. oscylują wokół wykonania powołanej kary i środków. Znajdują się tutaj kierunki oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, zasady postępowania z więźniami, wymogi zapewnienia bezpieczeństwa zarówno dla społeczeństwa jak i miejsc wykonywania kary (środka). Polityka penitencjarna obejmuje również zadania organizacyjne dla samej służby, niewymienione w art. 2 u.s.w., a więc utrzymanie kadry, zapewnienie środków finansowych, modernizacja infrastruktury więziennej. Przed polityką penitencjarną powstają współcześnie ważne problemy do rozstrzygnięcia, w którą stronę ma zmierzać więziennictwo, czy dopuszczone zostaną możliwości otwarcia się na inne sposoby i warunki izolowania, czy kara pozbawienia wolności oznaczać ma zawsze bezwzględnie konieczność pozostawania za murami więzienia, czy więziennictwo może z większą efektywnością dla społeczeństwa oraz dla osób w nich przebywających wykorzystywać czas izolacji, czy funkcjonariusze SW mogą spełniać także inne funkcje w zakresie organizacji pracy dla więźniów np. fachowców od robót publicznych w terenie? To wreszcie pytania szersze, w kontekście reformy, o cały system penitencjarny, np. o rolę sędziów penitencjarnych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności, o model środków zaskarżenia w toku postępowania wykonawczego, o sposób kształcenia kadry penitencjarnej. Polityka penitencjarna przyszłości powinna dążyć do rozwiązań społecznie korzystnych, w których w większym stopniu wypraco-

wana zostałaby równowaga w zaspokajaniu interesu zbiorowego i jednostkowego, a w ramach tego ostatniego realizowanie indywidualnych potrzeb ofiar i stworzenie rzeczywistych możliwości poprawy dla sprawcy. Polityka penitencjarna przyszłości to kierunek sprawiedliwości, w którym optymalnie duża liczba osób wchodzących na ścieżkę przestępstwa ma szansę realnie zadośćuczynić społeczeństwu i ofiarom, i zmienić swoje życie na lepsze, a liczba tradycyjnie odbywających karę w zamknięciu ograniczy się wyłącznie do tych, którzy odrzucą oferowane im możliwości przez system.

DARIUSZ SCHMIDT¹

Polityka kryminalna w państwach niemieckojęzycznych w perspektywie karnej i penitencjarnej. Wybrane zagadnienia

Wstęp

Praca poświęcona jest prezentacji polityki zapobiegania i ograniczania przestępczości w państwach niemieckojęzycznych. Z uwagi na rozległość tematyki skoncentrowano się na analizie wybranych zagadnień, zwłaszcza polityki karnej i penitencjarnej. Wprowadzono ponadto ograniczenia terytorialne: opisano rozwiązania funkcjonujące jedynie w niektórych częściach geograficznych i administracyjnych obszaru językowego. Jest to uzasadnione nie tylko wymogami redakcyjnymi (objętość tekstu), lecz wynika z federalcyjnej struktury (większości) tych krajów, która wyznacza np. stopień autonomii oraz podział kompetencji ustawodawczych i wykonawczych. Niemieckie landy oraz szwajcarskie kantony mogą bowiem prowadzić (i faktycznie prowadzą!) samodzielną politykę kryminalną, a różnice między nimi bywają bardzo duże. Ma się czasami wrażenie, że znajdujemy się w zupełnie innych częściach globu, jeśli chodzi o tę sferę działalności państwa federalnego. Doświadczyłem tego osobiście, kiedy wymianie informacji między specjali-

¹ Dr Dariusz Schmidt jest członkiem Zakładu Pedagogiki Resocjalizacyjnej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: d.schmidt@uw.edu.pl

stami z poszczególnych okręgów administracyjnych na temat ograniczania przestępczości i oddziaływania penitencjarnego towarzyszyło niejednokrotnie wielkie zdziwienie, czy wręcz zaskoczenie, przedstawicieli innych regionów. Z wielu przykładów można wspomnieć chociażby o braku obowiązku wykonywania pracy przez więźniów w Nadrenii — Palatynacie, czy braku kar dyscyplinarnych w tym kraju związkowym wobec osadzonych stwarzających poważne zagrożenie dla życia, zdrowia i wolności seksualnej innych osób (objętych tzw. *Sicherungsverwahrung*), czego nie spotyka się gdzie indziej. Rodzi to problemy nie tylko w sferze teoretycznej, ale również w codzienności więziennej, np. w sytuacji przetransportowania skazanego z jednej części kraju do drugiej. To z kolei przekłada się na poziom efektywności pracy (czy precyzyjniej: na jej obniżanie). Analizując politykę kryminalną państw niemieckojęzycznych warto zdawać sobie więc sprawę z niesłychanej złożoności zagadnienia, wymuszającej konieczność zmiany perspektywy poznawczej i stosowania podejścia interdyscyplinarnego z uwzględnieniem horyzontu federacyjnego.

Niemiecki obszar językowy

Przyjrzyjmy się obecnie zakresowi geograficznemu naszych rozważań, a mianowicie państwom niemieckojęzycznym. W Europie są to: Niemcy, Szwajcaria, Austria oraz Liechtenstein.² Przy wyborze materiału badawczego na potrzeby tej pracy kierowano się kryteriami: administracyjnym, językowym oraz poznawczym.

Pierwsze wyznaczone jest federacyjną strukturą państw, która określa specyfikę ich polityki kryminalnej, a zwłaszcza penitencjarnej. Ustrój ten zakłada bowiem pewną samodzielność (niekiedy bardzo dużą) tworzących federację organizmów i przekłada się na określony podział kompetencji w za-

² Celowo przy tym nie mówię o językach germańskich, gdyż liczba krajów posługujących się nimi jest dużo większa (np. skandynawskie języki północnogermańskie, czy zachodniogermański angielski).

kresie polityki społecznej (i kryminalnej). Z tego względu nie powinno się w pogłębionych analizach operować płaszczyzną ogólnopaństwową, lecz konkretnej jednostki terytorialnej.

W pracy przedstawiono rozwiązania funkcjonujące jedynie w dwóch landach, mianowicie w Bawarii oraz Hesji. Ich wybór był nieprzypadkowy, gdyż znajdują się one niejako na „przeciwległych biegunach” niemieckiej polityki penitencjarnej. Bawaria, uznawana za strażnika tradycyjnych wartości, preferuje klasyczne, zdroworozsądkowe podejście do oddziaływania na więźniów, podczas gdy w Hesji o wiele częściej i chętniej podejmowane są próby modernizacji systemu. Dowodem niech będzie chociażby fakt, iż jedyny (w części) sprywatyzowany zakład karny w Niemczech znajduje się właśnie w tym kraju związkowym (ZK *Hünfeld*, o pojemności 502, otwarty w 2005 r.). Mimo zastosowania pewnego kompromisu badawczego (wybór dwóch z 16 landów), Czytelnik śledząc poczynania obu regionów będzie miał możliwość szerszego spojrzenia na analizowane zagadnienia i łatwiejszego dostrzeżenia różnic między nimi w zakresie polityki penitencjarnej. Są to poza tym najlepiej przez mnie poznane od strony penitencjarnej rejony Niemiec, może z wyjątkiem Nadrenii-Palatynatu i tzw. nowych landów, leżących na terenie byłej NRD (zwłaszcza Brandenburgii).

W Szwajcarii do wyboru materiału badawczego włączono ponadto kryterium językowe. Jako, że w państwie tym używane są 4 języki urzędowe (oraz niezliczona chyba liczba dialektów), skoncentrowano się na polityce obszarów niemieckojęzycznych, zwłaszcza kantonów Zurich, Bern i Aargau. Szczęśliwym trafem są one najbardziej zaawansowane, jeśli chodzi o system penitencjarny, a i kolejność ich wymienienia nie jest przypadkowa (poczynając od najbardziej postępowych).

Nie odwoływano się do doświadczeń austriackich. Muszę przyznać, że obszar ten jest przeze mnie najmniej spenetrowany. Również paramilitarny model służby (zbliżony do naszego) oraz dopiero planowane próby modernizacji więziennictwa sprawiły, że tamtejsze rozwiązania nie dopełniają komparatystycznego kolorytu pracy.

Na marginesie pozostawiono również rozważania dotyczące Liechtensteinu, mimo że Księstwo jest reprezentowane na forum międzynarodowym przez Szwajcarię i jest z nią ściśle związane (m.in. unią monetarną, pocztową

i traktatem celnym, a także kwestiami obronności). W więziennictwie sytuacja wygląda jednak inaczej. Liechtenstein posiada zaledwie jeden, niewielki areszt śledczy (*Landesgefängnis*) o pojemności 20 miejsc, mieszczący się w zabudowaniach policji w stołecznym Vaduz, obecnie zaludniony w połowie³. Nieprzystosowany do wykonywania kary pozbawienia wolności, przyjmuje skazanych na kary krótkoterminowe. Zadania te w ramach pomocy prawnej na mocy porozumienia z 1983 r. powierzono Austrii⁴.

Ostatni z krajów, gdzie jednym z języków urzędowych jest niemiecki, to Namibia. Mimo wzrastającej silnej reprezentacji państw afrykańskich w pracach nad optymalizacją systemów penitencjarnych (oprócz Namibii np. Nigerii, Liberii, czy Botswany w działaniach *International Corrections & Prisons Association*, ICPA) rozwiązania tam stosowane trudno uznać za przystające do standardów tego obszaru językowego⁵.

Ustrój federacyjny państw niemieckojęzycznych a polityka kryminalna

Analiza działań zmierzających do ograniczania i zwalczania przestępczości w Niemczech i Szwajcarii winna być poprzedzona prezentacją specyfiki federalizmu. Ustrój federacyjny ma bowiem znaczenie nie tylko administracyjne, ale przekłada się bezpośrednio na kształt i realizację polityki, w tym polityki kryminalnej, określając np. podział kompetencji organów wymiaru sprawiedliwości. Wyjaśnienie tych zagadnień wydaje się szczególnie ważne dla właściwego odbioru tekstu przez polskiego Czytelnika, przyzwyczajonego do centralistycznego modelu państwa.

³ Stan: 1 stycznia 2016 r.; źródło: World Prison Brief, King's College London; <http://www.prisonstudies.org/country/liechtenstein>; dostęp 27.09.2017, godz. 13:35.

⁴ Vertrag zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die Unterbringung von Häftlingen, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr 354,1983, S. 1676–1678

⁵ Nieprzekonanych oraz bardzo dociekliwych Czytelników odsyłam do źródła: <http://www.ncs.gov.na/>.

Niemiecka Republika Federalna (Federacja, *Bund*) obejmuje 16 krajów związkowych (tzw. landów). Chociaż tworzą jedno państwo, każdy z nich jest odrębnym organizmem z własnym parlamentem (*Landtag*), rządem (*Landesregierung*) oraz wymiarem sprawiedliwości (*Landesministerium der Justiz*). Mimo istnienia Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości to w gestii landów leży wykonywanie kar i środków karnych.

Jeszcze dziesięć lat temu działały na podstawie własnych przepisów administracyjnych do ogólnoniemieckiego Kodeksu karnego wykonawczego. Z dniem 1 stycznia 2008 r. sytuacja uległa radykalnej zmianie, co było poddyktowane reformą federalizmu (ustawa z 28 sierpnia 2006 r.) i nowelizacją niemieckiej konstytucji (art. 72 i dalsze)⁶. Kompetencje ustawodawcze w zakresie więziennictwa przekazano landom (art. 74, ust. 1, pkt 1 oraz art. 70 ust. 1), które prowadzą teraz nie tylko własną politykę penitencjarną, ale i legislacyjną. Choć federalny Kodeks karny wykonawczy nadal obowiązuje (art. 125a, ust. 1 Konstytucji), może być zastępowany miejscowymi aktami rangi ustawy (np. „*landowymi*” Kodeksami karnymi wykonawczymi i pozostałymi ustawami wykonawczymi)⁷. Federacja nie posiada od tamtej pory uprawnień w zakresie zmian Kodeksu karnego wykonawczego.

Od 2007 r. zaczęto więc w Niemczech stopniowo uchylać landowe akty karne wykonawcze, przeznaczone zarówno dla dorosłych, jak młodocianych. I tak np. w Bawarii była to Ustawa o Wykonywaniu Kary Pozbawienia Wolności, Kary w Stosunku do Młodocianych i Środka Zabezpieczającego z 10.12.2007 r. (dalej w skrócie BKkw)⁸, a w Hesji tamtejszy Kodeks karny wykonawczy (w skrócie HKkw) z 28 czerwca 2010 r.⁹ oraz Heski Kodeks

⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

⁷ Np. o wykonywaniu środka zabezpieczającego wobec stwarzających poważne zagrożenie dla życia, zdrowia i wolności seksualnej innych osób (tzw. *Sicherungsverwahrung*, w skrócie SV).

⁸ Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung (Bayerisches Strafvollzugsgesetz — BayStVollzG) vom 10. Dezember 2007, GVBl 2007, S. 866.

⁹ Hessisches Strafvollzugsgesetz (HStVollzG) vom 28. Juni 2010, Verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze vom 28. Juni 2010 (GVBl. I S. 185).

karny dla młodocianych z 19 listopada 2007 r.¹⁰ Podejmowano również próby unifikacji rozwiązań, czego wyrazem był przedstawiony 6 września 2011 r. projekt jednolitego ustawodawstwa krajowego kilku regionów. Nie znajdziemy tam jednak Bawarii, ani Hesji¹¹.

W Szwajcarii podział kompetencji w zakresie polityki karnej i penitencjarnej jest bardziej skomplikowany, bo wyznaczony chyba jeszcze większą, jak w Niemczech, odmiennością kulturową, historyczną i językową poszczególnych obszarów.

Trzy płaszczyzny państwowe Szwajcarii to: gminy, kantony i Federacja. Gmina jest autonomiczna i ma własną konstytucję: przepisy porządku gminnego. Podlega jednak nadzorowi kantonu, którego pozycję można porównać, z pewnym uproszczeniem, do znaczenia kraju związkowego naszych zachodnich sąsiadów. Jest to podstawowa terytorialna jednostka administracyjna kraju, niezależna, z własną konstytucją i innymi regulacjami, w tym dotyczącymi wykonania kar i środków karnych, a także własnym rządem. Z prawnopaństwowego punktu widzenia najwyższą płaszczyznę stanowi Federacja (*Bund*, Konfederacja Szwajcarska), choć posiada tylko monopol na cło, pocztę, telefon i prawo drukowania banknotów.

Uprawnienia ustawodawcze w zakresie prawa karnego na mocy art. 123 ust. 1 konstytucji (dalej w skrócie: BV)¹² należą do Federacji, zaś wykonawcze są w gestii poszczególnych kantonów (art. 123 ust. 2 BV). W stosunku do dorosłych ma zastosowanie Szwajcarski kodeks karny z 21 grudnia 1937 r. (dalej w skrócie SKk), wielokrotnie nowelizowany, ostatnio 13 grudnia 2002 r. (w tym brzmieniu obowiązuje od 1 stycznia 2007 r.)¹³. Zagadnienia młodocianych sankcjonuje Federalna Ustawa w Sprawie Prawa Kar-

¹⁰Hessisches Jugendstrafvollzugsgesetz (HessJStVollzG) vom 19. November 2007, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. März 2013 (GVBl. S. 46).

¹¹To projekt następujących landów: Berlin, Brandenburgia, Brema, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Nadrenia-Palatynat, Kraj Saary, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Szlezwik-Holsztyn i Turyngia.

¹²Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017).

¹³Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. September 2017), Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei, Bern 2017, SR 311.0.

nego dla Młodocianych (Ustawa o Prawie Karnym Młodocianych) z dnia 20 czerwca 2003 r.¹⁴ Jej wprowadzenie to zresztą wyraz szerszej ewolucji: od 2011 r. funkcjonuje np. odrębny Szwajcarski Kodeks Postępowania Karnego wobec Młodocianych¹⁵.

W Szwajcarii nie ma ustawy karnej wykonawczej, zaś kwestie wykonywania orzeczeń zawarte są w kodeksie karnym¹⁶. Regulują to przepisy części ogólnej, w rozdziale czwartym zatytułowanym: Wykonywanie kary pozbawienia wolności i środków skutkujących pozbawieniem wolności (art. 74–92 SKk) oraz w części dotyczącej zastosowania ustawy w rozdziale siódmym pod nazwą: Wykonywanie kar i środków karnych, kuratela, zakłady i placówki (art. 372–380 SKk).

