

# Reputacja jako źródło (społecznej) odpowiedzialności organizacji międzynarodowych<sup>1</sup>

Magdalena Kozub-Karkut

*Uniwersytet Jagielloński*

*Quis custodiet ipsos custodes?*

Juvenalis (Satyra VI, w. 347–348)

Prezentowany artykuł przedstawia zagadnienie, które w języku angielskim określane jest terminem *accountability*, a na polski tłumaczone jako „odpowiedzialność” lub „rozliczalność” organizacji międzynarodowych (OM). Najważniejszym założeniem niniejszego tekstu jest przeprowadzenie analizy pojęciowej (konceptualnej) specyficznego typu odpowiedzialności OM, jaką jest odpowiedzialność oparta na ich reputacji i klasyfikowana przez badaczy jako jeden z mechanizmów odpowiedzialności zakładającej udział (ang. *participation*) w ocenie działań organizacji tych podmiotów, których najbardziej dotyczą ich działania. Teoretycznym temem dla przedstawionych w tekście rozważań są założenia społecznego konstruizmu podkreślające wagę znaczeń nadawanych poszczególnym pojęciom poprzez podmioty uczestniczące w interakcjach i uwydatniające proces podwójnej konstrukcji w relacji na linii podmiot–struktura. Teza artykułu zakłada, że reputacja OM determinuje sposób postrzegania na arenie międzynarodowej ich samych oraz klasyfikowania podejmowanych przez nie działań jako legitymizowane. Staje się tym samym jednym ze źródeł ich odpowiedzialności (ang. *accountability*). Poruszany w artykule problem wydaje się szczególnie istotny z dwóch powodów. Po pierwsze, zagadnienie odpowiedzialności jest związane ze współczesnymi wyzwaniem, przed jakimi stają OM, niejednokrotnie oskarżane o brak przejrzystości swoich działań, deficyt procedur demokratycznych etc. Po drugie, relacje międzynarodowe stały się tak skomplikowane, że nieustannie należy pytać o to, kto ponosi odpowiedzialność za niektóre działania m.in. w ramach *Internet governance* czy *global private governance*. Nie jest już także możliwe odnoszenie się do odpowiedzialności

---

**Magdalena Kozub-Karkut** – doktor, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński.

<sup>1</sup> Termin „odpowiedzialność społeczna” w literaturze przedmiotu jest zazwyczaj odnoszony do działalności podmiotów o charakterze komercyjnym i sugerujący, że powinny one uwzględniać (już na etapie projektowania swoich strategii działania) interesy społeczne i ochronę środowiska. Współcześnie jednak ten termin odnosi się także do pozostałych podmiotów – nie tylko biznesowych; a organizacje (od NGO do organizacji samorządowych) coraz częściej dostrzegają potrzebę działań społecznie odpowiedzialnych, przejrzystych i etycznych wobec tych, którzy najbardziej odczuwają ich skutki. Niemniej jednak należy w tym miejscu zaznaczyć, że „społeczna odpowiedzialność” z tytułu niniejszego artykułu to nie *social responsibility*, lecz pewien aspekt działań mieszczących się w angielskim terminie *accountability*.

uczestników SM w kategoriach określanych przez termin *responsibility* sugerujący odpowiedzialność za naruszenie norm prawa międzynarodowego.

*Słowa kluczowe:* organizacje międzynarodowe, odpowiedzialność, reputacja, społeczny konstruktywizm, globalna sfera publiczna.

## Wprowadzenie

Niniejszy tekst przedstawia zagadnienie w języku angielskim określane za pomocą terminu *accountability*, na polski tłumaczonego jako odpowiedzialność lub rozliczalność, które odnieść zamierzam do działalności organizacji międzynarodowych (OM)<sup>2</sup>. Jest to temat, moim zdaniem, ważny i interesujący, a także zajmujący istotne miejsce w literaturze światowej, lecz wciąż rzadko podejmowany przez polskich badaczy<sup>3</sup>. Najważniejszym założeniem pracy jest przeprowadzenie analizy pojęciowej (konceptualnej)<sup>4</sup> specyficznego typu odpowiedzialności OM, jaką jest odpowiedzialność oparta na reputacji OM i klasyfikowana przez badaczy jako jeden z mechanizmów odpowiedzialności zakładającej udział (ang. *participation*) w ocenie działań organizacji tych podmiotów, których najbardziej dotyczą ich działania<sup>5</sup>. Tekst nie odnosi się zatem do tego rodzaju odpowiedzialności OM, który realizowany jest głównie przez państwa finansujące ich działalność, nie analizuje też wewnętrznych procedur funkcjonujących w ramach OM. Porusza zagadnienie niejednokrotnie okreś-

---

<sup>2</sup> W swojej publikacji poruszam termin odpowiedzialności organizacji międzynarodowych o charakterze międzyrządowym, mając świadomość, że odpowiedzialność organizacji pozarządowych również jest zagadnieniem istotnym, co, jak sugerować będą także kolejne odniesienia, jest kwestią odrębną.

<sup>3</sup> Problematykę odpowiedzialności organizacji międzynarodowych w stosunkach międzynarodowych poruszały prace m.in. Edyty Lis i Małgorzaty Rzeszutko. Por. E. Lis, *Kodyfikacja odpowiedzialności organizacji międzynarodowych*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2014, t. 24, s. 84–104; M. Rzeszutko, *Akty ultra vires w świetle odpowiedzialności organizacji międzynarodowych – wybrane zagadnienia*, „Annales” 2011, t. 18, nr 1, s. 19–33. Istotne jest jednak to, że większość polskich publikacji dotyczących tego problemu odnosi się do odpowiedzialności za naruszenie norm prawa międzynarodowego i określeniem „odpowiedzialność” posługuje się, tłumacząc angielskie terminy *responsibility*, *liability*, albo niemieckie *Hafnung* i *Verantwortlichkeit*. Termin *accountability* w nich nie występuje.

<sup>4</sup> Określę „analiza konceptualna” i „analiza teoretyczna” używam zamiennie w znaczeniu zaproponowanym m.in. przez Stefana Guzziniego operującego anglojęzycznym terminem *conceptual analysis*. Zgodnie z poglądem tego autora zaangażowanie w analizę kluczowych dla stosunków międzynarodowych pojęć dostarcza tej dyscyplinie akademickiej odpowiedniej ontologii, pozwalając doprecyzować, co tak naprawdę badamy. Ponadto same pojęcia, odpowiednio zdefiniowane, składają się na podstawowe założenia teorii, a następnie jako precyzyjne terminy składają się na argumentację tworzoną w ramach konkretnych ram teoretycznych. Por. S. Guzzini, *The ends of international relations theory: Stages of reflexivity and modes of theorizing*, „European Journal of International Relations” 2013, vol. 19, nr 3, s. 521–541. Por. A. Wojciuk, *Od zagrożenia normatywnego do soft power: teoretyczne aspekty dyfuzji modeli instytucjonalnych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2017, nr 3 (t. 53), s. 51–64.

<sup>5</sup> R. Grant, R.O. Keohane, *Accountability and abuses of power in world politics*, „American Political Science Review” 2005, vol. 99, nr 1, s. 29–43.

lane w literaturze przedmiotu mianem tzw. odpowiedzialności demokratycznej, a więc takiej, która powstaje dzięki ocenie działań OM przez podmioty reprezentujące tych, którzy są adresatami ich działań<sup>6</sup>. Przedstawione w publikacji założenia teoretyczne są wstępem dla szerszego projektu, którego celem będzie analiza właśnie tego typu odpowiedzialności wybranych OM.

Poruszany w artykule problem jest istotny także z drugiego powodu. Zagadnienie odpowiedzialności jest związane ze współczesnymi wyzwaniem, przed jakimi stają OM, niejednokrotnie oskarżane o brak przejrzystości swoich działań, deficyt procedur demokratycznych, a w konsekwencji także o brak reprezentacji tych, do których kierowane są ich programy. Stało się to przyczyną wielu krytycznych głosów dotyczących m.in. działań Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Warto także nadmienić, że wspomniane zarzuty formułowane są stosunku do nie tylko organizacji międzyrządowych, lecz także pozarządowych, które nie zawsze reprezentują tylko interesy grup zmarginalizowanych<sup>7</sup>.

Niniejszy tekst przedstawia w pierwszej kolejności samo pojęcie „odpowiedzialności” w odniesieniu do działań OM wraz z uzasadnieniem wyboru takiego akurat tłumaczenia terminu *accountability*. Termin ten w anglojęzycznej literaturze przedmiotu zyskuje coraz większą popularność<sup>8</sup> – tak jak w poprzednich latach określenie *global governance*, które również sprawiało trudności w tłumaczeniu i ostatecznie przyjęło się w polskiej debacie akademickiej w oryginalnej wersji. Pomimo popularności terminu *accountability*<sup>9</sup> pozostaje określeniem wieloznacznym i badaczom trudno sformułować jedną precyzyjną definicję tego pojęcia. Ponadto termin wciąż jest przedmiotem licznych klasyfikacji i typologii, do których również odniosę się w kolejnej części tekstu. Poza rozważaniami dotyczącymi samego pojęcia „odpowiedzialności” tekst odwołuje się do specyficznego typu odpowiedzialności OM – opartego na ich reputacji. Tym samym także stara się rozszerzyć analizy dotyczące odpowiedzialności organizacji międzynarodowych ujmowanych tradycyjnie przede wszystkim w kategoriach

---

<sup>6</sup> Rozróżnienie to wydaje się w tym miejscu bardzo istotne, głównie z uwagi na to, że niejednokrotnie te OM, które są publicznie krytykowane i oskarżane o brak odpowiedzialności, w istocie dysponują szczegółowymi procedurami odpowiedzialności, m.in. finansowej. Nie odpowiadają jednak wobec tych, których ich programy mogą bezpośrednio dotyczyć, stąd też, choć dysponują wieloma mechanizmami odpowiedzialności, to nie jest to odpowiedzialność demokratyczna. Zob. M. Goodhart, *Accountable international relations*, w: M. Bovens, R.E. Goodin, Th. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, The Oxford University Press, Oxford 2014, s. 289–304.

