

Sara Binzer Hobolt

„Europe in Question. Referendums on European Integration”

Oxford University Press, Oxford 2009

Koniec dominacji koncepcji permissywnego konsensusu, który procesowi integracji europejskiej towarzyszył od jego powojennych początków, dał asumpt do poważnej debaty nad zagadnieniem demokracji w WE/UE, a właściwie — jej deficytu. Lawinę tę uruchomiło społeczne i prawnicze „nie” wyrażone dobitnie w ramach procedury przyjmowania Traktatu z Maastricht w 1992 roku. Doniosłe w skutkach były szczególnie wyniki referendum — zdecydowanie przeciw traktatowi w Danii oraz za jego przyjęciem we Francji bardzo niewielką większością 51,1% głosów. Okazało się, że elitarny w swej naturze projekt europejski uległ tak znaczącemu rozszerzeniu i pogłębieniu, że jego ograniczenie do zakulisowych przetargów i międzyrządowych negocjacji nie jest już możliwe. Musi nastąpić „zbliżenie Unii do jej obywateli”. Stało się jednak jasne, że jeden ze sposobów owej demokratyzacji — głosowanie ludowe — nie przynosi oczekiwanych przez europejskich decydentów wyników. Europejczycy zdają się nie potwierdzać entuzjazmu elit¹ do coraz większego przenoszenia kompetencji dotąd realizowanych na poziomie narodowym na nieprzejrzysty i trudno kontrolowalny poziom supranarodowy. Próby wyjaśnienia przepaści między niemalże jednogłośnym poparciem dla rozwoju Unii ze strony europejskiego establishmentu a wyraźnym sprzeciwem obywateli zaczęły odąd zajmować pokaźną część prac

badawczych z obszaru europeistyki. W nurt ten wpisała się także książka Sary Binzer Hobolt: *Europe in Question. Referendums on European Integration*. Referenda europejskie zdają się najdobitniej eksponować stosunek obywateli do Unii Europejskiej, stąd przeprowadzona na ich podstawie analiza zachowań wyborczych Europejczyków w kwestiach bezpośrednio odnoszących się do integracji europejskiej wydaje się jak najbardziej zrozumiała.

Wydana w okresie pomiędzy pierwszym a drugim referendum w Irlandii, dotyczącym Traktatu z Lizbony, książka Hobolt doskonale wpisała się w nastroje europejskie, koncentrując się na wyjaśnieniu kolejnego nieudanego głosowania w Europie i opracowania mapy drogowej prowadzącej do sukcesu w drugim podejściu. Punktem wyjścia książki jest konstatacja, że dotychczasowe analizy badawcze koncentrują się głównie na czynnikach wpływających bądź na poparcie dla procesu integracji, bądź na sprzeciw wobec niego. Mniejszy nacisk kładzie się natomiast na to, w jaki sposób owe postawy wpływają na faktyczne zachowania wyborcze. W literaturze naukowej mamy do czynienia z wyraźną dyktomią modeli zachowań wyborczych na poziomie europejskim. Z jednej strony charakteryzuje się je z perspektywy socjologicznej (nazywanej przez Sarę Hobolt *attitude school* lub *issue voting school*) — podkreślając głosowanie zgodne z postawami wyborców

wobec projektu integracji europejskiej. Na przeciwnym biegunie znajdują się natomiast zyskujące na popularności analizy nawiązujące do tzw. wyborów „drugiego rzędu” (ang. *second-order election school*). Czynniki wpływające na sposób głosowania oderwane są w tych koncepcjach od faktycznej kwestii poddanej referendum — na decyzję może zatem wpływać na przykład afiliacja partyjna czy ocena aktualnych działań rządu narodowego. Ustosunkowując się do powyższych perspektyw badawczych, Sara Hobolt wychodzi z założenia, że wcale się one wzajemnie nie wykluczają, że konieczne jest zbadanie okoliczności, w ramach których wyborcy podążają szlakiem jednego z nich. Identyfikacja tych warunków stanowi zatem centralny element książki.

Podstawową zaletą książki Sary Hobolt jest w moim przekonaniu jej wyjątkowa przejrzystość i porządek formułowanych myśli oraz wyjaśnianych związków przyczynowo-skutkowych. Teoria zachowania referendalnego, choć opracowana za pomocą skomplikowanych metod statystycznych i złożonych badań ilościowych, została przedstawiona w systematyczny i logiczny sposób. Sformułowane hipotezy — nawet bez wgłębiania się w ich matematyczny komponent — są bardzo przekonujące. Otóż mamy do czynienia z kilkoma czynnikami, które decydują o referendalnych wyborach obywateli UE. Kluczowym z nich jest informacja — zarówno jej ilość oraz jakość dostępna wyborcom, jak i sam sposób konceptualizacji zagadnień². Podaż informacji wpływa na stopień, w jakim wyborcy mogą formułować swoje postawy wobec określonej kwestii dotyczącej integracji europejskiej. Sposób przetwarzania informacji wpływa z kolei na otwarcie i uwagę wyborców przypisywaną apelom elit politycznych³. Z informacją łączą się kolejne zmienne zależne — poziom świadomości politycznej wyborców i zakres posiadanej przez nich wiedzy — dotyczy to zarówno indywidualnych zainteresowań politycznych