Federacja nadzoruje jednolitość stosowania prawa (art. 49, ust. 2 BV) oraz prowadzi aktywność ustawodawczą w zakresie więziennictwa (art. 123, ust. 1 i 3 BV), udzielając zgody na przedsięwzięcia inwestycyjne w poszczególnych zakładach i wspierając finansowanie innowacyjnych programów resocjalizacyjnych oraz placówek wykonujących środki wychowawcze wobec dzieci, młodocianych i młodych dorosłych.

Z kolei kantony wykonują orzeczone kary i środki karne (art. 372, ust. 1 SKk), prowadzą prace budowlane, dbają o zapewnienie właściwego funkcjonowania zakładów (art. 377 SKk) oraz podpisują porozumienia o wspólnych działaniach w tym zakresie (art. 378 SKk). Te ostatnie realizują w ramach trzeciego ogniwa polityki penitencjarnej, tzw. konkordatów (*Vollzugskonkordate*). Trzy Konkordaty, powstałe w latach 1956–1963, stanowią element wypełniający lukę pomiędzy ustawodawstwem Federacji i kantonów. Zajmują się kwestiami wykorzystywania jednostek penitencjarnych przez kilka kantonów i regulacją związanych z tym kosztów. Zapewniają także

¹⁴Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG) vom 20. Juni 2003 (Stand am 1. Januar 2011), SR 311.1.

¹⁵Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (Jugendstrafprozessordnung, JStPO) vom 20. März 2009 (Stand am 1. Januar 2011), SR 312.1.

¹⁶„Ustawodawca zrezygnował z ogłoszenia Kodeksu karnego wykonawczego”: Strafen und Massnahmen in der Schweiz, System und Vollzug für Erwachsene und Jugendliche: ein Überblick, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Justiz BJ, Direktionsbereich Strafrecht Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, Bern, Februar 2010, s. 3.

jednolitość stosowania prawa poprzez wydawanie dyrektyw i zaleceń, które dotyczą m.in. wynagrodzenia za pracę osadzonych, udzielania zezwoleń na opuszczenie zakładu oraz szczególnych form wykonywania orzeczeń karnych.

W specyfikę państwa szwajcarskiego wpisują się duże rozbieżności w zakresie wykonywania kar i środków karnych. Mamy bowiem 26 autonomicznych kantonów i — nieco upraszczając — możliwość istnienia 26 odmiennych systemów penitencjarnych. Ceniące swą niezależność kantony niechętnie dają się kontrolować: w żadnym nie wprowadzono dotychczas systemu kontrolingu więziennictwa, co urasta do jednego z podstawowych problemów helweckiej polityki penitencjarnej.

Niespójność tę podkreślano w Raporcie o Stanie Więziennictwa z 18 marca 2014 r.¹⁷ Zwracano uwagę zwłaszcza na brak koordynacji działań w zakresie zarządzania przypadkiem (*Fallmanagement*), zarządzania ryzykiem oraz wymiany informacji. Inspiracją raportu były spektakularne przypadki zabójstw dokonywanych na współosadzonych w zakładach karnych. Pociągnęło to za sobą zdecydowaną reakcję Federacji, w tym zalecenie usprawnienia współdziałania na płaszczyźnie ogólnoszwajcarskiej. Planowane jest powstanie Centrum Kompetencyjnego ds. Więziennictwa (*Kompetenzzentrum für den Strafvollzug*), którego zadaniem będzie harmonizacja wykonywania kar i środków w tym kraju. Ma ono sformułować wytyczne i zalecenia dotyczące najważniejszych obecnie zagadnień, jak: zarządzanie ryzykiem, techniczne środki ochronne, czy monitoring zaludnienia w poszczególnych kantonach. Nie zastąpi konkordatów, lecz będzie stanowić ich wzmocnienie w formie „wielkiego konkordatu” z siedzibą we Freiburgu, przy Centrum Szkolenia Personelu Więziennego (SAZ). Prace przygotowawcze prowadzi Konferencja Kantonalnych Dyrekcji Wymiaru Sprawiedliwości i Policji (KKJPD)¹⁸.

¹⁷Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd vom 15. Dezember 2011; Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz, Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Justiz BJ, Bern, 18. März 2014.

¹⁸Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz, genehmigt von der KKJPD am 13. November 2014.

Znaczne różnice występują także w codzienności penitencjarnej i są spowodowane zarówno odmiennością kulturową, jak i możliwościami finansowymi oraz sytuacją gospodarczą poszczególnych rejonów. Mamy więc trzy „wiodące” kantony, zarówno jeśli chodzi o podłoże teoretyczne (rozwijane we własnych ośrodkach badawczych), jak i aspekty wykonawcze. W każdym znajduje się sztandarowy, duży zakład karny: w Zurychu — zakład Pöschwies, w Aargau — zakład Lenzburg oraz w Bernie — zakład Thorberg. Ton nadaje najbogatszy z nich — Zurych, wyznaczający modernizacyjny horyzont szwajcarskiego więziennictwa, na którego dokonaniach bazują inne części kraju (Fink, Schulthess 2015: 74 i dalsze). Mniej zasobne nie mogą pozwolić sobie zarówno na prowadzenie badań w placówkach naukowych, jak i wyposażanie na podobnym poziomie swoich jednostek.

Wielkie znacznie dla kształtowania szwajcarskiej polityki penitencjarnej mają poglądy społeczności lokalnej na kwestie wykonywania środków izolacyjnych. Wszelkie próby wprowadzania w kantonie nowych przedsięwzięć resocjalizacyjnych (bądź korekty dotychczas stosowanych) muszą być zaakceptowane w referendum (np. budowa nowego zakładu, czy wdrożenie programów innowacyjnych). Jego wyniki przesądzają czasem o istotnych zmianach nie tylko w prawie karnym, lecz nawet w konstytucji. Wymownym tego przykładem było wprowadzenie, po inicjatywie obywatelskiej z 2004 r., treści art. 123a ust. 1 BV o dożywotnim środku zabezpieczającym wobec szczególnie niebezpiecznych dla społeczeństwa sprawców przestępstw (Baechtold 2009: 292–294), skutkujące zmianą Kodeksu karnego z 21 grudnia 2007 r.¹⁹

Podsumowując ten wątek wypada zaznaczyć, że jeżeli zajmujemy się problematyką polityki kryminalnej, zwłaszcza w aspekcie penitencjarnym, winniśmy zmienić optykę i odejść od perspektywy federalnej (ogólnoniemieckiej, czy ogólnoszwajcarskiej) ku płaszczyźnie konkretnego landu, czy kantonu. Duże rozbieżności między nimi w tym zakresie wpisują się w federalny model państwa.

¹⁹ Art. 64, ust. 1bis SKk.

Polityka kryminalna

Po nakreśleniu terytorialnej perspektywy naszych rozważań przejdźmy do tego, co rozumiemy przez politykę kryminalną. Z reguły ujmujemy ją jako wszelkie działania państwa i społeczeństwa zmierzające do ograniczania i zwalczania przestępczości. Jej definicję odnajdujemy w Encyklopedii PWN, gdzie czytamy, iż jest to „ *nauka pomocnicza prawa karnego (niekiedy uznawana za dział kryminologii), której celem jest analiza działań państwa, społeczności lokalnych i społeczeństwa, skierowanych na zapobieganie i zwalczanie przestępczości; obejmuje politykę: tworzenia prawa karnego, ścigania przestępstw, stosowania kar za przestępstwa (politykę karną) i wykonywania kar, zwłaszcza kary pozbawienia wolności (politykę penitencjarną)*”²⁰.

Już na wstępie należy jednak poczynić kilka zastrzeżeń. Po pierwsze, samo określenie „polityka kryminalna”, choć przyjęte w literaturze przedmiotu, budzi z językowego punktu widzenia pewien niesmak. Na płaszczyźnie leksykalnej można bowiem odnieść wrażenie, że przyczynia się ona do kryminalizacji, a nie dekryminalizacji. Bardziej elegancko można ją nazwać „polityką zapobiegania i ograniczania przestępczości”, choć nie odpowiada to ujęciu utrwalonemu w naszej tradycji naukowej. Używając zatem w tej pracy określenie „polityka kryminalna” mam świadomość jego pewnej ułomności semantycznej.

Po drugie, nie istnieje jedna definicja polityki kryminalnej, co rodzi problemy w określeniu jej zadań oraz form ich realizacji (Płatek 2007: 30). To dziedzina bardzo szeroka, zawierająca się w problematyce kontroli społecznej, zmierzającej do zapobiegania powstawaniu i/ lub ograniczania zachowań nieakceptowanych społecznie. (Hołyst 2009: 127–128). Jest jednak tylko jednym z jej narzędzi i może przybierać również formy medyczo — terapeutyczne, kompensacyjne, czy ugodowe (Płatek 2007: 31).

²⁰<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka-kryminalna;3927913.html>; dostęp 13.09.2017, godz. 9:52.

I po trzecie wreszcie, w naszej tradycji naukowej, silnie naznaczonej np. pracami Emila S. Rappaporta (np. 1948), czy Lecha Gardockiego (np. 2015) mamy do czynienia z precyzyjnym wydzieleniem w ramach polityki kryminalnej rozmaitych obszarów. Nie jest to jednak podejście powszechnie podzielane, gdyż w wielu krajach i rejonach geograficznych nie wyróżnia się jej elementów składowych, operując pojęciem ogólnym. I tak np. w Skandynawii funkcjonuje nadrzędny termin *Kriminalpolitik* (Płatek 2007: 29), a w obszarze niemieckojęzycznym — *Kriminalpolitik*, jak to jest m. in. w Szwajcarii (np. Kunz 2015: 131, Baechtold 2009: 3) i Niemczech (np. Heinrich 2017: 4). Mimo tych zastrzeżeń w pracy trzymano się ujęcia, do którego przyzwyczajony jest polski odbiorca.

Polityka kryminalna, będąc jednym z elementów kontroli społecznej i współistniejąc z polityką społeczną, to system różnorodnych i powiązanych ze sobą środków państwowych i społecznych, skierowanych na zapobieganie przestępczości, usuwanie przyczyn i sprzyjających jej okoliczności oraz maksymalne ograniczenie możliwości występowania wszelkiego rodzaju czynników kryminogennych (Krukowski 1982: 92) Bardziej precyzyjnie da się ją określić jako to, co w jakimś państwie, w danym kręgu kulturowym oraz horyzoncie czasowym, podlega penalizacji, bądź inaczej: co uznaje się za czyn karalny i jakie jest tego uzasadnienie (Płatek 2007: 29, 31). Katalog takich zachowań i odpowiadających im sankcji znajduje się (m.in.) w kodeksie karnym (tamże: 30, 71).

Szerokiemu ujęciu polityki kryminalnej (zapobieganie i zwalczanie przestępczości) towarzyszy niekiedy jej wąskie rozumienie, jako nauki. Z tego punktu widzenia jest ona działalnością organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i obejmuje następujące płaszczyzny: politykę ustawodawczą, politykę ścigania przestępstw, politykę karną oraz politykę penitencjarną (wykonawczą) (Gardocki 2015: 6).

Polityka kryminalna obejmuje działania na dwóch zasadniczych płaszczyznach: zapobiegania i zwalczania przestępczości (Szymanowski 2012). Dlatego w literaturze przedmiotu często podkreśla się jej znaczenie prewencyjne (zapobiegawcze). Stojąc na tym stanowisku można ją zdefiniować jako: „wszelkie działania organów wymiaru sprawiedliwości, społeczeństwa, różnych grup społecznych, instytucji lub osób prywatnych ukierunkowane na unie-

możliwienie popełnienia pierwszego lub następnego czynu karalnego i łamania prawa lub ukierunkowane na zmniejszanie skutków tych czynów jeszcze przed ich popełnieniem" (Hołyst 2009: 1160). Tak rozumiana obejmuje także uniemożliwienie lub zmniejszenie wiktyimizacji i lęku przed przestępstwem (tamże).

Podążając tym tropem myślenia Brunon Hołyst przedstawił całościową koncepcję prewencji, w ramach której wyróżnił kilka aspektów ze względu na założenia, cel i metody działania (Hołyst 2009: 1164–1167). Pierwszym z nich jest profilaktyka kryminalistyczna, czyli zespół metod i środków mających na celu fizyczne uniemożliwienie lub utrudnienie dokonania przestępstwa (np. ochrona bankomatów). Drugi to profilaktyka kryminologiczna, na którą składają się przedsięwzięcia ogólnopaństwowe o charakterze ekonomicznym, społecznym i oświatowo-wychowawczym, ale również organów państwowych, w tym prokuratury, sądów oraz organizacji społecznych (Hołyst 2009: 1164 i dalsze; 50–51). Jest wreszcie polityka karna oraz profilaktyka penitencjarna.

Polityka karna jest opisywana jako sprawiedliwe i skuteczne korzystanie z instrumentów kontroli społecznej w postaci przepisów karnych (Płatek 2007: 139). Chodzi w niej o to, jakie mamy ku temu dostępne w prawie karnym środki i w jaki sposób uzasadnione jest ich użycie (tamże: 30). Stosowanie prawa karnego ma na celu (m.in.) wypełnienie jego funkcji ochronnej, zapewniającej bezpieczeństwo i dobrobytu obywateli. Polityki karnej nie da się jednak sprowadzić do „technologii państwowego karania”, gdyż ochrona ładu prawnego koresponduje z jego podwójną społeczną funkcją. Z jednej strony ma duży potencjał siły karania, z drugiej zaś zmierza do ograniczania karania państwowego. Oba aspekty przyczyniają się do zapewnienia ładu prawnego w kraju (Baechtold 2009: 3).

I wreszcie **polityka penitencjarna** to polityka w zakresie wykonywania orzeczonych środków karnych, bądź precyzyjniej: kary pozbawienia wolności (Gardocki 2015: 6). Jej optymalna realizacja polega na tym, by wykonując orzeczone środki karne osiągnąć cel, który przed nimi postawiono. Niekiedy rozumie się przez nią dziedzinę zajmującą się zróżnicowanym wykonywaniem środków polityki karnej (Rappaport 1948).

Przemiany polityki kryminalnej w Niemczech i Szwajcarii

Polityka kryminalna, jako element polityki społecznej i reakcja na naruszanie prawa, nie jest tworem statycznym, lecz podlega ewolucji, by móc sprostać zarówno wyzwaniom zmieniającego się świata (np. rozwojowi społecznemu, gospodarczemu i politycznemu), jak i przemianom świadomości społecznej oraz oczekiwaniom obywateli. Nie jest zadaniem tego tekstu jej szczegółowa analiza w aspekcie historycznym. Wydaje się jednak, że możemy mówić o funkcjonowaniu dwóch podstawowych podejść do zwalczania i ograniczania przestępczości: represyjnym (retrybutywnym) oraz liberalnym. Oba zajmowały różne miejsce i występowały w rozmaitych konfiguracjach na przestrzeni dziejów, odzwierciedlając się np. w teoriach kary, czy szkołach prawa karnego. Wyraźnie widać to w Stanach Zjednoczonych, gdzie po euforii szkoły resocjalizacyjnej, na początku lat 70-tych XX wieku nastąpił zdecydowany zwrot ku retrybutywizmowi za sprawą reformy przygotowanej przez komisję von Hirscha, inspirowanej miażdżącym raportem Martinsona ze słynnym lejtmotywem *nothing works* (*nic nie działa*). Przemiany dokonywały się również w zakresie prewencji ogólnej (generalnej) i indywidualnej (szczegółnej), których aspekty pozytywne i negatywne były różnicie akcentowaniu na przestrzeni lat. Nie wdając się tutaj w te rozważania, zobaczymy pokrótce, jak wyglądała sytuacja w najnowszych dziejach Szwajcarii i Niemiec.

