

ISSN 2391-5145



CIVITAS HOMINIBUS

ROCZNIK FILOZOFICZNO-SPOŁECZNY VOL. 15/2020





ISSN 2391-5145

CIVITAS
HOMINIBUS

ROCZNIK FILOZOFICZNO-SPOŁECZNY VOL. 15/2020

Redaktor naczelna:

Dr hab. Edyta Pietrzak, prof. PŁ (Politechnika Łódzka)

Redakcja tematyczna:

Mgr Oktawia Ewa Braniewicz (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi) – sekretarz

Dr Łukasz Zaorski-Sikora (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi)

Redakcja językowa:

Dr Ewa Gdak (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi) – teksty polskojęzyczne

Mgr Marcin Jaźwiec (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi) – teksty anglojęzyczne

Poprzedni redaktorzy naczelni:

Prof. dr hab. Marek J. Malinowski, lata 2011–2018

Prof. dr hab. Franciszek Golebski, lata 2006–2010

Rada programowa:

Prof. dr hab. Roman Bäcker (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)

Dr hab. Tadeusz Dmochowski, prof. UG (Uniwersytet Gdański)

Prof. Jeff Holdeman (Indiana University)

Prof. dr hab. Bogusław Jagusiak (Wojskowa Akademia Techniczna)

Dr hab. Inga Kuźma, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki)

Prof. dr hab. Marek J. Malinowski – Honorowy członek Rady

Dr hab. Rafał Ożarowski, prof. WSAiB (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu)

Prof. Pinar Melis Yelsali Parmaksiz (Bahcesehir University)

Prof. dr hab. Stanisław Parzymies (Akademia Finansów i Biznesu Vistula)

Dr hab. Maciej Potz, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki)

Prof. Elena Shlienikova (Samara State University of Architecture and Civil Engineering)

Dr Makary Stasiak, prof. AHE (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi)

Recenzenci spoza redakcji:

Dr hab. Piotr Bohdziewicz, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki)

Dr hab. Tadeusz Dmochowski, prof. UG (Uniwersytet Gdański)

Prof. dr hab. Bogusław Jagusiak (Wojskowa Akademia Techniczna)

Prof. dr hab. Elżbieta Jung (Uniwersytet Łódzki)

Dr hab. Krystyna Leszczyńska (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Dr hab. Dominik Mierzejewski, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki)

Dr hab. Joanna Mysona-Byrska, prof. UPJPII (Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie)

Dr hab. Marek, prof. UŁ Ostrowski (Uniwersytet Łódzki)

Dr hab. Rafał Ożarowski, prof. WSAiB (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu)

Prof. dr hab. Stanisław Parzymies (Akademia Finansów i Biznesu Vistula)

Dr hab. Roman Pelczar, prof. KUL (Katolicki Uniwersytet Lubelski)

Prof. dr hab. Agnieszka Rothert (Uniwersytet Warszawski)

Prof. dr hab. Grzegorz Sztabiński (Uniwersytet Łódzki)

Prof. dr hab. Janusz Swiniarski (Wojskowa Akademia Techniczna)

Dr hab. Ireneusz Marian Świtała, prof. UP (Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie)

Prof. dr hab. Grażyna Ulicka (Uniwersytet Warszawski)

Prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski)

Dr hab. Helena Marzec, prof. UJK (Uniwersytet Jana Kochanowskiego)

Dr hab. Katarzyna Doświad-Borysiak (Uniwersytet Łódzki)

Dr hab. Marta Witkowska (Uniwersytet Warszawski)

Dr hab., prof. WSB, Radosław Kamiński (Wyższa Szkoła Bankowa)

Dr hab. Grażyna Zygadło (Uniwersytet Łódzki)

Redakcja czasopisma „Civitas Hominibus”

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26

tel. 426 315 070

© Copyright by Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Łódź 2020

ISSN 2391-5145

wersja elektroniczna na podstawie wersji papierowej

Korekta: Iwona Cłapińska (PUW)

Skład DTP: Monika Poradecka (PUW)

Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi

90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26; tel. 426 315 908

wydawnictwo@ahelodz.pl www.wydawnictwo.ahelodz.pl

Spis treści

____ARTYKUŁY – DYSKUSJE – ESEJE____

<i>Artur Niedźwiecki</i> O kryzysie integracji europejskiej	7
<i>Joanna Gaffric</i> Zarządzenie polityczne przepływami migracyjnymi w Europie	21
<i>Małgorzata Bielecka</i> Profesjonalizacja polskiej służby cywilnej po akcesji do Unii Europejskiej	31
<i>Oktawia Ewa Braniewicz</i> Kompetencje naczelnych organów kierowania obronnością Rzeczypospolitej Polskiej	49
<i>Magdalena Wojtas</i> Wyzwania Sustainable Development Goals realizowane przez sektor budowlany	61

____PRACE STUDENCKIE____

<i>Juliusz Pietrzak</i> The issue of managing technical project teams within European Companies	73
---	----

____RECENZJE____

<i>Łukasz Zaorski-Sikora</i> Umberto Eco, <i>Migracje i nietolerancja</i> – recenzja	79
<i>Kamil Pietrasik</i> Talha H. Fadaak, Ken Roberts, <i>Youth in Saudi Arabia</i>, Wydawnictwo Palgrave Macmillan, Cham 2019, ISBN 978-3-030-04380-3, ss. 203	83

Kamil Pietrasik

**Jonathan D. Rosen, Hanna S. Kassab, *Drugs, Gangs, and Violence*,
Palgrave Macmillan, Cham 2019, ISBN 978-3-319-94451-7, ss. 160 89**

List of Contents

____ARTICLES – DISCUSSIONS – ESSEYS____

<i>Artur Niedźwiecki</i> About a crisis of the European integration	7
<i>Joanna Gaffric</i> Political management of migration flows in Europe	21
<i>Małgorzata Bielecka</i> Professionalization of the Polish Civil Service after accession to the European Union	31
<i>Oktawia Ewa Braniewicz</i> Competences of the supreme defence control bodies of the Republic of Poland	49
<i>Magdalena Wojtas</i> The Challenges of Sustainable Development Goals faced by the building sector	61

____STUDENTS' WORKS____

<i>Juliusz Pietrzak</i> The issue of managing technical project teams within European Companies	73
---	----

____REVIEWS____

<i>Łukasz Zaorski-Sikora</i> Umberto Eco, <i>UMigration and intolerance</i> – book review	79
<i>Kamil Pietrasik</i> Talha H. Fadaak, Ken Roberts, <i>Youth in Saudi Arabia</i>, Wydawnictwo Palgrave Macmillan, Cham 2019, ISBN 978-3-030-04380-3, pp. 203	83

Kamil Pietrasik

**Jonathan D. Rosen, Hanna S. Kassab, *Drugs, Gangs, and Violence*,
Palgrave Macmillan, Cham 2019, ISBN 978-3-319-94451-7, pp. 160 89**

Artur Niedźwiecki  <https://orcid.org/0000-0002-2683-5319>
Uniwersytet Łódzki
e-mail: a.niedzwiecki@yahoo.pl

O kryzysie integracji europejskiej

About a crisis of the European integration

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_01an

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę wybranych źródeł kryzysu procesu integracji europejskiej oraz potencjalnych następstw załamania się tendencji zjednoczeniowych w Europie. Ukazano w nim przyczyny kontestowania projektów pogłębiania współpracy w ramach supranarodowej wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem problemów dotyczących rozmaite obszary procesu zjednoczeniowego. Omówione zostały konsekwencje podważania zaufania do liberalnego paradygmatu polityki światowej, jak również przyczyny imitowania i powierzchownego naśladowania zjawiska europeizacji, prowadzącego do odtwarzania dawnych podziałów centro-peryferyjnych. Przedstawiono też następstwa problematyki deficytu demokratycznego w kontekście załamania się legitymizacji prezentowanego reżimu integracyjnego. W pracy znalazły się również uwagi na temat ewentualnych konsekwencji tendencji dekompozycyjnych na płaszczyźnie uprawnień człowieczych, a także wpływu dezintegracji na poczucie bezpieczeństwa w Europie. Zdaniem autora powyższe zjawiska mogą oznaczać początek rozłamu w świecie Zachodu, prowadzący do rozbicia jego politycznej jedności, a zarazem nastania epoki lęku oraz niepewności jako preludeum do objawienia się nowego ładu na kontynencie.

Słowa kluczowe: kryzys, proces integracji europejskiej, liberalizm

Abstract

This article outlines selected causes of the European integration crisis and the potential consequences of the collapse of unification tendencies in Europe. It elucidates the reasons for the contestation of projects that aim to deepen cooperation within the European Union. The consequences of the declining confidence in the liberal paradigm of world politics are discussed, as well as the reasons for the superficial imitation of processes of Europeanization that lead to the reconstruction of the former centre-peripheral divisions. The relationship between democratic deficit within Europe and the decline of the integration regime's legitimacy are also discussed. The article comments on the possible effects of disintegration tendencies in the area of civil rights, as well as the impact of disintegration on the sense of security in Europe. According to the author, the above phenomena may initiate a split in the Western world and rupture its political unity. This in turn could lead to an era of fear and uncertainty, prior to the creation of a new order on the continent.

Keywords: crisis, the European integration process, liberalism

Wprowadzenie

Celem tego tekstu jest próba refleksji nad wybranymi przyczynami kryzysu integracji europejskiej, a zarazem ewentualnymi konsekwencjami zahamowania procesów zjednoczeniowych na płaszczyźnie unijnej, które w ocenie autora warto uwypuklić. Artykuł ten ma charakter jedynie głosu w debacie, a jego celem nie jest pragnienie całościowego ukazania źródeł tendencji dekompozycyjnych w Europie, gdyż powinno to stać się przedmiotem bardziej pogłębionych studiów i analiz. Aktualnie wiele czynników wydaje się podmywać fundamenty i posady procesu integracji europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że oto na naszych oczach ruchy populistyczne oraz nacjonalistyczne coraz skuteczniej kontestują plany budowy, a także pogłębiania uniwersalistycznej wspólnoty państw i obywateli. Zaobserwować można nawrót myślenia w kategoriach geopolitycznych, co może generować istotne zagrożenie dla instytucji prawa międzynarodowego, które przez wiele dekad służyły stabilizacji ładu światowego.

Kryzys oświeceniowych prawideł, dających w przeszłości nadzieję na rozumne ułożenie relacji między krajami europejskimi, sprzyja obecnie pojawianiu się tendencji egoistycznych, prowadzących do unilateralizacji polityki, a zarazem podważenia solidarności na Starym Kontynencie. Powyższe może skutkować wstrzymaniem internalizacji wspólnych wartości oraz zasad na rzecz ich imitowania i powierzchownego naśladownictwa, będącego parawanem skrywającym odradzanie się dawnego podziału centro-peryferijnego. Proces europeizacji nie jest już powszechnie postrzegany jako źródło szans, ale jako rezerwuar potencjalnych zagrożeń. Zakwestionowanie tendencji zjednoczeniowych, będących dotychczas formą europejskiej odpowiedzi na zjawisko globalizacji, coraz wyraźniej wiedzie między innymi do osłabienia poziomu ochrony praw jednostek. Może to oznaczać początek rozłamu w świecie Zachodu, prowadzącego

do rozbicia jego politycznej jedności, a zarazem nastania epoki ryzyka oraz niepewności jako preludium do objawienia się nowego ładu, którego ramy nie są jeszcze nam znane.

Hipoteza tej pracy jest następująca: dekonstrukcja liberalnego wzorca polityki światowej może prowadzić do tendencji dekompozycyjnych w ramach projektu europejskiego, co z kolei może skutkować przywróceniem bardziej pierwotnych form dominacji i podporządkowania w oparciu o tradycyjne formuły władzy na kontynencie. Metodą zastosowaną w tym tekście jest analiza jakościowa wybranych prac dotyczących liberalnego porządku polityki globalnej, ze szczególnym uwzględnieniem treści odnoszących się do problematyki europeistycznej¹.

I. Integracja europejska w dobie kryzysu liberalnego paradygmatu stosunków międzynarodowych

Objawy dekompozycji modelu liberalnego, przejawiające się w ewidentnej kontestacji procesów globalizacyjnych, dialogują z symptomami zahamowania, a nawet regresu w tych sferach polityki światowej, które dotychczas były nasycone różnymi normami ponadnarodowymi. Zauważalny staje się rodzaj bezradności w obliczu tendencji erozyjnych obserwowanych w niektórych instytucjach międzynarodowych. Zakwestionowanie dotychczasowego ładu odbywa się przykładowo na płaszczyźnie poglądów na naturę człowieka, dla którego właściwą formą zachowań powoli przestaje być kooperacja z innymi jednostkami. W konsekwencji zanika wiara w prawo jako podstawowy regulator życia społecznego, a elity stopniowo przestają cieszyć się poparciem społecznym, gdyż ich recepty nie stanowią już gwarancji dobrobytu i szans życiowych dla ludzi. Jedną z pierwszych ofiar kryzysu staje się koncepcja budowy ponadnarodowego *polity* jako emanacja liberalnego porządku, na straży którego stał dotychczasowy establishment. Tym samym następuje zwrot ku narodowym kontekstom, mający na celu uniknięcie zagrożeń, z którymi proces integracji jest coraz częściej kojarzony².

Na plan pierwszy wysuwają się obecnie motywacje związane z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa, a kooperacja międzynarodowa zaczyna być postrzegana jako źródło rozmaitych ryzyk. Wcześniej nacisk na współpracę pochodził od społeczeństw, które w ten sposób pragnęły powiększać zakres dobrobytu, tymczasem dziś te same społeczeństwa zmierzają ku „budowie narodowych szalup na oceanie polityki światowej”. Choć zapewnienie pokoju przyświecało ojcom założycielom wspólnoty europejskiej po II wojnie światowej, aktualnie przeważa argumentacja technokratyczna, która nie porywa serc i umysłów mieszkańców Starego Kontynentu. W istocie kryzys opowieści o zjednoczonej Europie prowadzi do podważenia mody na „bycie Europejczykiem”. Toteż Unia traktowana jest wprawdzie jako stały, dany raz na zawsze element pejzażu

¹ P.J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 44.