<sup>7</sup> Mam pełną świadomość, że zasadność reprezentacji obywateli przez wybrane NGOs również jest przedmiotem wielu dyskusji, a działalność i sposoby finansowania tych ostatnich mogą budzić wątpliwości. Niemniej jednak jest to, moim zdaniem, temat, który powinien być przedmiotem odrębnych badań i publikacji.

<sup>8</sup> Współcześnie termin *accountability* jest obecny w wielu publikacjach dotyczących stanu relacji międzynarodowych czy też aktywności uczestników SM, a jeszcze dwie dekady temu trudno było znaleźć jakąkolwiek wzmiankę na ten temat. Zob. M. Elsig, *The World Trade Organization at work: Performance in a member-driven milieu*, „The Review of International Organization” 2010, vol. 5, nr 3, s. 345–363.

<sup>9</sup> W niniejszym tekście posługuje się na przemian polskim terminem „odpowiedzialność” i angielskim *accountability*.

prawnomiędzynarodowych o obszar nie poruszany dotychczas szerzej w polskiej literaturze przedmiotu i związany z reputacją jako źródłem owej odpowiedzialności. Teoretycznym tłem dla przedstawionych w tekście rozważań będą założenia społecznego konstruktywizmu podkreślające wagę znaczeń nadawanych poszczególnym pojęciom poprzez podmioty uczestniczące w interakcjach i uwytłaczające proces podwójnej konstrukcji w relacji na linii podmiot–struktura. Reputacja zdefiniowana została na potrzeby artykułu jako taki sposób prezentowania siebie i swoich działań oraz ich odpowiednie uzasadnienie tak, że inni postrzegają je jako zasadne i zgodne z oczekiwaniami. Implikuje to w istocie także kształtowanie preferencji pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych (SM). Takie określenie reputacji, choć nie do końca zbieżne z potocznym rozumieniem, zakłada przede wszystkim jej relacyjny charakter. Jej istotą jest bowiem relacja pomiędzy tym, który przedkłada sprawozdanie ze swej działalności, a tym, który tego sprawozdania się domaga i który konfrontuje je z oczekiwaniami<sup>10</sup>. Stąd też wynika także związek reputacji z *accountability* – składanie sprawozdań ze swoich działań jest bowiem integralną częścią składową reputacji podmiotów, które to czynią. Jak słusznie wskazała m.in. Barbara S. Romzek, OM dążą do tego, by ich działania były przez pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych akceptowane i wspierane<sup>11</sup>. Teza niniejszego artykułu zakłada, że reputacja OM determinuje sposób postrzegania na arenie międzynarodowej ich samych oraz klasyfikowania podejmowanych przez nie działań jako legitymizowanych<sup>12</sup>. Staje się tym samym jednym ze źródeł ich odpowiedzialności (ang. *accountability*). Dlatego też, zgodnie z proponowaną tezą, OM powinny wykazywać chęć współdziałania z podmiotami globalnej sfery publicznej (ang. GPS – *global public sphere*) i włączać je do swoich procedur w celu zapewnienia przejrzystości i transparentności programów, a w konsekwencji także kreowania swojego wizerunku i reputacji. Tak rozumiana reputacja jest ściśle związana z zaufaniem, które akurat w tym przypadku, zgodnie z definicją Piotra Sztompki, realizowane jest w formie zaufania horyzontalnego<sup>13</sup>, funkcjonującego jednak nie tylko pomiędzy jednostkami czy obywatelami, lecz także pomiędzy uczestnikami SM – w tym wypadku OM i podmiotami GPS, które nie pozostają względem siebie w relacji hierarchicznej.

---

<sup>10</sup> Por. D.P. Carpenter, *Reputation and Power*, Princeton University Press, Princeton 2010; D.P. Carpenter, G.A. Krause, *Reputation and public administration*, „Public Administration Review” 2012, nr 72 (1), s. 26–32.

<sup>11</sup> Zob. B.S. Romzek, K. Le Roux, J.M. Blackmar, *A preliminary theory of informal accountability among network organizational actors*, „Public Administration Review” 2012, nr 72 (3), s. 442–453; B.S. Romzek, M. Dubnick, *Accountability in the public sector: Lesson from the challenger tragedy*, „Public Administration Review” 1987, nr 47 (3), s. 227–238.

<sup>12</sup> Sam termin *accountability* bywa niejednokrotnie mylony z partycypacją czy legitymizacją działań. Zarówno partycypacja, jak i odpowiedzialność przyczyniają się do legitymacji działań określonych podmiotów. Udział w podejmowaniu decyzji wszystkich zainteresowanych albo udziałowców (partycypacja) sprzyja legitymacji demokratycznej, a *accountability* przyczynia się do tego, co literatura przedmiotu określa mianem *legal legitimacy*; działa więc tak jak np. zasada rządów prawa.

<sup>13</sup> P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 337–344.

W jednym z pierwszych rozdziałów *The Oxford Handbook of Public Accountability* jasno zaznaczono nie tylko rosnącą w ciągu ostatnich lat popularność tego terminu, ale podkreślono także, że współcześnie jest to zagadnienie związane z niemal każdym aspektem ludzkiej działalności. Coraz większa liczba podmiotów podejmujących działalność publiczną (bez względu na jej skalę) jest rozliczana ze swojej aktywności, zarówno przez instytucje finansujące, jak i przez tych, do których kierowane są ich działania<sup>14</sup>. Niemniej jednak samo zorganizowanie odpowiednich mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności czy procedur zapewniających rozliczenie z działań poszczególnych uczestników SM nie może być gwarancją sukcesu. Ich skuteczne funkcjonowanie zależy bowiem od wielu czynników.

W ciągu ostatnich dekad OM zaczęły być postrzegane jako realizujące coraz więcej funkcji, dysponujące coraz szerszymi uprawnieniami, a niejednokrotnie także coraz większą autonomią. Przez to jednak, że stawały się coraz bardziej znaczącymi podmiotami współczesnych SM, zaczęto także kierować pod ich adresem różnego rodzaju oskarżenia. Różne publikacje poruszały problem „deficytu demokracji” czy braku kontroli zarówno państw, które powołały je do istnienia i finansowały, jak i społeczeństw dotkniętych skutkami ich działalności (te ostatnie uwagi dotyczyły przede wszystkim działań BS i MFW). Badacze niejednokrotnie opisywali dysfunkcjonalność czy wręcz patologie OM<sup>15</sup>, jak również działania ingerujące w wewnętrzną politykę państw czy korupcję<sup>16</sup>. Wywołało to wiele dyskusji dotyczących prawomocności działań OM, jak również ewentualnych sposobów poprawienia jakości funkcjonowania ich struktur. Jak słusznie zauważyła Anne Peters: „OM przestały być określane mianem dobrych policjantów polityki światowej rozwiązujących problemy, z którymi państwa samodzielnie nie potrafiły sobie poradzić”<sup>17</sup>. W zamian zyskały opinię „instytucjonalnych Frankensteinów terroryzujących przestrzeń, w której działają”<sup>18</sup>. Krytyka kierowana była w stosunku do rozmaitych działań podejmowanych przez OM, wśród których najczęściej pojawiały się: polityka monetarna, operacje pokojowe czy programy rozwojowe<sup>19</sup>. Niemniej to nie samo zagadnienie odpowiedzialności OM stało

---

<sup>14</sup> Zob. M.J. Dubnick, *Accountability as a cultural keyword*, w: M. Bovens, R.E. Goodin, Th. Schillemans (red.), op. cit., s. 23–38.

<sup>15</sup> Zob. M.N. Barnett, M. Finnemore, *The politics, power, and pathologies of international organizations*, „International Organization” 1999, vol. 53, nr 4, s. 699–732.

<sup>16</sup> Zob. J. Gray, *Patronage Explanations for the Survival of International Organizations*, Ohio State University. Mershon Center for International Security Studies, 2016.

<sup>17</sup> A. Peters, *International Organizations and International Law*, Oxford University Press, Oxford 2016, s. 41

<sup>18</sup> D.G. Hawkins, D.A. Lake, D.L. Nielson, M.J. Tierney, *Delegation under anarchy: States, international organizations, and principal-agent theory*, w: D.G. Hawkins, D.A. Lake, D.L. Nielson, M.J. Tierney (red.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 3–38.

<sup>19</sup> Por. T. Gutner, *Banking on the Environment: Multilateral Development Banks and Their Performance in Central and Eastern Europe*, MIT Press, Cambridge 2002; M. Lipson, *Performance under ambiguity: International organization performance in UN peacekeeping*, „The Review of International Organizations”

się najważniejszym z dyskutowanych zagadnień, lecz niedostatecznie funkcjonujące procedury, które tę odpowiedzialność miały zapewnić.

Konsekwencją pojawienia się w dyskursie akademickim zagadnień związanych m.in. z brakiem odpowiedzialności czy też „deficytem demokracji” w obrębie OM<sup>20</sup> stało się coraz częstsze określanie ich mianem podmiotów zyskujących coraz więcej uprawnień i jednocześnie coraz trudniejszych do kontrolowania. W konsekwencji na znaczeniu zyskały pytania o to, jaką rolę odgrywają OM współcześnie w systemie międzynarodowym oraz o ewentualne możliwości zapewnienia kontroli ich działań i rozliczania z realizowanych obowiązków<sup>21</sup>. W rezultacie wiele z najbardziej wpływowych OM zdecydowało się na wprowadzenie procedur zwiększających transparentność ich działań i zwiększających zakres ich odpowiedzialności – nie tylko wobec tych państw, które w największym stopniu je finansują, ale także wobec tych państw i obywateli, których ich decyzje bezpośrednio dotyczą. Spośród najbardziej istotnych i ważkich rozwiązań wymienić należy instytucje ombudsmana czy Panel Inspekcji (ang. *Inspection Panel*), zajmujące się rozpatrywaniem roszczeń względem Banku Światowego, jak również mechanizm rozstrzygania sporów w ramach WTO, który dopuszcza możliwość udziału m.in. organizacji pozarządowych prezentujących swoje opinie w sprawie będącej przedmiotem sporu. Znaczenie tych rozwiązań instytucjonalnych jest o tyle istotne, że zapewniają odpowiedzialność OM nie tylko względem państw finansujących ich działalność, ale także (a właściwie przede wszystkim) dają możliwość włączenia we wspomniane procedury obywateli, których działalność OM bezpośrednio dotyczy. Ci ostatni zazwyczaj są reprezentowani przez międzynarodowe organizacje pozarządowe (NGOs). Samym OM wprowadzenie tych mechanizmów, postrzeganych jako zwiększenie demokratycznej kontroli nad ich działaniami, dało szansę poprawy wizerunku i stało się nowym wymiarem międzynarodowego porządku instytucjonalnego.