obywateli, jak i informacji dostępnych w środowisku politycznym. Im głosujący ma większą wiedzę zarówno na temat własnych preferencji, jak i samej propozycji referendalnej, z tym większym prawdopodobieństwem zgłaszuje zgodnie z faktyczną oceną danej kwestii, a nie sugerując się kryteriami niezwiązanymi z zagadnieniem wyborczym. Wreszcie znaczenie ma także intensywność kampanii — często wpływająca na relewancję przypisaną kwestiom poddawanych głosowaniu. Im bardziej dynamiczna kampania, tym więcej informacji dostępnych jest wyborcom, a w związku z tym jest bardziej prawdopodobne, że zgłoszą oni, opierając się na swoich preferencjach, a nie kryteriach drugiego rzędu. Wszystkie te elementy powinny zostać wzięte pod uwagę podczas opracowywania strategii wyborczych zarówno przez proeuropejskich polityków mających na celu przekonanie obywateli do głosowania za zgłoszoną propozycją, jak i przez eurosceptyków, którzy — odpowiednio wykorzystując wspomniane tu czynniki — mogą skutecznie przekonać obywateli do głosowania na „nie” lub w ogóle zniechęcić ich do oddania głosu.

Teorię biorącą pod uwagę wymienione elementy można w skrócie przedstawić następująco: im wyborcy mają większą wiedzę na temat kwestii będącej przedmiotem głosowania, w tym konsekwencji wiążących się z jej przyjęciem oraz skutków jej odrzucenia, które nie są tożsame z zachowaniem *status quo*, tym częściej głosują zgodnie ze swoimi postawami wobec integracji europejskiej. Jest to potwierdzenie hipotezy zgodności kwestii poddanej głosowaniu z indywidualnymi preferencjami wyborców w sprawie UE. Jeśli zatem propozycja poddana głosowaniu jest bliższa ich punktowi idealnemu niż punkt rewersji (*reversion point*), to jest sytuacja spowodowana odrzuceniem propozycji, tym bardziej jest prawdopodobne, że zgłoszą na „tak”. Jeśli natomiast w takich samych warunkach strukturalnych bliższy ich punktowi idealnemu będzie punkt

rewersji, to zagłosują „przeciw”. Z drugiej strony, im owa informacja jest uboższa, tym częściej obywatele — jako racjonalni wyborcy — odwoływać się będą do tak zwanych czynników drugiego rzędu, to znaczy zagłosują zgodnie z apelem wyborczym partii politycznej, której są zwolennikami, albo przyjmą propozycję wspieraną przez rząd, którego działania w danym momencie oceniają jako pozytywne. Jest to racjonalna strategia, jako że w warunkach niedoskonałej informacji wyborcy zmuszeni są korzystać ze skrótów informacyjnych, takich jak choćby apele elit politycznych. Z tej centralnej tezy książki wynikają zatem niezwykle istotne wnioski: brak informacji dostępnej obywatelom, często określany jako przyczyna opozycji wobec propozycji referendalnych, nie jest wytłumaczeniem głosowania na „nie”. Może on jedynie wyjaśnić motyw decyzji wyborczych — głosowania na podstawie drugorzędnych kryteriów.

Przedstawione założenia — ujęte w drugim rozdziale w kilka podstawowych hipotez — zostały w kolejnych częściach książki zweryfikowane empirycznie za pomocą bardzo rozległych badań ilościowych. Sara Hobolt przeanalizowała dane zebrane z 18 referendów zorganizowanych w Europie w ciągu ostatnich trzech dekad (począwszy od francuskiego głosowania z 1972 roku w sprawie rozszerzenia EWG, a skończywszy na irlandzkim referendum z 2008 roku w sprawie Traktatu Lizbońskiego). Zgromadzone informacje potwierdziły wstępne hipotezy. Przede wszystkim okazało się, że nawet w środowisku niezapewniającym pełnej informacji wyborcy są zdolni do podejmowania kompetentnych decyzji, które Sara Hobolt definiuje jako takie, w których wyborca kieruje się oceną skutków głosowania na „tak” lub na „nie” i podjęciem decyzji, której konsekwencje bliższe są rozwiązaniu postrzeganemu jako idealne. To, czy ów wybór zostanie podjęty na podstawie własnych preferencji dotyczących rzeczywistej kwestii