² S. Walter, *The Mass Politics of International Disintegration*, https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_2020/WP%20105%20Walter.pdf [dostęp: 15.01.2020].

politycznego, jednak jej działania podsycają frustrację w elektoratach, gdyż przestała ona pełnić rolę uniwersalnej recepty na problemy współczesnej Europy³.

Zachód wydaje się wykazywać objawy zniecierpliwienia i rozczarowania z powodu imitacyjności modernizacji tak zwanych nowych państw członkowskich. W krajach wschodniego rozszerzenia pojawia się natomiast wątpliwość, czy państwa tak zwanej starej Unii rzeczywiście pozwolą na realną konwergencję „nowej Europy”, która jawi się jako konkurent dla rdzenia organizacji. Integracja wymusiła spotkanie z „Obcymi”, co z kolei zrodziło reakcje obronne pośród dość homogenicznych społeczeństw. Strach przed przybyszami wygenerował potrzebę zahamowania bądź odwrócenia trendów zjednoczeniowych. Co więcej, unijne instytucje stały się areną zażartych konfliktów politycznych między przedstawicielami *Ancien Régime* a tak zwanymi narodowymi populistami. A przecież wedle zwolenników funkcjonalizmu miały być ostoją rozsądku i umiarkowania w gronie demokracji narodowych, tak potrzebnego w dobie postępującej globalizacji, która generuje daleko posunięte współzależności na polu społecznym, politycznym i ekonomicznym. Skoro integracja przestała służyć rozwiązywaniu problemów, a stała się ich źródłem, zakwestionowaniu uległ sens transferu lojalności i kompetencji z poziomu narodowego na płaszczyznę ponadnarodową⁴.

Kryzys procesów zjednoczeniowych wydaje się polegać na przeświadczeniu, iż bardziej racjonalna od supranacjonalizacji jest renacjonalizacja wybranych obszarów polityki i gospodarki. Dotychczas swoboda przepływu osób, usług i towarów wiodła do współpracy politycznej, a nieograniczona cyrkulacja czynników produkcji ograniczała oddziaływanie państw na procesy gospodarcze. Po nastaniu światowej recesji finansowej 2009 roku zaczął rozpowszechniać się sceptycyzm, prowadzący do przekonania, że być może lepiej funkcjonować poza instytucjami ponadnarodowymi z uwagi na zagrożenia, których te reżimy stały się symbolem. Wówczas impuls zjednoczeniowy ewidentnie osłabł, spadła liczba działań akcesyjnych do rozmaitych organizacji oraz nasileniu uległy tendencje odśrodkowe w niektórych strukturach międzynarodowych. Obecnie dalsza integracja postrzegana jest jako droga do eskalacji kryzysów, a elektoraty zaczynają popierać politykę delegitymizacji instytucji międzynarodowych, prowadzącą do renegegowania warunków członkostwa lub przenoszenia kompetencji z powrotem na poziom narodowy.

Stosunkowo nowym zjawiskiem są tendencje dezintegracyjne zainicjowane przez demokracje liberalne, które działają pod wpływem mandatu wyborczego. Skłaniają one aktorów państwowych do całkowitego lub częściowego wycofywania się z gremiów międzynarodowych, gdyż znaczące grupy społeczne opowiadają się za działaniami jednostronnymi kosztem multilateralizmu. Takie decyzje dezintegracyjne charakteryzują się dość wysokim stopniem demokratycznej legitymizacji, skłaniając państwa do zmniejszenia liczby wspólnych polityk publicznych⁵. Instytucje świata zachodniego wprawdzie zakotwiczą demokratyczne formy partycypacji społecznej. Wygląda jednak na to,

³ D. Webber, *How Likely Is It That The European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*, „European Journal of International Relations” 2013, Vol. 20(2), s. 341.

⁴ H. Vollaard, *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52(5), s. 1142.

⁵ J.G. Ikenberry, *The End of Liberal International Order?*, „International Affairs” 2018, Vol. 94(1), s. 7.

że gdy wyborcom stworzy się możliwość wyrażenia opinii, wówczas mogą oni poprzeć antyestablishmentowe partie protestu, wspierające tendencje nacjonalistyczne, dając sposobność do krzewienia demagogii i obskurantyzmu. Nadmiar demokracji bezpośredniej może zatem rozsądzać rozmaite reżimy, stąd sceptycyzm kręgów liberalnych względem plebiscytów dotyczących spraw międzynarodowych.

II. Schemat centro-peryferyjny w procesie (dez)integracji Europy

Osadzony w nowoczesności projekt integracji kontynentu, wykorzystując zdobycze racjonalizmu, miał za zadanie wpraw w zniwelować, a następnie przewyciężyć wielowiekowy podział Europy, który zainicjowany został jeszcze wraz z początkami kapitalizmu. Wtedy to uwydatniły się dwie koleiny rozwojowe, które przybrały postać przemysłowego centrum oraz rolniczych peryferii. Rewolucja przemysłowa jedynie pogłębiła dystynkcję na wydolny gospodarczo rdzeń i odstające od niego terytoria marginesowe⁶. Jednym z zadań nowoczesności było zasypanie tego podziału przy wykorzystaniu uniwersalistycznej wspólnoty podmiotów wywodzących się z różnych stron kontynentu. Doświadczany aktualnie kryzys prezentowanej idei może prowadzić do zahamowania rozwoju jej politycznej konkretyzacji, powodując potencjalnie nawrót dawnych antagonizmów na terenach funkcjonujących na różnych etapach rozwoju. Wygaszenie projektu europejskiego mogłoby doprowadzić do wskrzeszenia „Historii”, która niesłaby ze sobą zagrożenie konfliktami w Europie. W dobie globalizacji oznaczającej znoszenie granic i skracanie dystansów dawne wyzwania zniknęły z horyzontu liberalnej demokracji, dla której układ centro-peryferyjny pozostaje widmem z poprzedniej epoki. Wydaje się, że kryzys procesu konwergencji postawił pod znakiem zapytania plany budowy zwartej unijnej *polity*, otwierając pole do wznowienia refleksji o charakterze geopolitycznym.

Bez wątpienia wspomniane wyżej dwa modele rozwoju są dość mocno zakotwiczone w społeczno-gospodarczym pejzażu kontynentu, a funkcjonujący między Wschodem i Zachodem „cywilizacyjny uskok tektoniczny” jawi się jako dość głęboki. Wspólnotowe narzędzia służące osiągnięciu ekonomicznej zbieżności pozostawiają wiele do życzenia, a występujące podziały mogą podsycać procesy dezintegracyjne Unii. Państwa słabiej rozwinięte – na skutek liberalizacji handlu – dokonują istotnego postępu w dziedzinie modernizacji, jednak kraje te mogą szybko utracić zdolność do dalszego rozwoju z uwagi na ograniczenia strukturalne. Zamiast poszukiwać własnych modeli wzrostu, często postanawiają one akomodować się do istniejących okoliczności, imitując schematy rozwojowe rdzenia systemu. Problem państw marginesowych wydaje się polegać na niechęci do wypracowania koncepcji modernizacyjnych odpowiadających ich lokalnej specyfice⁷. W supranarodowych gremiach państwa te opowiadają się za konsumpcją dóbr publicznych wytworzonych przez centrum, bez nadmiernej dbałości o długofalowe interesy wspólnoty

⁶ I. Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, University of California Press, Nowy Jork 1974, s. 77.

⁷ U. Beck, *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002, s. 37.

jako całości. Tym samym nie tylko nie działają one na rzecz przezwyciężenia podziału centro-peryferyjnego, ale mogą powodować wręcz wzmocnienie tendencji odśrodkowych w organizmach integracyjnych.

Załamaniem się reżimów ponadnarodowych może generować szkodliwe następstwa dla terytoriów marginesowych, jednak strefy te dysponują raczej ograniczonymi środkami oddziaływania na meandry procesów integracyjnych. Ich potencjał okazuje się niewystarczający, a niedostatki własnych koncepcji rozwojowych sprawiają, iż wnoszą one do debaty jedynie postulat formalnej kompensacji ich drugoplanowej roli. Obszary oddalone od rdzenia organizacji pozostają istotnymi odbiorcami owoców unijnej współpracy, a ich losy zależą w znacznym stopniu od koniunktury międzynarodowej.

Kluczem do zrozumienia relacji centro-peryferyjnych są zwłaszcza nierówności natury gospodarczej. Mają one dość trwały charakter, więc niełatwo przezwyciężyć ten binarny podział za pomocą narzędzi ponadnarodowej integracji, zwłaszcza gdy nowi uczestnicy systemu zachowują się dość pasywnie. Z reguły państwa peryferyjne nie wykorzystują unijnych narzędzi, zadowolając się imitacją porządku europejskiego w warunkach słabowitości ich instytucji demokracji i wolnego rynku. Przystępując do systemu będącego emanacją Zachodu, obszary marginesowe poddawane są transformacji prowadzącej nierzadko do pomijania kolejnych etapów rozwoju, które w państwach trzonowych harmonijnie następowały po sobie w toku dziejów. W rezultacie nowe kraje unijne – na zasadzie naśladownictwa – przyjmują kulturowo obce konstrukty, które stanowią rodzaj wyidealizowanego obrazu zachodniego porządku⁸. Powyższe nie pozostaje bez wpływu na kryzys Unii, który okazuje się fiaskiem konwergencji zmierzającej do przezwyciężenia podziału centro-peryferyjnego. Rozpad wspólnoty dokonujący się pod hasłem „integracji wielu prędkości” może oznaczać dojście do głosu bardziej pierwotnej, dychotomicznej natury Starego Kontynentu. Ten binarny podział – w razie upadku Unii – zaostrzy się, gdyż to właśnie naczelnym zadaniem wspólnoty było zacieranie dewastujących antagonizmów, by wzmocnić spójność społeczno-gospodarczą kontynentu. Kryzys konceptu unijnej zbieżności oznacza, że tradycyjna dystynkcja na centrum i peryferia może ulec odnowieniu w oparciu o bardziej bezpośrednie metody dominacji i podporządkowania. Wszak historia Europy to nie tylko narracja o zjednoczeniowym *success story* ale także – a może przede wszystkim – dzieje wielowiekowych, niezwykle głębokich dysonansów, rodzących nierzadko krwawe konflikty.

Jak wspomniano powyżej, brak należytego wdrożenia unijnego porządku może oznaczać wyalienowanie danego kraju od projektu europejskiego, co wydaje się szczególnie niebezpieczne dla jego marginaliów. Nie uczestnicząc w mechanizmach europeizacyjnych, terytoria marginesowe są niejako skazane na dryfowanie między geopolitycznymi blokami. Ta swoista bezalternatywność powoduje, że swoboda ich funkcjonowania w organizacji o charakterze integracyjnym bywa dość problematyczna. Udział w unijnych strukturach jest wprawdzie dobrowolny, jednak koszty ewentualnego pozostawania poza tą organizacją są istotnie wyższe od nakładów wymaganych do członkostwa. Biorąc pod uwagę powyższe, podejście terytoriów peryferyjnych do zagadnienia integracji nierzadko cha-

⁸ Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii, Słowo/Obraz Terytoria*, Gdańsk 2003, s. 84.

rakteryzuje się dążeniem do konsumpcji dóbr wygenerowanych przez rdzeń organizacji⁹. Nie dysponując większym wpływem na zapewnienie powszechnego bezpieczeństwa oraz rozwoju gospodarczego, marginalia pełnią rolę inercyjnego zasobu wybranych czynników produkcji. Regiony te nie są źródłem standardów modernizacyjnych, a raczej skupiają się na naśladowaniu i interpretowaniu kanonów napływających z centrum. Peryferyjność można zatem postrzegać jako niekorzystanie ze sposobności, które wynikają z funkcjonowania w szerszej wspólnocie, a także deficyt myślenia w kategoriach unii jako całości. Spowalniając proces adaptacji, terytoria marginesowe przyczyniają się do nawrotu dawnych podziałów.

Na obszarach peryferyjnych, w których panuje niedostatek rodzimych strategii rozwojowych, raczej nie występują idee bardziej autonomicznej modernizacji, lecz programy dopasowania do schematów transformacyjnych centrum systemu. Jeśli pierwowzór aktualnie doświadcza kryzysu, pojawia się dylemat, czy wciąż warto go imitować. Replika zawsze pozostanie namiastką oryginału, który właśnie przeżywa perturbacje, a zatem być może nie trzeba za nim podążać. Traci popularność zjawisko idealizowania pogrążonego w impasie centrum, które ze swymi trudnościami przestaje reprezentować atrakcyjny model relacji społecznych, politycznych i gospodarczych. Rdzeń ewidentnie nie dysponuje dawną siłą ciężenia, a jego wartości (m.in. otwartość, pluralizm, wielokulturowość) w dobie kryzysu postrzegane są jako egzystencjalne zagrożenie dla terenów marginesowych. Wygenerowany przez globalizację strach przed symbolizującymi różnorodność „Obcymi” sprzyja odwrotowi od modernizacji homogenicznych peryferii¹⁰.

III. Problematyka deficytu demokracji w Unii Europejskiej

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na efemeryczność europejskiej sfery publicznej oraz niedostatek prawdziwego dyskursu politycznego¹¹. Poczucie przynależności i chęć lojalnej współpracy obecnie słabnie, a wielość *demoi* nadal przeważa nad poczuciem członkostwa w jednej wspólnocie. Unia pozostaje stosunkowo daleko od obywateli, którzy są ostatecznym podmiotem legitymizującym władzę polityczną w państwach członkowskich. Demokracja na szczeblu europejskim cierpi na problemy legitymizacyjne z uwagi na brak *demosu*, który odznaczałby się wspólnotą języka, kultury, doświadczeń historycznych itp.