W Niemczech w latach 70-tych i 80-tych XX wieku mieliśmy do czynienia ze znaczną liberalizacją polityki kryminalnej (Heinrich 2017: 4, 20). Było to spowodowane z jednej strony rozwojem świadomości społecznej i coraz większym poszanowaniem praw i wolności obywatelskich. Depenalizacja niektórych czynów (np. nierządu uprawianego między mężczyznami, dawny § 173 kk) zbiegała się z tendencją, którą obserwowano również w państwach skandynawskich: tam gdzie doceniano wartość wolności, orzekania jej pozbawienia dokonywano bardzo ostrożnie (Płatek 2007: 30–31). Niezwykle wzrost gospodarczy kraju, połączony z wzorcowym funkcjonowaniem społeczeństwa modernistycznego sprawiły, iż ludzie byli zadowoleni z życia i mieli zaufanie do państwa, jako strażnika ich dobrobytu i bezpieczeństwa. Populi-

styczne żądania zaostrzania prawa i poszukiwania „kozła ofiarnego” wśród przestępców miały wówczas dość ograniczoną rację bytu. Jednakże przez ostatnie 20 lat następowała systematyczna zmiana: coraz silniejsze przesuwanie akcentów polityki kryminalnej w kierunku penalizacji i zaostrzania kursu pod hasłem „kryminalizacja zamiast liberalizacji” (*Kriminalisierung statt Liberalisierung*). Równocześnie ożywiona dyskusja nad stanem i przemianami niemieckiej polityki kryminalnej, z jaką mieliśmy do czynienia w latach 80-tych i 90-tych, została prawie zupełnie zarzucona (Henrich 2017: 4 i dalsze).

Utrzymanie wysokiego poziomu poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz dobrobytu okazało się na dłuższą metę niemożliwe. Na ich osłabienie nałożyły się inne zjawiska, wśród których istotną rolę pełniła postępująca zmiana społeczna i przejście z etapu społeczeństwa nowoczesnego do ponowoczesnego. Wytrącenie ludzi z trybu i jakości życia, do których od wielu lat byli przyzwyczajeni, zdecydowanie pogorszyło nastroje. Niepewność sytuacji, poczucie zagubienia i zagrożenia, funkcjonowanie schematów abstrakcyjnych, czy wreszcie grawitowanie zbiorowości w kierunku społeczeństwa ryzyka (np. Beck 2007) dopełniły dzieła. Represyjny, twardy kurs polityki kryminalnej zaczął być traktowany z coraz większym przyzwoleniem, a nawet z nadzieją, że „uzdrowi” sytuację, w jakiej nieoczekiwanie, dla nich samych, znaleźli się Niemcy.

Punktem wyjścia zmian polityki kryminalnej były próby zahamowania przestępczości zorganizowanej i terrorystycznej, co przejawiało się zarówno w zaostrzeniu istniejącego prawa, jak i rozciągnięciu penalizacji. Co więcej, państwo zaczęło reagować nie tylko na samo naruszenie prawa, ale starało się zapobiegać nawet potencjalnym możliwościom jego łamania. Z czasem prawo w coraz mniejszym stopniu funkcjonowało zgodnie z zasadą *Ultima ratio*, przybierając formę „panaceum” na wszelkie zagrożenia dla dobrobytu i bezpieczeństwa obywateli. Można było mówić także o koegzystencji represyjnego ustawodawstwa karnego z prewencyjnym prawem policyjnym (Heinrich 2017: 7 i dalsze). Tendencje te nasiliły się w skutek porażającego Niemców i nadal nierozwiązanego kryzysu migracyjnego oraz wzrastającego zagrożenia terrorystycznego. Podejmowane działania sprawiały wrażenie, że państwo traktuje prawo karne i politykę kryminalną jako lek na pojawiają-

ce się problemy społeczne i jeden z podstawowych instrumentów sterowania społecznego. Przy tym miał to być wyraźny sygnał dla obywateli, że rząd panuje nad sytuacją i że „coś się robi” (*etwas getan wird*; Heinrich 2017: 5).

Spśród wielu symptomów tych przemian, na płaszczyźnie polityki penitencjarnej doszło do przeorientowania celu wykonywania kary. Nastąpiło silne przesunięcie akcentów jego dwóch zasadniczych wymiarów: poprawy i reintegracji społecznej sprawcy (zadań w zakresie prewencji szczególnej w aspekcie pozytywnym) oraz odstraszenia kolejnych potencjalnych sprawców (prewencja ogólna w sensie negatywnym). Zaczęto coraz bardziej podkreślać elementy prewencji indywidualnej w ujęciu negatywnym (ochrona społeczeństwa przed sprawcą) i pozytywny składnik prewencji generalnej (wzmacnianie zaufania obywateli do porządku prawnego), zaś myślenie „resocjalizacyjne” spychano na dalszy plan. Wymownym tego przykładem było odwrócenie kolejności celów wykonywania kary w Kodeksie karnym wykonawczym Bawarii z 2007 r. Na pierwszym miejscu zapisano tam „ochronę społeczeństwa” (art. 2, ust. 1 BKkw), zaś dopiero potem „reintegrację sprawcy” (art. 2, ust. 2 BKkw); (por. np. Schmidt 2010: 93–94, Schmidt 2015: 639–640).

Jednak korekta ta spowodowana była nie tylko problemami i przemianami społecznymi, lecz również utratą wiary w efektywność oddziaływań korekcyjnych prowadzonych w warunkach zamkniętych (*vide* Martinson i von Hirsch). Śledząc rozwój współczesnej penitencjarystyki coraz częściej ma się wrażenie, że w pracy ze skazanymi następuje przechodzenie od myślenia „reintegracyjnego”, czy „inkluzyjnego” ku procedurom „zarządzania ryzykiem” (recydywy). Dzieje się tak nie tylko w krajach niemieckojęzycznych, ale i większości państw zachodniej Europy oraz w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie (por. np. Sztuka 2013, Barczykowska i inni 2015). W tym kierunku zmierzają obecne poszukiwania optymalnych sposobów oddziaływania na więźniów, mieszczące się w nurcie *what works*.

Powracając do analizy aktualnych przemianom polityki kryminalnej Niemiec warto wspomnieć jej najbardziej prężnie rozwijające się obszary (Heinrich 2017: 11–19) Po pierwsze, jest to polityka zapobiegania terroryzmowi, przeżywająca rozkwit po zamachach na World Trade Center 11 września 2001 r. Po drugie, mamy cały kompleks działań ukierunko-

wanych na zwalczanie przestępczości o charakterze seksualnym. Szczególnym rozwiązaniem w tym kraju jest środek zabezpieczający wobec sprawców stwarzających poważne zagrożenie dla życia, zdrowia i wolności seksualnej innych osób (tzw. *Sicherungsverwahrung*), bardzo trudne i rozległe zagadnienie, o którym pisałem w innym miejscu (Schmidt 2014). Państwo niemieckie wykazuje ponadto niezwykle aktywność, jeśli chodzi o przeciwdziałanie korupcji oraz tworzenie i egzekwowanie przepisów prawa medycznego, dotyczących zwłaszcza penalizacji eutanazji, a także stosowania dopingiu i innych nieuczciwych zachowań podczas rywalizacji sportowej.

Podsumowując można powiedzieć, że stale zaostrzający się kurs polityki kryminalnej Niemiec sprawia, iż oddala się ona od przypisywanych jej celów, a prawo przestaje być instrumentem funkcjonującym zgodnie z zasadą *Ultima ratio*, stając się powoli narzędziem prewencyjnym i wyrazem reakcją państwa na coraz większe problemy społeczne.

Ewolucja podejścia do ograniczania i zwalczania przestępczości w **Szwajcarii** nie jest specyficzna dla tego kraju, lecz odzwierciedla przemiany w innych częściach Europy Zachodniej (Kunz 2015: 131). Także tutaj mamy do czynienia z coraz większą represyjnością i przechodzeniem od liberalizacji do represyjności. Jednak dzisiejszy wizerunek helweckiej polityki kryminalnej, a zwłaszcza jej historyczny rozwój, nacechowany jest dużą odmiennością kulturową, polityczną i społeczną zarówno na płaszczyźnie ogólnopanaństwowej, jak i lokalnej (np. między obszarami językowymi, krainami historycznymi, czy jednostkami administracyjnymi). Tamtejsze prawo karne wyrasta z tradycji wychowawczych, na które nakładają się konserwatywne poglądy mieszkańców poszczególnych gmin i kantonów.

Podejście „wychowawcze”, silnie zakorzenione w postępowaniu ze złoczyńcami oraz osobami pozbawionymi wolności w Szwajcarii, zapoczątkowane zostało w II połowie XVIII w. m.in. za sprawą Johanna Heinricha Pestalozziego (np. Pestalozzi 1782). Ten sposób („pedagogicznego”) myślenia zasadał się na wówczas powszechnie podzielanym w prawie karnym tego kraju przekonaniu, iż przestępca jest człowiekiem ułomnym i niedojrzałym oraz, że stosowanie w więzieniu odpowiednich środków i metody oddziaływania umożliwi mu wkroczenie „na właściwą drogę” (*„auf den rechten Weg”*; Baechtold 2009: 34). Znalazło to odzwierciedlenie w kształtowaniu się nowa-

torskich systemów resocjalizacyjnych, jak system rodzinny wdrażany przez Jacoba Wehrlego w majątku Hofwil, czy penitencjarny system genewski (europejski) autorstwa Christophe Aubanela.

Przywiązaniem obywateli do tradycyjnych, lokalnych i zachowawczych wartości sprawiało, że wiele nowinek karnych i penitencjarnych (zwłaszcza z zagranicy) przyjmowanych było z małym entuzjazmem. I tak np. w czasach napoleońskich narzucone ustawodawstwo francuskie (*Code Penal*) uznano za zbyt liberalne i z radością powrócono do dawnych wzorów po klęsce Napoleona (np. Schulthess 2006: 6). Tak konserwatywne podejście oraz duża odmienność kulturowa i silna sieć powiązań międzyludzkich sprawiły, że przez długi czas nie odczuwano potrzeby formalnych, jednolitych uregulowań w zakresie prawa karnego, uważając je za zbędne (Kunz 2015: 131).

Na tę warstwę czynników kształtującej wizerunek helweckiej polityki kryminalnej nakładał się agrarny model społeczeństwa i odpowiadające mu relacje społeczne. Masowo powstające w drugiej połowie XIX wieku penitencjarne kolonie rolne były tego najlepszym przykładem, a tzw. więziennictwo rolnicze (*lanwirtschaftlicher Strafvollzug*) urosło nawet do miana „szwajcarskiej specjalności w zakresie penitencjarystyki” (np. Schulthess 2006: 150, czy Baechtold 2009: 21). Jego sztandarowym przykładem był wybitny zakład Witzwil, do dziś zresztą istniejący i odnoszący spore sukcesy penitencjarne i ekonomiczne (por. Schulthess 2006: 152–165).

Do czasów drugiej wojny światowej tamtejsza polityka kryminalna stanowiła zatem barwną mozaikę uregulowań gminnych lub kantonalnych z bardzo ograniczoną ich formalnoprawną kontrolą. Jednak warunki zaczęły się wkrótce dramatycznie zmieniać. Następowало przejście od społeczeństwa agrarnego w kierunku industrialnego (Wojtowicz 1976: 180 i dalsze), czemu towarzyszyły przemiany świadomości społecznej oraz oczekiwań obywateli co do aktywności państwa w sprawach karnych i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości. Był to zczyn umożliwiający wprowadzenie jednolitych rozwiązań na płaszczyźnie federalnej.

Pierwszy ogólnoszwajcarski Kodeks karny pochodzi z roku 1937. Został oparty na projekcie autorstwa wybitnego profesora prawa, Carla Stoosa. Przystudiował on najpierw gruntownie prawo karne poszczególnych kantonów, a poczynione w toku analizy ustalenia stały się wstępem do opracowania

koncepcji tego aktu z 1893 r. Jego przesłaniem było podkreślenie roli prawa karnego w resocjalizacji oraz w zadośćuczynieniu (Zürcher 2013). Stoops uzasadniał konieczność stosowania wychowawczego podejścia w wykonywaniu kary pozbawienia wolności (Baechtold 2009: 42). Dokonał również podziału orzeczeń na kary i środki karne, wprowadzając m. in. instytucję środka zabezpieczającego (*Verwahrung*), uznawaną często za „szwajcarski wynalazek” (Fink, Schulthess 2015: 198). Kodeks, od wejścia w życie w 1942 r., był kilkakrotnie poważnie zmodyfikowany. Jednak największy przełom miał miejsce w 2007 r. (Hebeisen 2007: 83–87), kiedy znowelizowano go po blisko 20-letnim okresie przygotowań na podstawie projektu opracowanego przez Hansa Schulza w drugiej połowie lat 80-tych XX w. (Kunz 2015: 131–132).

Szwajcarski Parlament podawał wiele argumentów przemawiających za dokonaniem tej reformy²¹. Po pierwsze, istniała konieczności nowego uporządkowania oraz zróżnicowania orzeczeń karnych (w tym m.in. ograniczenia stosowania krótkoterminowych kar pozbawienia wolności i wprowadzenia tzw. kar „częściowo względnych”). Po drugie, należało przededefiniować zasady funkcjonowania więziennictwa (zwłaszcza ustalić nowe cele oraz sprecyzować sposób działania zgodnie z zasadą normalizacji). Tę ostatnią rozumiano następująco: *„Ażebry więzień mógł zostać przygotowany do życia na wolności bez popełniania przestępstw, warunki wykonywania kary muszą być tak dalece, jak tylko to możliwe dostosowane do warunków środowiska otwartego”*²². Po trzecie, zakres stosowania oraz warunki odpowiedzialności karnej powinny uwzględniać ustalenia naukowe i orzecznictwo (np. przez wprowadzenie odpowiedzialności karnej przedsiębiorców). I wreszcie niezbędne było rozdzielenia prawa karnego dla młodocianych i dorosłych, związane zwłaszcza z egzekwowaniem pierwszeństwa działalności wychowawczej i potrzeby spo-

²¹ Botschaft vom 21. September 1998 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (BBl 1999 1979), Die Bundesversammlung — Das Schweizer Parlament, Bern 2006, s. 1. Dostępny również w Internecie: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=19980038, dostęp 16.10.2017, godz. 11:30.

²² Ibidem, s. 1.

łącznej integracji nad karaniem osób niepełnoletnich (np. Riedo 2013, Baechtold 2009: 51).

Dzisiaj szwajcarski system kar i środków karnych wygląda następująco: Zasadnicza kara pozbawienia wolności ma wymiar od 6 miesięcy do 20 lat, wyjątkowo dożywotni (art. 40 SKk). Wyrazem reformy było odejście od kar krótkoterminowych (do 6 miesięcy), które mogą być orzekane tylko w wyjątkowych przypadkach (i wymaga szerszego uzasadnienia przez sąd; art. 41, ust. 2 SKk). Są bowiem powszechnie postrzegane jako przestarzałe z punktu widzenia zmian systemu wartości oraz rozwoju społecznego, a i ich skuteczność jest wątpliwa (np. Baechtold 2009: 39–46; Fink, Schulthess 2015: 30). Zamiast nich wprowadzono dwie nowe formy: grzywnę (*Geldstrafe*), przeliczaną na dniówki (art. 34, ust. 1 SKk) oraz pracę społecznie użyteczną (*gemeinnützige Arbeit*, GA, art. 37 SKk), do 2007 r. będącą jedynie formą wykonywania kary pozbawienia wolności. Obie są wspomagane przez instytucję „odroczenia” kary (*„Aussetzen” der Strafe*), czyli jej warunkowego zawieszenia (art. 42 SKk). W założeniach system karny ma być bardziej elastyczny i przepuszczalny. W przypadku przestępstw o mniejszym ciężarze gatunkowym winno się odstąpić od wymierzenia kary lub w dużo większym zakresie orzekać jej postać względną. Ma to służyć zarówno optymalizacji reintegracji społecznej sprawcy, jak i odciążeniu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzano ponadto karę pozbawienia wolności w wariantcie częściowo względnym (*teilbedingt*, art. 43 SKk). Rozwiązanie to pozwala na wykonanie jedynie pewnej części kary (pieniężnej, pozbawienia wolności, czy pracy społecznie użytecznej), zaś zawieszenia pozostałej części.

Tym dosyć liberalnym przemianom towarzyszył coraz silniejszy nurt represyjny, którego wyznawcy żądali zwiększenia ochrony społeczeństwa przed sprawcą niebezpiecznym, dokonującym czynów z użyciem przemocy (*gefährlicher Gewalttäter*). Podobnie, jak w Niemczech, poszerzono znacznie zakres stosowania wobec nich środka zabezpieczającego (tzw. *Sicherungsverwahrung*) oraz złagodzone kryteria jego wymierzania. Ponadto sprawcy niebezpieczni chorzy psychicznie zaczęli być kierowani do instytucji zamkniętych, gdzie mieli być poddawani terapii. Zaostrzono także kryteria zwalniania tej kategorii osób z zakładów wykonujących kary i środki karne (art. 64 SKk).