Warto także w tym miejscu wspomnieć o wielu wątpliwościach, jakie termin *accountability* wywołał w międzynarodowym dyskursie akademickim. Wielu badaczy tego zagadnienia wskazało bowiem na ryzyko związane z funkcjonowaniem instytucji mających na celu zapewnianie odpowiedzialności OM. Sam Robert O. Keohane zaznaczył, że niemal każdy funkcjonujący współcześnie uczestnik SM ponosi odpowiedzialność

---

2010, vol. 5, nr 3, s. 249–284; J. Vreeland, *IMF program compliance: Aggregate index versus policy specific research strategies*, „The Review of International Organizations” 2006, vol. 1, nr 4, s. 359–378.

<sup>20</sup> R. Dahl, *Can international organizations be democratic? A sceptic's view*, w: I. Shapiro, C. Hacker-Cordon (red.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 19–36; G. Majone, *Two logics of delegation: Agency and fiduciary relations in EU governance*, „European Union Politics” 2001, vol. 2, nr 1, s. 103–122; J.S. Nye, *Globalization's democratic deficit: How to make international institutions more accountable*, „Foreign Affairs” 2001, lipiec/sierpień.

<sup>21</sup> Por. M.T. Buntaine, *Accountability in global governance: Civil society claims for environmental performance at the World Bank*, „International Studies Quarterly” 2015, vol. 59, nr 1, s. 99–111, J.A. Scholte, *Civil society and IMF accountability*, w: J.A. Scholte (red.), *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, s. 78–104.

za swoje działania wobec innego podmiotu i w odniesieniu do konkretnych standardów. Niemniej jednak odpowiedzialność wobec jednego zbioru zasad czy norm oznacza brak odpowiedzialności wobec innych<sup>22</sup>. Pozostali badacze zwracali natomiast uwagę na m.in.: negatywne konsekwencje funkcjonowania instytucji zapewniających odpowiedzialność, które też mogą wykazywać pewne patologie i nie współgrać z przyjętymi wcześniej celami<sup>23</sup>; zbyt duży nacisk położony na procedury związane z zapewnieniem *accountability*, który będzie miał konsekwencje w zbyt dużej uwadze poświęconej samym procedurom kosztem skuteczności działań<sup>24</sup>. W rezultacie podmioty rozliczane ze swoich działań mogą zbyt wiele uwagi poświęcać na spełnianie wszystkich wymogów proceduralnych albo wykazywać się konformistyczną postawą wobec tych, którzy rozliczają ich z konkretnych aktywności. Dlatego też istotne w rozważaniach na temat odpowiedzialności OM jest nie tyle samo to pojęcie, ile właściwe procedury, które powinny ją zapewnić<sup>25</sup>.

### ***Accountability* – znaczenie i możliwe tłumaczenia**

Termin *accountability* ma swoje źródła w języku staroangielskim z XI w. Był to już wówczas język zmieniony na skutek wpływu ludów, z którymi zamieszkujący tereny dzisiejszej Wielkiej Brytanii mieli kontakt po inwazji normańskiej. Panujący wówczas William I w 1085 r. zażądał, aby każdy posiadający własność przedstawiał stosowną informację na ten temat (ang. *render an account*). Na ich podstawie powstały tzw. *Doomsday Books*, które okazały się niezwykle pomocne nie tylko w naliczaniu podatków, ale także w prowadzeniu sprawozdawczości. Oferowały bowiem spis wszelkiej własności, jaka istniała pod panowaniem króla. Warto też w tym miejscu nadmienić, że poza informacją o stanie posiadania właściciele gruntów zobowiązani byli do złożenia królowi przysięgi posłuszeństwa. Termin *accountability* ma więc swoje źródła nie tylko w tym, co dzisiaj nazywamy rachunkowością czy księgowością, ale związany jest także z tworzeniem się pewnego sposobu zarządzania opartego na podzielanych przez daną zbiorowość normach i wartościach. Dzięki wspomnianym sprawozdaniom oraz składanym przysięgom wykształcała się bowiem specyficzna forma relacji pomiędzy władzą a poddanymi. Ponadto sam termin *accountability* wzmiankowany był także we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela,

---

<sup>22</sup> R.O. Keohane, *Complex accountability and power in global governance: Issues for global business*, „Corporate Governance” 2008, vol. 8, nr 4, s. 326.

<sup>23</sup> Y. Papadopoulos, *Accountability and multi-level governance: More accountability, less democracy?*, „West European Politics” 2010, vol. 33, s. 1032.

<sup>24</sup> M. Bovens, *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, nr 4, s. 447–468; D. Heald, *Transparency as an instrumental value*, w: Ch. Hood, D. Heald (red.), *Transparency. The Key to Better Governance?*, The Oxford University Press, Oxford 2006, s. 60

<sup>25</sup> A. Drake, *Locating accountability: Conceptual and categorical challenges in the literature*, „Policy Report” 2012, nr 2, s. 12.

w której zaznaczono, że społeczeństwo ma prawo żądać od funkcjonariuszy publicznych rozliczenia (ang. *account*) ze swoich działań<sup>26</sup>.

Jak wspomniano w poprzednich akapitach, termin *accountability* zyskał w ostatnich latach sporą popularność i w związku z tym stał się przedmiotem licznych klasyfikacji, a wielu badaczy podejmowało próby precyzyjnego jego zdefiniowania. Najczęściej cytowana w literaturze przedmiotu jest typologia stworzona przez Ruth Grant i Roberta O. Keohane'a. Wyróżnili oni siedem typów odpowiedzialności, które pogrupowali w dwa główne modele: oparty na delegowaniu uprawnień (ang. *delegation model*) i wspomniany wcześniej model zakładający udział podmiotów dotkniętych skutkami działalności tych, którzy odpowiedzialność ponoszą (ang. *participation model*). Do pierwszego z nich, zakładającego, że podmiot odpowiada za swoje działania wobec tych, którzy powierzyli mu konkretne działania i przekazali stosowne uprawnienia, wspomniani badacze zaliczyli odpowiedzialność: hierarchiczną (ang. *hierarchical*), nadzorczą (ang. *supervisory*), fiskalną (ang. *fiscal*) i prawną (ang. *legal*). Do drugiego natomiast włączono odpowiedzialność: rynkową (ang. *market*), wynikającą z oceny podmiotów równych tym, które są rozliczane (ang. *peer*) oraz opartą na reputacji (ang. *reputational*)<sup>27</sup>. Barbara S. Romzek i Melvin J. Dubnick wyróżnili cztery typy odpowiedzialności, częściowo zbieżne z tymi zaproponowanymi przez Grant i Keohane'a, a mianowicie odpowiedzialność: biurokratyczną (ang. *bureaucratic*), prawną (ang. *legal*), profesjonalną/służbową (ang. *professional*) i polityczną (ang. *political*)<sup>28</sup>. Ponadto Danielle H. Rached wskazała trzy, funkcjonujące równolegle, wymiary odpowiedzialności: wskazujący na deskryptywny i normatywny charakter tego pojęcia; odnoszący się do relacji natury politycznej i niepolitycznej oraz determinowany przez normy prawne i pozaprawne<sup>29</sup>.

Poza podobnymi do wspomnianych w poprzednim akapicie klasyfikacjami wyróżniającymi różne typy odpowiedzialności literatura przedmiotu oferuje także specyficzne definicje tego terminu bazujące na wyliczeniu elementów, które składają się na odpowiedzialność danego podmiotu. Warto przywołać w tym miejscu propozycję Jana A. Scholtego, który wskazał na takie elementy jak: transparentność, konsultacje, ewaluacja i poprawki<sup>30</sup>, czy Monikę Blagescu, Lucy de La Casas i Roberta Lloyda, którzy wyróżnili: transparentność, udział interesariuszy, ewaluację oraz procedury skargi i konieczność odpowiedzi na te ostatnie<sup>31</sup>. Podobnie, Jonathan G.S. Koppell wyróżnił

---

<sup>26</sup> Por. D.H. Rached, *The concept(s) of accountability: Form in search of substance*, „Leiden Journal of International Law” 2016, vol. 29, nr 2, s. 318.

<sup>27</sup> R. Grant, R.O. Keohane, op. cit., s. 30–37.

<sup>28</sup> B.S. Romzek, M. Dubnick, *Accountability*, w: J.M. Shafritz (red.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, t. A–C, Westview Press, Boulder 1998, s. 228.

<sup>29</sup> D.H. Rached, op. cit., s. 317–342.

<sup>30</sup> J.A. Scholte, *Global governance, accountability and civil society*, w: J. A. Scholte (red.), *Building Global Democracy...*, op. cit., s. 8–41.

<sup>31</sup> M. Blagescu, L. de La Casas, R. Lloyd, *Pathways to Accountability. The GAP Framework*, One World Trust 2005, [http://www.oneworldtrust.org/uploads/1/0/8/9/108989709/pathways\\_to\\_accountability\\_the\\_gap\\_framework\\_\\_lo\\_res\\_.pdf](http://www.oneworldtrust.org/uploads/1/0/8/9/108989709/pathways_to_accountability_the_gap_framework__lo_res_.pdf) (data dostępu: 10.06.2018).

pięć składowych elementów odpowiedzialności: transparentność, odpowiedzialność prawną (ang. *liability*), sterowalność (ang. *controllability*), odpowiedzialność (ang. *responsibility*) oraz responsywność rozumianą jako zdolność i konieczność odpowiedzi na ewentualne skargi<sup>32</sup>.