Poziom narodowy jest postrzegany jako demokratyczny, a ponadnarodowy ledwie jako biurokratyczny. Raczej nietransparentnemu przekazowi kompetencji od narodowych parlamentów do unijnych struktur nie towarzyszy wzmacnianie legitymizacji procesu legislacyjnego w Unii. Środki kompensujące ubytek w poziomie demokratycznej autoryzacji wspólnoty, tj. pozycja Parlamentu Europejskiego, względnie rola unijnego obywatelstwa, nadal pozostawiają wiele do życzenia. Unijna wspólnota miałaby poważne

⁹ T.A. Börzel, *Researching the EU (Studies) into Demise?*, „Journal of European Public Policy” 2018, Vol. 25(3), s. 475.

¹⁰ I. Wallerstein, *Koniec świata, jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004, s. 15.

¹¹ A. Follesdal, S. Hix, *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 44(3), s. 544.

problemy, gdyby dziś postanowiono zastosować do niej test „kryteriów kopenhaskich”¹² lub narodowych standardów demokratycznych. Stanowi to niestety egzemplifikację procesu pełzającej zmiany systemowej w państwach członkowskich, będących suwerennymi podmiotami o rozwiniętych instytucjach demokratycznych, jak również silnym poczuciu odrębności i tożsamości.

Niestety do tej pory procesowi integracji przewodzili jedynie proeuropejscy decydenci oraz przedstawiciele biznesu zainteresowani rozwojem rynku wewnętrznego, bez potrzeby odwoływania się do europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. A to obywatele wspólnoty winni być podmiotem tego procesu, a nie jego przedmiotem lub wytworem. Jednak obecnie szerokie masy społeczeństw państw członkowskich albo nie bardzo interesują się udziałem w unijnych procesach zjednoczeniowych, albo mają do tego procesu niezwykle ambiwalentny, by nie powiedzieć sceptyczny stosunek. Jeśli integracja europejska będzie służyć wyłącznie elitom, a udział społeczeństw pomijać, jej kryzys może niestety ulegać pogłębieniu.

W unijnej retoryce wiele miejsca poświęca się znaczeniu demokratycznych korzeni cywilizacji europejskiej¹³. Jednak deficyt demokratyczny struktur europejskich staje się główną przyczyną procesów dezintegracyjnych we wspólnocie. Jednocześnie funkcjonowanie demokracji w państwach członkowskich prowadzi do wzmocnienia modelu egoistycznej polityki krajów członkowskich. Demokracje narodowe konserwują suwerenną politykę międzyrządową, a więc ograniczają możliwości rozwoju organizacji w kierunku federacji politycznej, co potwierdza aktualność napięcia między zjawiskami demokracji a procesem integracji.

Wydaje się, że gremia ponadnarodowe nie tylko nie gwarantują solidnej legitymizacji na poziomie europejskim, ale przyczyniają się też do osłabiania demokracji w państwach członkowskich. Wyborcy nie mają bowiem wpływu na kluczowe decyzje polityczne we wspólnocie. Polityki europejskie nie tylko nie posiadają odpowiedniej autoryzacji, ale niejednokrotnie ograniczają możliwości suwerennych decyzji podejmowanych przez parlamenty narodowe. Krajowe legislatury wprawdzie zachowują formalną władzę, ale systematycznie pozbawiane są kompetencji na rzecz struktur unijnych. Poprzestawanie na rodzaju „quasi-demokracji” na szczeblu unijnym możliwe było w epoce wzrostu gospodarczego. Wyborcy nie buntowali się przeciwko rządowi sterującemu procesem jednoczenia Europy, a cykle wyborcze pozostawały neutralne dla kontynuacji zjawiska integracji z uwagi na korzyści gospodarcze dla wszystkich uczestników projektu. Kolejne dekoniunktury rozwiązywały jednak iluzję sprawnego zarządzania sprawami unijnymi oraz podważyły legitymizację brukselskich elit.

W sytuacji długotrwałego kryzysu trudno unikać wpływu weryfikacji wyborczej na procesy zjednoczeniowe w Europie. Coraz bardziej widoczny staje się sprzeciw społeczeństw wobec dotychczasowej koncepcji integracji. W państwach centrum obywatele

¹² Kryteria kopenhaskie – zbiór politycznych, ekonomicznych i administracyjnych kryteriów, które muszą zostać spełnione przez państwa kandydujące do Unii Europejskiej. Kryteria te uchwaliła Rada Europejska na szczycie w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku.

¹³ R. Keohane, M. Macedo, A. Moravcsik, *Democracy-enhancing multilateralism*, „International Organization” 2009, Vol. 63(1), s. 27.

buntują się wobec nadmiernej dystrybucji funduszy z ich podatków na rzecz ratowania biedniejszych krajów, stawiając pod znakiem zapytania naczelną dla wspólnoty zasadę solidarności. Natomiast w państwach peryferyjnych wyborcy sprzeciwiają się próbom narzucania obowiązku przyjmowania imigrantów, również kwestionując zasadę solidarności europejskiej. Przed serią kryzysów zapoczątkowanych załamaniem gospodarczym 2009 roku eurosceptycyzm funkcjonował na marginesie jako przejaw szkodliwego populizmu, a obecnie zjawisko to zyskuje na popularności, przyciągając coraz większe grupy wyborców.

IV. Prawa jednostki w obliczu dekompozycji unijnych instytucji

Bodaj najbardziej dojmującym skutkiem tendencji erozyjnych wspólnoty może być osłabienie protekcji uprawnień jednostek, wynikających głównie z instytucji supranarodowego obywatelstwa. Warto w tym miejscu przytoczyć tezy Hannah Arendt na temat osobliwych związków między obywatelstwem jako „prawem do posiadania praw” a uprawnieniami kardynalnymi¹⁴. Choć niemiecka filozof obserwowała zjawisko bezpaństwowości w dobie wielkich migracji drugiej wojny światowej, jej spostrzeżenia mogą stanowić analogię dla statusu jednostek w przypadku dekompozycji unijnej wspólnoty. Zauważyła ona bowiem, iż prawa fundamentalne osób nieposiadających obywatelstwa doznawały ograniczeń w państwach przyjmujących, nawet jeśli konstytucje tych krajów zawierały szerokie gwarancje uprawnień człowieczych. Działo się tak, gdyż jednostki bez obywatelstwa stawały się „niewidoczne” dla narodowych systemów protekcji praw kardynalnych. Respektowanie uznawanych za uniwersalne praw ludzkich bywało zatem uzależnione od posiadania przymiotu obywatela, czyli człowieka przynależącego do wspólnoty narodowej. Prawdziwym gwarantem jego statusu pozostawało państwo, z którego dana osoba się wywodziła, więc bezpaństwowcy byli w stanie nieustannego zawieszenia.

Unijne obywatelstwo zakłada prawo swobodnego poruszania się i pobytu, które statuuje zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową¹⁵. Motywem przewodnim tego konceptu stała się próba przełamania sztywnej dychotomii swój–obcy, pozwalająca na uchYLENIE drzwi do wspólnot narodowych osobom wywodzącym się z innych państw członkowskich. Miało to prowadzić do stopniowego upodmiotowienia ludzi poruszających się po europejskiej przestrzeni gospodarczej, zamieniając pasywnych „Obcych” w mobilne jednostki, które aktywnie uczestniczą w życiu państw przyjmujących. Tym samym obywatelstwo UE wzmocniło więzi między jednostkami a ich krajami, gdyż obecnie pozostają oni obywatelami unijnej wspólnoty dlatego, że pochodzą z państw członkowskich. Jednocześnie wyemancypowało ono ludzi z ich narodowych kontekstów, ponieważ jednostki te – tworząc ponadnarodowe *polity* – są obywatelami poza krajami, do których przynależą.

¹⁴ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1993, s. 329.

¹⁵ Art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326/49 z 26.10.2012.

Oprócz woli demokratyzacji Unii przesłanką stojącą za wprowadzaniem unijnego obywatelstwa była próba wytworzenia i umocnienia „tożsamości europejskiej”, która pomogłaby usprawnić społeczną legitymizację procesów zjednoczeniowych¹⁶. Obywatelstwo UE miało przyczynić się do zwiększenia poczucia przynależności do wspólnoty w drodze poprawy identyfikacji jednostek ze współobywatelami integrującej się Europy. Zdaniem badaczy immanentną cechą kultury europejskiej jest wykluczanie „Innych”, którzy nie przystają do racjonalnych paradygmatów Zachodu, jednak unijne obywatelstwo stało się poręcznym narzędziem przewyciężania owego ekskluzywnego czynnika cywilizacji Starego Kontynentu.

Powyższe prowadziło do emancypacji jednostek posługujących się swobodą przepływu osób w obrębie unijnej przestrzeni ekonomicznej. Stanowiąc swoisty pomost, pozwoliło na częściową inkluzję migrantów do hermetycznie zamkniętych wspólnot narodowych. Choć niepozbawione ułomności obywatelstwo Unii otworzyło wspólnoty narodowe na różnorodność, sprzyjając powstaniu związków między jednostkami. Integracja Starego Kontynentu sprawiła, iż unijni obywatele uzyskali nadzwyczajny status, ponieważ podróżując do innych państw członkowskich, mogli cieszyć się prawami politycznymi, ekonomicznymi i socjalnymi nieosiągalnymi dla zwykłych ekspatriantów. Tym samym Unia przyczyniła się do uwolnienia szans życiowych od narodowych kontekstów, stanowiąc unikatowy w skali całego globu system protekcji jednostek. Dziś oznacza ona upodmiotowienie migrantów i członków ich rodzin w wielu dziedzinach życia społecznego.

Zastanawiając się nad skutkami dezintegracji wspólnoty dla ludzi, dostrzec należy niebezpieczeństwo osłabienia instytucji unijnego obywatelstwa. Przykładowo secesja Wielkiej Brytanii z Unii jawi się jako podyktowana pragnieniem ograniczenia mobilności obywateli zjednoczonej Europy na brytyjskim terytorium¹⁷. Po wystąpieniu kraju z tej organizacji jednostki z państw członkowskich przestaną być postrzegane jako równoprawne obywatelom kraju przyjmującego. Aby uniknąć degradacji, przybysze będą musieli ubiegać się o uzyskanie obywatelstwa Wielkiej Brytanii, inaczej – jako nieobjęci zakazem dyskryminacji – doświadczą realnych trudności w dostępie do placówek ochrony zdrowia, systemu zabezpieczenia społecznego lub zatrudnienia. Brak porozumienia na linii Londyn–Bruksela może oznaczać „śmierć cywilną” obywateli UE przebywających na terytorium Zjednoczonego Królestwa, a zarazem Brytyjczyków mieszkających w UE 27.

Powszechnie uważano, że status obywatela UE można stracić tylko w przypadku utraty obywatelstwa narodowego. Okazuje się jednak, że państwa członkowskie poprzez opuszczenie wspólnoty mogą unieważnić unijny wariant omawianej instytucji przy zachowaniu obywatelstwa krajowego przez ich jednostki. Stawia to pod znakiem zapytania proces tworzenia tożsamości europejskiej oraz umacniania powiązań między ludźmi, gdyż wspólnota jawi się w tym kontekście jako zrzeszenie państw członkowskich, a nie obywateli. Gdyby osoby utrzymały traktatowe uprawnienia, oznaczałoby to, że suwerenna decyzja kraju o uruchomieniu procedury art. 50 TUE nie ma znaczenia prawnego. Za-

¹⁶ V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited Input, Output and Throughput*, „KFG Working Paper” 2010, No. 21, s. 16.

¹⁷ P. Mindus, *European Citizenship after Brexit*, Palgrave Macmillan, Londyn 2017, s. 21.

chowanie praw przez jednostki może zatem nastąpić tylko na podstawie umowy Wielka Brytania–Unia Europejska, więc ludzie nie mogą uchodzić za podmiot procesu integracji, a jedynie element międzypaństwowego kontraktu. Nic nie wskazuje na to, aby wyrażona w demokratycznym głosowaniu wola wyjścia Londynu z Unii miała zostać poświęcona na ołtarzu uprawnień człowieczych. Powyższe stanowi rozstrzygnięcie dylematu między prawami obywateli UE a samostanowieniem państw członkowskich na korzyść dominacji wspólnot narodowych.

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z omawianej organizacji może osłabić swobodę przepływu osób i w tym sensie stanowi *votum* nieufności dla unijnego obywatelstwa. Prawo przemieszczania na wspólnym rynku to rdzeń ponadnarodowej formuły tej instytucji, a także sedno procesu integracji z punktu widzenia jednostki. Ograniczenie mobilności w epoce globalizacji może oznaczać naruszenie więzi międzyludzkich, prowadzące do zamknięcia się wspólnot narodowych w swej lokalności. Biorąc pod uwagę uwarunkowania plebiscytu w sprawie opuszczenia Unii, obywatele innych krajów członkowskich, przebywający na terytorium Zjednoczonego Królestwa, nie brali udziału w podjęciu decyzji, która może doprowadzić do ich marginalizacji w brytyjskim społeczeństwie. Zatem los jednostki przegrał w starciu z doktryną suwerenności państwowej, zaś wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii unaocznilo napięcie między uprawnieniami człowieczymi a demokracją w Europie. Powyższe oznaczać może wzmocnienie instytucji narodowego obywatelstwa, kosztem jego wspólnotowej mutacji¹⁸.

