

**Recenzja rozprawy doktorskiej****Pani mgr Dominiki Marczak**

***pt. Rola referendum w państwach europejskich: instrument walki politycznej czy obywatelskie narzędzie kreowania polityki państwa?
Analiza w oparciu o teorię veto players.***

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska wpisuje się w badania prowadzone na gruncie nauk społecznych, w tym przede wszystkim nauki o polityce i administracji. Wybór tematu oceniam niezwykle pozytywnie. Przygotowana pod kierunkiem naukowym dra hab. Macieja Potza rozprawa doktorska wzbogaca istniejące wyniki badań naukowych. Ustalenia naukowe Pani mgr Dominiki Marczak są szczególnie istotne dla dociekań naukowych w zakresie badań nad demokracją (w tym zwłaszcza nad demokracją bezpośrednią zarówno w ujęciu historycznym, jak i współczesnym) oraz systemami politycznymi. Doktorantka ma świadomość prowadzenia badań we wskazanych obszarach badawczych, co zostało wyartykułowane w przygotowanej rozprawie doktorskiej.

Głównym celem dysertacji doktorskiej jest „analiza roli referendum w wybranych państwach europejskich w XXI w., a w szczególności zbadanie, czy narzędzie to jest częściej wykorzystywane, jako instrument walki politycznej, czy też obywatelskie narzędzie do kreowania polityki państwa” (s. 4). W moim przekonaniu cel pracy doktorskiej został sformułowany w sposób jednoznaczny i dotyczy ważnych kwestii tak z punktu widzenia teorii, jak i praktyki politycznej. Wysoko oceniam postawiony cel badawczy.

W celu realizacji postawionego celu badawczego Doktorantka sformułowała cztery pytania badawcze: „Jakie funkcje spełnia referendum w systemach demokracji przedstawicielskiej?”; „W jaki sposób referenda są wykorzystywane w rozgrywkach pomiędzy partiami politycznymi?”; „Czy stosowanie referendum w państwach demokracji przedstawicielskiej jest narzędziem działającym częściej na rzecz opozycji, czy też ugrupowania rządzącego?”; „Jak wygląda proces implementacji wyników głosowań referendalnych?” (s. 5). W mojej ocenie sformułowane w ten sposób pytania badawcze nie budzą wątpliwości, są jak najbardziej aktualne i istotne dla rozwoju nauki o polityce i administracji.



We *Wstępie* Doktorantka zadeklarowała zweryfikowanie dwóch hipotez badawczych. Zgodnie z pierwszą hipotezą badawczą, „Demokracja bezpośrednia nie znajduje realnego zastosowania we współczesnych demokracjach przedstawicielskich, gdyż rządzący nie są zobligowani do wdrożenia uzyskanych na drodze referendalnej instrukcji do porządku prawnego” (s. 5). Według drugiej hipotezy badawczej, „Referenda w Europie w XXI w. są najczęściej wykorzystywane, jako narzędzie gry politycznej oraz jako sondażowe badanie poparcia dla rządu między wyborami” (s. 5). Sformułowane w ten sposób hipotezy badawcze zachęcają do głębszego namysłu, formułowania dodatkowych pytań oraz polemiki w kontekście zaproponowanego celu rozprawy doktorskiej. Odnośnie do hipotezy pierwszej rodzi się wątpliwość czy podjęte badania naukowe stanowią podstawę do zweryfikowania (pozytywnego bądź negatywnego) przyjętych założeń. W tej hipotezie Autorka odwołuje się do demokracji bezpośredniej w sytuacji, gdy badania poświęcono tylko jednej z jej instytucji, na dodatek na poziomie krajowym. Należy także zauważyć, że pierwsza część tej hipotezy odnosi się do demokracji bezpośredniej, podczas gdy druga część do instytucji referendum. Druga hipoteza badawcza może budzić wątpliwości ze względu na fakt, że w toku badań nie analizowano wszystkich referendów, jakie odbyły się w Europie w XXI stuleciu. Nie wskazano także jednoznacznie, że chodzi o referenda na poziomie krajowym. Być może interesujące byłoby sformułowanie czterech hipotez odnoszących się do postawionych pytań badawczych.