Wskazane powyżej próby klasyfikowania i definiowania terminu *accountability* dowodzą jasno, że jest to nie tylko termin niezwykle złożony, ale także wielowymiarowy i odnoszący się do różnego rodzaju działań. Literatura dotycząca tego zagadnienia też jest niezwykle różnorodna; dotyczy bowiem zagadnień związanych m.in. z administracją publiczną, prawem administracyjnym i międzynarodowym, jak również stosunkami międzynarodowymi. Autorzy publikujący w jednym obszarze badawczym rzadko powołują się na definicje, które wypracowano w innych, i zazwyczaj starają się tworzyć własne. Niemniej jednak, pomimo wielu funkcjonujących w dyskursie definicji terminu *accountability*, zazwyczaj występuje on w dwóch podstawowych znaczeniach. Po pierwsze, rozumiany jest jako pewnego rodzaju zaleta czy wręcz cnota (ang. *virtue*) przypisywana podmiotom funkcjonującym w sferze publicznej i kojarzona przede wszystkim z transparentnością ich działań oraz wspomnianą wcześniej responsywnością. Tak pojmowana odpowiedzialność, przypisywana zarówno jednostkom, jak i instytucjom, jest o tyle istotna, że gwarantuje legitymizację ich działań. Takie tłumaczenie tego pojęcia wyznacza też standardy tego, co w stosunkach międzynarodowych określa się mianem *good governance*, które według wielu badaczy powinno zapewniać legitymizację działań podejmowanych w globalnej skali. Dla procesu badawczego takie rozumienie tego terminu oznacza, że *accountability* traktowane jest jako zmienna zależna, wypadkowa sprawnego funkcjonowania wielu mechanizmów i procedur. Drugie znaczenie terminu *accountability* odnosi się do wspomnianych procedur, które zapewniają możliwość pociągania podmiotów do odpowiedzialności (rozliczania) za określone działania. Istotne z punktu widzenia takiego objaśniania terminu oraz dla potrzeb niniejszego tekstu jest to, że podmiot może odpowiadać za swoje działania nie tylko wobec innego podmiotu, ale także wobec całego zespołu innych uczestników SM czy też zbiorowości. Wynika z tego, że odpowiada za swoje działania nie tylko wobec tego, kto mu je powierzył, ale także wobec pozostałych podmiotów, a w szczególności tych w sposób bezpośredni doświadczających skutków jego aktywności. Akcent w tym rozumieniu analizowanego terminu położony jest więc nie tylko na relacje pomiędzy podmiotem a mocodawcą (ang. *agent – principal relation*), zakładając także, że ten drugi występuje także w postaci zbiorowej (ang. *forum*), ale przede wszystkim względem tych, którzy są dotknięci jego działaniami.

Tak jak wcześniej wspomniano, termin *accountability* utożsamiany jest z działaniami transparentnymi czy odpowiedzialnymi. Stąd też zaliczono go do grupy tzw. *golden concepts*, którym właściwie nikt się nie przeciwstawia i który stał się niejako

---

<sup>32</sup> J.G.S. Koppell, *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'*, „Public Administration Review” 2005, vol. 65, no. 1, s. 94–108.

synonimem dla *good governance*, rozumianym niejednokrotnie w sposób intuicyjny. Uważam jednak, że precyzyjne określenie tego, co akurat pod tym terminem rozumiemy, jest ważne; szczególnie, że to właśnie termin *accountability*, a nie *transparency* czy *responsiveness*, stał się w ostatnich latach tak bardzo popularny. Ponadto, z uwagi na to, że w kolejnych akapitach zamierzam skoncentrować się na szczególnej formie odpowiedzialności, istotne staje się określenie, co się na nią składa.

W niniejszym tekście posługuję się terminem „odpowiedzialność”, który traktuję jako tłumaczenie angielskiego terminu *accountability*. Należy jednak zaznaczyć, że nie jest to najwierniejsze (najtrafniejsze) z możliwych tłumaczeń, choć polski nie dysponuje właściwie żadnym innym. Przyjmuję termin „odpowiedzialność”, mając świadomość tego, że nie oddaje on w pełni znaczenia wersji oryginalnej. W języku polskim, jak również francuskim (fr. *responsabilité*), włoskim (wł. *responsabilità*) i hiszpańskim (hiszp. *responsabilidad*) funkcjonuje bowiem właściwie tylko to określenie i to ono definiuje wszystkie typy odpowiedzialności<sup>33</sup>. W angielskim mamy natomiast terminy *liability* i *responsibility*, które tradycyjnie stosowane są jako synonimy, podczas gdy niemiecki oferuje ogólne, szerokie określenie *Verantwortung* oraz *Haftung* – to drugie stosowane jednak tylko do odpowiedzialności cywilnej. W przypadku odpowiedzialności międzynarodowej, bo o takiej mowa także w kontekście działań podejmowanych przez OM, w językach angielskim i niemieckim występują trzy terminy. *Responsibility* (ang.) i *Verantwortlichkeit* (niem.) oznaczają klasyczną odpowiedzialność za naruszenie prawa, podczas gdy terminem *liability* (ang.) oraz *Haftung* (niem.) określa się odszkodowawczą odpowiedzialność za działania, które nie są zabronione prawem<sup>34</sup>. Angielskiego terminu *accountability* używa się natomiast dla określenia odpowiedzialności w trzecim, najbardziej ogólnym znaczeniu. W języku niemieckim stosuje się wówczas termin *Verantwortung*<sup>35</sup>.

Literatura przedmiotu dowodzi takiego właśnie stosowania wspomnianych terminów przez badaczy. Publikacje, które odnoszą się do odpowiedzialności OM za naruszenie norm prawa międzynarodowego, posługują się terminem *responsibility*. Termin *liability* używany jest także w dyskursie akademickim, niemniej jego znaczenie wywołuje więcej wątpliwości, z uwagi na to, że oznacza odpowiedzialność za szkody, niezależnie od winy, po polsku określaną, zgodnie z prawem cywilnym, jako odpowiedzialność na zasadzie ryzyka albo jako odpowiedzialność absolutna<sup>36</sup>. Jako że

---

<sup>33</sup> Termin *accountability* wydaje się najlepiej funkcjonować w języku angielskim i badacze napotykają spore problemy w próbach tłumaczenia go na inne języki. Problem nie dotyczy więc tylko polskiego, ale także innych języków, co wydaje się zaskakujące, biorąc pod uwagę to, że termin używany jest od czasów średniowiecza i cieszy się sporą popularnością.

<sup>34</sup> P.S. Rao, *First report on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts Not Prohibited by International Law, Relating to the Legal Regime for Allocation of Loss in Case of Transboundary Harm*, U.N. Doc. A/CN.4/531, s. 5–46.

<sup>35</sup> Por. ILA Report, Taipei Conference 1998, Committee on Accountability of International Organizations – First Report, s. 596.

<sup>36</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 775.

na gruncie prawa międzynarodowego trudno określić odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, to literatura przedmiotu posługuje się raczej określeniem odpowiedzialności absolutnej. Używa się go dla określenia odpowiedzialności za działania zarówno niezabronione prawem, jak i zabronione przez prawo międzynarodowe – dlatego też często nawet w dokumentach samych OM stosowany bywa zamiennie z terminem *responsibility*<sup>37</sup>. Terminu *liability* używa się także dla określenia obowiązków samych skutków naruszenia i w takim znaczeniu stanowi on jedynie część (element) szerszej koncepcji naruszenia, co do której stosuje się wówczas termin *responsibility*.

Takie rozumienie wspomnianych terminów przyjmuje także literatura poświęcona zagadnieniom międzynarodowoprawnego uregulowania zagadnień związanych z odpowiedzialnością OM. I jakkolwiek niniejszy tekst nie koncentruje się na tym aspekcie odpowiedzialności OM, to zasygnalizowanie niektórych wątków związanych z tym problemem wydaje się zasadne.

Istotne jest w tym miejscu zastrzeżenie, że problem odpowiedzialności OM dostrzeżony został przez badaczy prawa międzynarodowego stosunkowo wcześniej, a za prekursora badań nad odpowiedzialnością OM literatura przedmiotu uznaje Clyde'a Eagletona, który w swoim artykule wydanym w 1950 r. pisał, że te same zasady odpowiedzialności międzynarodowoprawnej, choć wypracowane tylko przez państwa i dotychczas ich właśnie dotyczące, powinny odnosić się do wszystkich podmiotów prawa międzynarodowego. Używał jednak terminu *responsibility*, co biorąc pod uwagę międzynarodowoprawny charakter jego wywodu, nie budzi właściwie żadnych wątpliwości<sup>38</sup>. Niemniej jednak, pomimo wysiłków Eagletona, zagadnienie odpowiedzialności OM w kolejnych dekadach nie cieszyło się zbyt dużą popularnością i w literaturze przedmiotu znaleźć można zaledwie kilka pozycji, które odnosiły się do niego<sup>39</sup>. Zmianę w tym zakresie dostrzec można dopiero na przełomie lat 80. i 90. XX w., po kryzysie Międzynarodowej Rady Cyny, który chociaż dotyczył naruszenia zobowiązań o charakterze prywatnoprawnym, to jednak wywołał szerszą debatę dotyczącą problemu naruszania prawa przez OM. Co więcej, w obliczu coraz szerszych uprawnień OM, zagadnienie to zyskiwało zupełnie inny wymiar. Od lat 90. XX w. problematyka odpowiedzialności OM zyskuje na znaczeniu, niemniej w porównaniu z innymi działami prawa międzynarodowego jest to wciąż dorobek raczej skromny i co ciekawe prezentowany zazwyczaj przez badaczy niemieckich<sup>40</sup>. Spośród pol-

<sup>37</sup> Por. Konwencja NZ o prawie morza z 10 grudnia 1982 r., Dz.U. 2002 nr 59 poz. 543; Rezolucja RB ONZ 687 (1991) z 3 kwietnia, s. 16, dotycząca irackiej inwazji w Kuwejcie i jej konsekwencji.

<sup>38</sup> C. Eagleton, *International Organization and the Law of Responsibility*, RCADI 1950, nr 76, s. 323

<sup>39</sup> Por. P. Reuter, *La responsabilité internationale...*, s. 401–402; K. Ginther, *Die Völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten*, Springer, Wien 1969; B. Bollecker-Stern, *Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale*, Pédone, Paris 1973.