Z uwagi na powrót jednostek do statusu migranta ich sytuacja w Zjednoczonym Królestwie i w Unii 27 stanie się skomplikowana. Będą oni funkcjonować w swoistym zawieszaniu między różnymi systemami, oznaczającymi „prekaryzację” ich dotychczasowej pozycji społecznej. Brexit może doprowadzić do masowej dyskryminacji obywateli UE 27 w Zjednoczonym Królestwie oraz Brytyjczyków na terytorium Unii, powodując ich faktyczne wykluczenie ze wspólnot narodowych. Unijnego obywatelstwa nie będzie można zastąpić statusem rezydenta, który jest łatwo odwoływalny. Migranci staną się zatem „niewidoczni” dla systemów państw przyjmujących, toteż należy oczekiwać wzrostu liczby naturalizacji zarówno krajowców „Albionu” w państwach członkowskich, jak i obywateli unijnych w Wielkiej Brytanii, by zachować dotychczasową pozycję jednostek, które zdecydowały się na migrację¹⁹.

Przyjęcie obywatelstwa narodowego – będącego swoistym narzędziem kontroli społecznej – może oznaczać konieczność zadzierzgnięcia silniejszych związków z państwem przyjmującym kosztem więzi z krajem pochodzenia. Postępująca absorpcja obywatelstwa UE przez lokalne odpowiedniki będzie skutkować radykalnym oddzieleniem „swoich” od „obcych”. Obywatelstwo narodowe, oparte na prawie krwi, doprowadzi potencjalnie do petryfikacji lokalności, wykluczając tych, którzy nie mogą udowodnić należytego pochodzenia, znajomości języka, kultury, tradycji itp. W ten sposób opresyjna większość

¹⁸ M. Matthijs, *Europe after Brexit. A Less Perfect Union*, „Foreign Affairs” 2017, Vol. 96(1), s. 85.

¹⁹ J. Morphet, *Beyond Brexit? How to assess the UK's future*, Bristol University Press, Policy Press, Bristol–Chicago 2017, s. 16.

może zepchnąć dyskryminowaną mniejszość, doprowadzając do supremacji homogeniczności nad różnorodnością.

Odwrot od unijnego obywatelstwa byłby namacalnym dowodem procesu dezintegracji Europy, ponieważ doszłoby do odejścia od zakazu dyskryminacji migrantów, którzy ulegliby inkorporacji do wspólnot narodowych. Postawiłoby to ich w roli petentów przymuszonych do dostosowania się do kultury dominującej w drodze potencjalnego wyrzeczenia się swych korzeni. W sensie filozoficznym oznaczałoby to uprzedmiotowienie „Innego”, a zarazem rezygnację z podmiotowości poprzez rejteradę od odpowiedzialności za niego²⁰. Wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii może pogłębić kryzys „tożsamości europejskiej”, której unijne obywatelstwo – choć efemeryczne – było forpocztą. Zjawisko to ujawnia wewnętrzny mechanizm kultury zachodniej, której zasadą jest wykluczenie tego, co odmienne.

Za wolą opuszczenia UE przez Wielką Brytanię kryła się chęć ucieczki od „Innych”, ich oddalenia przez zahamowanie procesu upodmiotawiania, co obywatelstwo wspólnotowe – mimo swych wad – umożliwiałoby. Takie zjawiska, jak kryzys gospodarczy, terroryzm oraz napływ migrantów, stały się źródłem strachu prowadzącego do decyzji o przywróceniu kontroli nad brytyjskim prawem i granicami oraz wykluczeniu jurysdykcji instytucji unijnych. Skutkiem powyższego jest chęć zamknięcia się w kokonie wspólnoty narodowej w obawie przed globalnymi wyzwaniami, które można rozwikłać tylko we współpracy międzynarodowej.

Od dawna wskazuje się na zależności między pogłębieniem zróżnicowania narodowościowego z powodu napływu ludności z państw UE a wzrostem nastrojów eurosceptycznych. Stanowi to dość pesymistyczny wniosek z punktu widzenia przyszłości zjednoczonej Europy, która zakłada integrację społeczną, także na poziomie lokalnym. Okazuje się bowiem, iż zauważalna zmiana struktury narodowościowej danej społeczności, wywołana napływem unijnych migrantów, może przyczynić się do wzmocnienia postaw eurosceptycznych w państwach przyjmujących.

V. Zakończenie: w kierunku nowego konceptu bezpieczeństwa europejskiego

Biorąc pod uwagę powyższe wyzwania, proces dezintegracji wspólnoty skłania do debaty na temat nowego modelu bezpieczeństwa Europy. W ujęciu teoretycznym dekompozycja ukazuje problematykę stabilności Starego Kontynentu w całej jej złożoności, dotykając aspektów społecznych, politycznych i gospodarczych. Dekoniunktura ta może powodować podważenie dotychczasowych paradygmatów organizujących myślenie Zachodu na tematy strategiczne, czyniąc zagadnienie bezpieczeństwa jeszcze bardziej skomplikowanym i nieoczywistym. Zawirowania wokół procesu integracji są również zapowiedzią wyłonienia się zupełnie nowych koncepcji, których realizacja może pogłębić amorficzność i fragmentaryczność europejskich struktur bezpieczeństwa. W przypadku dezintegracji

²⁰ M. Foucault, *Historia szaleństwa w dobie klasycyzmu*, PIW, Warszawa 1987, s. 85.

niełatwo byłoby implementować nowe formuły współpracy, a zatem zjawisko to należy ocenić jako źródło potencjalnego ryzyka w coraz bardziej niepewnym świecie.

Niewątpliwie liberalne struktury zachwiały się pod naporem procesów odśrodkowych, doprowadzając do potencjalnej reorganizacji ładu europejskiego w przyszłości. Może również dojść do powstania nowej architektury bezpieczeństwa kontynentu, charakteryzującej się nieregularnością i asymetrycznością. Bez wątpienia spowolnienie gospodarcze, erupcja nacjonalizmów, a także podważenie bezalternatywności procesów zjednoczeniowych spowoduje obniżenie poczucia bezpieczeństwa Europejczyków.

Kryzys integracji uświadamia nam, że jest ona procesem dość wąłym i nieoczywistym, którego nieodwracalność może być zakwestionowana. Zagadnienie to unaocznia dylemat między postępowym przekonaniem o gospodarczej opłacalności i bezalternatywności procesu instytucjonalizacji a liberalnym postulatem uwzględniania demokratycznego głosu obywateli. Być może kolektywne rozwiązywanie problemów nie jest już pożądane, a działania jednostronne okazują się bardziej rozsądne? Powyższe oznaczałoby jednak rozdźwięk w świecie Zachodu wiodący do parcelacji jego politycznej jedności, a także nastania epoki lęków i niepewności jako wstępu do zupełnie nowego ładu w ujęciu regionalnym i globalnym.

Bibliografia

- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1993.
- Beck U., *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002.
- Borkowski P.J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007.
- Börzel T.A., *Researching the EU (Studies) into Demise?*, „Journal of European Public Policy” 2018, Vol. 25(3).
- Follesdal A., Hix S., *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 44(3).
- Foucault M., *Historia szaleństwa w dobie klasycyzmu*, PIW, Warszawa 1987.
- Ikenberry J.G., *The End of Liberal International Order?*, „International Affairs” 2018, Vol. 94(1).
- Keohane R., Macedo M., Moravcsik A., *Democracy-enhancing multilateralism*, „International Organization” 2009, Vol. 63(1).
- Krasnodębski Z., *Demokracja peryferii*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2003.
- Matthijs M., *Europe after Brexit. A Less Perfect Union*, „Foreign Affairs” 2017, Vol. 96(1).
- Mindus P., *European Citizenship after Brexit*, Palgrave Macmillan, Londyn 2017.
- Morphet J., *Beyond Brexit? How to assess the UK's future*, Bristol University Press, Policy Press, Bristol–Chicago 2017.
- Schmidt V., *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited Input, Output and Throughput*, „KFG Working Paper” 2010, No. 21.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326/49 z 26.10.2012.

Vollaard H., *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52(5).

Wallerstein I., *Koniec świata, jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004.

Wallerstein I., *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, University of California Press, Nowy Jork 1974.

Walter S., *The Mass Politics of International Disintegration*, https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_2020/WP%20105%20Walter.pdf [dostęp: 15.01.2020].

Webber D., *How Likely Is It That The European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*, „European Journal of International Relations” 2013, Vol. 20(2).

Joanna Gaffric
Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
e-mail: jknklinska@gmail.com

Zarządzenie polityczne przepływami migracyjnymi w Europie

Political management of migration flows in Europe

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_02jg

Streszczenie

Dynamiczna mobilność XXI wieku staje się wyzwaniem dla procesów zarządzania politycznego przepływami migracyjnymi w Europie. Związek zachodzących zjawisk, podejmowanych decyzji, efektywności zarządzania, jak i sposoby ich postrzegania w opinii społecznej stały się kluczowym punktem próby zrozumienia zachodzącego fenomenu – migracji, które są nieodłącznym elementem ludzkiej egzystencji. Celem artykułu jest przedstawienie różnorodnych form politycznego zarządzania przepływami migracyjnymi w Europie oraz ewaluacji efektywności zarządzania tymi politykami w oparciu o ogólną analizę zachodzących zjawisk i na podstawie opinii społecznej.

Słowa kluczowe: polityka migracyjna, zarządzanie przepływami, mobilność, polityka kontroli, granice, Europa, Unia Europejska

Abstract

The dynamic mobility of people in the 21st century is a challenge for the political management of migration flows in Europe. It is crucial to understand the relationship between migration, decision-making, effective management and public opinion. The aim of this article is to present various forms of political management of migration flows in Europe and to evaluate the effectiveness of different policies based on a general analysis of migration and public opinion.

Keywords: migration policy, migration flow management, mobility, control policy, borders, Europe, European Union

Przemieszczanie się człowieka, migracje to zjawiska, które sięgają początków rodzaju ludzkiego. Czasy współczesne stały się okresem masowych migracji zwiększających stale swoją intensywność. Są one dzisiaj postrzegane jako jeden z najważniejszych przejawów ludzkiej mobilności, stając się ważnym aspektem społecznej aktywności XXI wieku¹.

Polityka migracyjna stała się centralnym punktem debaty publicznej ostatnich kilkudziesięciu lat zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Politycznie ograniczana przestrzeń dla przepływów migracji i kontrola państw nad jej przejawami ukazują, jak kontynent europejski jest zaniepokojony tym zjawiskiem. Ma to implikacje dla praktyk migracyjnych, ale również modyfikuje politykę publiczną, do której dążą państwa poprzez przyjmowanie napływowej ludności, opiekę, zatrudnianie migrantów oraz w coraz większym stopniu organizację ich powrotu (wydalanie)².

Zarządzanie przepływami migracyjnymi stało się kluczowym procesem przynoszącym poważne konsekwencje z punktu widzenia funkcjonowania systemów krajowych i międzynarodowych. Państwa od lat starają się zarządzać przepływami migrantów, tworząc różnego rodzaju instytucje, instrumenty prawno-polityczne, które mają im służyć do usprawnienia polityki migracyjnej. Aktualnie procesy migracyjne są bardzo żywiołowe, a ich kontrola na poziomie międzynarodowym wymaga kooperacji państw, instytucji i organizacji, takich jak Unia Europejska.

Układ z Schengen, otwarcie granic wewnętrznych, przystąpienie do Unii Europejskiej propagują globalne podejście do politycznego zarządzania migracjami w skali między-państwowej, jak i w polityce narodowej. Celem państw integracji stało się podjęcie ścisłej współpracy pomiędzy krajami przyjmowania, wysyłania i tranzytowania w zakresie rozmaitych ograniczeń międzynarodowych, mających zmniejszać negatywne konsekwencje przepływów, a jednocześnie maksymalizacji kosztów i korzyści płynących z migracji.

Procesy migracyjne

Procesy migracyjne są interakcjami zachodzącymi pomiędzy różnorodnymi czynnikami. Słowo *migracja* wywodzi się od łacińskiego słowa *migratio* oznaczającego przesiedlenie, czyli przemieszczanie się ludności, która stawia sobie za cel zmianę miejsca pobytu³. Przemieszczanie się jednostki czy grup było od zarania dziejów nieodłączne od ewolucji społeczeństwa i całkowicie naturalne. Już od początków historii naszego gatunku migracja

¹ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, PWN, Warszawa 2011, s. 40.

² J. Cabańska, *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, praca doktorska, Poznań 2015, s. 105.

³ J. Gaffric, *Zarządzanie polityczne przepływami migracyjnymi w Europie*, praca magisterska, Łódź 2020, s. 8.

stała się odpowiedzią na potrzeby społeczne i tym samym wpisywała się w ewolucję człowieka. Mówi o tym wiele ważnych dla społeczeństwa nauk, a pierwszy wątek o ruchach społecznych możemy odnaleźć już chociażby w księgach biblijnych⁴. Przemieszczanie się przyjmowało wiele form na przestrzeni wieków, czy to poprzez podróże, przesiedlenia, kolonizacje, najazdy, ekspansje, zwane później migracjami, emigracjami czy imigracjami. Prowadziły one do rozwoju kultury oraz instytucji państwa.

Migracje czasów minionych nie odeszły w zapomnienie – zostawiły po sobie ślad w naszych obyczajach, genach, zachowaniach oraz w dziedzictwie (osadnictwie, narzędziach, architekturze i sztuce)⁵. Historia migracyjna ma zatem znaczny wpływ na to, kim jesteśmy, na nasze życie, na nasze zdrowie, naszą kulturę, myślenie oraz funkcjonowanie w społeczeństwie i nasze interakcje z innymi.

Migracje są procesem kompleksowym, dynamicznym, wpływającym na każdą dziedzinę życia społecznego – znaczenie procesów migracyjnych stało się istotnym elementem w kształtowaniu rozwoju gospodarczego, międzynarodowych stosunków ekonomicznych, politycznych czy demograficznych, będąc jednym z najistotniejszych i kompleksowych wydarzeń w skali światowej⁶. Procesy migracyjne przynoszą zmiany nie tylko bezpośrednio ludzkości migrującej, lecz także stają się pewnego rodzaju interakcją pomiędzy zmianą w społeczeństwie opuszczanego kraju, kraju tranzytowego oraz kraju nowego pobytu.