Reforma, podyktowana pragnieniem liberalizacji i racjonalizacji prawa karnego, napotykała więc na poważne przeszkody i to już w momencie procedowania nad kształtem nowelizowanego Kodeksu. W skutek tego został on pozbawiony zakładanego, nowoczesnego rysu. Kulminacją działań antyreformatorskich stało się wprowadzenie przepisów art. 64 ust. 1bis SKk o dożywotnim środku zabezpieczającym wobec szczególnie niebezpiecznych sprawców przestępstw o charakterze seksualnym i z użyciem przemocy. Niezwykle znamienity i oddający specyfikę uwarunkowań szwajcarskiej polityki kryminalnej był fakt, że odbyło się to na mocy lokalnego referendum.

Grawitowanie ku represyjności, zamiast liberalizacji stało się udziałem nie tylko szerokich kręgów społecznych, ale również przedstawiciele grup zawodowych, związanych z wymiarem sprawiedliwości. Wyrazem tego było bardzo niechętnie stosowanie nowego prawa przez sędziów, co pociągnęło za sobą reakcję rządu federalnego. W 2012 r. przedstawił on propozycje zmian w, od tak niedawno przecież, obowiązującym Kodeksie, które zmierzają, ogólnie rzecz biorąc, do wzmocnienia odstraszałej funkcji prawa²³.

Jedną z propozycji jest ponowne wprowadzenie krótkoterminowych kar pozbawienia wolności, od których odszedł system szwajcarski ledwie 5 lat wcześniej (Kunz 2015: 132). Nie została ona poparta jakimikolwiek badaniami o braku skuteczności nowego prawa, bo i okres jego obowiązywania był przecież zbyt krótki. Uczyniono to nie zważając na argumenty dowodzące nieracjonalności ich orzekania i wykonywania oraz niewypełniania przez nie funkcji w zakresie prewencji ogólnej i indywidualnej. Również praca społecznie użyteczna nie byłaby już samodzielnią karą, lecz (tak, jak wcześniej) jedynie formą wykonywania kary pozbawienia wolności. Skutkowałoby to wymierzaniem jej nie przez sądy, lecz organy wykonawcze (np. administrację więzienną).

Działania rządu można uznać raczej za mocne sygnały wysyłane do obywateli o tym, że „coś się robi”, a nie za racjonalne kształtowanie podejścia do ograniczania przestępczości oraz za ukłon wobec zwolenników tradycyjnych

²³Botschaft vom 4.4.2012 zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionenrechts), BBl 2012 4721. Dostępny w Internecie: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/4721.pdf>, dostęp 7.10.2017, godz. 13:00.

poglądów na ten temat. Jeśli by przegłosowano te wnioski, sędziowie mieliby wybór, czy stosować dotychczasowe, „nowe” prawo (SKK z 2007 r.), czyli np. orzekać karę grzywny w miejsce krótkoterminowego pozbawienia wolności, czy „stare prawo” (sprzed nowelizacji). Dałoby się wtedy, być może, wytlumić społeczną (i sędziowską) obstrukcję przeciwko regulacjom, które już chyba przekroczyły granicę tolerancji szwajcarskiego elektoratu.

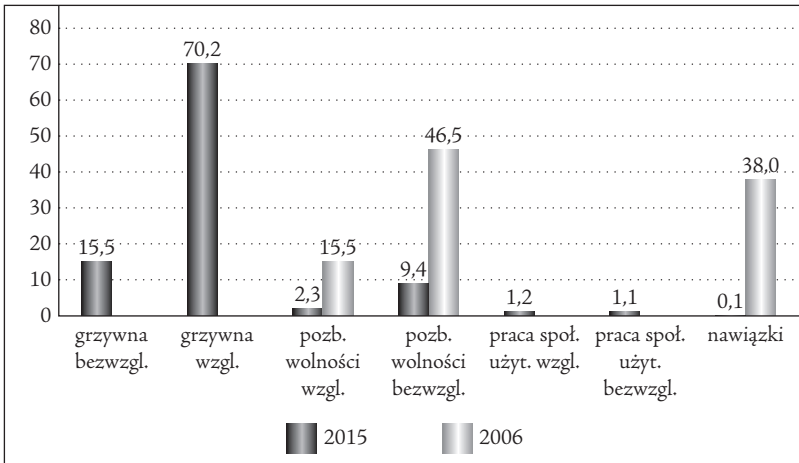
Federacja znajduje dosyć pokrętne uzasadnienie tych inicjatyw. Opakowując je w slogan „harmonizacji systemu kar” (*Harmonisierung der Straffrahmen*) stara się przykryć prawdziwe intencje, które zmierzają wprost do zastraszania kar, zwłaszcza wobec niektórych kategorii sprawców. Jeden z ostatnich rządowych pomysłów pochodzi z listopada 2014 r. i wyraźnie oddaje charakter najnowszych przemian: coraz większe akcentowanie prewencyjnej roli polityki kryminalnej oraz jej związku z prawem policyjnym. Zaproponowano bowiem, by **automatycznie** obejmować środkiem zabezpieczającym osoby, które „już raz zostały prawomocnie skazane za zabójstwo, ciężkie uszkodzenie ciała bądź zgwałcenie.” Ponadto mogliby być zwolnieni warunkowo dopiero wtedy, „gdy praktycznie pewnym jest”, że z powodzeniem przejdą okres próby (Kunz 2015: 134, za: Der Bund vom 3.11.2014: 1).

Mimo to nadal funkcjonują rozwiązania, jakie udało się wprowadzić w 2008 r., choć czasami odbywa się to dosyć opornie. Korekta katalogu kar przewidzianych w Kodeksie karnym sprawiła, że dzisiejsze statystyki różnią się znacznie od zestawień sprzed reformy i to zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym. Obrazują to dane zamieszczone na Wykresie 1.

Analiza wskaźników przedstawionych na Wykresie 1, uzupełniona o informacje podane przez *Bundesamt für Statistik*²⁴ dowodzi, że w 2015 r. najczęściej orzekaną karą w stosunku do dorosłych była grzywna. Dotyczyła ona 86% wszystkich skazanych (108 523) i występowała przede wszystkim w postaci względnej (82%). Z kolei kara pozbawienia wolności, przodująca w zestawieniach sprzed 2008 r. (62%), osiąga dzisiaj jedynie poziom 12%, z czego w formie bezwzględnej zaledwie 9,4%. Wprowadzoną na mocy reformy pracę społecznie użyteczną wymierzono 2,3% skazanym, zaś nawiązki tylko 0,1%. Obrazuje to znaczące przesunięcie polityki karnej w kierunku jej racjona-

²⁴ Źródło: Kriminal und Strafrecht. PANORAMA. Bundesamt für Statistik, März 2017.

Wykres 1. Orzeczenia sądowe wobec dorosłych w Szwajcarii (2006, 2015, %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Kriminalität und Strafrecht. PANORAMA. Bundesamt für Statistik, März 2017, s. 5 oraz Kriminalität und Strafrecht. PANORAMA. Bundesamt für Statistik, Februar 2011, s. 5.

lizacji, gdyż przed nowelizacją reakcją wymiaru sprawiedliwości na łamanie prawa w Szwajcarii było przede wszystkim pozbawienie wolności (62%) oraz właśnie nawiązki (pozostałe 38%)²⁵. Z uwagi na bardzo duży spadek liczby sankcji krótkoterminowych średni wymiar kary wzrósł zdecydowanie: z 45 do 90 dni (bezwzględne) oraz z 20 do 365 dni (względne).

Przemiany w zakresie prawa karnego, oprócz jego racjonalizacji, umożliwiają również zwiększenie skuteczności polityki penitencjarnej i poprawę funkcjonowania więziennictwa: wprawdzie liczba osadzonych jest znacznie mniejsza, lecz przebywają oni w warunkach izolacji znacznie dłużej. Pozwala to nie tylko lepiej szacować koszty działalności zakładów, lecz przede wszystkim bardziej sensownie (niż w przypadku pobytów kilkudniowych) zaplanować i realizować procedury resocjalizacyjne. Niestety wcześniej opisane, najnowsze propozycje rządu federalnego stawiają to pod dużym znakiem zapytania.

²⁵ Ibidem.

Dla porównania przyjrzyjmy się wybranym wskaźnikom przestępczości i specyfice obecnej polityki karnej w Niemczech na przykładzie Bawarii i Hesji.

Bawaria to jeden z największych i najbogatszych krajów związkowych Niemiec. Przestępczość jest tam niższa, niż średnia krajowa (w roku 2016 na 100 tys. mieszkańców na płaszczyźnie federalnej zanotowano 7755 przestępstw, w tym 6870 w Bawarii). Jednak land ten „nadrabia” lepszą ich wykrywalnością (odpowiednio 56,2 % i 65,9% oraz 68,3 % w Monachium)²⁶, co zapewnia „niezakłócony” napływ pensjonariuszy do zakładów karnych.

W Hesji przestępczość również utrzymuje się poniżej średniej krajowej (6672 czynów na 100 tys. mieszkańców), choć wykrywalność jest niższa, jak we wcześniej opisanym landzie (2016 r.: Niemcy 56,2%, Bawaria 65,9% i Hesja 62,7%)²⁷. W porównaniu poprzednim rokiem w obu krajach związkowych, podobnie, jak w całych Niemczech, przestępczość wzrosła nieznacznie (ok. 0,7%). Dane ogólnoniemieckie dowodzą, że w postępowaniach zakończonych skazaniem najczęściej orzekano grzywnę (567 054, tj. 84,11%) oraz pozbawienie wolności (107 089, tj. 15,88%, również połączone z grzywną (465, tj. 0,68%)²⁸. Jako, że pozbawienie wolności w wielu przypadkach przybierało formę bezwzględną, podsądni stawali się pensjonariuszami zakładów karnych.

Przejdźmy obecnie do zagadnień związanych z optymalnym wykonaniem wobec nich kary pozbawienia wolności, a więc do problematyki stanowiącej przedmiot polityki penitencjarnej. To wkroczenie na płaszczyznę penitencjarną winniśmy rozpocząć od tego, jak obecnie rozumiemy sens izolacji więziennej, bądź inaczej: jak dzisiaj określamy cel kary pozbawienia wolności.

²⁶Za: Polizeiliche Kriminalstatistik 2015, Stand Mai 2016, Ministerium des Innern, Berlin 2016 oraz Polizeiliche Kriminalstatistik 2016. Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Bundeskriminalamt, dalej w skrócie: PKS.

²⁷Źródło: PKS 2016.

²⁸Źródło: Rechtspflege (2017) Strafvollzug — Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3., Fachserie 10, Reihe 4.1, 2016, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, (Destatis), s. 92.. Dostępny w internecie: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafvollzug.html>; dostęp 20.09.2017, godz. 14:06.

Cel wykonywania kary pozbawienia wolności

Nie wdając się w historyczne rozważania na temat ewolucji teorii kary i szkół prawa karnego, przyjmijmy, że ich rozwój wyznaczył współczesne podejście do celu (celów), jakim ma służyć kara pozbawienia wolności.

Powszechnie przyjmuje się dzisiaj, że ma ona służyć ochronie społeczeństwa przed szkodzeniem mu w sposób świadomy oraz kształtowaniu umiejętności skazanego do prowadzenia życia bez popełniania kolejnych przestępstw. Są państwa, które formułują to wprost jako przygotowanie więźnia do życia w społeczeństwie. I tak np. szwedzka Ustawa Więzienna określa, w § 4, iż „*postępowanie ze skazanym ma służyć przystosowaniu więźnia do społeczeństwa*”, a „*celem wykonywania kary pozbawienia wolności jest powrót skazanego do społeczeństwa*” (Płatek 2007: 323). W Polsce z treści art. 67 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego można wyczytać, że (upraszczając) chodzi o pobudzenie skazanego do pracy nad sobą, skutkującej powstrzymaniem się od naruszania prawa po raz kolejny. Należy jedynie ubolewać nad niezbyt zręcznym sformułowaniem o „*współdziałaniu w kształtowaniu jego społecznie pożądanых postaw*”, które skutecznie studzi zapał pensjonariuszy do uczestnictwa w procesie resocjalizacji. „*Współdziałanie*” jest bowiem w zamkniętej instytucji korekcyjnej jednoznacznie kojarzone z donosicielstwem oraz kolaboracją i niezbyt popularne w kręgach osadzonych. Być może to sprawia, że zaledwie połowa (50,9%) dorosłych²⁹ zdecydowała się na odbywanie kary w systemie programowanego oddziaływania³⁰.

Przejdźmy jednak to głównego nurtu analizy.

Zarówno w Niemczech, jak i Szwajcarii mamy do czynienia z postępującym, niekiedy zdecydowanym, przesuwaniem się akcentów w zakresie rozumienia celu wykonywania orzeczeń karnych (kary pozbawienia wolności). Charakter tej ewolucji, a w zasadzie jej punkt wyjścia, zdecydowanie jed-

²⁹ młodociani obowiązkowo odbywają karę w systemie programowanego oddziaływania, art. 95 § 1 Kkw.

³⁰ Źródło: Miesięczna informacja statystyczna marzec 2017 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Warszawa, <http://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-miesieczna>; Tabl. 9, s. 15; dostęp 28.09.2017, godz. 10.00.

nak różni oba kraje, choć obecnie zdają się one zmierzać w podobnym kierunku. W Szwajcarii obserwujemy bowiem systematyczne odchodzenie od podejścia wychowawczego ku treningowi umiejętności społecznych, Z kolei w Niemczech coraz bardziej odrzucane są założenia resocjalizacyjnej szkoły prawa karego, do których Helweci nigdy nie byli specjalnie przywiązani.

W Szwajcarii polityka penitencjarna wyrosła z mentalności społeczeństwa agrarnego i kultywowania tradycyjnych wartości społeczności lokalnej oraz była silnie naznaczona wychowawczym podejściem do skazanych. Przystępcę uznawano za człowieka ułomnego i niedojrzałego, którego, przy zastosowaniu odpowiednich środków wychowawczych w więzieniu, można sprowadzić na dobrą drogę. (Baechtold 2009: 34). Począwszy od XIX w. taki pogląd stał się bezdyskusyjnym, niepodlegającym weryfikacji kanonem w świecie naukowym. Znalazło to odzwierciedlenie w treści art. 37 SKk, który jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku stanowił, iż „Wykonywanie kary pozbawienia wolności powinno **wychowawczo oddziaływać na więźnia i przygotowywać go do powrotu do życia w społeczeństwie obywatelskim**”³¹. Po wejściu w życie 1 stycznia 1993 r. Ustawy o Pomocy Ofiarom Przestępstw z 4.10.1991 r. (SR 312.5) do celu wykonywania kary pozbawienia wolności w art. 37 SKk dodano zdanie: „Powinno dążyć również do tego, by zadośćuczynić krzywdzie wyrządzonej poszkodowanemu”.

Symptomem odchodzenie od takiego sposobu myślenia, najpierw w Stanach Zjednoczonych, a potem w większości krajów Zachodniej Europy, było rozprzestrzenianie się ideologii resocjalizacyjnej, której zwolennicy uważali, że zachowania przestępcze można leczyć i usuwać środkami terapeutycznymi. Jednakże wielce niesatysfakcjonująca efektywność oddziaływań (*nic nie działa; nothing works*) spowodowała kolejną zmianę: przyjęcie założeń neoklasycyzmu i retrybutywizmu³². Jako, że w Szwajcarii szkoła resocjalizacyjna prawa karnego nie była nigdy specjalnie silnie reprezentowana (Baechtold 2009: 34), nie dokonała się tam tak zdecydowana zmiana prawa, nosząca gdzie indziej znamiona prawdziwego „tąpnięcia” karnego i penitencjarnego.

³¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 1995), Bundeskanzlei, Bern 1995, SR 311.0, art. 37.

³² W USA oparto się na słynnym raporcie Martinsona i pracach Komisji von Hirscha.

Mimo to nie do utrzymania stało się sentymentalne kultywowanie, już nieco archaicznej wobec dorosłych przestępców, koncepcji wychowawczej. Wyrazem tego stało się Orędzie Rady Federalnej z 21 września 1998 r. w sprawie zmian w szwajcarskim Kodeksie karnym³³. Jego przesłanie znamionowało pożegnanie z eksponowaniem w sposób bezpośredni wychowawczego celu kary pozbawienia wolności i przejście ku integracji społecznej: „*Wspieranie „społecznego zachowania” więźnia, szczególnie jego zdolności do życia bez popełniania przestępstw, będzie określane jako cel, do którego w pierwszym rządzie dążymy podczas wykonywania kary. Z tego daje się odczytywać zadanie dla administracji więzienniczej, polegające w pierwszej linii na tworzeniu oferty wpierającej procesy społecznego uczenia się*”.