poddanej głosowaniu, czy też za pomocą różnego rodzaju skrótów informacyjnych — oderwanych od propozycji referendalnej — zależy od przedstawionych powyżej czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Jednak wybór jednego lub drugiego mechanizmu podejmowania decyzji nie determinuje w żadnym wypadku ani głosowania na „tak”, ani na „nie”. Chcąc zatem uczynić referenda faktycznie „europejskimi”, ważne jest, by zapewnić obywatelom UE warunki, w jakich mogą głosować zgodnie ze swoją oceną rzeczywistej kwestii europejskiej. Należy jednak pamiętać, że stworzenie takich warunków nie będzie równoznaczne z przekonaniem obywateli do głosowania za proponowanym rozwiązaniem. Okazuje się, że kampania referendalna może odegrać znaczącą rolę — zarówno informacyjną, jak i mobilizacyjną. Co ciekawe, kampania ta w przypadku referendum może mieć bardziej zasadnicze znaczenie niż w czasie innych elekcji. Wynika to z innego typu wyboru. Nie poddaje się głosowaniu żadnych partii czy kandydatów, a wyborcy zmuszeni są do wybierania między alternatywami, które są im obce. Jeśli ogólna wiedza wyborców na temat kwestii poddawanej głosowaniu jest niewielka, oznacza to, że różne źródła informacji dostępne w toku kampanii stanowią podstawę do formułowania opinii dotyczącej danej kwestii. Jest to istotny wniosek, który powinien zostać poważnie wzięty pod uwagę przez europejskie elity polityczne.

Złożoność zagadnienia, któremu poświęcona została książka Sary Hobolt, z oczywistych względów wymagała przyjęcia przez autorkę określonych ram konceptualizacji i odrzucenia pewnych elementów w opracowywaniu metodologii badawczej. Za słabą stronę analizy można uznać na przykład pominięcie referendów europejskich, które na początku XX wieku odbywały się w nowych krajach członkowskich. Ze względu na odmienne uwarunkowania społeczne, polityczne i kul-

tutowe w państwach Europy Środkowo-wschodniej czynniki wpływające na głosowanie, zgodne z postawami wobec konkretnej propozycji lub odpowiadające kryteriom drugiego rzędu, mogą różnić się od tych dominujących w Europie Zachodniej. Wpływa na to choćby inny poziom kultury i świadomości politycznej, a także stopień europeizacji — zarówno elit politycznych, jak i wyborców. W tych warunkach trudniej uznać choćby założenie o apelach elit politycznych i afiliacji partyjnej jako kryteriach drugiego rzędu, z których korzystają słabiej poinformowani wyborcy. W krajach postkomunistycznych mamy bowiem do czynienia z dużą fluktuacją wyborczą oraz słabiej ustrukturyzowanymi apelami partii politycznych. Te i inne zmienne mogłyby zakłócić harmonijny obraz modelu przestrzennego teorii zachowania wyborczego sformułowanej przez Sarę Hobolt. Hipoteza ta jednak również wymagałaby weryfikacji empirycznej.

Drobne uwagi krytyczne w żadnym razie nie mogą jednak zakwestionować mocy wyjaśniającej obszernych badań przeprowadzonych przez Sarę Hobolt. Są one cenne nie tylko dla wyjaśniania samej instytucji referendum, ale i dla szerszego procesu demokratyzacji UE. Dla rozwoju demokracji w Unii Europejskiej ważne są bowiem konkretne zalecenia formułowane przez autorkę w toku pracy. Okazuje się na przykład, że stopień intensywności kampanii jest ściśle związany z poziomem polaryzacji elit politycznych. Im większa polaryzacja elit i mniejsza rola „permissywnego konsensu-

su”, tym większe zaangażowanie obywateli i stopnia polityzacji całego projektu europejskiego. A bez polityzacji procesu integracji europejskiej i sporu wokół niego — co zdaje się potwierdzać między innymi Chantal Mouffe, mówiąc o konieczności konfliktu agonistycznego, a nie antagonistycznego⁴ — trudno o prawdziwą demokrację.

Trudna do przecenienia wydaje się też szczegółowa analiza zachowań wyborczych w konkretnych — często bardzo kontrolowanych — referendach. Godna zauważenia jest zwłaszcza gotowość odrzucenia powszechnie przyjętej tezy o dominacji kwestii wewnętrznych w czasie referendum unijnych oraz dojrzała decyzja o poddaniu tego założenia badawczej krytyce. Jej wyniki potwierdziły zasadność wprowadzenia instytucji ogólnoeuropejskiego referendum. Korzyści takiego głosowania — intensywna kampania wyborcza, przejrzysty punkt rewersji, zachęcenie Europejczyków do głosowania zgodnie ze swoimi preferencjami — wzmocniłoby proces budowy europejskiego *demos*. Pozwoliłoby to uchronić się przed instytucjonalnymi patami wynikającymi z odrzucenia propozycji przez zdecydowaną mniejszość obywateli UE w jednym czy dwóch państwach europejskich.