W odniesieniu do strony metodologicznej rozprawy doktorskiej, należy zauważyć, że we *Wstępie* jest ona stosunkowo skromnie przedstawiona. Jak stwierdza Doktorantka, „Analiza zostanie przeprowadzona przez pryzmat koncepcji veto players zaprezentowanej przez Georga Tsebelisa. Dzięki wyszczególnieniu instytucjonalnych graczy sprzeciwu w każdym z omówionych referendów uzgodniono ramy analizy poszczególnych przypadków, co pozwoliło na wyklarowanie zauważonych podobieństw i różnic. Veto players zgodnie z koncepcją G. Tsebelisa to podmioty, bez których zgody nie jest możliwe dokonanie zmiany w systemie politycznym, w przypadku referendum zaś, są to podmioty, które inicjują oraz przeprowadzają referendum” (s. 4). Nie wskazano metod czy technik badawczych. Autorka stwierdza jedynie, że analizowane będą „dane dotyczące samego referendum oraz materiały prasowe skupiające się na przedstawieniu przebiegu całego procesu referendalnego, jak również wydarzeń mających miejsce przed i po głosowaniu. W każdym z opracowanych przypadków starano się zaprezentować okoliczności społeczno-polityczne towarzyszące referendum, co pomogło w określeniu jego instrumentalnego, bądź też obywatelskiego charakteru” (s. 6). Jako swoje oryginalne



rozwiązanie badawcze Autorka wskazuje na tzw. wskaźnik obywatelskości. Umożliwia on umieszczenie referendum na skali, której krańce obejmują dwa typy idealne (referendum instrumentalne oraz referendum obywatelskie) (s. 7). Badania zostały przeprowadzone w oparciu o wybrane referenda w ośmiu państwach: Portugalii, Rumunii, Malcie, Irlandii, Grecji, Polsce, Wielkiej Brytanii oraz na Węgrzech. Jako kryterium wyboru analizowanych państw Doktorantka wskazała rozproszenie geograficzne. Istotnie wśród podanych przykładów znajdują się zarówno państwa Europy Zachodniej, jak i Europy Środkowej. W procesie wyboru referendów do badania kierowano się pytaniami referendalnymi (ich zróżnicowaniem) (s. 5). Oceniając ten wymiar rozprawy doktorskiej, stwierdzam, że na pochwałę zasługuje wykorzystanie koncepcji veto players zaprezentowanej przez Georga Tsebelisa. Natomiast zbyt ogólnie uzasadniono zarówno wybór państw, jak i poszczególnych referendów do analizy.

Rozprawa doktorska Pani Dominiki Marczak składa się z czterech rozdziałów: 1) *Rozwój i rola referendum w warunkach demokracji przedstawicielskiej*; 2) *Uwarunkowania procesów decyzyjnych oraz założenia koncepcji veto players*; 3) *Polityczne znaczenie referendum w Europie na wybranych przykładach*; 4) *Analiza skuteczności wdrażania decyzji podjętych na drodze referendalnej*. Pracę otwiera *Wstęp*, a zamykają *Zakończenie*, *Summary*, *Aneks*, *Bibliografia* oraz *Wykazy tabel, wykresów, map i rysunków*. Dwa pierwsze rozdziały rozprawy doktorskiej mają charakter wprowadzający. Natomiast rozdziały trzeci i czwarty mają charakter analityczny. Zaproponowany układ dysertacji doktorskiej stanowi realizację przyjętego tematu badawczego i nie budzi wątpliwości.