Obecne uregulowania w pełni usankcjonowały ten sposób myślenia. W aktualnie obowiązującym Kodeksie karnym³⁴ jest mowa jedynie o „wysiłkach socjalizujących” (*Sozialierungsbemühungen*, art. 75 ust. 4 SKk), co przekłada się na następujące rozumienie celu kary: „*Wykonywanie kary ma na celu wspierać zachowania prospołeczne więźnia, zwłaszcza zdolność do życia wolnego od popełniania czynów karalnych*” (art. 75, ust. 1 SKk). Dzisiaj w Szwajcarii nie uważa się już, że zapobieganie recydywie można osiągnąć wyłącznie za pomocą środków wychowawczych i terapeutycznych. O wiele ważniejsze jest wyposażenie więźnia w umiejętności społeczne poprzez tzw. trening społeczny (*soziales Training*). Istotne jest również, by prowadzenie życia bez popełniania kolejnych przestępstw po zwolnieniu z zakładu był nie tylko misją instytucji korekcyjnej, lecz również życiowym celem samego skazanego (np. zgodnie z koncepcjami Dobrego Udanego Życia, *Good Lives Model*, GLM; Ward 2002).

W Niemczech ewolucja polityki penitencjarnej bardziej odpowiadała modelowi amerykańskiemu. Szybciej, jak w Szwajcarii, pożegnano się tam z podejściem wychowawczym i zaczęto zachłystywać się resocjalizacyjną szkołą prawa karnego. Stan ten utrzymywał się dość długo, choć dawało się obserwować powolne, choć systematyczne, akcentowanie znacze-

³³ Botschaft vom 21. September 1998..., op. cit.

³⁴ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2014), Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei, Bern 2014, SR 311.0, art. 75, ust. 1.

nia prewencji generalnej oraz negatywnego aspektu prewencji indywidualnej. Szczególnie widoczne było to w podejściu do wykonywania środków zabezpieczających na przełomu XIX i XX wieku. (Heinrich 2017: 10–11).

Do reformy federalizmu w 2006 r. niemiecki Kodeks Karny Wykonawczy z 16.03.1976 r.³⁵ określał, że „Wykonywanie kary pozbawienia wolności powinno uczynić więźnia zdolnym do prowadzenia w przyszłości życia w poczuciu społecznej odpowiedzialności, bez popełniania czynów karalnych (cel wykonywania kary). Wykonywanie kary pozbawienia wolności służy również ochronie społeczeństwa przed kolejnymi czynami karalnymi”³⁶. Oba cele były rozdzielone, a kolejność ich zapisu sugerowała, że ustawodawca na plan pierwszy wysuwał aspekt resocjalizacyjny. Po przekazaniu kompetencji ustawodawczych poszczególnym krajom związkowym zaczęły powstawać „landowe” kodeksy karne wykonawcze. Z reguły cele wykonywania kar zostawały „asymilowane” z poprzednich uregulowań. W pierwszej kolejności umieszczano cel resocjalizacyjny, następnie zaś — ochronny, co odpowiada powszechnemu pogładowi w literaturze o roli skutecznej reintegracji społecznej dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Z tego punktu widzenia Bawaria na tle tendencji niemieckich stanowi prawdziwy ewenement, znamionujący jednak interesujący rys zmian w podejściu do zwalczania i ograniczania przestępczości.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym bawarskim Kodeksem karnym wykonawczym wykonywanie kary pozbawienia wolności powinno służyć przede wszystkim „ochronie społeczeństwa przed popełnianiem kolejnych przestępstw” (art. 2 ust. 1 BKkw), a dopiero potem „uczynieniu więźnia zdolnym do prowadzenia w przyszłości życia w poczuciu odpowiedzialności społecznej, bez popełniania przestępstw” (art. 2, ust. 2 BKkw).

Z kolejności zapisania obu perspektyw da się odczytać jasne intencje ustawodawcy: mniejsze znaczenie dla niego ma „czysta” ochrona społeczeństwa, niż konstruktywne umiejętności, które skazany nabędzie pod-

³⁵ Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz — StVollzG) vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581, 2088).

³⁶ Ibidem, § 2.

czas pobytu w zakładzie, Tak też przesłanie nowego prawa odebrał świat nauki oraz media. Naturalnie autorzy kodeksu w uzasadnieniu projektu oraz podczas prac *Landtagu* twierdzili coś wręcz przeciwnego, np. że: „oczywistym jest, iż ochrona społeczeństwa nie jest nadrzędna względem oddziaływania na sprawcę”³⁷. Mimo to akt został uchwalony w cytowanej wcześniej wersji.

Hesja jest w tym względzie dużo bardziej wyważona, eksponując (na pierwszym miejscu!) zadanie ingerencyjne: „Wykonywanie kary pozbawienia wolności powinno służyć umożliwieniu więźniom prowadzenia w przyszłości życia w poczuciu odpowiedzialności społecznej bez dokonywania przestępstw (zadanie integracyjne, *Eingliederungsauftrag*). Podczas wykonywania kary więźniowie mają być zakwaterowani w warunkach zapewniających bezpieczeństwo i nadzorowani (zadanie zabezpieczające, *Sicherungsauftrag*). Oba służą ochronie społeczeństwa przed kolejnymi przestępstwami” (§ 2 HKkw).

Wybrane wskaźniki charakteryzujące system penitencjarny Niemiec i Szwajcarii

Po zaprezentowaniu zadań stawianych przed więziennictwem przyjrzymy się wybranym wskaźnikom charakteryzującym system penitencjarny Niemiec i Szwajcarii. Pamiętajmy, że w przypadku państw federalnych są to wartości zbiorcze, będące zsumowanymi przez urzędy statystyczne wynikami poszczególnych landów i kantonów. Celem wzbogacenia analizy zestawiono je z informacjami z naszego kraju, zaznaczając najbardziej istotne różnice tłustym drukiem. Dane zamieszczono w tabeli 1.

Analiza zestawienia tabelarycznego dowodzi, że pozycje, które oznaczono tłustym drukiem, pochodzą przede wszystkim ze Szwajcarii. Wartości z pozostałych krajów utrzymują się na zbliżonym do siebie poziomie. Tylko

³⁷ Gesetzentwurf der Staatsregierung über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung (Bayerisches Strafvollzugsgesetz — BayStVollzG), Bayerischer Landtag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/8101, 30.04.2007, s. 1.

Tabela 1. Wybrane dane o więziennictwie Niemiec, Szwajcarii i Polski (stan: 31 marca 2017 r.)

	Niemcy	Szwajcaria	Polska
liczba ludności	82 349 400	8 400 020	38 523 261
populacja osadzonych	64 193	6 884	74 313
współczynnik prizonizacji	77	82	192
tymczasowo aresztowani (%)	21,6	27	8,03
kobiety (%)	6,65	5	3,72
młodociani (%)	5,8	0,3	2,17
obcokrajowcy (%)	31,3	68	0,98
liczba zakładów	181	117	196
pojemność	73 411	7 343	87 213
zaludnienie (%)	87,4	94	91,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

Niemcy — Statistisches Bundesamt, Stichtag 31. März 2017 [Rechtspflege (2017) Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres. Stichtag 31. März 2017, Statistisches Bundesamt, (Destatis), [Szwajcaria — Bundesamt für Statistik, März 2017 \[Kriminal und Strafrecht. PANORAMA. Bundesamt für Statistik, März 2017; \[Polska — statystyki Służby Więziennej, marzec 2017 oraz rok 2016 \\[Miesięczna informacja statystyczna marzec 2017 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Warszawa,\]\(https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.assetdetail.2241558.html; dostęp 28.09.2017, godz. 10:30\];</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/BestandGefangeneVerwahrte.html;jsessionid=E4BE39521116B0BC1434C0F4C17D6088.cae3; s. 5–6, dostęp 28.09.2017, godz. 11:00];</p>
</div>
<div data-bbox=)

współczynnik prizonizacji wg obliczeń autora.

w jednej kategorii Polska wybija się na plan pierwszy: wielkości współczynnika prizonizacji, opisującego liczbę więźniów na 100 tys. mieszkańców. Jest to wyraźny wskaźnik prowadzonej polityki kryminalnej państwa, a wyższe wartości sugerują funkcjonowanie modeli bardziej represyjnych, czy wręcz wiążą się z mniejszym poszanowaniem wolności w świadomości społecznej (Płatek 2007: 30–31). W Szwajcarii i Niemczech populacja więzienna jest mniejsza od 1 promila ludności, u nas osiąga wartość blisko 2 promili. Da-

leko nam naturalnie do Stanów Zjednoczonych (666) i Rosji (424)³⁸, okupujących od dawna czołowe miejsca w rankingu prizonizacji. Spadek liczby pensjonariuszy zakładów karnych w Polsce na przestrzeni ostatnich 10 lat (kiedy to współczynnik oscylował w granicach 215) jest z punktu widzenia racjonalności polityki kryminalnej tendencją pozytywną.

Niepokojącym zjawiskiem w Szwajcarii jest duża liczba tymczasowo aresztowanych (27%), blisko czterokrotnie wyższa, niż u nas. Jest to związane zarówno z dużą wykrywalnością, jak i skalą przestępczości zorganizowanej, penetrującej ten kraj. Kolejnym problemem penitencjarnym Helwetów jest narastające zaludnienie zakładów, powoli wyczerpujące możliwości zakwaterowania osadzonych. Podczas, gdy w Niemczech utrzymuje się ono na stabilnym poziomie, a u nas zdecydowanie spadło, tutaj zaczyna naruszać wydolność systemu. Uśredniona wartość, równa 95, 7%, nie oddaje w pełni powagi sytuacji, gdyż np. zakład karny *Champ-Dollon* w Genewie cierpi na ponad 215% przeludnienie³⁹. Wzrasta również liczebność skazanych na kary długoterminowe, co wiąże się z tym, że wśród pensjonariuszy będzie coraz więcej osób w podeszłym wieku, często z niepełnosprawnością fizyczną i/ lub psychiczną. Generuje to oczywiście dodatkowe problemy w wykonywaniu wobec nich kar i środków karnych⁴⁰.

Szwajcaria jest jednym z państw o największym odsetku cudzoziemców, przebywających w instytucjach penalnych⁴¹. Istnieją tam zakłady (bądź oddziały), gdzie podana w tabeli wartość równa 68% jest znacznie przekraczana, osiągając ponad 90%. Dotyczy to zwłaszcza tymczasowo aresztowanych, czego przykładem jest areszt śledczy usytuowany przy lotnisku Kloten w Zurychu. Ogrom problemów związanych z odmiennością kulturą pensjonariuszy, pochodzących często z odległych zakątków globu i egzotycznych dla

³⁸ Źródło: World Prison Brief, http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population_rate?field_region_taxonomy_tid=All; dostęp 23.10.2017, godz. 13:50.

³⁹ Por. np. Genfer Gefängnis massiv überbelegt — Wärter streiken, *Tagesanzeiger.ch*, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Genfer-Gefaengnis-massiv-ueberbelegt--Waerter-streiken/story/22930672>, dostęp 4.11.2015, godz. 10.10.

⁴⁰ Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd..., op. cit., s. 114.

⁴¹ Pasuje się w pierwszej dekadzie w towarzystwie krajów niewielkich, jak Monako, Andora, czy Katar.

Europejczyka miejsc, stawia przed administracją więzienną poważne wyzwania⁴². Zagadnienia te szczegółowo przedstawiłem w innych pracach, do których odsyłam zainteresowanych Czytelników (np. Schmidt 2010).

Jednakże kraj ten opisują również wskaźniki związane z pozytywnymi tendencjami polityki karnej i penitencjarnej. Wśród nich można wymienić bardzo małą (w porównaniu z innymi państwami w tabeli 1) liczbę młodocianych w zakładach karnych (obecnie 0,4%, dwa lata wcześniej 0,6%). Jest to związane z reformą prawa, zakładającą m.in. organizację sieci 170 placówek dla tej kategorii osób, zawiadywanej odrębnie, niż więziennictwo dorosłych. Stosunkowo duża liczba zakładów (117 obiektów na niecałe 7 tys. więźniów) pozwala na prowadzenie pracy penitencjarnej w warunkach dosyć komfortowych, sprzyjających realizacji celu wykonywania kary i może być źródłem zazdrości zarówno Niemiec, jak i Polski.

Sto siedemnaście jednostek penitencjarnych dla dorosłych w Szwajcarii to placówki typu otwartego i zamkniętego⁴³. Są wśród nich małe zakłady, przeznaczone dla tymczasowo aresztowanych, jak i odbywających kary krótkoterminowe oraz tzw. „półuwięzienia”. W blisko trzydziestu obiektach średniej i dużej wielkości wykonuje się kary i środki karne o dłuższym wymiarze. Ich pojemność z reguły nie przekracza 100 miejsc, a tylko w czterech można zakwaterować więcej, jak 200 osób. Największy to Zakład Karny Pöschwies, typu zamkniętego dla mężczyzn, z 426 miejscami, położony w północnej, niemieckojęzycznej części kraju. Jednak z polskiej perspektywy jego wielkość nie budzi większych emocji.

Oprócz zakładów karnych w Szwajcarii funkcjonują instytucje terapeutyczne, przeznaczone do wykonywania środków karnych (*Massnahmenvollzug*). Przyjmują one skazanych z zaburzeniami psychicznymi, uzależnionych, lub tzw. „młodych dorosłych” (18–25 lat) z zaburzeniami osobowości⁴⁴. Niezwykle istotne jest, to, że są one **zarządzane odrębnie, niż więziennictwo**⁴⁵.

⁴² Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd..., op. cit., s. 114.

⁴³ Typy zakładów przewidziane w art. 76 szwajcarskiego Kodeksu karnego.

⁴⁴ Art. 59–61 SKk.

⁴⁵ Art. 58, ust. 2 SKk.

Tym samym dochodzimy do fundamentalnego rozróżnienia pomiędzy dwiema podstawowymi kategoriami sankcji prawno-karnych: karami, których wykonywaniem zajmuje się więziennictwo (*Strafvollzug*) i środkami karnymi, do obsługi których powołano odrębny aparat wykonawczy (*Massnahmenvollzug*). To tak naprawdę „wynalazek szwajcarski”, za którego twórcę uważa się powszechnie autora projektu SKk — Carla Stoosa. (Fink. Schulthess 2015: 198 i dalsze) Rozwiązanie to przyjęto również w Niemczech.

Szwajcarskie jednostki mogą być budowane i administrowane wspólnie przez kilka kantonów w ramach wcześniej opisanych konkordatów. Dopuszcza się także działalność placówek prywatnych, przeznaczonych dla skazanych na kary „półwięzienia” oraz realizujących eksterminat pracy i środki terapeutyczne (art. 379 SKk). Kantony mogą ponadto prowadzić odrębne oddziały dla szczególnych kategorii więźniów (art. 377, ust. 2 kk), np. kobiet, osób w określonym wieku, skazanych na długie lub bardzo krótkie kary, czy dla tych, którzy są poddawani intensywnym oddziaływaniom lub się uczą (również zawodu). W praktyce, mimo braku uregulowań ustawowych, przestrzegany jest ścisły rozdział kobiet i mężczyzn.

Wybrane dane o więziennictwie Hesji i Bawarii

Przechodząc na grunt niemiecki przedstawmy koloryt penitencjarny dwóch krajów związkowych: Bawarii i Hesji. Wybrane dane o ich więziennictwie zamieszczono w tabeli 2.

Analizując dane zamieszczone w tabeli 2 można odnieść wrażenie, że w ujęciu statystycznym więziennictwo Hesji odzwierciedla tendencje ogólnoniemieckie: większość jej wskaźników tylko nieznacznie odbiega od wyników federacji. Wyjątek stanowi znacznie wyższa liczba więźniów-obcokrajowców, niż w Bawarii i całych Niemczech (odpowiednio 44,1% oraz 30% i 31,3%). Może to być spowodowane nie tylko dużą koncentracją przybyszów z za granicy w heskich metropoliach, ale również z funkcjonowaniem we Frankfurcie nad Menem międzykontynentalnego lotniska i ujawniana tam przestępczością przemysłową. Znaczenie lotniska w Monachium jest z te-

Tabela 2. Wybrane dane o więziennictwie Niemiec: Bawaria i Hesja (stan: 31 marca 2017 r.)