<sup>40</sup> Wśród najbardziej znanych autorów podejmujących w swoich publikacjach to zagadnienie wymienić można m.in.: Matthiasa Hartwiga, Moshego Hirscha, Karela Wellensa i Kirsten Schmalenbach. Zob. M. Hartwig, *Die Haftung der Mitgliedstaaten für Internationale Organisationen*, Springer, Berlin 1993; M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties – Some Basic Principles*, M. Nijhoff,

skich autorów poruszających to zagadnienie wymieni ć należy przede wszystkim Ewę Butkiewicz, której artykuł z początku lat 80. XX w. zatytułowany *The premises of international responsibility of intergovernmental organizations* przywoływany jest do dzisiaj w najbardziej znaczących publikacjach<sup>41</sup>. Ponadto wskazać trzeba także publikacje cytowanych też w niniejszym artykule: Władysława Czaplińskiego i Anny Wyrozumskiej<sup>42</sup> oraz Jerzego Menkesa<sup>43</sup>, Bartłomieja Krzana<sup>44</sup> czy Anny Jasińskiej<sup>45</sup>.

Warto też zaznaczyć, że problem odpowiedzialności OM także stosunkowo wcześniej stał się przedmiotem regulacji prawnomiędzynarodowych, choć jak wskażę dalej, nie było to i wciąż nie jest zadanie łatwe do zrealizowania – już 11 kwietnia 1949 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w opinii doradczej w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych stwierdził, że ONZ ma osobowość prawną i jest podmiotem prawa międzynarodowego posiadającym prawa i obowiązki oraz zdolność dochodzenia swoich praw poprzez wysuwanie roszczeń międzynarodowych. MTS stwierdził wówczas „odpowiedzialność pasywną”, a więc zdolność do dochodzenia roszczeń, lecz „odpowiedzialność aktywną”, która nie została wspomniana, a którą należy rozumieć jako zdolność do ponoszenia odpowiedzialności, przyjmując należy jako dorozumianą. W nauce prawa międzynarodowego wyrażany jest pogląd, że zasada ponoszenia odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej przez OM stanowi część prawa zwyczajowego. Ponadto, poza wyrokiem MTS, wspomnieć trzeba także wyniki działalności Komisji Prawa Międzynarodowego, powołanej na mocy rezolucji ONZ nr 174 (II) 21 października 1947 r., która, choć zajmowała się problemem odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej państw, to wśród podmiotów ponoszących odpowiedzialność za naruszenie norm prawa międzynarodowego wymieniała też OM<sup>46</sup>. Ponadto kwestia odpowiedzialności OM była przedmiotem

---

Dordrecht–Boston–London 1995; Ch. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten*, Duncker & Humblot, Berlin 2001; K. Wellens, *Remedies against International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge 2002; Ch. Schmalenbach, *Die Haftung internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2004.

<sup>41</sup> E. Butkiewicz, *The Premises of international responsibility of intergovernmental organizations*, „Polish Yearbook of International Law” 1981/1982, nr 11, s. 117–140.

<sup>42</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit.

<sup>43</sup> J. Menkes, *Stopniowy rozwój prawa odpowiedzialności organizacji międzynarodowych – wybrane problemy*, w: A. Kozłowski, B. Mielnik (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa jako element międzynarodowego porządku prawnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 265–294.

<sup>44</sup> B. Krzan, *The international responsibility of the European Union in the light of the International Law Commission’s codification efforts*, „Polish Review of International and European Law” 2013, nr 2 (2), 2013, s. 35–59; idem, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu działalności organizacji międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013.

<sup>45</sup> A. Jasińska, *Miejsce winy w teorii odpowiedzialności międzynarodowoprawnej: obiektywna i subiektywna koncepcja odpowiedzialności*, w: J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2006, s. 252–280

<sup>46</sup> Zob. *Yearbook of International Commission [YILC]*, 1956, nr 2, s. 219–220.

rozważań Instytutu Prawa Międzynarodowego (Institut de Droit International) oraz Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (International Law Association). To ostatnie w 1996 r. powołało Komitet ds. odpowiedzialności organizacji międzynarodowych (Committee on Accountability of International Organizations), w którego nazwie pojawił się termin *accountability*. Komitet ten w 2004 r. zastąpiony został Grupą badawczą ds. odpowiedzialności organizacji międzynarodowych (Study Group on Responsibility of International Organizations), działającą do 2012 r. W nazwie tej ostatniej *accountability* zastąpiono jednak terminem *responsibility*. Raport grupy z 2012 r. przedstawiono następnie Komisji Prawa Międzynarodowego, która od 2011 r. pracuje nad raportem „Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych”. Prace nie zostały jednak sfinalizowane i według ostatnich informacji projekt Komisji Prawa Międzynarodowego będzie przedmiotem Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 2020 r.<sup>47</sup>

W świetle analizowanych w niniejszym artykule zagadnień istotne jest jednak to, że prace podejmowane przez komisję stały się przedmiotem krytyki. Zarzucono jej bowiem, że przepisy dotyczące odpowiedzialności państw przekłada bezpośrednio na działalność OM, co nie jest zabiegiem słusznym, gdyż te ostatnie ponosić mogą odpowiedzialność w różnych formach<sup>48</sup>. Jest to opinia zbieżna z założeniami niniejszego tekstu. Należy jednak podkreślić, że pomimo problemów i krytyki prac komisji podjęła się ona zadania bardzo trudnego, czego dowodzi niezwykle skomplikowany i trudny do skrótownego przedstawienia przebieg jej prac. Celem komisji było (i wciąż jest) stworzenie spójnego systemu odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych.

Jak wynika z powyższych rozważań, a przede wszystkim praktyki stosowania wszystkich trzech terminów, określenie *accountability* jest najszersze i obejmuje odpowiedzialność podmiotów nie tylko za naruszenie prawa międzynarodowego, lecz także za działania niezabronione prawem (ale wskazujące na winę podmiotu) oraz wszelkie naruszenia czy nieprawidłowości natury finansowej. Dotyczy również odpowiedzialności politycznej, co sprawia, że jest niełatwa do zdefiniowania, a przede wszystkim trudno jest zapewnić sprawne funkcjonowanie mechanizmów zapewniających jej realizację. Słusznie ujęto charakterystykę tego typu odpowiedzialności w pierwszym raporcie ILA dotyczącym właśnie odpowiedzialności OM: „Accountability is not a notion which, for the sake of its operationality, is or has to be viewed as monolithic, calling for uniform and indiscriminate application. Such rigidity would not survive the complexities of international reality”<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Więcej na temat w E. Lis, op. cit., passim.

<sup>48</sup> Zob. J.E. Alvarez, *International Organizations: Accountability or Responsibility*, Canadian Council of International Law, 35<sup>th</sup> Annual Conference on Responsibility of International Organizations, 2006, <http://www.temple.edu/law/ils/CCILspeech.pdf> (data dostępu: 8.12.2018).

<sup>49</sup> Pozostawiam w oryginale. Zob. ILA Report, Taipei Conference 1998, Committee on Accountability of International Organizations – First Report, s. 598.

Jak wspomniano powyżej, termin ten ma swój źródłosłów w zagadnieniach dotyczących księgowości czy rachunkowości i dotyczy przede wszystkim składania sprawozdań ze swoich działań i rozliczania się z nich. Rozliczenie następuje jednak albo wobec tych, którzy delegowali podmiotom określone uprawnienia, albo tych, których aktywność wybranych podmiotów bezpośrednio dotyczy. W związku z tym, że koncentruję swoją uwagę na specyficznej formie *accountability*, opartej przede wszystkim na reputacji, to zdecydowałam, że określenie „odpowiedzialność” będzie lepsze aniżeli „rozliczalność” czy „sprawozdawczość”. Dwa ostatnie terminy sugerowałyby bowiem, że mamy do czynienia przede wszystkim z odpowiedzialnością finansową, podczas gdy w istocie mowa o bardzo szerokim zagadnieniu dotyczącym odpowiedzialności nie tylko za złamanie zasad prawa międzynarodowego, ale także za wszelkie skutki działań niezabronionych prawem międzynarodowym oraz ewentualne przekroczenia pewnych standardów postępowania, dobrych obyczajów, norm etycznych, niestanowiących przedmiotu zainteresowania prawa międzynarodowego. Jako że ten specyficzny typ odpowiedzialności odnosi się współcześnie, także w obrębie dyskursu akademickiego, do tych podmiotów, których aktywność OM bezpośrednio dotyczy, to można wzbogacić ten termin przymiotnikiem „społeczna”. Należy jednak mieć na uwadze, że jakkolwiek termin „społeczna odpowiedzialność” zakłada mocne skojarzenie z popularnym od końca lat 70. XX w. terminem „społeczna odpowiedzialność biznesu” (ang. *Corporate Social Responsibility – CBS*), znanego szerzej jako „społeczna odpowiedzialność”, to jednak jasne staje się, że w przypadku tego ostatniego użyto jednak określenia *responsibility*, a nie *accountability*. W świetle powyższych rozważań jest to istotna różnica.

### Możliwe ujęcia teoretyczne

Jednym z najbardziej popularnych ujęć teoretycznych, w ramach którego badacze analizują odpowiedzialność podmiotów publicznych, jest koncepcja mocodawcy – pełnomocnika (ang. *principal-agent*), określana po polsku także jako teoria agencji<sup>50</sup>. W obszarze badawczym stosunków międzynarodowych trudno jednak uznać te tłumaczenia za odpowiednie. Określenie *agent* tłumaczymy na polski zazwyczaj jako podmiot, bo słowo „agent” oznacza jedynie kogoś działającego w imieniu innego podmiotu. A przez podmioty (ang. *agent*) w stosunkach międzynarodowych rozumiemy także tych, którzy samodzielnie podejmują jakieś działania. Trudno też OM określać mianem agentów. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję anglojęzyczne określenie wspomnianej teorii i w kolejnych częściach posługiwać się będę skrótem PAT (ang. *principal-agent theory*).