Rozdział pierwszy nt. *Rozwój i rola referendum w warunkach demokracji przedstawicielskiej* zawiera rozważania dotyczące definicji demokracji, koncepcji rządów demokratycznych na przestrzeni wieków, instytucji referendum w demokracji przedstawicielskiej, referendum w kontekście systemu politycznego. Główny problem jaki mam z tym rozdziałem dotyczy warsztatu badawczego, w tym doboru i wykorzystania źródeł i literatury. Przykładowo na stronie 18 Autorka pisze, że J.J. Rousseau był zwolennikiem „niebezpiecznej demokracji”, a w przypisie zamiast podania źródła omawia kolejne poglądy tego myśliciela. W następnym zdaniu, przywołując poglądy Monteskiusza, nie sięga do źródła, tylko do opracowania naukowego poświęconego referendum ogólnokrajowemu w Europie. Kolejny przykład to przywołanie koncepcji demokracji w ujęciu dwóch klasyków J. Schumpetera i R. Dahla. Koncepcja pierwszego z nich jest w rozprawie przedstawiona za pośrednictwem S.P. Huntingtona (s. 20), zaś koncepcja drugiego poprzez odwołanie się do Ch. Tilly’ego (s.



19). Prace obu klasyków są przywołane dopiero w kolejnym podrozdziale poświęconym referendum w demokracji przedstawicielskiej (s. 22). W tym samym rozdziale omawiane są też koncepcje A. Lijpharta. W istocie podrozdział trzeci na temat referendum w demokracji przedstawicielskiej w niewielkim stopniu został poświęcony instytucji referendum. Dodatkowo pojawiają się sformułowania wymagające dodatkowych wyjaśnień oraz przywołania stosownych źródeł. Przyznaję, że mam przykładowo kłopot z opinią Doktorantki wyrażoną na stronie 20: „Choć system prawny państw demokratycznych przewiduje możliwość aktywnego uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym, jak wspomniano powyżej – *de facto* obecnie demokracja bezpośrednia w czystej formie nie występuje”. Przy czym Autorka nie tłumaczy co rozumie pod pojęciem demokracji bezpośredniej w czystej formie. Zamiast tego przywołuje jedno z ujęć demokracji bezpośredniej, według którego można wyróżnić typ radykalny (negowanie obecności demokracji bezpośredniej we współczesnych systemach politycznych) oraz typ demokracji przez referendum (odwołanie się do koncepcji zaproponowanej przez G. Sartori’ego). Czy przywołanie tej jednej propozycji - jak pisze sama Autorka – miałoby oznaczać, że w pełni ją akceptuje? Co natomiast z innymi podejściami badawczymi, o których wspomina tylko, że „w badaniach nad tym zagadnieniem poczynione zostały szerokie analizy powyższego pojęcia (tzn. demokracji bezpośredniej, M.M-R)” (s. 20). Jeśli chodzi o instytucję odwołania (*recall*), o której Doktorantka pisze na stronie 27, to obok zgromadzenia ludowego, referendum, inicjatywy ludowej oraz weta ludowego jest to odrębna instytucja demokracji bezpośredniej. W Polsce znajduje ona zastosowanie na poziomie lokalnym, w wielu jednak państwach jest stosowana na poziomie ogólnokrajowym.

Rozważania zawarte w rozdziale drugim nt. *Uwarunkowania procesów decyzyjnych oraz założenia koncepcji veto players* stanowią ważną część procesu badawczego wyznaczonego tytułem rozprawy doktorskiej. O ile pierwszy podrozdział dotyczący decydowania politycznego jest zdecydowanie zbyt ogólnikowy, o tyle dwa kolejne podrozdziały poszerzają nasze spojrzenie na metodologię badań zastosowaną w toku dociekań badawczych. Jedną z teorii wykorzystanych przez Doktorantkę w toku badań jest teoria systemu politycznego D. Eastona. Autorka przywołuje także koncepcję *veto players*, którą zaproponował amerykański politolog George Tsebelis w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Ma ona zastosowanie do analizy zachowań politycznych. Aktorami, czyli *veto players*, są zarówno jednostki jak i podmioty formalne, których zgoda jest niezbędna do przeprowadzenia zmiany. Omawiając koncepcję Tsebelisa, Doktorantka wskazuje na następujące zależności: „Im więcej *veto players* występuje w danym układzie politycznym, tym mniejsza staje się realna możliwość zmiany *status quo*; Im większa rozbieżność programowa i ideologiczna graczy sprzeciwu, tym mniejsze