Kształt i przebieg migracji

W ostatnich latach obserwujemy dynamiczny rozwój coraz bardziej dostępnych i wydajnych środków transportu, a ich ciągła ewolucja pozwala na szybkie przemieszczanie się ludności. Nierówności społeczne, ubóstwo, konflikty zbrojne, polityczne, religijne czy kulturalne, a także problemy rodzinne czy związane z edukacją stają się coraz bardziej widoczne w zglobalizowanym świecie XXI wieku⁷. Społeczności zmuszone są coraz częściej do opuszczenia swoich regionów i państw w poszukiwaniu nowych możliwości.

Migracja kojarzy się z wieloma korzyściami – opuszcza się bowiem coś gorszego dla czegoś lepszego, gdyż natura ludzka popycha człowieka ku poprawie jego sytuacji, każe mu zmniejszać cierpienie i zwiększać zamożność. Dlatego też migracja traktowana jest jako coś pozytywnego, choć nie zawsze tak jest⁸. O charakterze migracji decydują w znacznym stopniu takie czynniki, jak wiek migrantów, płeć, narodowość, religia, kolor skóry, status pobytu, pozycja społeczna, cel przyjazdu. Migracja niesie ze sobą nie tylko korzyści dla krajów opuszczanego i nowo osiedlonego, ale także pewne straty dla tych krajów oraz dla osób migrujących⁹.

⁴ Biblia: potencjalna migracja Adama i Ewy, którzy mieli opuścić swoją ziemię.

⁵ E. Małachowicz, *Maturalne ślady migracji*, Wrocław 2006, s. 196.

⁶ S. Castles, M.J. Miller, op. cit., s. 40–41.

⁷ W. Fehler, K. Cebula, R. Podgórska, *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Difin, Warszawa 2017, s. 53–54.

⁸ Ibidem, s. 55.

⁹ Ibidem, s. 56–57.

Typy polityki migracyjnej w Europie

Polityka migracyjna skupia się z reguły na kontroli przemieszczania się migrantów, ich statusie prawnym, dostępie do rynku pracy i integracji ze społeczeństwem. Jej formy mogą być zarówno bierne, jak i aktywne¹⁰. Procesy rozwojowe i transformacyjne polityki migracyjnej można analizować pod kątem różnych modeli wyjaśniających. Wyróżniamy między innymi podejście strukturalne, które kładzie nacisk na wyznacznik historyczny, czy też kwestię najnowszych ograniczeń instytucjonalnych, dotyczących wszystkich współczesnych demokracji liberalnych lub też ściśle związanych z konstrukcją europejską. Drugie skierowane jest szczególnie w stronę konkretnych interesów politycznych. Tak czy inaczej polityki migracyjne prowadzone są poprzez etap wdrażania – kolejno wyznaczeni do działań urzędnicy zajmują się egzekwowaniem i wprowadzaniem wytycznych wobec zainteresowanych odbiorców¹¹.

Przez ostatnie lata polityka przyjmowania migrantów zmieniła się znacznie. Polityka migracyjna zaczęła tworzyć nowe projekty, konkretyzując zasady oraz formy ich przyjmowania. Nowe zarządzenia określają limity oraz podchodzą do migracji napływowej jakościowo i według potrzeb kwalifikacji w danym kraju i w danym momencie. Programy te powstają w wielu krajach rozwiniętej Europy, w której rządy coraz bardziej ograniczają wszelakie dostępne możliwości legalnej migracji. Dlatego też tworzone są rozmaite testy znajomości językowych oraz preferowani są migranci dyplomowani. W taki sposób napędzany jest problem tak zwanej imigracji nielegalnej na terytoriach europejskich¹², która de facto tworzy się na skutek coraz mocniejszego ograniczania praw ludności migrującej.

Liczba osób ubiegających się o azyl wzrasta, a w krajach Europy azyl staje się ważną kwestią polityki migracyjnej, którą możemy zrozumieć w kontekście kontroli międzynarodowej przepływów migracyjnych¹³. Obecna sytuacja nie jest niczym nowym, a kryzys w systemie azylowym jest tylko jednym z przejawów dysfunkcji w przyjmowaniu migrantów. Uchodźcy czy osoby starające się o azyl są postrzegane bardzo często jako osoby niechciane, do czego przyczyniają się media oraz niektóre partie polityczne kreujące określony obraz migrantów, z którymi kojarzony jest specyficzny rodzaj terroru, przestępczości, desperacji i potrzeby pomocy ze strony systemu opieki społecznej. Taki rodzaj polityki opartej na obawach i strachu w relacji z ubiegającymi się o azyl stosują Holandia, Dania, Austria, Belgia i Francja. Możliwe, że z tych właśnie powodów znaczna część uchodźców przemieszcza się do państw biedniejszych, takich jak Ameryka Łacińska, Afryka czy Azja¹⁴.

Kontrola przepływów migracji stała się ważnym aspektem polityki narodów europejskich, który wpływa na przyjmowanie migrantów zarobkowych, osób ubiegających się o azyl czy kwestię łączenia rodzin osób zamieszkujących dane terytorium. Jak pisze

¹⁰ P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Ośrodek Badań nad Migracjami WNE UW, Warszawa 2008, s. 12.

¹¹ N. Fischer, C. Hamidi, *Les politiques migratoires*, La Découverte, Paris 2016, s. 9.

¹² *Ibidem*, s. 32–33.

¹³ S. Castles, M.J. Miller, *op. cit.*, s. 233.

¹⁴ *Ibidem*, s. 233.

D. Bigo: „W Europie działa amalgamat bezpieczeństwa, który pod pozorem walki z terroryzmem, narkotykami i poważną przestępczością dąży do osiągnięcia innego celu, kontroli granic i walki z imigracją. Teza jest stale powtarzana. Europejska biurokracja i policja nieustannie udowadniają powiązania między przestępczością, terroryzmem, narkotykami i obecnością imigrantów”¹⁵.

Migracje a Unia Europejska

Integracja europejska stała się obiektywnym celem w wymiarze cywilizacji europejskiej, a sam projekt integracyjny od początków jej powstania był silnie związany z ideą bezpieczeństwa. Regionalna integracja była przede wszystkim strategią prewencyjną, której rolą było zapobieganie wojnom pomiędzy zintegrowanymi państwami członkowskimi¹⁶.

W ramach działań zmierzających do integracji europejskiej doprowadzono do zniesienia wielu dawnych barier i ograniczeń, które istniały między państwami. Przyczyniło się to do znacznego wzrostu migracji regionalnej pomiędzy krajami europejskimi. Powstanie wolnego przepływu dóbr, kapitału i siły roboczej pozwoliło obywatelom krajów europejskich przyłączonych do nowej struktury przemieszczać się wewnątrz niej w celu podjęcia pracy czy nauki. Do poszukujących azylu czy migrantów zarobkowych dołączyło wiele innych wykwalifikowanych, poszukujących lepszych perspektyw życia osób¹⁷.

Wraz z postępem integracji państwa Unii Europejskiej stanęły przed kwestią nasilenia się migracji ludności z krajów nienależących do Unii. To spowodowało powstanie porozumienia z Schengen oraz wprowadzenie kontroli granic zewnętrznych, a zmiany proceduralne dotyczące migracji wywarły znaczący wpływ na występowanie nielegalnej imigracji oraz przestępczości międzygranicznej.

Wpływ konstrukcji europejskiej na polityki narodowe

Polityka migracyjna Unii Europejskiej pozostaje w dużej mierze zależna od czynników zewnętrznych, sytuacji ekonomicznej i społecznej w państwach emigracji i imigracji, a także konfliktów zbrojnych na obszarach znajdujących się w pobliżu państw unijnych. Konstrukcja polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej ma jednak wpływ na presję migracyjną odczuwaną w państwach członkowskich i może ją zredukować. Sytuacja migracyjna w poszczególnych państwach europejskich jest zróżnicowana, a jej zrozumienie wymaga analizy skali, charakteru oraz kierunków migracji w danym państwie.

¹⁵ D. Bigo, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, „Revue Française de Science Politique” 1997, n° 47(2), s. 229.

¹⁶ S. Castles, M.J. Miller, op. cit., s. 243.

¹⁷ J. Gaffric, op. cit., s. 43.

Spółczesność Polski i Francji wobec polityki migracyjnej i migrantów

We współczesnych procesach zarządzania politycznego dotyczącego przepływów migracji interesujący staje się związek zachodzących zjawisk, decyzji w tej dziedzinie i zdolności do ich postrzegania oraz współdziałania z opinią społeczną w krajach Europy.

Dlatego też podjęłam się zbadania opinii społeczeństw polskiego i francuskiego na temat zarządzania politycznego przepływami migracyjnymi w krajach Unii Europejskiej jako państw integracji oraz krajów Europy.

Do przeprowadzenia badania posłużył kwestionariusz ankiety dotyczącej polityki migracyjnej, który miał na celu ewaluację efektywności zarządzania tą polityką oraz analizę opinii społecznej.

Zarówno respondenci z Polski, jak i z Francji uznali, że procesy migracyjne mają pozytywny wpływ dla kraju przyjazdu, jednocześnie respondenci nie byli pewni co do pozytywnego efektu tego procesu dla kraju wyjazdu. Z badań wynika jednak, że migracje mogą być pozytywne zarówno dla kraju przyjazdu, jak i dla kraju wyjazdu¹⁸.

Respondenci zgodnie odpowiedzieli, że w ich krajach nie ma znacznej liczby imigrantów. Liczba ludności w Polsce w 2020 roku wynosiła 37 703 184 osób. Według danych Urzędu Statystycznego w Polsce w 2020 roku przebywa 445 522 legalnych cudzoziemców, czyli około 1,17 procent społeczeństwa Polski. Dla porównania liczba ludności w 2020 roku we Francji stanowiła 67 064 000 osób (około dwa razy więcej niż w Polsce). Francuskie statystyki wskazują, że w 2018 roku żyło 6,5 miliona imigrantów, czyli około 9,6 procent ogółu społeczeństwa Francji. Należy zauważyć, że we Francji mieszka około 8,5 procent więcej imigrantów niż w Polsce¹⁹.

Obie grupy były zgodne, że ich kraje powinny przyjmować migrantów. Pozytywne okazało się również nastawienie społeczeństwa polskiego do przyjmowania uchodźców uciekających ze swojego kraju – większość, bo 43 procent Polaków i 91 procent społeczeństwa Francji wyraziło swoją akceptację. W kwestii nadawania obywatelstwa obie grupy respondentów są ze sobą zgodne i stwierdzają, że ich państwa nie przyznają z łatwością obywatelstwa migrantom. Powodem takiej postawy politycznej państw jest w dużej mierze ochrona znaczenia narodowego obywatelstwa oraz interesów narodowych²⁰.

Według Polaków przepływy migracyjne powinny być kontrolowane zgodnie z potrzebami gospodarczymi kraju, za czym opowiedziało się 82 procent respondentów. Zdanie respondentów z Francji jest odmienne, tzn. 52 procent uważa, że przepływy nie powinny być kontrolowane w taki sposób²¹. Z jednej strony poruszamy tu zagadnienie suwerenności narodowej, a z drugiej problem poszanowania wolności indywidualnych, lecz kwestie te są nierównomiernie wdrażane w krajach integracji. Podejście to warto interpretować w zależności od tego, w jaki sposób w danym kraju zamierza się ograniczać

¹⁸ Ibidem, s. 20–23.

¹⁹ Ibidem, s. 77.

²⁰ Ibidem, s. 69.

²¹ Ibidem, s. 70.

tego typu migracje. Choć obserwujemy, że polityki migracyjne próbują funkcjonować w taki właśnie sposób – poprzez zamykanie i otwieranie granic wedle zapotrzebowania wewnętrznego kraju.

Respondenci z obu państw uznali, że migranci nie stanowią dla nich zagrożenia pomimo wydarzeń ostatnich lat, doniesień medialnych na temat terroryzmu czy też kryzysu migracyjnego, jaki dotknął kraje Europy. Jak wiemy, procesy migracyjne wpływają w sposób złożony na bezpieczeństwo państwowe, a mianowicie mogą zarówno przyczyniać się do wzrostu bezpieczeństwa państwa w jednym obszarze, jak również do jego osłabienia w innym obszarze²².

Wśród respondentów z Polski 49 procent ocenia negatywnie efektywność zarządzania przepływami migracyjnymi w Polsce, we Francji aż 78 procent obywateli ocenia również negatywnie zarządzanie polityczne przepływami migracyjnymi w ich kraju²³. Zarządzanie Unii Europejskiej przepływami migracyjnymi w Europie zostało negatywnie ocenione przez Polaków i Francuzów. Z drugiej jednak strony ten negatywny osąd polityki Unii Europejskiej nie jest określony w tych samych wartościach moralnych. Mianowicie 68 procent Polaków uważa zarządzanie za nieefektywne i sądzi, że Unia Europejska powinna okazać więcej stanowczości w kwestii przyjmowania migrantów w Europie (67 procent ankietowanych). Natomiast 84 procent Francuzów uważa zarządzanie unijne za nieefektywne, lecz w przeciwieństwie do Polaków sądzi, że Unia Europejska powinna wykazać się większym humanizmem w stosunku do napływających migrantów. Należy zauważyć, że każde z państw – pomimo że jest członkiem zintegrowanej Europy – w odmienny sposób postrzega działania Unii Europejskiej. Przeprowadzone badanie społeczne ukazuje brak efektywności politycznej rządzących, która stanowi jedną z wielu przyczyn nieporozumień i nieładu polityki migracyjnej w Europie²⁴.