<sup>50</sup> Popularność tej teorii w analizach *accountability* wynika głównie z tego, że samo to zagadnienie bardzo przypomina relację pomiędzy tym, który deleguje uprawnienia, a tym, który je następnie realizuje. Zob. M.J. Dubnick, op. cit., s. 23–38; K. Strøm, *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, „European Journal of Political Research” 2000, vol. 37, nr 3, s. 261–289.

Wspomniana teoria wyjaśnia relacje pomiędzy tymi, którzy delegują uprawnienia, i tymi, którzy je następnie realizują, i niejednokrotnie określa je mianem „łańcuchów delegowania” (ang. *chains of delegation*). Stąd też dla wielu badaczy PAT stała się najlepszym narzędziem dla analizy relacji odpowiedzialności podmiotów działających w przestrzeni publicznej<sup>51</sup>. Analiza i następnie ocena odpowiedzialności w tym modelu teoretycznym wymaga jasnego wskazania, kto jest odpowiedzialny przed kim. Mocodawca delegujący uprawnienia (ang. *principal*) określa działania, jakie następnie podejmuje podmiot (ang. *agent*), treść wspomnianych działań wchodzi w zakres umowy między nimi. Stąd też analiza jakichkolwiek relacji w ramach PAT wymaga zawsze określenia tego, jakie działania podejmuje podmiot i jak wpływa to na mocodawcę (1), jakie działania leżą w gestii mocodawcy i jak wpływają na podmiot wykonujący (2) oraz komu przypadają te dwie role (3). Model *principal-agent* określa aktorów relacji, możliwe działania, które podejmują, oraz ewentualne konsekwencje tych działań<sup>52</sup>.

Pomimo swojej elastyczności PAT może sprawiać badaczom niemałe problemy, szczególnie w analizie odpowiedzialności realizowanej w ramach stosunków międzynarodowych. Po pierwsze, teoria ta nie sprawdza się w przypadku, gdy jeden podmiot odpowiada za swoje działania przed drugim, a ten ostatni nie jest świadomy ani swoich możliwości działania, ani swojej zależności od pierwszego podmiotu. Po drugie, sama elastyczność PAT jest źródłem jej słabości, gdyż w obszarze, do którego znajduje ona zastosowania, trudno o zachowanie, którego nie można byłoby określić, posługując się modelem *principal-agent*. Z perspektywy niniejszej publikacji istotna jest jednak inna, trzecia słabość PAT, którą teoria ta ujawnia podczas prób wyjaśnienia odpowiedzialności w wielopoziomowych relacjach zarządzania, gdzie występują różne podmioty. W obrębie współczesnego systemu międzynarodowego, charakteryzującego się przede wszystkim tym, co Robert O. Keohane i Joseph Nye nazwali kompleksową współzależnością, także relacje *accountability* zachodzą pomiędzy wieloma uczestnikami. Niejednokrotnie bowiem dany podmiot odpowiada za swoje działania przed wieloma innymi. Stąd też trudno tę relację ująć w proste ramy *principal-agent*. Ponadto mamy współcześnie do czynienia z wielopoziomowym systemem zarządzania i należy mieć na uwadze także i to, że ten, kogo określamy mianem *principal*, także składa raport ze swoich działań innemu podmiotowi lub podmiotom. Sytuacja ta niejednokrotnie prowadziła badaczy to przyjęcia tzw. *impossibility thesis*, sugerującej, że egzekwowanie odpowiedzialności od współczesnych uczestników

---

<sup>51</sup> Zob. K. Auel, *Democratic accountability and national parliaments: Redefining the impact of parliamentary scrutiny in EU affairs*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, nr 4, s. 487–504; B.S. Romzek, J.M. Johnston, *State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability*, „Public Administration Review” 2000, vol. 4, s. 436–449; G.P. Whitaker, L. Altman-Sauer, M. Henderson, *Mutual accountability between governments and nonprofits: Moving beyond ‘surveillance’ to service*, „American Review of Public Administration” 2004, vol. 34, s. 115–133.

<sup>52</sup> Por. S. Gailmard, *Accountability and Principal – Agent Theory*, w: M. Bovens, R.E. Goodin, Th. Schillemans (red.), op. cit., s. 91.

stosunków międzynarodowych jest właściwie niemożliwe<sup>53</sup>. Wielość powiązań zachodzących w ramach *global governance* na wielu poziomach równocześnie i mnogość podmiotów, które w nim uczestniczą, sprawiają, że mechanizmy odpowiedzialności mogą funkcjonować słabiej. W porównaniu z taką relacją układ pomiędzy dwoma podmiotami, z których każdemu przypisana jest konkretna rola, wydaje się bardziej skuteczny. Niemniej jednak nie wszyscy podzielają wspomnianą tezę i wśród badaczy *accountability* nie brak i takich, którzy podkreślają, że wielość podmiotów, a nawet forów, które mogą żądać rozliczania konkretnych działań, zwiększa szanse na sprawne funkcjonowanie mechanizmów odpowiedzialności w ramach *global governance*. Im więcej tych, którym zależy na tym, aby m.in. OM rozliczały się ze swoich aktywności i odpowiadały za swoje działania, tym większe szanse na to, by te ostanie działały w sposób transparentny<sup>54</sup>. Stąd też analiza relacji pomiędzy dwoma autonomicznymi, indywidualnymi podmiotami, jaką zakłada PAT, wydaje się niewystarczająca dla wyjaśniania coraz bardziej złożonych mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności, z jakimi mamy do czynienia w ramach współczesnych relacji międzynarodowych. Ponadto, jak wskazuje rodowód terminu *accountability*, poza samym rozliczaniem się wybranych podmiotów z przebiegu i skutków swojej działalności uwzględnić należy pewną wspólnotę norm i wartości, w jakiej wspomniane podmioty funkcjonują. Istotne w ramach współczesnych mechanizmów odpowiedzialności jest także i to, że sama relacja została właściwie odwrócona. Obecnie to podmiot realizujący funkcje publiczne, a więc ten określany wcześniej mianem *authority*, rozlicza się ze swoich działań przed obywatelami (w przypadku funkcjonariuszy i podmiotów publicznych w państwie) albo innymi podmiotami (w obrębie systemu międzynarodowego)<sup>55</sup>.

Drugim ujęciem teoretycznym, do którego odwołują się współczesne analizy mechanizmów odpowiedzialności, jest nawiązujący do społecznego konstruktywizmu model traktujący *accountability* przede wszystkim jako relacje o społecznym wymiarze, ukształtowane w procesie wzajemnego postrzegania i podwójnej konstrukcji poprzez tych, którzy odpowiadają za swoje działania, i tych, którzy mają prawa wymagać rozliczenia z tych działań. Założenie to koresponduje z tym modelem odpowiedzialności zaproponowanym przez Grant i Keohane'a, który zakładał udział podmiotów odczuwających skutki wspomnianych działań w mechanizmach i procedurach rozliczania. Warto zaznaczyć, że w takim ujęciu *accountability* podmiotem odpowiedzialnym może być zarówno osoba, jak i organizacja. Podobnie jest w przypadku tych, którzy realizują swoje prawo do rozliczania – występują indywidualnie lub w postaci forum. Co istotne, mogą oni działać zgodnie z założeniami PAT, ale w znacznej części przypadków wybierają inne możliwości – funkcjonując jako tzw. znaczący inny. W wielu przypadkach rolę

---

<sup>53</sup> G.J. Brandsma, *Accountability and multi-level governance: An analytical framework*, w: G.J. Brandsma (red.), *Controlling Comitology: Accountability in a Multi-level System*, Palgrave MacMillan, Houndmills 2013, s. 44–63.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> M. Bovens, op. cit., s. 447–468.

tych ostatnich odgrywają w relacjach międzynarodowych organizacje pozarządowe, a nawet media – trudno mówić więc o „delegacji uprawnień”, jak w przypadku teorii *principal-agent*. Stąd też nie zawsze mamy do czynienia z formalnym zobowiązaniem podmiotów do rozliczenia się ze swoich działań przed wspomnianymi forami, choć takie też istnieją. O wiele częściej jednak w ramach współczesnych relacji międzynarodowych dochodzi do egzekwowania odpowiedzialności na skutek m.in. nagłaśniania niektórych spraw i publicznych dyskusji na ich temat. Ten teoretyczny model, w ramach którego analizowany jest mechanizm odpowiedzialności w obrębie *global governance*, zakłada współistnienie trzech elementów, które składają się na trzy fazy.

W pierwszej mamy do czynienia z **informacją**, której podmiot zobowiązany do rozliczenia swoich działań udziela forum lub forom, wobec którego (których) odpowiada. Druga faza to czas **dyskusji** na temat realizowanych działań. Może ona przybierać różne formy – od bardzo sformalizowanych procedur ewaluacyjnych do swobodnych czy wręcz nieformalnych debat. Ten etap umożliwia rozliczającym się podmiotom wytłumaczenie się z podjętych działań oraz daje okazję do porównania tego, czego oczekiwano, z tym, co ostatecznie zostało zrealizowane. Ostatnia, trzecia faza to możliwość poniesienia **konsekwencji** za swoje działania. Istotne dla wszystkich podmiotów jest jednak to, że wystarczy, aby istniała sama możliwość poniesienia konsekwencji, aby mechanizm odpowiedzialności był realizowany. Sama świadomość ich istnienia wpływa już na podejmowane działania. Ponadto konsekwencje mogą przybierać różne formy – od nieformalnych korekt aż po poważne sankcje czy kary finansowe i nie zawsze muszą być realizowane przez forum. Podmioty rozliczające mogą bowiem delegować egzekwowanie sankcji innym podmiotom. Jest to istotne z punktu widzenia analizy odpowiedzialności OM, których działania mogą być rozliczane przez tych, którzy zostali bezpośrednio dotknięci ich decyzjami. Ci ostatni pełnią odpowiednie funkcje w samym mechanizmie zapewniania odpowiedzialności, ale nie uczestniczą już w nakładaniu ewentualnych sankcji czy poprawie działań OM<sup>56</sup>.