prawdopodobieństwo zmiany *status quo*; Im większa spójność *veto players*, tym mniejsze prawdopodobieństwo, iż aktor opozycyjny będzie miał możliwość wprowadzenia zmian w *status quo*” (s. 53). Autorka podkreśla, że w celu wskazania *veto players* w danym systemie, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie: po pierwsze, wspólną wiedzę na temat lokalizacji różnych graczy sprzeciwu w przestrzeni politycznej, po drugie, należy założyć, iż ci aktorzy działają tylko na podstawie swoich preferencji politycznych (s. 53). Wśród aktorów instytucjonalnych Doktorantka wymienia takie podmioty jak aktorzy polityczni rywalizujący o poparcie ze strony obywateli, sądy i trybunały. Do aktorów pozainstytucjonalnych zalicza zaś związki zawodowe, ruchy społeczne, grupy interesu, Kościoły, organizacje określone mianem nielegalnych (nieformalnych) obejmujące klany, kartele, mafie, „szare eminencje” (s. 55). Wskazuje także na związki omawianej koncepcji z grami kooperatywnymi i niekooperatywnymi (s. 56). Istotną część rozdziału stanowią rozważania dotyczące wykorzystania koncepcji *veto players* do badań nad referendum. Autorka podkreśla, że „Celem zlokalizowania instytucjonalnych *veto players* należy określić każdorazowo – aktorów, którzy zadają pytanie referendalne oraz tych, którzy inicjują referendum. Jeśli w procesie legislacyjnym zarówno zainicjowanie głosowania, jak i ułożenie pytań referendalnych leży w gestii jednego instytucjonalnego *veto player* lub jeśli referendum jest zarządzane przez jednego aktora politycznego, drugi zaś zadaje pytanie referendalne, mamy do czynienia z referendum typu *veto players*” (s. 57). Wymienia także trzy pytania wymagające w procesie badawczym odpowiedzi: „Czy istnieje wymóg przeprowadzenia referendum w danej kwestii?; Czy referendum zostało zaproponowane/zorganizowane z inicjatywy aktorów postrzeganych jako instytucjonalni *veto players*?; Czy pytania referendalne zostały zaproponowane przez aktorów postrzeganych jako instytucjonalni *veto players*?” (s. 57). W sposób jednoznaczny dookreślono także jaki rodzaj referendów jest brany pod uwagę w recenzowanej rozprawie doktorskiej: „W przypadku zaś, gdy referendum jest organizowane w związku z wymogiem prawnym, nie kwalifikuje się do tejże kategorii. Referenda organizowane na życzenie obywateli i zawierające pytania przez nich zaproponowane są traktowane *stricte* jako inicjatywa ludowa, w przypadku zaś, gdy w oparciu o wymogi prawne zgoda obywateli jest niezbędna, by wdrożyć uchwalone przez rządzących prawo, obywatele przekształcają się w gracza blokującego, jednak nie są oni *veto players* w rozumieniu koncepcji referendum tego typu (nie są graczem instytucjonalnym)” (s. 58). Reasumując, podrozdziały drugi i trzeci można potraktować jako omówienie kwestii metodologicznych dotyczących zaplanowanych badań w ramach dysertacji doktorskiej.

W rozdziale trzecim, zatytułowanym *Polityczne znaczenie referendum w Europie na wybranych przykładach* analizowane są wybrane referenda w ośmiu państwach europejskich. W pierwszym podrozdziale Autorka w sposób syntetyczny przybliży dane