W odmienny sposób społeczeństwo Polski i Francji postrzega również kryzys migracyjny w kontekście przyszłości Unii Europejskiej. Większość Polaków uważa, że kryzys migracyjny zagraża przyszłości Unii, wynik wskazuje na poważne zaniepokojenie Polaków kryzysem migracyjnym obserwowanym w Europie od początku dekady. Przeciwnego zdania są Francuzi, spośród których większość uważa, że kryzys nie zagraża przyszłości Unii Europejskiej. Respondenci obu państw stwierdzają jednogłośnie i zdecydowaną większością, że układ z Schengen ustanawiający swobodny przepływ osób w krajach Unii Europejskiej powinien zostać zachowany. Co więcej, większość Polaków twierdzi, że granice są wystarczająco kontrolowane²⁵.

Kolejne pytania dotyczyły polityki wewnętrznej każdego z krajów. Respondenci zostali zapytani o to, czy migracja wpływa na usługi publiczne kraju. Polacy i Francuzi zgodnie, większością głosów odpowiedzieli, że nie. Tak samo zgodni byli co do faktu, że imigranci nie utrudniają dostępu do zatrudnienia w ich krajach²⁶.

²² Ibidem, s. 71.

²³ Ibidem, s. 72.

²⁴ Ibidem, s. 72.

²⁵ Ibidem, s. 73.

²⁶ Ibidem, s. 75.

Ostatnie pytanie ankiety, podsumowujące badanie opinii dotyczących znaczenia migracji dla państwa, odnosiło się do tego, czy legalna imigracja zdaniem respondenta korzystnie oddziałuje na gospodarkę. Zdecydowana większość Polaków i Francuzów odpowiedziała twierdząco. Według tych dwóch grup respondentów legalna migracja oddziałuje pozytywnie na gospodarkę ich krajów²⁷.

We Francji w 2009 roku Ministerstwo Spraw Społecznych zleciło naukowcom Uniwersytetu Lille przeprowadzenie badania kosztów imigracji dla gospodarki narodowej. Badania pokazały, że koszty z budżetu państwa dla zatrudnionych migrantów wyniosły 47,9 miliarda euro. Jednocześnie w tym samym roku imigranci zapłacili do budżetu państwa poprzez swoją pracę kwotę w wysokości 60,3 miliarda euro. Reasumując, budżet państwa zyskał na zalegalizowanej imigracji 12,4 miliarda euro. Okazuje się, że migracja nie jest kosztowna, a wręcz odwrotnie, to polowanie na nielegalnych imigrantów jest kosztowne. Francuską politykę eksmisji migrantów według podanych danych szacuje się na 533 miliony euro, czyli 27 000 euro na każde 19 800 odesłanych osób od 2008 roku²⁸.

Zakończenie

Na podstawie badań nad przepływami migracyjnymi można stwierdzić, że w praktyce ludzie przemieszczają się raczej mało, mianowicie około 86 procent społeczeństwa całego globu nigdy nie opuściło swojego miejsca zamieszkania. Wynika z tego, że procesy migracyjne na świecie obejmują 14 procent populacji świata, a mniej niż jedna trzecia przekracza granice swojego państwa do państwa przyjmującego. 66 procent tej liczby migrantów napływa z jednego kraju rozwijającego się do innego, a tylko jedna trzecia przybywa z północy na południe. Migranci nie pochodzą również głównie z najbiedniejszych krajów, lecz często przyjeżdżają z państwa rozwijającego się oraz całkowicie legalnie. Wartości te pozwalają wnioskować, że około 3,5 procent liczby ludności całego świata migruje²⁹.

Państwa wraz z rozwojem procesów politycznych, ekonomicznych i społecznych zaczęły tworzyć różnorodne bariery dla procesów migracyjnych, które nakazują choćby posiadanie paszportu, wiz, pozwoleń na pobyt i podjęcie pracy. Powyższe restrykcje z jednej strony miały na celu chronić państwa przed procesami napływów migracyjnych, z drugiej zaś spowodować ograniczenia napływów społecznych między nimi³⁰.

Niewątpliwie skuteczność polityk migracyjnych jest wątpliwa, szczególnie w walce z nielegalną imigracją. Większość krajów dąży do zwiększenia wyboru imigracji na rzecz wykwalifikowanych pracowników, ograniczając migrację osób o niskich kwalifikacjach i stosując politykę łączenia rodzin. Powstaje potrzeba rozważenia imigracji raczej z mo-

²⁷ Ibidem, s. 75.

²⁸ *Assemblée Nationale*, 24 avril 2012, proposition de Loi [propozycja prawa], [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/13/propositions/pion4504/\(index\)/propositions-loi/\(archives\)/index-proposition](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/13/propositions/pion4504/(index)/propositions-loi/(archives)/index-proposition) [dostęp: 4.02.2021].

²⁹ J. Gaffric, op. cit., s. 81.

³⁰ D. Stola, *Wielkie migracje w Europie XX wieku*, [w:] M. Koźmiński (red.), *Cywilizacja europejska. Eseje i szkice z dziejów cywilizacji i dyplomacji*, Wydawnictwo Instytutu Historii PAN, Warszawa 2010, s. 356–360.

tywacyjnego niż czysto represyjnego punktu widzenia, ponieważ skuteczność środków represyjnych może wydawać się niewystarczająca, biorąc pod uwagę ich koszt. Zaostrzenie warunków wjazdu może generować paradoksalnie efekty prowadzące do wzrostu liczby nielegalnych imigrantów stanowiących wyzwanie dla polityki migracyjnej.

Działania przedsięwzięte w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat wydawać się mogą zaskakująco pozytywne, ale czy są efektywne? Polityka migracyjna zwrócona została w stronę lepszego zapanowania nad przepływem migracyjnym. W moich badaniach nad migracjami zauważyłam, że działania polityczne w obszarze migracji są przede wszystkim skomplikowane, ponieważ na ich strukturę i wdrażanie wpływa nierównomierny ruch europeizacji sektorów. W odniesieniu do represyjnej kontroli przepływów migracyjnych kraje unijne przyjęły wspólne środki bezpieczeństwa, które stały się konsensem w Unii Europejskiej, doprowadzając do różnorodnych sytuacji dyplomatycznych z krajami sąsiadującymi z Unią. Obszar migracyjny stał się częścią debaty podejmowanej w kontekście suwerenności narodowej oraz poszanowania wolności indywidualnych, lecz kwestie te są nierównomiernie wcielane w krajach członkowskich.

Wydaje się, że zarządzanie przepływami migracyjnymi w Europie jest bardziej skomplikowane, niż można byłoby przypuszczać. Dwadzieścia siedem zintegrowanych państw musi przyczynić się wspólnie do organizacji legalnej imigracji, biorąc pod uwagę, że każde z nich ma swoje ambicje, priorytety, potrzeby i zasady, na jakich chciałoby oprzeć zarządzanie tym procesem. Państwa członkowskie musiałyby wspólnie dojść do konkretnego konsensusu, lecz wydaje się to mało realne. Jak już wspomniałam, przyczyną jest mnogość polityk migracyjnych w Europie i rozbieżność mechanizmów migracyjnych.

Obecna sytuacja zarządzania migracjami w Europie nie wydaje się zaskakująca, a polityka migracyjna państw europejskich staje się mało czytelna. Polityka migracji jest sama w sobie materią delikatną i odnosi się wrażenie, że jest prowadzona w taki sposób, by dawała w pewnym stopniu pole do manewru, przez co nie można dokładnie sprecyzować działania w jej ramach. Ponadto społeczeństwa, jednostki nie zawsze są wystarczająco otwarte na „szok” migracji, do jakiego znaczna otwartość mogłaby doprowadzić.

Zarządzanie procesami migracyjnymi w Europie stają się zatem wyzwaniem na przyszłość dla Unii Europejskiej i krajów członkowskich, gdyż powstaje coraz silniejsza potrzeba „otwartości” na migracje i migrantów. Zapewnienie poszanowania praw człowieka, wolności podstawowych to podstawa, wokół której budowane są aktualne polityki europejskie. Ważne jest, aby stworzyć więzi zaufania w europejskiej polityce migracyjnej, która mogłaby stworzyć realne perspektywy integracji poprzez zmniejszenie problemu legalizacji. Poprawa skuteczności tych polityk będzie możliwa wtedy, kiedy wspólnota europejska wdroży nową, wspólną politykę migracyjną. Może do tego dojść dzięki harmonizacji polityk wszystkich państw członkowskich Unii, choć na pewno nie jest to rzeczą prostą i przez wszystkich pożądaną, chociażby z racji nierówności ekonomicznej krajów członkowskich wspólnoty.

Należy pamiętać, że migracji nie da się zatrzymać ani nie jest możliwa całkowita jej kontrola, zatem należy mieć na uwadze, że zagrożeń, jakie mogą nieść procesy migracyjne, nie da się całkowicie wyeliminować. Można podejmować jedynie próby ich ograniczenia poprzez stosowanie różnorodnych strategii oraz metod działania lub też zbudować inną ich

wizję, z której korzyści będą mieć charakter obustronny i nie będą kolidować z dobrem żadnego z państw wspólnoty.

Bibliografia

Assemblée Nationale, 24 avril 2012, proposition de Loi [propozycja prawa], [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/13/propositions/pion4504/\(index\)/propositions-loi/\(archives\)/index-proposition](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/13/propositions/pion4504/(index)/propositions-loi/(archives)/index-proposition) [dostęp: 4.02.2021].

Bigo D., *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, „Revue Française de Science Politique” 1997, n° 47(2).

Cabańska J., *Uwarunkowania migracji ludności na jednolitym rynku europejskim na przykładzie nowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, praca doktorska, Poznań 2015.

Castles S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, PWN, Warszawa 2011.

Domański T., *Migracje – ujęcie interdyscyplinarne*, [w:] T. Domański, *Migracje zarobkowe Polaków w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017.

Fehler W., Cebula K., Podgórzeńska R., *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Difin, Warszawa 2017.


Fischer N., Hamidi C., *Les politiques migratoires*, La Découverte, Paris 2016.

Gaffric J., *Zarządzanie polityczne przepływami migracyjnymi w Europie*, praca magisterska, Łódź 2020.

Kaczmarczyk P., Okólski M. (red.), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Ośrodek Badań nad Migracjami WNE UW, Warszawa 2008.

Małachowicz E., *Materialne ślady migracji*, Wrocław 2006.

Stola D., *Wielkie migracje w Europie XX wieku*, [w:] M. Koźmiński (red.), *Cywilizacja europejska. Eseje i szkice z dziejów cywilizacji i dyplomacji*, Wydawnictwo Instytutu Historii PAN, Warszawa 2010.

Małgorzata Bielecka  <https://orcid.org/0000-0002-2318-2877>
Politechnika Koszalińska
e-mail: malgorzata.bielecka2019@gmail.com

Profesjonalizacja polskiej służby cywilnej po akcesji do Unii Europejskiej

Professionalization of the Polish Civil Service after accession to the European Union

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_03mb

Streszczenie

W artykule podjęto rozważania dotyczące europeizacji polskiej służby cywilnej po akcesji do Unii Europejskiej. Autorka stara się wykazać, że wraz akcesją Polski w struktury europejskie służba cywilna przejęła wiele zasad i wartości z poziomu europejskiego. Wartości owe w postaci hard law, jak i soft law wdrożono do krajowego porządku prawnego.

Słowa kluczowe: służba cywilna, europeizacja, integracja europejska

Abstract

The article examines the problems associated with the Europeanization of the Polish Civil Service after Poland's accession to the European Union. The author demonstrates that, following the accession of Poland to the European Union, Poland's Civil Service took over many rules and values from the European Union and incorporated them into the domestic legal order.

Keywords: Civil Service, Europeanization, European integration

Wprowadzenie

Od pewnego czasu w studiach europejskich dość intensywnie eksplorowane jest pojęcie europeizacji i zachodzące w związku z nią procesy społeczne, polityczne czy prawne. Przeobrażenia w poszczególnych obszarach objętych europeizacją są dość szerokie i budują nową jakość społeczną. Europeizacja polskiej służby cywilnej jest z jednej strony wynikiem integracji europejskiej, a z drugiej – przyjęcia standardów w zakresie prawa do dobrej administracji.

W tym celu Unia Europejska uchwaliła między innymi Europejski Kodeks Dobrej Administracji, w którym zapisała, że każde państwo członkowskie powinno zadbać o przyzwoitą bazę odpowiedzialną za funkcjonowanie administracji publicznej. Filarem nowoczesnego systemu administracji publicznej jest profesjonalna służba cywilna, zbudowana na zasadach profesjonalizmu, bezstronności, zaufania i skutecznego działania.

Zmiany wprowadzone w systemie służby cywilnej w Polsce są przejawem europeizacji norm i wartości, jak również odpowiedzią na zmieniające się konteksty i relacje na poziomie władza–obywatel. Zasadniczym celem badawczym niniejszego artykułu jest ukazanie roli i znaczenia europeizacji w procesie profesjonalizacji służby cywilnej. Ponadto autor stara się wykazać, na ile procesy europeizacji i integracja europejska zmieniły percepcję służby cywilnej.

W przedmiotowym tekście zakładam następującą hipotezę badawczą: europeizacja miała istotny wpływ na kreowanie i powstanie nowej formacji służby cywilnej. Zmiany zostały wymuszone przez odgórny transfer norm i wartości z poziomu ponadnarodowego na poziom narodowy, co w efekcie doprowadziło do powstania spójnej zgodnej z europejskimi standardami służby cywilnej w Polsce. Metodą badawczą, jaką zastosowano w artykule, jest analiza instytucjonalno-prawna, za pomocą której dokonano szerokiej eksploracji aktów prawnych kształtujących służbę publiczną zarówno na poziomie narodowym, jak i ponadnarodowym. Technika badawczą z kolei jest analiza dokumentów normatywnych oraz licznych opracowań i raportów tworzonych przez instytucje publiczne.

Europeizacja – kontekst pojęciowy

W dyskusjach na temat fenomenu zjawiska, jakim jest europeizacja, taksonomia aparatu pojęciowego nie jest jednolita, jego systematyka, a niekiedy jej brak, pozostawia wiele do życzenia¹. Analiza opracowań naukowych poświęconych procesowi europeizacji pozwala przyjąć, iż jest to rozwijający się proces polegający na złożonej interakcyjności zmiennych, skutkujący zróżnicowanymi, współzależnymi, a nawet czasami sprzecznymi efektami.