Taki model analizy *accountability* przedstawia ją jako relację pomiędzy aktorem a forum, które rozlicza go z działań. Zarówno aktor, jak i forum działają w systemie tych samych norm, których realizacji uczą się w ramach społecznego procesu. Stąd też druga faza, w ramach której następuje dyskusja o skutkach rozliczanych działań, wydaje się najbardziej istotna. Podczas debaty aktorzy uczą się nie tylko, w jaki sposób uzasadniać swoje działania, ale także dowiadują się, co jest istotne dla ich mocodawców i tych, do których adresują swoje programy. Należy mieć jednak na uwadze, że wspomniana debata może przybierać bardzo różne formy i nie zawsze ma postać tradycyjnej dyskusji czy wymiany argumentów.

Jako że niniejszy tekst przyjmuje rozumienie *accountability* jako specyficznego układu pomiędzy aktorem (podmiotem) a forum (znaczącym innym), najbardziej trafne wydaje się zdefiniowanie jej jako relacji, w której aktor jest zobowiązany (choć nie

---

<sup>56</sup> Ibidem, s. 450–452.

zawsze w sposób formalny) do wyjaśnienia i usprawiedliwienia swojego działania; forum może o nie pytać i je oceniać, co ostatecznie prowadzi do konsekwencji, które aktor za nie ponosi<sup>57</sup>. Takie rozumienie odpowiedzialności współgra z przedstawionym wcześniej modelem teoretycznym wskazującym na trzy jej elementy. Należy jednak zaznaczyć, że trzy fazy składające się na relacje odpowiedzialności nie zawsze zachodzą jedna po drugiej, czasami następują niemal jednocześnie albo nawet w odwróconej kolejności. Niemniej ich wyróżnienie wydaje się konieczne, jeśli chcemy analizowane mechanizmy (funkcjonujące w złożonej rzeczywistości międzynarodowej) ująć w jakiegokolwiek ramy. Obejmujący trzy fazy mechanizm pociągania do odpowiedzialności wybranych uczestników SM traktować należy raczej jako wytyczną heurystyczną<sup>58</sup>. Odchodzi on od ujęcia typowego dla teorii *principal-agent*, w którym ten pierwszy wydaje konkretne zalecenia realizowane następnie przez drugiego. Proponowane ujęcie bliższe jest relacji określanej w języku angielskim jako *truster-trustee*, w której podmiot realizujący powierzone mu zadania dysponuje możliwościami wyboru określonych działań.

### Odpowiedzialność oparta na reputacji

Założenia społecznego konstrukttywizmu zakładają analizę relacji odpowiedzialności skoncentrowaną na jej społecznej treści i tworzoną w procesie uczenia się. Zgodnie z tym ujęciem OM określane są jako podmioty realizujące swoje interesy<sup>59</sup>, które jednak determinowane są przez szereg czynników (o charakterze zarówno materialnym, jak i ideacyjnym) wpływających na percepcję wszystkich wymiarów rzeczywistości międzynarodowej. Konkretnie działania podejmowane przez OM są natomiast przedmiotem dyskusji prowadzonej przez podmioty globalnej sfery publicznej (ang. GPS – *Global Public Sphere*), które w konsekwencji wpływać mogą na ich postrzeganie i ocenę. Tworzą one niematerialne sieci powiązań oraz struktury znaczeń i w ten sposób starają się oddziaływać na działania OM. Dlatego też model *principal-agent* wydaje się niewystarczający w analizie tak ujętej odpowiedzialności, która nie koncentruje się na delegacji uprawnień, lecz na relacjach wybranych podmiotów z forum (lub forami) odgrywanymi, według przyjętych założeń, rolę „istotnych innych”. Ci ostatni określane są jako „promotorzy norm” (ang. *norm entrepreneurs*) zdolni do wpływania na aktywność pozostałych uczestników SM (w tym przypadku OM) poprzez odpowiednio prowadzone w globalnej przestrzeni publicznej strategie dyskursywne wykorzystujące techniki perswazji czy ujawniania tych praktyk<sup>60</sup>, które nie odpowiadają przyjętym wcześniej celom.

---

<sup>57</sup> Ibidem, s. 447–468.

<sup>58</sup> G.J. Brandsma, Th. Schillemmans, *The accountability cube: Measuring accountability*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2012, vol. 23, nr 4, s. 953–975.

<sup>59</sup> M.N. Barnett, M. Finnemore, *The politics, power, and pathologies of international organizations*, „International Organization” 1999, vol. 53, nr 4, s. 699–728.

<sup>60</sup> Por. M.E. Keck, K. Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Cornell University Press, Ithaca 1998.

Takie ujęcie podkreśla przede wszystkim rolę wspomnianych podmiotów GPS (m.in. NGOs czy działających w globalnej skali ruchów społecznych) w procesie poprawy jakości mechanizmów zapewniających odpowiedzialność wybranych uczestników stosunków międzynarodowych poprzez to, co literatura przedmiotu określa mianem *naming and shaming*<sup>61</sup>. Podmioty te realizują tym samym funkcje monitorowania i oceny działań m.in. wybranych OM. W konsekwencji, zgodnie z przyjętymi założeniami teoretycznymi, należałoby oczekiwać, że największe i najbardziej wpływowe OM będą zainteresowane nawiązywaniem i wzmacnianiem swoich relacji z wybranymi podmiotami globalnej sfery publicznej, m.in. organizacjami pozarządowymi, co sprawi, że w obrębie systemu międzynarodowego one same będą postrzegane jako bardziej transparentne, a ich działania jako legitymizowane. Legitymizowane oznacza w tym wypadku działania, które nie tylko określane są jako prawomocne, ale także podejmowane wraz z udziałowcami i podmiotami dotkniętymi jego skutkami. Takie ujęcie mechanizmów zapewniania i realizowania odpowiedzialności współgra z тезami sformułowanymi przez Sztompkę i odnoszącymi się do zapewniania zaufania. Zdaniem tego autora zaufanie generowane jest w systemach demokratycznych poprzez swoisty paradoks polegający na instytucjonalizacji nieufności<sup>62</sup>. Założenie to zdaje się niemal idealnie pasować do mechanizmów zapewniania i realizacji odpowiedzialności w obrębie OM, które tworząc odpowiednie procedury, również dokonują instytucjonalizacji nieufności, aby ostatecznie pozyskać zaufanie. To ostatnie pozwoli natomiast budować reputację, która ostatecznie stanie się źródłem odpowiedzialności. Założenie to, choć wywodzące się z socjologii, a nie nauk o polityce czy stosunków międzynarodowych, wydaje się dobrze pasować do analizowanego zagadnienia – szczególnie że to ostatnie przedstawiane jest z perspektywy społecznego konstruktywizmu, mającego swoje źródła w namyśle socjologicznym.

Przyjęcie założeń właściwych dla społecznego konstruktywizmu pozwala uwypuklić nie tylko relacyjny charakter odpowiedzialności wybranych uczestników stosunków międzynarodowych, ale też intersubiektywną naturę wszelkich mechanizmów, które ją realizują w ramach wzajemnego oddziaływania pomiędzy OM a podmiotami GPS. Wspomniane oddziaływania prowadzą, zgodnie z przyjętymi założeniami teoretycznymi, do wspólnego rozumienia terminu *accountability*, podkreślając tym samym także dyskursywny charakter tego określenia odnoszącego się do działań podejmowanych wobec siebie poprzez dwa podmioty (z których jeden może być określany jako wspomniane wcześniej forum). Mechanizm realizacji odpowiedzialności wiąże podmiot odpowiadający za swoje działania z forum pełniącym funkcję „znaczącego innego”. Przy czym „znaczący inny” tak długo pozostaje „znaczącym”, jak długo ma zdolność żądania od wspomnianego podmiotu rozliczania się z realizowanych działań.

<sup>61</sup> Por. E. Hannah, *NGOs and Global Trade: Non-State Voices in EU Trade Policymaking*, Routledge, Abingdon 2015.

<sup>62</sup> „[Z]aufanie powstaje dzięki zinstytucjonalizowaniu nieufności”. P. Sztompka, op. cit., s. 345.

Ponadto, jak zasugerował cytowany wcześniej Mark Bovens<sup>63</sup>, relacja ta zakłada nieustanne oddziaływanie pomiędzy dwoma podmiotami, z których jeden nie tylko powinien zawsze dysponować należytych uzasadnieniem dla swoich działań, ale także posiadać zdolność przekazania jej drugiemu z podmiotów (forum). Dlatego też proces rozliczania się ze swoich działań, jak też przyjmowania tych rozliczeń przez drugą stronę polega na ciągłym uczeniu się zarówno przez tych, którzy się rozliczają, jak i tych, którzy to rozliczenie przyjmują<sup>64</sup>. Przez trzy kolejne fazy: informacji, dyskusji i ewentualnych konsekwencji, podmiot i forum uczestniczą w procesie wzmacniania praktyk w ramach *good governance* i uczą się, w jaki sposób zapewniać transparentność i efektywność swoich działań, które dzięki temu postrzegane będą jako prawomocne. Ponadto działania podejmowane w ramach mechanizmów zapewniających odpowiedzialność, które ujawniają wszystkie fiaska i błędy popełniane przez OM, również realizują dodatkową funkcję, określaną jako *public katharsis*<sup>65</sup>.

Opisywana przez Grant i Keohane'a odpowiedzialność OM, oparta na ich reputacji rodzić może wiele problemów definicyjnych. Głównie dlatego, że nie zawsze występuje jako oddzielna forma, a niejednokrotnie wchodzi w skład odpowiedzialności hierarchicznej, nadzorczej, finansowej etc. Wskazywana może być także jako źródło ich *soft power*. Bez wątplenia należy określić ją mianem odpowiedzialności realizowanej w ramach relacji o charakterze horyzontalnym, a więc pomiędzy podmiotami, które nie są względem siebie hierarchicznie uszeregowane. Wybrane podmioty (w tym wypadku OM) rozliczają się ze swoich działań nie przed tymi, którzy delegowali im uprawnienia do ich podjęcia, lecz przed wspomnianymi „znaczącymi innymi”, realizującymi to zadanie niejednokrotnie z własnej inicjatywy i niezależnie od innych relacji łączących ich z rozliczającymi się podmiotami. Ten typ odpowiedzialności określany jest przez pozostałych badaczy także jako zewnętrzny<sup>66</sup> albo zastępczy (ang. *surrogate*)<sup>67</sup>. Można też nazwać tę odpowiedzialność mianem pluralistycznej, z uwagi na to, że forum (lub fora) funkcjonują poza tymi, których pociągają do odpowiedzialności, mogą działać z własnej inicjatywy, a same procedury ich działania mogą przybierać bardzo zróżnicowane formy.