dotyczące instytucji referendum w Europie. Nie traktuje ich jednak zbiorczo, tylko dzieli na dwa podokresy: 1900-2005 oraz 2006-2021. Wnioski wyciągane są w odniesieniu do każdej z tych grup i następnie porównane. Tego typu zabieg rodzi wątpliwości, bowiem nie wiadomo jakie kryterium zadecydowało o takim a nie innym podziale. W odniesieniu do państw Europy Środkowej i Wschodniej bardziej zasadny byłby podział na przed 1989 (1991) oraz po 1989 (1991). Wątpliwości może także budzić wykaz państw zaliczonych do Europy Środkowej i Wschodniej (s. 68). Przy okazji wspomnę, że gdy składałam międzynarodowy wniosek do NCN nt. *Demokracja bezpośrednia w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku: wymiar formalnoprawny i praktyczny. Analiza politologiczna*, w procesie oceny zakwestionowano zgłoszoną liczbę państw i ostatecznie pozostało 21 państw tego regionu (wyniki przeprowadzonych badań opublikowane w *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989*, red. M. Marczevska-Rytko, Barbara Budrich Publishers, Opladen, Berlin, Toronto 2018, ss. 351). Kolejne podrozdziały obejmują analizę referendum. Jako pierwsze państwo analizowana jest Portugalia i referendum z 11 lutego 2007 roku dotyczące legalizacji aborcji. Następnie analizie poddano referenda przeprowadzone w Rumunii 19 maja 2007 roku oraz 29 lipca 2012 roku. Dotyczyły one odwołania prezydenta Traiana Băsescu. Jako trzecia w kolejności analizowana jest Malta i referendum z 11 czerwca 2011 roku w kwestii legalizacji rozwodów. Kolejnym analizowanym państwem jest Irlandia i dwa referenda: pierwsze z 22 maja 2015 roku w kwestii małżeństw jedнопłciowych; drugie z 25 maja 2018 roku w sprawie aborcji. Piątym analizowanym państwem jest Grecja i referendum z 5 lipca 2015 roku w kwestii międzynarodowej pomocy finansowej dla tego państwa. W odniesieniu do Polski analizie poddano referendum z 6 września 2015 roku dotyczące trzech kwestii: wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; utrzymania dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa; wprowadzenia zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika. Przedostatnim analizowanym państwem jest Wielka Brytania i referendum z 23 czerwca 2016 roku w kwestii dalszego członkostwa tego państwa w strukturach Unii Europejskiej. Ostatni analizowany przykład obejmuje Węgry i referendum z 2 października 2016 roku w kwestii obowiązku przyjmowania nielegalnych imigrantów przez Węgry. Generalnie pozytywnie oceniam przeprowadzone analizy. Różnią się one między sobą jeśli chodzi o układ treści, co w dużej mierze jest spowodowane wykorzystaniem przez Doktorantkę dostępnych źródeł.