Tak ogólna definicja europeizacji pozwala na jej zastosowanie do wielu dyscyplin naukowych². T. Flockhart definiuje europeizację również na dość ogólnym poziomie,

¹ Zob. K. Holzinger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, „Journal of European Public Policy” 2012, Vol. 19(2), s. 292.

² K. Dyson, *Introduction: EMU as integration, Europeanization and Convergence*, [w:] K. Dyson (red.), *European States And The Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford University Press, Nowy Jork 2002, s. 2–3.

twierdząc, że jest to dynamiczny wielopostaciowy proces dyfuzji, myśli, procedur i zwyczajów europejskich. Proces ten ma silne konotacje socjologiczne, czego wyrazem jest odwołanie w projekcie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej do początków cywilizacji europejskiej, jej kulturowego i religijnego oraz cywilizacyjnego, a także humanistycznego dziedzictwa Cesarstwa Rzymskiego³.

Niektórzy autorzy dokonują nawet periodyzacji europeizacji na przestrzeni wieków, w której ramach wyróżniają pięć okresów:

1. Przed 1450 rokiem – okres samorealizacji europejskiej.
2. Lata 1450–1700 – okres protoeuropeizacji.
3. Lata 1700–1919 – okres europeizacji incipientnej.
4. Od 1914 roku – okres współczesnej europeizacji dośrodkowej.
5. Po 1945 roku etap współczesnej europeizacji odśrodkowej⁴.

Tabela 1. Etapy europeizacji w ujęciu historycznym

Etapy	Czynniki				
	Struktura normatywno- -ideowa	Agenci ideowi	Proces ideowy	Inne istotne czynniki historyczno- -społeczne	Znaczące obszary wpływu
Przed 1450 – europejska samorealizacja	jedność chrześcijaństwa	Krzyżowcy, kupcy, inwazyjni muzułmanie i Tatarzy	dyfuzja zasobów, adaptacja, asymilacja	barbarzyńcy, Saraceni, Tatarzy	Rzym, Kościół chrześcijański
1450–1700 – okres protoeuropeizacji	cywilizacja, chrześcijaństwo	kupcy, wojownicy, żydowscy i muzułmańscy myśliciele	dyfuzja zasobów, adaptacja, asymilacja	Turcy, ludy niecywilizowane	superior i bezgraniczny Zachód
1700–1914 – europeizacja incipientna	racjonalność europejska oparta na zasadach administracyjno-organizacyjnych	administratorzy kolonialni, misjonarze, odkrywcy	kolonializm	barbarzyńcy, ludy kolonialne	świat cywilizowany

³ T. Flockhart, *Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48(4), s. 788–789.

⁴ K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 145.

Etapy	Czynniki				
	Struktura normatywno-ideowa	Agenci ideowi	Proces ideowy	Inne istotne czynniki historyczno-społeczne	Znaczące obszary wpływu
Od 1914 – współczesna europeizacja dośrodkowa	wilsonizm, antyimperializm, pronacjonalizm	amerykańscy decydenci polityczni i ich przedstawiciele w różnych instytucjach, w późniejszym okresie też europejscy decydenci polityczni	socjalizacja państwa, rozwój instytucjonalny	faszizm i przeszłość Europy, sowietyzm	
Od 1945 – współczesna europeizacja odśrodkowa	normatywna Europa promująca swój zestaw norm	europejscy decydenci polityczni w europejskich instytucjach oraz organizacjach międzynarodowych	socjalizacja państwa, ekspansja i integracja instytucjonalna, uczenie się	przeszłość Europy, brutalny nacjonalizm, sowietyzm, wojowniczy islamizm	kraje członkowskie, liberalne demokracje

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012 za: T. Flockhart, *Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48(4), s. 788–789.

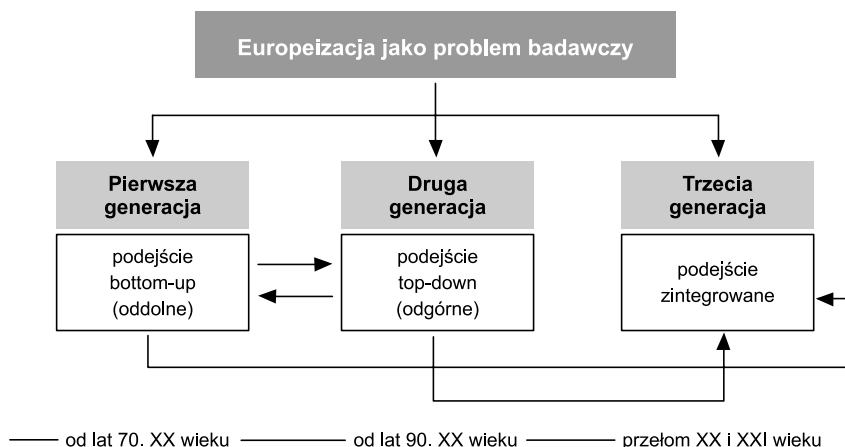
Współczesne pojęcie europeizacji coraz częściej odnosi się do samej Unii Europejskiej, a nie do Europy czy cywilizacji europejskiej. Można zatem zaryzykować tezę, że stanowi to pewne wypaczenie etymologii tego pojęcia, dlatego część autorów postuluje, aby rozgraniczyć europeizację i inne koncepcje Eu-izacji.

R. Ladrech traktuje europeizację jako „inkrementalny proces reorganizacji kierunków i kształtu polityki do takiego poziomu, że polityczno-gospodarcza dynamika Unii Europejskiej staje się poniekąd częścią logiki organizacyjnej krajowej polityki i jej decydentów”⁵. Biorąc pod uwagę systematykę filozoficzną, można wyróżnić trzy główne obszary badań europeizacji: ontologię, epistemologię i metodologię.

Ontologia europeizacji zajmuje się badaniem struktury i procesów europeizacji, epistemologia europeizacji rozpatruje sposób poznania tego zjawiska i analizuje, jaki jest przedmiot badań, jego relacje między teorią a praktyką. Najmniej rozwinięta jest metodologia europeizacji, która wypracowuje systematyczne procedury poznawania procesu

⁵ Zob. R. Ladrech, *Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for Analysis*, „Party Politics” 1999, Vol. 8(4), s. 71.

europelizacji i instrumenty doskonalenia badawczego w tym zakresie⁶. Analizując dostępną literaturę polskojęzyczną i obcojęzyczną, dochodzimy do wniosku, iż do procesu europeizacji można zastosować trzy zasadnicze podejścia badawcze (rys. 1).



Rysunek 1. Europeizacja jako problem badawczy

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 151.

Pierwsze z nich to podejście oddolne, zapoczątkowane w latach 70. XX wieku⁷. Opiera się ono na grupach interesu i sieciach powiązań, które są środkiem, za którego pośrednictwem preferencje poszczególnych grup oddolnych są uwzględniane na poziomie Unii Europejskiej, wpływając na rozwój struktur politycznych⁸. Podejście to określane jest jako indukcyjne lub stopniowane z sekwencyjnym modelem przechodzenia od państwa przez międzynarodową organizację do wykreowania centrum⁹.

Drugie podejście traktuje europeizację jako czynnik eksplanacyjny dla zmian zachodzących na poziomie państw członkowskich. Zgodnie z założeniami tego podejścia Unię Europejską uznaje się za odrębny system polityczny¹⁰.

W podejściu tym następuje przesunięcie suwerenności państwowej ze zdecentralizowanego systemu, w którym główną rolę pełnią państwa narodowe oddziałujące na Unię Europejską w ramach relacji bilateralnych i multilateralnych, w kierunku supra- i subnarodowej

⁶ S. Bulmer, C.M. Radaelli, *The Europeanisation of National Policy?*, *Queen's Papers on Europeanisation*, „Public Administration” 2005, No. 4, s. 23–25; H. Grabbe, *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy” 2001, Vol. 8(6), s. 1013–1031.

⁷ Czasami nazywane jest podejściem demokratycznym.

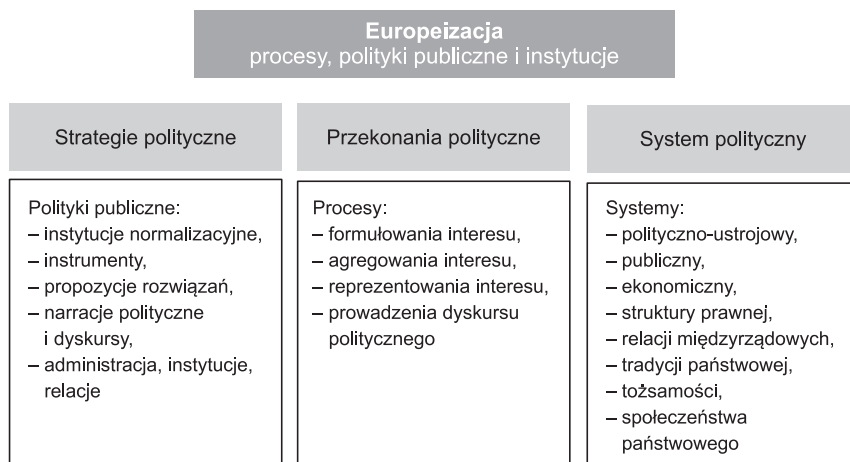
⁸ Zob. K.E. Howell, *Developing Conceptualisations of Europeanisation: A Study of Financial Services*, „Politics” 2004, Vol. 24(1), s. 21; idem, *Europeanisation, policy transfer, convergence and lesson-drawing: Case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation” 2005, Vol. 6(1), s. 52–53.

⁹ Zob. J. Caporaso, *The Three World of Regional Theory*, [w:] P. Graziano, M.P. Vink, *Europeanization New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2007, s. 24–26.

¹⁰ Zob. J. Czaputowicz, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 5.

społeczności, która osiągnęła pewną zdolność organizacyjną oraz samoregulacji, co wiąże się z instytucjonalizacją systemu podejmowania decyzji¹¹.

Ważnym i zarazem istotnym efektem europeizacji jest zmiana strukturalna¹² krajowej polityki w trzech wymiarach: krajowych przekonaniach politycznych, krajowej strategii politycznej oraz krajowego systemu politycznego¹³.



Rysunek 2. Krajowe efekty europeizacji typu top-down

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 153.

Duży wpływ na uwarunkowania związane z podejściem ogólnym miał W. Sandholtz, według którego system instytucjonalny Unii Europejskiej może wpływać na państwa członkowskie w trzech wymiarach:

- przez ustanowienie autonomicznych instytucji unijnych, które mogą stosować własne niezależne instrumenty,
- poprzez kreowanie możliwości wyboru dla krajowych podmiotów sojuszników i aren działania¹⁴,

¹¹ B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, wyzwania, agenda badawcza*, [w:] B. Nowak, R. Riedel (red.), *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja, Europeizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 214.

¹² J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005, s. 206–208.

¹³ Zob. M. Cowles, J. Caporaso, T. Risse, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca 2001, s. 45–49; R. Wong, *The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy?*, [w:] Ch. Hill, M. Smith (red.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 134, 145–146.

¹⁴ Same instytucje unijne mogą być w tym przypadku inicjatorami.

– przez nakłanianie do zmian w krajowych politykach i instytucjach, których wcześniej nie zakładały państwa unijne¹⁵.

W literaturze można znaleźć krytykę podejścia oddolnego, jakiej poddał ją W. Sandholtz. Wykazał on wiele niespójności konceptualnych, promował podejście właśnie odgórne, przychylając się jednocześnie do analizy i eksploracji procesu decyzyjnego Unii Europejskiej zgodnie z teorią sieciową¹⁶.

Obecnie trwająca trzecia fala badań nad europeizacją stanowi pewną próbę holistycznej koncepcji, zarówno deskrypcji, jak i eksplikacji, zakładającej wzajemne powiązanie tych procesów, a ponadto łączącej dotychczasowe podejścia oddolne i odgórne. W doktrynie podejmującej ten nurt badawczy pojawia się pojęcie „ciągłe wirującej wielopoziomowej spirali oddolnych i odgórnych procesów interakcji między unijnym a krajowym poziomem rządzenia”¹⁷.

Narzędziami europeizacji są instrumenty twarde, a więc wdrażane prawodawstwo, a także miękkie, do których zaliczyć można: otwartą metodę koordynacji, benchmarking, dobre praktyki, a także wymianę profesjonalistów. Metody te skutkują powstaniem efektu naśladownictwa¹⁸, któremu w procesie europeizacji nadaje się bardzo duże znaczenie¹⁹. Reasumując, pojęcie europeizacji jest bardzo pojemne, na co wskazują powyższe podejścia badawcze. Ponadto operacjonalizacja europeizacji również nie jest jednolita. Wreszcie przy jej badaniu stosuje się liczne podejścia badawcze oparte na podejściu instytucjonalnym, w tym różnych jego ujęciach (racjonalistyczny, historyczny, konstruktywizm, normatywny, szkoła racjonalnego wyboru, szkoła stanfordzka²⁰, instytucjonalizm refleksyjno-historyczny oraz instytucjonalizm neoliberalny)²¹.

Integracja europejska a polska służba cywilna

Na przełomie 1989 i 1990 roku w wyniku przemian ustrojowych, politycznych i społecznych doszło do ukształtowania nowego systemu politycznego i gospodarczego. Od samego początku procesy europeizacji miały charakter miękkiej. Były stosowane przede wszystkim środki perswazyjne. W późniejszym okresie europeizacja była wdrażana częściowo już za pomocą metod twardych, a więc dostosowania prawa. Unia Europejska miała dominującą rolę, a państwa członkowskie, chcąc uzyskać członkostwo, musiały dostosowywać się do standardów europejskich. T.G. Grosse uważa, że proces akcesyjny

¹⁵ W. Sandholtz, *Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1996, Vol. 34(3), s. 427.