Ten rodzaj odpowiedzialności realizowany jest przez podmioty pełniące w przyjętym modelu teoretycznym funkcję forum, działające jako promotorzy norm i uczestniczące we wszystkich trzech opisanych etapach *accountability*, domagając się informacji, nagłaśniając niektóre z nich, poddając pod publiczną dyskusję i tym samym doprowadzając do wyciągnięcia konsekwencji<sup>68</sup>. Wśród podmiotów funkcjonujących

---

<sup>63</sup> M. Bovens, op. cit., s. 447–468.

<sup>64</sup> H.D. Rached, op. cit., s. 323.

<sup>65</sup> M. Bovens, T. Schillemans, R.E. Goodin (red.), op. cit., s. 13.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 12–13.

<sup>67</sup> M. Goodhart, op. cit., s. 289–304.

<sup>68</sup> K.J. Alter, *Private litigants and the new international courts*, „Comparative Political Studies” 2006, vol. 39, nr 1, s. 22–49.

w ramach forum działają te, które przyjmują rolę „znaczących innych”, stąd też odpowiedzialność oparta na reputacji wpisuje się we wspomniany wcześniej model oparty na partycypacji tych podmiotów, które zostały bezpośrednio dotknięte skutkami aktywności OM. One same jednak nie uczestniczą we wszystkich wspomnianych trzech fazach, ale działania w ich imieniu podejmują podmioty globalnej sfery publicznej. Działalność tych ostatnich określana jest przez literaturę przedmiotu jako fundamentalna zasada legitymizacji porządku demokratycznego<sup>69</sup>.

Tak jak sugerowano w poprzednich akapitach, współcześnie po latach ostrej krytyki kierowanej pod adresem wielu OM zapewnianie im odpowiednich struktur egzekwowania odpowiedzialności czy rozliczania ich ze swoich działań stało się podstawowym politycznym imperatywem w ramach *global governance*. Niemal każda instytucja czy organizacja współczesnych stosunków międzynarodowych powinna nimi dysponować. Ponadto, w ciągu ostatnich dekad, na znaczeniu zyskują te podmioty, które literatura przedmiotu zalicza do sfery publicznej i które dzięki procesom deterytorializacji i rewolucji technologicznej są zdolne odgrywać rolę globalnego społeczeństwa obywatelskiego, tworząc w ramach systemu międzynarodowego przestrzeń quasi-partycypującą i kontestacyjną. Dzięki akcjom, które podejmują, społeczność międzynarodowa kieruje swoją uwagę na te działania OM, które choć nie naruszają w sposób bezpośredni norm prawa międzynarodowego, to nie zawsze w pełni realizują założone wcześniej cele i nie zawsze gwarantują ochronę ludności objętej skutkami ich aktywności. Dlatego też Allen Buchanan i Robert O. Keohane wskazali aktywność m.in. wybranych organizacji pozarządowych jako przyczyniającą się do sprawniejszego funkcjonowania mechanizmów odpowiedzialności OM. Te ostatnie nie są bowiem określane mianem odpowiedzialnych przez nie same, ale dzięki strategiom dyskursywnym, które w obrębie wspomnianej przestrzeni deliberatywnej generowane są m.in. przez podmioty GPS. Mogą one nie tylko żądać informacji od OM, ale także angażować się w różnego rodzaju dyskusje na temat realizowanych przez te ostatnie programów. Stąd też tak ważna jest druga faza procesu egzekwowania odpowiedzialności. Wywoływanie i następnie nagłaśnianie dyskusji na temat niektórych działań OM może bowiem sprawiać, że te ostatnie nie tylko dostrzegą ewentualne błędy czy niedociągnięcia, ale także będą w stanie je skorygować<sup>70</sup>.

Działania wskazane powyżej współgrają z wyliczonymi przez Jensa Steffka funkcjami, które realizować powinny organizacje pozarządowe. Autor przypisał im bowiem funkcje monitorowania działań innych podmiotów (w tym wypadku uczestników SM – OM), tłumaczenia niejednokrotnie skomplikowanego i profesjonalnego żargonu (1), w którym formułowane są niektóre kwestie, na język zrozumiały dla

---

<sup>69</sup> Por. M. Kohler, *From the national to the cosmopolitan public sphere*, w: D. Archibugi, D. Held, M. Kohler (red.), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998, s. 236.

<sup>70</sup> A. Buchanan, R. Keohane, *The legitimacy of global governance institutions*, „Ethics & International Affairs” 2006, vol. 20, nr 4, s. 405–437.

przeciętnego odbiorcy (2) oraz wskazywanie alternatywnych rozwiązań (3)<sup>71</sup>. Realizując te trzy zadania, podmioty GPS wykorzystują swoje możliwości wpływu m.in. na OM i wzmacniają mechanizmy zapewniania odpowiedzialności tym ostatnim.

Powiązanie *accountability* OM z ich reputacją pozwoli, moim zdaniem, na przyjęcie nieco innej perspektywy analiz działań przez nie podejmowanych i dzięki temu uwypukli nowe wątki relacji pomiędzy podmiotem rozliczającym się z działań a forum, które go rozlicza. Po pierwsze, przyjmuje się założenie, że forum, które rozlicza OM z jej aktywności, składa się z różnych podmiotów GPS, a przez to relacja w ramach *accountability* staje się bardziej dynamiczna. Po drugie, biorąc pod uwagę definicję reputacji, która uwzględnia przede wszystkim jej relacyjny charakter, podkreślić należy, że nie ma idealnego stanu, w którym *accountability* się realizuje. To nieustannie „dziejący się”, dynamiczny proces, w którym uczestniczą zarówno OM, inwestujące w swoją reputację, i podmioty GPS, egzekwujące odpowiedzialność.

\* \* \*

Zagadnienie *accountability* w obrębie współczesnych stosunków międzynarodowych wydaje się szczególnie istotne z dwóch powodów. Po pierwsze, relacje międzynarodowe stały się tak skomplikowane, że nieustannie należy pytać o to, kto ponosi odpowiedzialność za niektóre działania, choć udzielenie odpowiedzi bywa niekiedy bardzo trudne. Niełatwo jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, kto odpowiada za działania w ramach *Internet governance* czy *global private governance* i czy zasadne wydaje się w ogóle poszukiwanie jednego odpowiedzialnego podmiotu. Po drugie, nie sposób już odnosić się do odpowiedzialności wybranych uczestników SM w kategoriach określanych przez termin *responsibility* sugerujący odpowiedzialność za naruszenie norm prawa międzynarodowego. Podmioty globalnej sfery publicznej realizują współcześnie wiele funkcji, wśród których najbardziej znaczące są te polegające na nagłaśnianiu działań, które choć nie zawsze naruszają normy prawa międzynarodowego, to jednak są sprzeczne z przyjętymi standardami postępowania czy dobrymi obyczajami. Stąd też zasadne wydaje się przyjęcie założenia, że to właśnie te podmioty realizują w systemie międzynarodowym funkcję *democratic accountability*. Poza występującą w różnej skali aktywnością w obrębie mechanizmów zapewniających odpowiedzialność wybranym OM (jak np. w obrębie *Inspection Panel* w ramach BS), angażują się także w ich promowanie. Jakkolwiek NGOs same bywają oskarżane o to, że niejednokrotnie działają bez formalnego umocowania, nie zawsze mogą zostać uznane za prawnych reprezentantów tych, w interesie których działają, a czasami wręcz zarzuca się im aktywność sprzeczną z ich wartościami czy priorytetami, to moim zdaniem nie należy zbyt szybko przekreślać ich pozycji i funkcji, jakie realizują w ramach *global governance*. Przez swoją aktywność podmioty

---

<sup>71</sup> J. Steffek, *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, RECON. Online Working Paper Series 2008/03.

te wpływają na poprawę wizerunku i reputacji OM<sup>72</sup>, dla których ta ostatnia staje się źródłem odpowiedzialności. Funkcjonowanie mechanizmów zapewniających odpowiedzialność OM staje się gwarancją nie tylko pewnej kontroli ich działań, ale także procesów uczenia się, które występują w ich relacjach z podmiotami GPS. Dlatego zasadne wydaje się pytanie o stopień ich zaangażowania w relacje zapewniania odpowiedzialności wybranych OM.

### **Reputation as the Source of (Social) Accountability of International Organizations**

The article discusses the issue which in English is referred to as “accountability” (and translated into Polish as „odpowiedzialność” or „rozliczalność”) of international organizations (IO). The most important assumption of this paper is conducting a conceptual analysis of the specific type of IO accountability, which is the accountability based on their reputation and classified by researchers as one of the accountability mechanisms involving participation in the assessment of the activities of the organizations of the entities most affected by the organizations’ actions. The theoretical background for the considerations presented in the text constitute the assumptions of social constructivism emphasizing the importance of meanings given to particular concepts by entities participating in a series of interactions and highlighting the process of the double construction in the relation subject – structure. The thesis assumes that IO’s reputation determines how they are perceived internationally and in what way their actions are classified as legitimate. Thus, reputation becomes one of the sources of their accountability. The issue addressed in the article seems to be particularly important for two reasons. First of all, the issue of accountability is related to the contemporary challenges that IO face, as they are often accused of lack of transparency in their activities, deficit of democratic procedures, etc. Secondly, international relations have become so complicated that one should constantly ask the question who is accountable for some activities, including in the framework of “Internet governance” or “global private governance”. It is no longer possible to refer to the accountability of the actors of international relations in terms defined by the term “responsibility” suggesting the responsibility for violation of the norms of international law.

*Keywords:* international organizations, accountability, reputation, social constructivism, global public sphere.

---

<sup>72</sup> Przez krytykę ich działalności mogą generować także ich negatywny wizerunek.