W czwartym rozdziale dysertacji, zatytułowanym *Analiza skuteczności wdrażania decyzji podjętych na drodze referendalnej*, Doktorantka postawiła sobie zadanie, by na podstawie analizy uzyskanych w rozdziale trzecim danych odpowiedzieć na pytanie o to czy „referenda w warunkach demokracji przedstawicielskiej pozwalają obywatelom na dokonywanie realnych zmian w systemie politycznym” (s. 135). Uważam, że nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi na to pytanie na podstawie analizy dziesięciu referendów ogólnokrajowych w ośmiu państwach. Można jedynie udzielić odpowiedzi w odniesieniu do tych ośmiu państw. Tak też w istocie czyni Doktorantka. W pierwszym podrozdziale porównuje ze sobą poddane analizie referenda. Zwraca przykładowo uwagę na fakt, że w przypadku Grecji, Wielkiej Brytanii i Węgier istotna była aktywność aktorów międzynarodowych. Obok wpływu aktorów zewnętrznych, Doktorantka wyróżniła takie zmienne jak udział *societal veto players*, wiążący charakter referendum, zaimplementowanie decyzji podjętej w referendum, rozpisanie referendum jako odpowiedzi na nastroje społeczne (s. 143). W toku prowadzonej analizy Doktorantka stwierdziła, że „W większości omówionych referendów [...] rządzący odnieśli się do decyzji podjętych przez obywateli i tam, gdzie było to możliwe została dokonana zmiana obowiązującego *status quo* (6 na 10 przypadków), lub podjęto kroki celem realizacji woli obywateli, w czterech przypadkach odnotowano wpływ aktorów zewnętrznych na politykę wewnętrzną, *societal veto players* wzięli aktywny udział w kampanii przedreferendalnej w pięciu przypadkach, w pięciu głosowaniach osiągnięto wymaganą frekwencję, co uczyniło referendum wiążącym. Każde z omówionych głosowań posiadało instytucjonalny charakter, z czego w sześciu z nich referenda były odpowiedzią na zmieniające się nastroje społeczne” (s. 144). W podrozdziale drugim doktorantka analizuje otrzymane wyniki w odniesieniu do koncepcji *veto players*. Dochodzi do kilku wniosków. Po pierwsze, „wszystkie omówione [...] referenda spełniły podstawowe kryterium koncepcji Tsebelisa, by móc zakwalifikować je jako referenda typu *veto players*, tj. nie były one wymagane przez konstytucję oraz żadne z nich nie było bezpośrednią inicjatywą obywatelską”. Po drugie, Doktorantka w postaci Aneksu przygotowała rozkład *veto players* w analizowanych państwach. Ostatni podrozdział stanowi bardzo dobre podsumowanie przeprowadzonych badań. Doktorantka wskazuje zarówno na twarde wyniki badań jak i dzieli się refleksją w odniesieniu do złożonych kwestii. Przykładowo w odniesieniu do Irlandii zauważa, że przeprowadzone referenda, „choć wedle założeń koncepcyjnych należy scharakteryzować jako referenda typu *veto players*, podważają dalsze założenia teorii Tsebelisa. Choć część rządzących podkreślała brak zgody dla zmiany *status quo*, proces legislacyjny zarówno w przypadku legalizacji małżeństw jedнопłciowych, jak i legalizacji aborcji został przeprowadzony w sposób niemalże modelowy z uwzględnieniem roli sądów i trybunałów w procesie legislacyjnym oraz z



szeroko zakrojonymi konsultacjami, zarówno ze społeczeństwem, jak i z ekspertami. Choć partie polityczne wyraziły swój stosunek do zaproponowanej polityki i otwarcie opowiedziały się za lub przeciw, kampania przedreferendalna zdominowana była przez *societal veto players* przy niskim zaangażowaniu samych partii. Referenda były propozycją odgórną pochodzącą od systemowych *veto players*, jednak ich tematyka była odpowiedzią na zmieniające się nastroje obywateli i postępujący proces sekularyzacji” (s. 148-149).

Do mocnych stron rozprawy należy waga problematyki badawczej, skoncentrowanej na kwestiach wykorzystania instytucji referendum w wybranych współczesnych państwach europejskich; sposób wyznaczenia celu badań oraz sformułowania związanych z nim pytań badawczych. Na podkreślenie zasługują wprowadzenia do poszczególnych rozdziałów oraz podsumowania, w których zamieszczono główne ustalenia wynikające z przeprowadzonych badań. Generalnie pozytywnie oceniam przeprowadzony proces badawczy. Rozdziały trzeci i czwarty postrzegam jako najbardziej wartościową część rozprawy doktorskiej. Praca została napisana językiem naukowym. Stosowana jest siatka pojęciowa z zakresu nauk o polityce i administracji.

Do słabszych stron rozprawy doktorskiej zaliczam wskazane niedociągnięcia w zakresie warsztatu badawczego. Część zagadnień podnoszonych w rozprawie zostało potraktowanych w sposób powierzchowny, zwłaszcza w rozdziale pierwszym.

Biorąc pod uwagę mocne i słabe strony rozprawy doktorskiej Pani mgr Dominiki Marczał, stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska stanowi rozwiązanie istotnego problemu naukowego dotyczącego wykorzystania referendum ogólnokrajowego w wybranych państwach europejskich. W sposób jednoznaczny został zdefiniowany problem badawczy wyznaczony tytułem rozprawy. Sformułowane zostały pytania badawcze oraz hipotezy badawcze. Analizie poddano wybrane źródła i opracowania naukowe. W związku z tym wnoszę o dopuszczenie Pani mgr Dominiki Marczał do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Lublin, w sierpniu 2023 r.

Maria Marczał-Rytko