	Niemcy	Bawaria	Hesja
liczba ludności	82 349 300	12 843 514	6 176 172
populacja osadzonych	64 193	11 317	4 755
współczynnik prizonizacji	77	88	76
tymczasowo aresztowani (%)	21,6	26,0	22,9
kobiety (%)	6,65	7,0	5,8
młodociani (%)	5,8	4,67	5,7
obcokrajowcy (%)	31,3	30,0	44,1
liczba zakładów	181	36	16
pojemność	73 411	12 128	5 425
zaludnienie (%)	87,4	93,3	87,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

Statistisches Bundesamt, Stichtag 31. März 2017 [Rechtspflege (2017) op. cit., s. 5–6, dostęp 28.09.2017, godz. 11:00];

liczba ludności: Statistisches Bundesamt Wiesbaden 2016, Bevölkerung am 30.06.2016, Hesja dodatkowo: Justizvollzug in Hessen [Justizvollzug in Hessen (2017), Wiesbaden: Hessisches Ministerium der Justiz, s. 9–11], Bawaria dodatkowo: Justiz in Bayern [Justiz in Bayern (2009), München: Bayerisches Staatsministerium der Justiz und Verbraucherschutz] oraz Justizvollzug in Bayern [Justizvollzug in Bayern (2010). Übersicht. Stand: 31 März 2010. München: Bayerisches Staatsministerium der Justiz und Verbraucherschutz];

współczynnik prizonizacji wg obliczeń autora.

go punktu widzenia o wiele mniejsze. Potwierdzenie takiego toku myślenia odnajdujemy w Szwajcarii, gdzie największe nasycenie cudzoziemcami (ponad 90%) występuje w areszcie Kloten, położonym w pobliżu lotniska w Zurychu.

Bawaria przoduje w zestawieniach współczynnika prizonizacji (88% przy średniej niemieckiej 77%, a dla Hesji 76%). Ma to związek z wcześniej wspomnianą solidną wykrywalnością przestępstw w tym landzie. Przekłada się na wysoki wskaźnik liczby tymczasowo aresztowanych oraz generuje najwyższe, w tabeli 2, zaludnienie zakładów karnych (93,3%).

Więziennictwo **bawarskie** dysponuje stosunkowo nowoczesną bazą, obejmującą 36 jednostek penitencjarnych, w tym 21 samodzielnych i 15 „nie-samodzielnych” (z administracją w większych zakładach), różnego typu i przeznaczenia. Dodatkowo posiada 6 obiektów służących wykonywaniu

aresztu dla nieletnich, orzeczonego na mocy § 16 Ustawy o Sądownictwie dla Nieletnich⁴⁶. Ich łączna pojemność na dzień 31.03.2017 r. wynosiła 12 128 miejsc, w tym 11 071 dla mężczyzn (869 w zakładach typu otwartego), w większości w celach pojedynczych (7298, jedynie 3773 w wieloosobowych). 845 miejsc przeznaczono dla kobiet (499 w celach pojedynczych i 393 w wieloosobowych)⁴⁷. Liczba obcokrajowców przekracza średnią niemiecką (26,7%) i wynosi: w zakładach karnych 30%, a w aresztach śledczych aż 48% (w Hesji odpowiednio 44,1 i 67,9%)⁴⁸.

W Hesji znajduje się 16 samodzielnych zakładów karnych, dwa „niesamodzielne” (podobne do naszych oddziałów zewnętrznych), siedem oddziałów o charakterze otwartym, centralny szpital więzienny (przy ZK Kassel I) oraz placówka wykonująca środek zabezpieczający (*Sicherungsverwahrung*) przy ZK Schwalmstadt⁴⁹. Istnieje też zakład wykonujący karę aresztu dla młodocianych⁵⁰ w Geinhausen. Ich łączna pojemność wynosi 5425 miejsc, z tego 4547 dla skazanych i tymczasowo aresztowanych dorosłych mężczyzn, 515 młodocianych oraz 342 kobiet, a także 65 dla wykonywania środka zabezpieczającego. Są one zaludnione w 87,6%.

Środki oddziaływania penitencjarnego

Realizacji celu (celów) wykonywania kary pozbawienia wolności wobec pensjonariuszy umieszczanych we wcześniej opisanych zakładach, służy sze-

⁴⁶Jugendgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3427), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2280) geändert worden ist. Patrz również: J. Kuształ System resocjalizacji młodzieży niedostosowanej społecznie w Polsce i w Niemczech, Wyd. WAM, Kraków 2009, s. 185 i dalsze.

⁴⁷Za: Justizvollzug in Bayern. Bayerisches Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. München 201, s. 10–14.

⁴⁸Za: Justizvollzug in Hessen (2017), op. cit., s. 9

⁴⁹Ibidem, s. 7 i dalsze.

⁵⁰Na mocy ustawy Hessisches Jugendarrestvollzugsgesetz (HessJAVollzG) vom 27. Mai 2015 (GVBl. S. 223).

reg instrumentów, wśród których na plan pierwszy wysuwają się środki oddziaływania penitencjarnego. Ich rodzaje, przewidziane w kodeksach wybranych państw niemieckojęzycznych, zamieszczono w tabeli 3.

Tabela 3. Środki oddziaływania penitencjarnego wobec dorosłych w Szwajcarii, Bawarii i Hesji

Szwajcaria	Bawaria	Hesja
1. praca i wynagrodzenie za pracę 2. kształcenie i dokształcanie 3. kontakty ze światem zewnętrznym ♦ widzenia na terenie zakładu ♦ zezwolenia na opuszczenie zakładu 4. warunkowe zwolnienie i kuratela	1. kształcenie ogólne/zawodowe 2. praca 3. środki oddziaływania psychologicznego i pedagogicznego 4. opieka duszpasterska 5. formy spędzania czasu wolnego	1. praca 2. kształcenie ogólne i zawodowe bądź terapią przez pracę 3. oddziaływanie terapeutyczne bądź o charakterze wspierającym 4. ochrona zdrowia 5. formy spędzania czasu wolnego ze szczególnym uwzględnieniem zajęć sportowych 6. środki o charakterze wolnościowym 7. środki służące podtrzymaniu kontaktów rodzinnych i kształtowaniu kontaktów ze światem zewnętrznym 8. środki służące wyrównaniu szkód powstałych w wyniku przestępstwa oraz długów 9. przygotowanie do zwolnienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów SKk, BKkw oraz HKkw.

Formy wymienione w tabeli 3 nie wyczerpują oczywiście możliwości oddziaływania penitencjarnego, gdyż elastyczność w tym zakresie jest dosyć duża (może z wyjątkiem poszerzania katalogu środków o charakterze wolnościowym, związanych z zezwoleniem na opuszczenie zakładu). Tak naprawdę winno się stosować wszystko, co sprzyja reintegracji społecznej sprawcy i zapobieganiu recydywie. Precyzyjnie oddają to zapisy bawarskiego Kodeksu karnego wykonawczego, gdzie czytamy, iż: „*Oddziaływanie penitencjarne*

obejmuje wszelkie przedsięwzięcia odpowiednie do tego, by oddziaływać na prowadzenie życia bez popełniania przestępstw w przyszłości. Służy zapobieganiu kolejnych czynów karalnych i ochronie ofiar przestępstw” (art. 3, ust. 1 i 2 BKkw). Podobne podejście prezentuje heski ustawodawca, który uważa, że: „Środki oddziaływania penitencjarnego służą redukowaniu deficytów, leżących u podstaw wejścia w konflikt z prawem i rozwojowi umiejętności i sprawności, które są odpowiednie do tego, by oddziaływać na prowadzenie życia bez dokonywania przestępstw w przyszłości” (§ 5, ust. 1 HKkw). Zwraca również uwagę na możliwość odstąpienia od obowiązku resocjalizacji, co sprawia, że dzisiaj działania te przybierają postać „pomocy dla samopomocy”: „Więźniom powinno się w szczególności proponować środki, które otworzą przed nimi możliwość reintegracji społecznej po odbyciu kary, o ile takich środków potrzebują i mogą je dla siebie wykorzystać” (§ 5, ust. 2 HKkw).

Przy okazji warto wspomnieć, że w Polsce zmiana taka dokonana się na mocy Kodeksu karnego wykonawczego z 1997 r., który sankcjonował trzy formy odbywania kary, nazywane „systemami”: zwykły, programowanego oddziaływania i terapeutyczny. Mimo tego funkcjonariusze więzienni nadal są konfrontowani z pozornością resocjalizacji (lub przynajmniej: z pozornością motywacji skazanych). Dzieje się tak co z najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, ustawodawca uznał, kierując się silnie u nas akcentowanym nastawieniem pedagogicznym i ochroną praw dziecka, że młodociani mają odbywać karę w systemie programowanego oddziaływania (art. 95 § 1 Kkw). Niestety, nie przewidział, co zrobić, by zechcieli aktywnie włączyć się we współtworzenie i realizację Indywidualnego Programu Oddziaływań, może poza sloganami o stałym motywowaniu ich do podjęcia wysiłków w zakresie reintegracji społecznej. W konsekwencji często mamy do czynienia z rozchodzeniem się dwóch płaszczyzn: obowiązku ustawowego i dążeń kadry oraz codzienności penitencjarnej i braku zainteresowania skazanych.

Po drugie, warto zastanowić się nad faktyczną motywacją uczestnictwa w systemie programowanego oddziaływania więźniów dorosłych (którzy w odróżnieniu od młodocianych mają tu wolny wybór). Wprawdzie połowa z nich odbywa karę w ten sposób⁵¹, lecz wątpliwe jest, czy wszyscy kierują

⁵¹ Miesięczna informacja statystyczna marzec 2017 r.,..., op. cit., s. 15.

się wewnętrznym pragnieniem zmiany na lepsze, tak by po opuszczeniu ZK zniknąć z pola zainteresowania wymiaru sprawiedliwości. Relacje przedstawicieli Służby Więziennej, poparte doniesieniami naukowymi (np. Machel 2008), przekonują, iż w wielu przypadkach jest to motywacja zewnętrzna, skierowana na maksymalizację zysków i chęć osiągnięcia profitów związanych z pewnym uprzywilejowaniem „programowanych” w stosunku do populacji „zwykłej”⁵². Pozostawiając ten, skąd inąd fascynujący, wątek miejmy świadomość pewnej iluzoryczności zagadnienia.

Środki zamieszczone w tabeli 3 to działania służące pobudzaniu i kształtowaniu dyspozycji, pomocnych w sprawnym funkcjonowaniu po opuszczeniu zakładu, nazywanych niekiedy kompetencją lub inteligencją społeczną. Wydaje się, że takie przymioty, jak (m.in.): umiejętność znalezienia się na rynku pracy, oparcie w rodzinie i wolność od uzależnień przy pozytywnej i adekwatnej samoocenie to warunek skutecznego nabywania zachowań prospołecznych oraz klucz do bezpieczeństwa obywateli i zapobiegania recydywie. Choć są z reguły podobne w obu państwach (może z wyjątkiem eksternatu pracy i zamieszkania) i zbliżone do zapisów w prawie polskim, to stopień ich realizacji zdecydowanie się różni. Szczegółowa analiza tego zagadnienia zdecydowanie przekracza ramy tej pracy. Zainteresowanych Czytelników odsyłam do innego mojego opracowania (Schmidt 2015).

Oddziaływanie penitencjarne oparte jest o plan wykonywania kary (nazywany u nas Indywidualnym Programem Oddziaływania). Sprawia to, że praca ze skazanym prowadzona jest systematycznie, służy rozwiązywaniu jego aktualnych problemów, sformułowanych na podstawie trafnej diagnozy oraz jest wyrazem idei indywidualizacji i wolnej progresji.

W Szwajcarii w porządku wewnętrznym każdego zakładu musi znaleźć się zapis o indywidualnym planie wykonywania kary (*individueller Vollzugsplan*, art. 75, ust. 3 SKk). Ma on być opracowywany wspólnie z więźniem i zawierać następujące działania: ofertę w zakresie opieki nad skazanym, możliwości zatrudnienia oraz kształcenia i doksztalcenia się, elementy zadośćuczynienia, kontakty ze światem zewnętrznym oraz przygotowanie do zwolnienia. Pensjonariusz aktywnie współpracuje w realizacji zabiegów socjali-

⁵²Np. odbywania kary w warunkach zakładu typu półotwartego, art. 88 Kkw.

zacyjnych i służących przygotowaniu do zwolnienia (art. 75, ust. 4 SKk). Uwzględnia się przy tym specyficzne życzenia (*Anliegen*) i potrzeby więźniów różnej płci. Nie ma obowiązku resocjalizacji, a tym samym wybierania planu jako pomysłu na odbywanie kary.

Z kolei w bawarskim Kkw znajdujemy cały rozdział zatytułowany: „*Planowanie wykonania kary*” (*Planung des Vollzuges*), obejmujący uregulowania o prowadzeniu badania diagnostycznego na potrzeby oddziaływania penitencjarnego (*Behandlungsuntersuchung*, art. 8 BKkw) oraz opisujące plan oddziaływań (*Vollzugsplan*, art. 9 BKkw). Plan Wykonywania Kary „zawiera w szczególności informacje o penitencjarnych, pedagogicznych i socjoterapeutycznych oraz terapeutycznych środkach oddziaływania”⁵³. Jest aktualizowany raz w roku (!) celem dostosowania go do bieżącej sytuacji skazanego i nowych wyników badań osobopoznawczych. Z podobnymi uregulowaniami mamy do czynienia w Hesji. Weryfikacja planu nie jest tak elastyczna, jak w Polsce (gdzie następuje przynajmniej co 6 mies.)⁵⁴. Z drugiej zawartość naszego IPO warto uzupełnić o elementy sprawiedliwości naprawczej i zadośćuczynienia.

Dotychczasowa analiza środków oddziaływania penitencjarnego dotyczyła wykonywania kary pozbawienia wolności w formie „zwykłej”, określanej mianem „normalnej” (*Normalvollzug*), czy „zasadniczej” (*Regelvollzug*). Odpowiada to tradycyjnemu, najbardziej w danym państwie (kantonie, landzie) utartemu modelowi postępowania z przestępcami znajdującymi się w więzieniu. I tak *Normalvollzug* w Szwajcarii oznacza „klasyczną formę kary pozbawienia wolności” (Baechtold 2009: 119), kiedy „Skazany spędza czas przeznaczony na pracę, odpoczynek i czas wolny z reguły w zakładzie” (art. 77 SKk). Pozostaje on na terenie zamkniętego zakładu karnego, a jedynie w wyjątkowych wypadkach zezwala mu się na jego opuszczenie.

Aby uniknąć nieporozumień warto zaznaczyć, że forma „zwykła” nie jest tożsama z polskim „zwykłym” systemem wykonywania kary pozbawienia wolności (art. 81, ust. 3 KKW). W Szwajcarii i Niemczech obejmuje bowiem

⁵³ Art. 9 (1) 2 BKkw.

⁵⁴ § 49, ust. 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności.

zarówno osoby niezmotywowane do zmiany swego losu, jak i z współtworzących i realizujących indywidualny plan wykonywania kary (*Vollzugsplan*). Obie kategorie łączy pobyt w warunkach zamkniętych. U nas z kolei rozumiana jest jako jeden z elementów systemu penitencjarnego, przeznaczony dla skazanych, którzy nie są gotowi do pracy nad sobą i odrzucają ofertę działań reintegracyjnych. Tym samym w Polsce dokonuje się rozróżnienia populacji „zwykłej” i „resocjalizacyjnej” (system programowanego oddziaływania), czego nie spotykamy w państwach niemieckojęzycznych. *Regelvollzug* to również nie wykonywanie kary wobec recydywistów penitencjarnych, choć takie określenie funkcjonuje niekiedy w Bawarii.

Oddziaływanie na więźniów zgodnie z założeniami *Normalvollzug* nie jest chyba najbardziej słusznym podejściem z punktu widzenia efektywności polityki penitencjarnej. W literaturze przedmiotu dowiedziono bowiem deprymująco niskiej skuteczności zapobiegania recydywie w przypadku osób, które opuściły instytucje penalne typu zamkniętego. Włodarze polityki kryminalnej zmuszeni są zatem do podejmowania wielowątkowych poszukiwań, zmierzających do optymalizacji wykonywania kary pozbawienia wolności. Jako, że rezultaty nadal są dalekie od zakładanych, istnieje konieczność ustawicznego doskonalenia polityki karnej i penitencjarnej oraz jej instrumentów.