Narzędzie, jakie Sara Hubolt proponuje europejskim elitom politycznym, jest najcenniejsze ze względu na fakt, że jego wykorzystanie może dać Europejczykom szansę głosowania nad kwestią faktycznie dotyczącą procesu integracji europejskiej, czyniąc ich tym samym — tak jak samo głosowanie — bardziej „europejskim”.

¹ O przepaści między preferencjami elit a stanowiskiem obywateli zob. C. Parsons, *Puzzling out the EU role in national politics*, „Journal of European Public Policy” 2007, nr 7, s. 1135–1149.

² Więcej na temat dostępnej wyborcom informacji i posiadanej przez nich wiedzy: J. Tilley, C. Wlezien, *Does political information matter? An experimental test relating to party positions on Europe*, „Political Studies” 56, 2008, s. 192–214.

³ Znaczenie przyjętej formy pytania dla osiągnięcia określonego wyniku głosowania jest kwestią dość często poruszaną w literaturze. To, że „ramy konceptualizacyjne nigdy nie są neutralne”, potwierdza choćby

Neil Postman, analizując to zagadnienie w kontekście tzw. technologii niewidzialnych. Zob. N. Postman, *Technopol. Triumf techniki nad kulturą*, Warszawa 2004, s. 150–173.

⁴ Zob. Ch. Mouffe, *Polityczność*, Warszawa 2008, s. 35–37.

Anna Baranowska

Matthew Hindman „The Myth of Digital Democracy”

University Press, Princeton 2009

W opublikowanej w 2009 roku przez Princeton University Press pracy *The Myth of Digital Democracy (Mit cyfrowej demokracji)* Matthew Hindman stawia pytania o związki Internetu z demokratyzacją współczesnego życia politycznego. Autor twierdzi, że w odróżnieniu od powszechnego przekonania Sieć w niewielkim stopniu przyczynia się do rozszerzenia granic dyskursu publicznego; przeciwnie — wzmacnia wąskie elity. Hindman utrzymuje, że mimo wielkości blogosfery przypada na nią jedynie minimalna część przepływu informacji w Internecie, a większość jej odbiorców i twórców stanowią dobrze wykształceni profesjonalisci, niebędący w Sieci awangardą, lecz mainstreamem. Badacz wskazuje, że mimo wielości niezależnych stron WWW uwaga odbiorców koncentruje się na dwudziestu głównych grupach witryn, a organizowanie się i *fundraising* prowadzone za pośrednictwem nowych mediów są zdominowane przez potężne grupy interesu. Według Hindmana, jakkolwiek Internet pozytywnie wpłynął na rozwój niektórych form partycypacji politycznej i zmienił metody organizowania się, mobilizacji oraz zbierania funduszy przez grupy interesu, to jednak wciąż elity w wydatny sposób kształtują sposób, w jaki materiały wszelkiego typu są prezentowane w Internecie, i to, kto ma do nich dostęp.

Autor zauważa, że niemal od momentu, w którym Internet stał się medium masowym, był on postrzegany jako środek mogący służyć przekształceniu handlu i praktyk

biznesowych. Dostrzeżono również ogromne możliwości związane z uprawianiem polityki. Nowe źródło informacji mogło zwiększyć poziom wiedzy obywateli oraz skłonić nieaktywne jednostki do partycypacji politycznej. Cyberprzestrzeń stanowiła doskonałą płaszczyznę debaty politycznej, a jej otwartość pozwoliła obywatelom konkurować z dziennikarzami o pierwszeństwo w tworzeniu i rozpowszechnianiu informacji. Zdaniem Hindmana ci, którzy twierdzą, że Internet przekształca politykę, wywodzą się z wyższych warstw struktur władzy publicznej, dziennikarstwa, administracji czy palestry. Mimo przekonania o tym, że Internet pozwala na powszechne uczestnictwo w dyskursie publicznym, które znalazło wyraz w amerykańskim prawie precedensowym, Hindman utrzymuje, że wiara w demokratyczny charakter Internetu jest z założenia niesłuszna¹.

Autor stawia pytania o to, czy Sieć sprawia, że polityka i jej uprawianie stają się mniej ekskluzywne niż dotąd. Pyta również, czy wzmacnia pozycję obywateli kosztem elit oraz czy „demokratyzuje” politykę. Definiowana w kontekście zmian, które promuje i zakłada, demokratyzacja wywołana przez Internet wydaje się możliwa — Sieć pozwala na redystrybucję wpływów politycznych, poszerza sferę publiczną, zwiększa stopień partycypacji politycznej, włącza obywateli w różnego typu aktywność polityczną, wcześniej dla nich niedostępną, oraz podważa monopol elit. Wydaje się zatem, że