***Regelvollzug* i co dalej?**

Alternatywą dla *Regelvollzug* jest stosowanie zasady wolnej progresji, która polega na dawaniu skazanemu coraz większej swobody i poszerzaniu jego przywilejów w miarę osiągania postępów w resocjalizacji, czemu towarzyszą wzrastające wymagania w zakresie samodyscypliny. Klasycznym przykładem jest funkcjonowanie więźniów najpierw w zakładzie typu zamkniętego, potem półotwartego i otwartego, które różnią się (m.in.) uprawnieniami i obowiązkami pensjonariuszy. Rozwiązanie takie powszechnie przyjęto w europejskim więziennictwie. Zbudowany na nim system progresywny po raz pierwszy w kontynentalnej Europie wdrożono właśnie w Szwajca-

rii, w zakładzie Lenzburg (kanton Aargau) w 1864 r. (por. np. Schulthess 2014, Schulthess 2006: 6–7), co uznano za początek II fali reform helweckiego więziennictwa (1864–1901). W Niemczech doszedł do głosu znacznie później. Po wielkiej ekscytacji systemami amerykańskimi i ideą odosobnienia, dokonano się to oficjalnie dopiero w 1921 r. w Bawarii (Rabinowicz 1933: 169). U nas musieliśmy czekać do lat 30-tych XX w.

Jednak założenia ustroju progresywnego w pracy ze skazanymi to nie tylko sama progresja (od warunków zamkniętych, poprzez półotwarte i otwarte, dozór kuratora i wreszcie wolność bezwzględna), ale i stosowanie rozmaitych środków oddziaływania penitencyjnego. Z bogatej palety można wymienić tzw. złagodzenia wykonywania kary (*Vollzugslockerungen*, np. art. 75a, ust. 2 SKk, art. 13 i 134 BKkw), nazywane u nas nagrodami. Są wśród nich np. zezwolenia na samodzielne opuszczenie zakładu karnego (*Ausgang*, art. 13, ust. 1 pkt 2 i art. 37 BKkw oraz § 13, ust. 3, pkt 3 HKkw) oraz przepustki (*Urlaub*, art. 37 i 38 BKkw, art. 75a, ust. 2 oraz art. 84, ust. 6 SKk), czy zatrudnienie poza terenem zakładu karnego bez dozoru na samodzielnym stanowisku (*Freigang*, np. § 13, ust. 3, pkt 2 HKkw). Te, powszechnie wykorzystywane instrumenty, nie wymagają specjalnego komentarza. Warto jednak przyrzeć się niektórym rozwiązaniom szwajcarskim, gdyż wykraczają one zdecydowanie poza kanony penitencjarne Niemiec i Polski.

Po pierwsze, po ostatniej nowelizacji kodeksu zrezygnowano tam z tradycyjnie rozumianej typologii zakładów karnych, likwidując jednostki półotwarte. Od tej pory karę pozbawienia wolności wykonuje się albo w zakładzie typu zamkniętego, albo otwartego (art. 76, ust. 1 SKk). Ta bardzo postępową z penitencyjnego i pedagogicznego punktu widzenia zmiana, nastrożcza jednak sporo trudności wykonawczych, gdyż większość obiektów otwartych pozyskano zmieniając przeznaczenie więzień półotwartych bez dokonania ich kompleksowej przebudowy. Ograniczenia architektoniczne nie pozwalają w wielu przypadkach na pełną realizację uprawnień przebywających tam skazanych.

Po drugie, w Szwajcarii funkcjonuje szereg specyficznych metod pracy penitencjarnej, które sprawiają, że tamtejsze więziennictwo uznawane jest czasem za dosyć egzotyczne z tradycyjnego punktu widzenia. Można wśród nich wymienić m.in. eksternat pracy (*Arbeitsexternat*), eksternat zamieszka-

nia i pracy (*Wohn-und Arbeitsexternat*), półwięzienie (*Halbgefängenschaft*), czy system dniówkowy (*tageweiser Vollzug*).

Przyjrzyjmy się im pokrótce.

Eksternat pracy polega na tym, że „więzień pracuje poza terenem zakładu, a czas przeznaczony na odpoczynek i czas wolny spędza w zakładzie” (art. 77a, ust. 2 SKk). Jest przeciwieństwem *Normalvollzug*, gdzie jedynie wyjątkowo skazanym zezwala się na wykonywanie pracy poza terenem zakładu i wyraża to wcześniej stosowanej formy, tzw. półwolności (*Halbfreiheit*) (Baechtold 2009: 121). Więzień pracuje na indywidualnym stanowisku na podstawie umowy o pracę, jaką zawiera z pracodawcą za zgodą administracji. Taki sposób wykonywania kary obwarowany jest szeregiem wymogów, np. przebywaniem przez jakiś czas w zakładzie typu otwartego (art. 77a, ust. 2 SKk), odbyciem co najmniej połowy wyroku, a także brakiem ryzyka ucieczki z miejsca pracy (art. 77a, ust. 1 SKk). O oryginalności Szwajcarów świadczy fakt, że wprowadzenie rozwiązania to można porównać z niemieckim zatrudnieniem poza terenem zakładu bez nadzoru (*Freigang*), jednak nie ma ono tam charakteru odrębnej formy wykonywania kary. W Bawarii jest bowiem tylko jedną z nagród (*Vollzugslockerung*; art. 13, ust. 1, pkt 1 BKkw), zaś w Hesji środkiem oddziaływania o charakterze wolnościowym (*vollzugsöffnende Maßnahme*, § 13, ust. 3, pkt 2 HKkw). Również w Polsce to jedynie forma zatrudnienia w ramach realizacji zasady wolnej progresji w zakładzie typu otwartego (art. 92, ust. 2 Kkw) i fakultatywnie w zakładzie typu półotwartego (art. 91, ust. 2 Kkw). Na tym jednak podobieństwa się kończą.

Za eksternat pracy uznaje się w Szwajcarii również pobieranie nauki w szkołach publicznych, a nawet prowadzenie gospodarstwa domowego i opiekę nad swoimi dziećmi we własnym domu (art. 77a, ust. 2 SKk). Wadą tego rozwiązania z punktu widzenia polityki kryminalnej jest to, że przepisy prawa w niewystarczającym stopniu odróżniają eksternat od zatrudnienia zewnętrznego w ramach „zwykłego” wykonywania kary (Baechtold 2009: 121).

Jeżeli skazany sprawdzi się w takich warunkach, odznaczając się samodyscypliną i postępami w reintegracji społecznej, może przejść do eksternatu zamieszkania i pracy (*Wohn-und Arbeitsexternat*). Wtedy nie tylko pracuje, ale i mieszka na stałe poza terenem zakładu, nadal jednak podlega administracji penitencjarnej (art. 77a, ust. 3 SKk). Nadzór ten sprawuje więziennictwo sa-

modzielnie, bądź jest on cedowany na kuratelę. W jego ramach pensjonariuszowi udzielana jest pomoc w poszukiwaniu pracy i miejsca zakwaterowania, dawane są zalecenia i wskazówki dotyczących zachowania oraz utrzymywany jest ustrukturyzowany i regularny kontakt (Baechtold 2009: 125).

Krótkoterminowe kary pozbawienia wolności (w wymiarze do 6 miesięcy) oraz od 6 miesięcy do 1 roku z reguły wykonuje się w formie tzw. półuwięzienia (*Halbgefängenschaft*; art. 79, ust. 1 SKk oraz art. 77b SKk). W takim przypadku, *więzień kontynuuje swoją pracę lub naukę⁵⁵ poza terenem zakładu, a czas przeznaczony na odpoczynek i czas wolny spędza w zakładzie* (art. 77b SKk). Półuwięzienie różni się zasadniczo od eksternatu pracy: nie jest bowiem wymagany żaden okres wstępny (przebywanie przez określony czas w zakładzie typu otwartego), choć tak tu, jak i tam prognoza kryminologiczno — penitencjarna musi być pozytywna. Wyrok (a właściwie rozpoczęcie odbywania kary) nie wiąże się z dramatyczną zmianą środowiska (pracy/nauki), lecz jedynie ze zmianą miejsce pobytu wieczorami i w nocy. Z pewnością jest to rozwiązanie przyczyniające się do zmniejszania szkodliwych skutków uwięzienia, do czego zresztą obowiązuje aparat wykonawczy tamtejszy Kodeks karny (art. 75, ust. 1 SKk). Skazany nie jest wyrwany z rynku pracy, jego rodzina zachowuje źródło utrzymania, a on sam ma możliwość funkcjonowania w środowisku otwartym, które o wiele bardziej sprzyja rozwojowi umiejętności społecznych, niż instytucja zamknięta.

I wreszcie system dniówkowy (*tageweiser Vollzug*) ma zastosowanie wobec osób, którym wymierzono karę w wymiarze do czterech tygodni pozbawienia wolności. Stanowi on odstępstwo od zasady, głoszącej, że karę wykonuje się w sposób nieprzerwany⁵⁶ (Baechtold 2009: 131). Na wniosek skazanego może być ona bowiem podzielona na krótkie odcinki, w czasie których będzie przychodził do zakładu, by nocować tam i spędzać swój czas wolny.

W Szwajcarii dopuszcza się ponadto inne, odrębne formy wykonywania kary np. wobec kobiet ciężarnych, czy posiadających małe dzieci oraz wobec osób chorych (art. 80 SKk). Jest także monitoring elektroniczny, który jednak dość ciężko przebiega się w tym kraju i często funkcjonuje jeszcze na zasa-

⁵⁵ Jaką wykonywał przed skazaniem, przyp. aut.

⁵⁶ Z wyjątkiem orzeczonej przez sąd przerwy w jej odbywaniu.

dach projektów innowacyjnych, o których pisałem szeroko w innym miejscu (Schmidt 2013).

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na silne tendencje w więziennictwie, odpowiadające bardziej ogólnym przemianom polityki kryminalnej: coraz większej penalizacji (zamiast liberalizacji) i represyjności. Ma to służyć już nie tylko ograniczeniu przestępczości i zapobieganiu recydywie, lecz reagowaniu nawet na potencjalne „złe zamiary sprawcy” (Heinrich 2017: 7–8). Na plan pierwszy wysuwa się zatem funkcja prewencyjna, a działania państwa na mocy represyjnego prawa karnego zaczynają ocierać się o prawo policyjne (ibidem).

Śledząc obecny rozwój penitencjarystyki można odnieść wrażenie, że następuje systematyczny odwrót od myślenia reintegracyjnego, czy inkluzyjnego w kierunku podejmowania procedur szacowania ryzyka (*risk assessment*) i zarządzania ryzykiem (recydywy i zagrożenia społecznego; *risk management*). W tym kierunku zmierzają przynajmniej poszukiwania optymalnych sposobów oddziaływania penitencjarnego, określane czasami terminem *what works*. To bardzo obszerne zagadnienie stanowić może przedmiot odrębnego opracowania. Zatrzymajmy się więc jedynie na jego podstawowych założeniach.

Perspektywa teoretyczna nurtu *what works* obejmuje co najmniej dwa wiodące modele: *Risk — Need — Responsivity* (RNR; np. Andrews, Bonta, Wormith 2006, Andrews, Bonta 2010)⁵⁷ i nieco mniej popularny, a moim zdaniem niedoceniany, *Good Lives Model* (GLM; np. Ward 2002, Willis, Ward, Levenson 2014). Ich autorzy toczą ze sobą ożywione polemiki, podczas których żonglują różnymi argumentami, mającymi na celu wykazanie słabości naukowej konkurencyjnego ujęcia (np. Ward, Yates, Willis 2012).

Pierwsze zakłada, że zachowania przestępcze wyznaczone są rozmaitymi czynnikami ryzyka, wśród których znajdują się aspekty statyczne (np. rodzaj przestępstwa, uprzednia karalność, wiek sprawcy itp.) oraz dynamiczne (np. wykształcenie, postawy, kompetencje społeczne, uzależnienia). Zostały

⁵⁷ W polskiej literaturze przedmiotu o teorii R-N-R jako jeden z pierwszych napisał Mariusz Szuka (2013: 223–250), a potem np. Barczykowska, Dzierżyńska-Breś, Muskała (2015: 41–96).

one przekute na inwentarze w formie tzw. wielkiej tetrazy (*big four*), zawierającej zmienne odpowiedzialne w największym stopniu za recydywę, oraz centralnej oktady (*central eight*), obejmujące elementy w wysokim stopniu za nią odpowiedzialne (por. Sztuka 2013: 239–240).

Skuteczne działania korekcyjne opisano na trzech płaszczyznach. Pierwsza opisywana jest zasadą ryzyka (*Risk*, R), która zaleca skoncentrowanie się w pracy penitencjarnej na osobach, wobec których istnieje największe niebezpieczeństwo ponownego wejścia w konflikt z prawem. Zasad potrzeb (*Need*, N) zakłada, że terapia ma dotyczyć przede wszystkim tych potrzeby skazanego, które w największym stopniu predestynują go do recydywy. I wreszcie reaktywność (*Responsivity*, R) zawiera dyrektywy uwzględniania znaczenia ogólnej reaktywności dla podatności więźniów na terapię i stosowanie podejścia kognitywno — behawioralnego, a także reaktywności specyficznej i roli indywidualnych, osobowych czynników w tym procesie. Podejście R-N-R jest niezwykle popularne w krajach anglosaskich i niemieckojęzycznych⁵⁸. W tych ostatnich odpowiadają mu stosowane narzędzia diagnostyczne, np. FOTRES (Urbanioł 2007), preferowane w kantonie Zurych, czy Skala Dittmanna, używana przez kanton Bern i landy niemieckie (Dittmann 2000).

Z kolei twórca modelu GLM uważa, że wszyscy dążą do osiągnięcia identycznych podstawowych dóbr ludzkich (*primary human goods*), lecz przestępcy realizują to w odmienny, charakterystyczny dla siebie sposób (Ward 2002). Taki sposób myślenia pociąga za sobą kolejne założenie: osoba umiejąca zaspokoić preferowane potrzeby za pomocą środków społecznie akceptowanych jest zadowolona ze swego życia i powstrzymuje się od dokonywania czynów zabronionych. Postulowany wynik procesu zarządzania ryzykiem osiągamy zatem w nieco inny sposób, niż przy użyciu skomplikowanych procedur na gruncie kryminologicznym (jak w R-N-R).

Oba modele są wykorzystywane w pracy penitencjarnej, zarówno, jeśli chodzi o rozbudowaną diagnostykę, jak i wykorzystywanie elementów psychiatrii sądowej oraz inne, specjalistyczne oddziaływania. Mają zastosowanie

⁵⁸ Również w polskim więziennictwie, co mogą sugerować wystąpienia na seminarium „What works? Co działa na więźniów?” w dniu 26.10.2017.

nie tylko w terapii skazanych na kary pozbawienia wolności, ale także osób, którym orzeczono środki karne, zwłaszcza o charakterze zabezpieczającym (por. np. Bartsch 2010, czy Schmidt 2014). Jednak ich przyjęcie przez organy państwowe przekłada się na konieczność formowania określonej struktury organizacyjnej, w ramach której tworzone są wyodrębnione wydziały, zajmujące się zarządzaniem ryzykiem (jak np. w kantonach Bern i Zurych). Pociąga to za sobą także zadania w zakresie profesjonalizacji służb. I tak np. każdy funkcjonariusz szwajcarskiego więziennictwa (nawet z działu ochrony) podczas szkolenia podstawowego przechodzi kurs psychiatrii sądowej. Wymogiem przyjęcia do Wydziału ds. Więźniów Niebezpiecznych w Ministerstwie Sprawiedliwości kantonu Zurych jest ukończenie 3-letnich profilowanych studiów na tamtejszym uniwersytecie, w Bernie natomiast specjalistycznego szkolenia z zakresu diagnostyki (szacowanie ryzyka, instrumenty statystyczne i instrumenty kliniczne).

Nie podejmując się rozstrzygnąć co do przewagi któregoś z modeli chciałbym zwrócić uwagę na niepokojące zjawisko, z jakim mamy do czynienia przy analizie problematyki zarządzania ryzykiem. Polega ono na traktowaniu koncepcji RNR i GLM jako opozycyjnych względem siebie i opowiadaniu się wóldarzy polityki kryminalnej tylko za jedną z nich. Wydaje się, że właściwszą drogą byłoby uznanie, iż mogą się one wzajemnie uzupełniać i stosowanie obu w pracy penitencjarnej (tak, jak ma to miejsce w Hesji)⁵⁹.

Zakończenie

Współczesna polityka zapobiegania i ograniczania przestępczości w krajach niemieckojęzycznych odzwierciedla tendencje, z jakimi mamy do czynienia w innych państwach Europy Zachodniej. Jest jednak silnie naznaczona specyfiką ustroju federacyjnego oraz tradycją w podejściu do osób łamiących prawo i przebywających w więzieniach.

⁵⁹ Zgodnie z informacjami przekazanymi autorowi tej pracy przez Służbę Kryminologiczną Hesji. Są one dostępne u autora.

Z jednej strony mamy tam do czynienia ze stale zaostżanym kursem tej działalności państwa i społeczeństwa, który od dawna trudno określić mianem liberalnego. Polityka kryminalna zaczyna oddalać się od przypisywanych jej celów (zapobieganie i zwalczanie przestępczości), a jej instrumenty, w tym prawo karne, przestają funkcjonować zgodnie z zasadą *Ultima ratio*, stając się coraz bardziej narzędziem prewencji, zbliżonym do prawa policyjnego. Ma to służyć reagowaniu państwa nie tylko na naruszenie prawa, ale wręcz uprzedzeniu „złych zamiarów” potencjalnego sprawcy. Stanowi przy tym próbę używania instrumentów polityki kryminalnej jako panaceum na pojawiające się problemy społeczne i wyraźny sygnał wysyłany do obywateli, że „coś się robi”, by opanować sytuację. O odchodzeniu od racjonalności tej sfery aktywności państwa świadczy fakt, że dotyczą one większości problemów społecznych, nie tylko związanych z przestępczością.

Z drugiej strony, w krajach niemieckojęzycznych nie istnieje jedna, spójna polityka kryminalna, zwłaszcza penitencjarna, co wyznaczone jest zarówno ich strukturą federacyjną, jak i odmiennościami kulturowymi i historycznymi poszczególnych regionów. Duża samodzielność jednostek terytorialnych generuje znaczące różnice między nimi np. w zakresie wykonywania kar i środków karnych. Pamiętajmy także, że w Szwajcarii jest ono nacechowane tradycją wychowawczą, a w Niemczech resocjalizacyjną szkołą prawa karnego.

Jako, że rezultaty podejmowanych przez państwo działań są wielce niezadawalające, dramatycznie poszukuje się nowych modeli efektywnego postępowania z przestępcami. Kierunek tych poszukiwań jest jednak zbieżny z aktualnymi przemianami polityki kryminalnej (eksponowanie roli prewencyjnej, represyjność zamiast liberalizacji), przez co nawiązuje do sposobu myślenia, jaki już od ponad 20 lat nie spełnia pokładanych w nim nadziei. W krajach niemieckojęzycznych w pracy ze skazanymi coraz bardziej odchodzi się od podejścia integracyjnego na rzecz wdrażania zaawansowanych procedur szacowania ryzyka i zarządzania ryzykiem. Mimo wątpliwości natury pedagogicznej wydaje się, że więziennictwo podąży tą drogą, wykorzystując rozwiązania mieszczące się w nurcie *what works*.

Bibliografia

- AK Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen Kriminologie/ Straffälligenhilfe der Sozialen Arbeit (Hrsg.) (2014) *Kriminologie und Soziale Arbeit. Ein Lehrbuch*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Ambrozik, Wiesław (2013) *Wielotorowość systemu resocjalizacji jako źródło jego kryzysu*, „Resocjalizacja Polska” (Polish Journal of Social Rehabilitation) 4: 13–24.
- Andrews, Don A., Bonta James (2010) *The Psychology of Criminal Conduct*, New Providence: Anderson Publishing.
- Andrews, Don A., Bonta, James, Wormith, Stephen J. (2006) *The recent Past and Near Future of Risk and/ or Need Assessment*, „Crime and Delinquency” 1 (52): 7–27.
- Beck, Ulrich (2007) *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Baechtold, Andrea (2009) *Strafvollzug, Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz*, Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Barczykowska, Agnieszka, Dzierżyńska-Breś, Sonia, Muskała, Maciej (2015) *Systemy oddziaływań resocjalizacyjnych Anglii i Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Bartsch, Tillmann (2010) *Sicherungsverwahrung. Recht, Vollzug, aktuelle Probleme*, Baden-Baden: Nomos.
- Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amberd vom 15. Dezember 2011; Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz*, Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Justiz BJ, Bern, 18. März 2014.
- Botschaft vom 21. September 1998 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht* (BBl 1999 1979), Die Bundesversammlung — Das Schweizer Parlament, Bern 2006. Dostępny w Internecie: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=19980038.
- Botschaft vom 4.4.2012 zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionenrechts)*, BBl 2012 4721. Dostępny w Internecie: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/4721.pdf>.
- Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG) vom 20. Juni 2003* (Stand am 1. Januar 2011), SR 311.1.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999* (Stand am 12. Februar 2017).

- Dittmann, Volker (2000) *Was kann die Kriminalprognose heute leisten?*, [w:] Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie (Hrsg.), „Gemeingefährliche“ Straftäter. Zürich, s. 67–95.
- Fink, Daniel, Schulthess, Peter M. (red.) (2015) *Strafrecht, Freiheitsentzug, Gefängnis. Ein Handbuch zur Entwicklung des Freiheitsentzugs in der Schweiz*, Stämpfli Verlag.
- Gardocki, Lech (2015) *Prawo karne*, Warszawa: C. H. Beck.
- Gesetzentwurf der Staatsregierung über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung (Bayerisches Strafvollzugsgesetz — BayStVollzG), Bayerischer Landtag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/8101, 30.04.2007.
- Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung (Bayerisches Strafvollzugsgesetz — BayStVollzG) vom 10. Dezember 2007, GVBl 2007, S. 866.
- Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung — Strafvollzugsgesetz (StVollzG) vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581, 2088).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.
- Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz, genehmigt von der KKJPD am 13. November 2014, dostępny również w Internecie: <http://www.kkjpd.ch/de/aktuell/veroeffentlichungen/die-kkjpd-verabschiedet-gemeinsame-grundlagen-fuer-den-schweizerischen-sanktionenvollzug-76>.
- Hebeisen, Dieter (2007) *Das neue Jugendstrafrecht der Schweiz. Ein Überblick über die wichtigsten Änderungen*, „Forum Strafvollzug“ 2: 83–87.
- Heinrich, Bernd (2017) *Zum heutigen Zustand der Kriminalpolitik in Deutschland*, „Kriminalpolitische Zeitschrift“ 1: 4–20.
- Herrfahrdt, Rolf (red.) (2010) *Justizvollzug und Föderalismusreform*, Hannover: Eigenverlag der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug.
- Hessisches Jugendstrafvollzugsgesetz (HessJStVollzG) vom 19. November 2007, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. März 2013 (GVBl. S. 46).
- Hessisches Strafvollzugsgesetz (HStVollzG) vom 28. Juni 2010, Verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze vom 28. Juni 2010 (GVBl. I S. 185).
- Hołyst, Brunon (2010) *Kryminologia*, Warszawa: LexisNexis.

- Jugendgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974* (BGBl. I S. 3427), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3295) geändert worden ist.
- Justiz in Bayern* (2009), München: Bayerisches Staatsministerium der Justiz und Verbraucherschutz.
- Justizvollzug in Bayern* (2010). Übersicht. Stand: 31. März 2010. München: Bayerisches Staatsministerium der Justiz und Verbraucherschutz.
- Justizvollzug in Hessen* (2017), Wiesbaden: Hessisches Ministerium der Justiz.
- Konopczyński Marek (2010) *Metody twórczej resocjalizacji*. Teoria i praktyka wychowawcza, Warszawa: PWN.
- Kriminal und Strafrecht*. PANORAMA. Bundesamt für Statistik, März 2017. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.aesserdetail.2241558.html>.
- Kunz, Karl-Ludwig (2015) *Kriminalpolitik in der Schweiz heute*, „Kriminalpolitik. Forum für Kriminalwissenschaften, Recht und Praxis“ 27, 2: 131–135.
- Kusztal, Justyna (2009) *System resocjalizacji młodzieży niedostosowanej społecznie w Polsce i w Niemczech*, Kraków: Wyd. WAM.
- Lange, Hans-Jürgen (red.) (2008) *Kriminalpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Machel, Henryk (2008) *Sens i bezsens resocjalizacji penitencjarnej — casus polski. Studium penitencjarno — pedagogiczne*, Kraków.
- Mindeststandards für den Jugendstrafvollzug*. Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtsbilfen e.V. (DVJJ), Februar 2007.
- Pestalozzi, Johann, Heinrich (1782) *Arners Gutachten*, *Ein Schweizer Blatt* 19–23, s. 289–378. Dokument dostępny również w Internecie: <http://www.heinrich-pestalozzi.de/werke/pestalozzi-texte-auf-dieser-website/1782-arners-gutachten/?L=5>.
- Płatek, Monika (2007) *Systemy penitencjarne państw skandynawskich na tle polityki karnej, kryminalnej i penitencjarnej*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2016, Neuchâtel 2017: Eidgenössisches Departement des Innern EDI*, Bundesamt für Statistik.
- Polizeiliche Kriminalstatistik 2015*, Stand Mai 2016, Ministerium des Innern, Berlin 2016.
- Polizeiliche Kriminalstatistik 2016*. Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Pytko, Lesław (2015) *O karze, tolerancji i dobroczynności w pedagogice resocjalizacyjnej i o jej paradygmatach i strategiach*, [w:] A. Bałandynowicz, E. Jówko, K. Marciniak-

- Paprocka (red.), *Edukacja inkluzyjna. Konteksty indywidualistyczne, wspólnotowe i transpersonalne*, cz. 2, Siedlce, s. 57–76.
- Pytka, Lesław (2010) *Trzy paradygmaty, trzy pedagogiki, trzy strategie. Różne drogi readaptacji społecznej*, [w:] Marek Konopczyński, Wiesław Theiss, Mikołaj Wiśniarski (red.), *Pedagogika społeczna. Przestrzenie życia i edukacji*, Warszawa: Pedagogium WSPR, s. 142–163.
- Pytka, Lesław (2005) *Pedagogika resocjalizacyjna. Wybrane zagadnienia teoretyczne, diagnostyczne i metodyczne*, Warszawa: Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej.
- Rabinowicz, Leon (1933) *Podstawy nauki o więziennictwie*, Warszawa: Gebethner i Wolff.
- Rappaport, Emil S. (1948) *Polityka kryminalna w zarysie*, Łódź: Spółdzielnia Wydawnicza „Prawo”.
- Rechtspflege (2017) *Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres. Stichtag 31. März 2017*, Statistisches Bundesamt, (Destatis). Dokument dostępny w Internecie: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/BestandGefangeneVerwahrt.html;jsessionid=E4BE39521116B0BC1434C0F4C17D6088.cae3>.
- Rechtspflege (2017) *Strafvollzug — Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3.*, Fachserie 10, Reihe 4.1, 2016, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, (Destatis). Dokument dostępny w internecie: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafvollzug.html>.
- Recommendation Rec. (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the *European Prison Rules* (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers’ Deputies).
- Riedo, Christof (2013) *Jugendstrafrecht und Jugendstrafprozessrecht*, Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Schmidt, Dariusz (2010) *Dylematy resocjalizacji penitencjarnej obcokrajowców (na przykładzie więziennictwa Bawarii)*, [w:] Bębas, Sylwester, *Współczesne oblicze resocjalizacji penitencjarnej*, Radom: Wyd. Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, s. 87–104.
- Schmidt, Dariusz (2013) *Innowacyjne projekty w szwajcarskim systemie wykonywania kar i środków karnych*, [w:] Jezierska Barbara, Rejzner Andrzej, Szczepaniak, Paweł, Szecówka, Adam (red.), *Profilaktyka społeczna i resocjalizacja w nurtach in-*

- kluzji. *Doświadczenia, problemy, perspektywy międzynarodowe*, Warszawa: Wyd. IPSiR UW, s. 461–484.
- Schmidt, Dariusz (2014) *Srodek zabezpieczający stosowany wobec szczególnie groźnych sprawców czynów zabronionych w Niemczech*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 83: 43–87.
- Schmidt, Dariusz (2015) *Wybrane aspekty wykonywania kary pozbawienia wolności w państwach niemieckojęzycznych (na przykładzie Szwajcarii i Bawarii)*, [w:] Teodor Bulenda, Andrzej Rzepliński (red.), *Modernizowanie więziennictwa. V Kongres Penitencjarny*, Warszawa, s. 624–649.
- Schulthess, Peter M., (2006) *Hintern Gittern. Gefängnisse und Justizvollzug in der Schweiz*, Basel: Reinhardt Verlag.
- Schulthess, Peter M. (2014) *Damals in „Lenzburg“. Alltag in der Strafanstalt 1864–2014*, Basel: Themenverlag.
- Schweizerische Jugendstrafprozessordnung* (Jugendstrafprozessordnung, JStPO) vom 20. März 2009 (Stand am 1. Januar 2011), SR 312.1.
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937* (Stand am 1. Januar 1995), Bundeskanzlei, Bern 1995.
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937* (Stand am 1. September 2017), Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei, Bern 2017, SR 311.0.
- Stępniać Piotr (1998) *Wymiar sprawiedliwości i praca socjalna w krajach Europy Zachodniej*, Poznań.
- Stępniać, Piotr (1999) *Od resocjalizacji do pracy socjalnej. O konieczności zmiany modelu postępowania*, „Opieka — Wychowanie — Terapia” 2: 35–42.
- Stępniać, Piotr (2001) *Pomiędzy resocjalizacją a pracą socjalną. Dylematy współczesnej penitencjarystyki*, [w:] Brunon Hołyst, Wiesław Ambrozik, Piotr Stępniać (red.), *Więziennictwo. Nowe wyzwania*, Kalisz, s. 71–85.
- Strafen und Massnahmen in der Schweiz, System und Vollzug für Erwachsene und Jugendliche: ein Überblick*, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Justiz BJ, Direktionsbereich Strafrecht Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, Bern, Februar 2010.
- Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998* (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202) geändert worden ist.
- Strafurteilsstatistik 1984–2014. Langzeitbeobachtung des Rückfalls eines Schweizer Geburtenjahrgangs*. Neuchatel: Bundesamt für Statistik, 2015.
- Stratenwerth, Günter, Bernoulli, Andreas (1983) *Der schweizerische Strafvollzug. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*, Aarau, Frankfurt a. M, Salzburg: Sauerländer Verlag.

- Szczepaniak, Paweł (2008) *Oddziaływania penitencjarne na więźniów w świetle współczesnej pedagogiki i penitencjarystyki*, [w:] Zenon Jasiński, Andrzej Kurek Andrzej, Dariusz Widelak (red.), *W dziewięćdziesięciolecie polskiego więziennictwa. Księga Jubileuszowa*, Opole: Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, s. 151–188.
- Sztuka, Mariusz (2013) *Anachronizm i aktualność. Idea resocjalizacji w sporze o nowoczesność*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Szymanowski, Teodor (2012) *Przestępczość i polityka karna w Polsce w świetle faktów i opinii społeczeństwa w okresie transformacji*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Urbaniok, Frank (2007) *FOTRES: Forensisches Operationalisiertes Therapie-Risiko-Evaluations-System*, Oberhofen am Thunersee: Zytglogge.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557, 1997 r.) z późn. zm. (Dz.U. Nr 142, poz. 1380, 2003 r.).
- Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 stycznia 2014 r., poz. 24, s. 1–15.
- Utrat-Milecki, Jarosław (2010) *Kara. Teoria i kultura penalna: perspektywa integralno-kulturowa*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Vertrag zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die Unterbringung von Häftlingen*, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 354,1983, S. 1676–1678.
- Ward, Tony (2002) *Good lives and the rehabilitation of offenders: promises and problems*, „Aggression and Violent Behavior” 7: 513–528.
- Ward, Tony, Yates, Pamela M., Willis, Gwenda M. (2012) *The Good Lives Model and the Risk Need Responsivity Model: A Critical Response to Andrews, Bonta, and Wormith* (2011), „Criminal Justice and Behavior” 39, 1: 94–110.
- Willis, Gwenda M., Ward, Tony, Levenson, Jill S., (2014) *The Good Lives Model (GLM): An Evaluation of GLM Operationalization in North American Treatment Programs*, „Sex Abuse” 26: 58–81.
- Wojtowicz, Jerzy (1976) *Historia Szwajcarii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Ossolineum.
- World Prison Brief*, King’s College London; <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>.
- Zürcher, Christoph (2013) *Stoos, Carl*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 26.11.2013, No. 2, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13299.php>.