¹⁶ Należy zauważyć, że teoria sieciowa w przypadku Unii Europejskiej nie jest całkowicie spójna.

¹⁷ Zob. B. Nowak, R. Riedel, op. cit., s. 215; K. Wach, op. cit., s. 160.

¹⁸ Zob. więcej: K. Waltz, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 13.

¹⁹ K.E. Howell, *Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies*, <http://aei.pitt.edu/1720/1/Howell.pdf> [dostęp: 12.01.2021].

²⁰ Tak zwany instytucjonalizm socjologiczny.

²¹ Zob. J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 114–120.

polegał na faktycznym zastąpieniu w wielu segmentach spraw publicznych systemu komunistycznego przez instytucje europejskie²².

Nawet najwięksi rzecznicy poszerzenia, na przykład Niemcy, kierowali się w swym postępowaniu nie tylko wartościami liberalnymi, lecz także ewidentnymi procesami ekonomicznymi i geopolitycznymi. Z kolei można założyć, że były to interesy obopólne i znaczenie tego faktu doceniano w Polsce. Jeżeli chodzi o nasze państwo, to podkreślano, że członkostwo w Unii Europejskiej przyniesie niezmiernie korzyści ekonomiczne, zwiększone bezpieczeństwo, a także poprawi względy geopolityczne. Procesy transformacyjne miały również spowodować napływ zachodnioeuropejskiego kapitału i technologii.

W integracji z Unią Europejską widziano remedium na wszelkie bolączki Polski. Widoczna była kruchość instytucji demokratycznych, które łatwo poddawały się procesom europeizacji, choć nie bez problemów. W szczególności w tym okresie umacniano zdolność instytucjonalną administracji, aby mogła przyjmować dorobek prawa unijnego, co miało poprawić efekt odgórną europeizacji. W wielu przypadkach oznaczało to jednak centralizację i hierarchiczny sposób działania. W rezultacie Polska dobrze radziła sobie z implementacją prawa unijnego. Przykładem implementacji prawa unijnego były sprawy związane z rozwiązaniami normatywnymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, tworzenia skutecznego systemu prawnego mającego na celu absorpcję środków unijnych²³, ujednoczenia przepisów związanych z polepszeniem działania polskiej administracji²⁴ czy sprawy dotyczące ochrony środowiska polegające na wprowadzeniu regulacji odnośnie ocen oddziaływania na środowisko bądź tworzenia obszarów NATURA 2000. Gorzej radzono sobie z aktywnym uczestnictwem w tak zwanych oddolnych procesach europeizacji.

Przełom XX i XXI wieku obfitował w zmiany cywilizacyjne, strukturalne, społeczne, gospodarcze, na politycznych kończąc. Wśród badaczy poruszających kwestie europejskie podejmowane są dyskusje nad owymi zmianami. W sferze dyskursu pojawiały się kwestie dotyczące roli i znaczenia kapitału społecznego, instytucji państwa, Unii Europejskiej, zmian w sferze prawnej i politycznej, a także w szczególności polityk publicznych realizowanych przez Wspólnotę.

Okres ten charakteryzuje się głębokimi i zasadniczymi reformami ustrojowymi, jakie dokonały się w Unii Europejskiej. Pod wpływem transformacji społeczno-gospodarczej w niektórych państwach członkowskich zaczęto szukać nowych metod zarządzania dla polityk publicznych. Idea *good governance*, koncentrująca się na zarządzaniu politykami publicznymi, wiąże się z powstaniem Białej księgi European Governance. Według niej dobre rządzenie jest oparte na pięciu zasadach wdrażanych na wszystkich poziomach zarządzania, w szczególności globalnym, europejskim, krajowym, regionalnym, lokalnym. Zasady te to otwartość poprzez aktywną komunikację w dostępnym i zrozumiałym powszechnie sposób, partycypacja, czyli szerokie współuczestniczenie na wszystkich

²² T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012, s. 23.

²³ Wprowadzenie wzorowanej na Rozporządzeniu Rady UE i Komisji 1083/2006 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658.

²⁴ W szczególności chodzi o wdrażanie przepisów o służbie cywilnej, wzorowanej na regulacjach pochodzących z krajów Unii Europejskiej, wdrażanie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej czy innych.

etapach prowadzenia polityki, rozliczalność, w której chodzi o przejrzystość prowadzonej polityki, efektywność, która koncentruje się wokół oceny przyszłego wpływu na bazie wcześniejszych doświadczeń we wdrażaniu poszczególnych polityk oraz spójności oznaczającej, iż realizowane polityki powinny być spójne i zrozumiałe, a waga tej kwestii wzrasta wraz z rozszerzeniem pola podejmowanych aktywności poszczególnych władz (w tym regionalnych i lokalnych) w realizacji polityk publicznych²⁵.

Kwestie związane z dobrym rządzeniem zostały rozszerzone w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjętym w 2001 roku oraz inicjatywie *Better Regulation*²⁶ zapoczątkowanej w 2002 roku. Zasady dobrego rządzenia były szczególnie widoczne od 2004 roku, kiedy akces do Unii Europejskiej uzyskało dziesięć nowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, czy przy późniejszym rozszerzeniu w 2007 roku o Bułgarię i Rumunię²⁷.

Akces zwiększył otwartość tych państw na przyjmowanie wzorców płynących z Unii Europejskiej, a implementacja prawa unijnego, licznych rozwiązań organizacyjno-administracyjnych była warunkiem akcesji oraz skutecznego wypełniania kryteriów członkostwa, co wynika z zasady warunkowości, lojalności, subsydiarności i proporcjonalności. Prawo administracyjne, jak i modele wykonywania władzy publicznej od dawna stanowiły domenę państwa. Wraz z pojawieniem się sądownictwa ponadnarodowego oraz międzynarodowego systemu władztwa zaczęto tworzyć wspólne prawodawstwo w niektórych dziedzinach zarezerwowanych do tej pory dla państwa²⁸.

Co prawda, Unia Europejska, kontynuatorka Wspólnot Europejskich, jest oparta na zasadzie autonomii administracji narodowych, odpowiedzialnych za wdrażanie prawa unijnego, wymaga jednak, aby struktury administracyjne w poszczególnych państwach członkowskich cechowały się pewnymi wspólnymi wartościami²⁹. Wszystko to wpływa na wydajność i sprawność administracji, co z kolei przejawia się w funkcjonowaniu poszczególnych państw, a w konsekwencji ugrupowania, jakim jest Unia Europejska. Brak sprawnej administracji z łatwością powoduje, że dane państwo może zostać zepchnięte na margines decyzyjny, a także do roli biernego obserwatora powstających i realizowanych polityk publicznych³⁰. W konsekwencji sytuacja taka mogłaby również wpłynąć na państwo, które ponosiłoby tylko i wyłącznie same koszty integracji europejskiej. Brak sprawnej administracji mogłoby się przyczynić do braku realnego wpływu na kształt

²⁵ *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008. Zob. też: N. Drejewska, *Good governance w polskiej polityce regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 83, s. 48–48.

²⁶ W dokumencie tym chodzi o lepsze stanowienie prawa.

²⁷ W bardziej ogólnym wymiarze odniesienia do tej tematyki można odnaleźć także w strategii lizbońskiej przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w 2000 roku czy w czwartym raporcie kohezyjnym przyjętym przez Komisję Europejską w 2006 roku.

²⁸ C. Nizzo, *National public administrations and European Integration*, Sigma, Paryż 1999, s. 2.

²⁹ G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006.

³⁰ Zob. więcej: M. Zawicki, *Wprowadzenie do polityki publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.

UE i jej przyszłość³¹. Mimo że Unia Europejska nie posiada uprawnień regulacyjnych w dziedzinie służby cywilnej poszczególnych państw członkowskich, to w istocie może za pomocą różnych mechanizmów wpływać na nie. W szczególności służą do tego takie instrumenty, jak Multi-level Government. Samo pojęcie *governance* jest tłumaczone jako zarządzanie lub zarządzanie publiczne. Z kolei termin *zarządzanie* jest dość mocno osadzony w naukach ekonomicznych. Z czasem znalazł swoje zastosowanie także w naukach politycznych, aby trafić do studiów europejskich³². Podkreśla to w swoich pracach J. Ruzkowski. Co prawda, zdarzają się inne podejścia to tego terminu i inne jego tłumaczenia, na przykład *rządzenie* lub *urządzenie*. Wydaje się jednak, że na potrzeby studiów europejskich takie zaklasyfikowanie pojęcia *governance* nie jest uzasadnione. *Governance* charakteryzuje się nowoczesnym ujęciem politycznego procesu decyzyjnego³³.

Terminu tego używa się zatem do określania nowej metody rządzenia³⁴. Analizując literaturę, można jednak dojść do wniosku, że nie ma zgody co do znaczenia terminu *nowe metody zarządzania*. Liczne kontrowersje, jakie wynikają z definiowania tego pojęcia, powodują, że *nowe metody zarządzania* są pojęciem wyczerpującym wiele istotnych elementów, których łączne zdefiniowanie wydaje się nie do końca możliwe³⁵. Zarządzanie to zdaniem U. Diedrichsa „ciągly proces polityczny wyznaczający społeczeństwu jasne cele, a także interweniowanie w razie potrzeby, aby wspomóc realizację tych celów”³⁶. Na zarządzanie można zatem spojrzeć poprzez różnego rodzaju optyki zarówno politologiczne, jak i innych nauk. Każde definiowanie tego pojęcia może wprowadzić pewien chaos i nowy paradygmat, co powoduje, że pojęcie to zmienia swoje znaczenie. Jak wspomina J. Ruzkowski, zarządzanie znalazło swoje miejsce także w opisie funkcjonowania Unii Europejskiej³⁷. Chodzi w nim o zarządzanie ponad granicami państw członkowskich³⁸.

Sumując, należy przyjąć że tak zwane nowe metody zarządzania to te cechy procesu decyzyjnego i zarazem implementacyjnego, które zawierają elementy innowacyjne i nie wchodzą w skład żadnej ze struktur instytucjonalnych danej polityki³⁹. Z *governance* wiąże się pojęcie *Multi-level Governance*. MLG to pewna idea, która wskazuje na sposób podejmowania wiążących decyzji w Unii Europejskiej w oparciu o gęstą sieć publicznych

³¹ C. Nizzo, op. cit., s. 5.

³² R. Mayntz, *From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies*, International Summer Academy „From Government to Governance: The Case of Integrated Product Policy”, September 7–11, Wuerzburg 2003.

³³ Por. J. Kolarska-Bonińska (red.), *Nowe metody zarządzania w Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 16.

³⁴ J. Ruzkowski, *Multi-level Governance. Paradygmat teoretyczny*, [w:] J. Ruzkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013, s. 8.

³⁵ U. Diedrichs, *Metody zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:] J. Kolarska-Bonińska (red.), *Nowe metody zarządzania w Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 13.

³⁶ Ibidem, s. 15.

³⁷ J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

³⁸ *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, Dz.Urz. UE 2009/C 211/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:PL:PDF> [dostęp: 10.02.2021].

³⁹ U. Diedrichs, op. cit., s. 29.

i prywatnych aktorów, którzy działają i współpracują w układzie horyzontalnym i wertykalnym.

Sama debata o MLG jest obecna w szeroko rozumianym europejskim dyskursie od kilku lat i wywołana jest przeobrażeniami, jakie zaszły w zakresie prowadzenia polityki sektorowej i systemu decyzyjnego Unii Europejskiej. W. Wallace podaje, iż MLG nie jest zestawem instytucji podobnych do rządu, ale pewnego typu ideą, pojęciem abstrakcyjnym odnoszącym się do sieci państwowych i niepaństwowych aktorów współpracujących ze sobą, aby osiągnąć to, czego państwa członkowskie ze względu na postępy integracji nie są w stanie przyjąć na drodze międzyrządowych negocjacji⁴⁰.

R. Duda, powołując się na P. Schmittera, podaje, że MLG można zdefiniować jako pewien układ aranżowany w celu podejmowania prawnie wiążących decyzji, który angażuje wielość z jednej strony politycznie niezależnych, ale z drugiej strony współzależnych aktorów zarówno prywatnych, jak i publicznych. W oparciu o mniej lub bardziej ciągły system negocjacji/deliberacji i implementacji, operuje na różnych poziomach terytorialnej agregacji, które nie wyznaczają wyłącznych politycznych funkcji i nad którymi nie można ustanowić żadnej formy hierarchii politycznej władzy⁴¹.

W doktrynie dotyczącej studiów europejskich spotkać można wiele innych definicji⁴². Mają one jednak wspólne cechy, które świadczą o tym, że: MLG skupia uwagę na systemie zarządzania Unią Europejską, który obejmuje ponadnarodowe, narodowe, subnarodowe i regionalne płaszczyzny oraz aktorów państwowych i niepaństwowych, ponadto MLG przykłada dużą wagę do negocjacji oraz różnych form współpracy między poszczególnymi aktorami tego procesu, zwraca uwagę na rolę partnerów społecznych, w szczególności eksponując zasadę partnerstwa, ponadto system wielopoziomowego zarządzania nie tworzy żadnych prawnych ram współpracy pomiędzy poszczególnymi szczeblami zarządzania⁴³. Reasumując, MLG zakłada istnienie wielopoziomowych sieci współpracy w ramach Unii Europejskiej.

Multi-level Governance można podzielić sektorowo ze względu na realizowane przez Unię Europejską polityki sektorowe⁴⁴. Podział ten wynika również z tego, że w działalność Unii Europejskiej angażują się różni aktorzy zarówno na poziomie ponadnarodowym, narodowym, subnarodowym, jak i regionalnym czy lokalnym. MLG to nowoczesny paradygmat zarządzania Unią Europejską. Ma ono bezpośredni styk z procesami europeizacji, które w wyniku sprawowania odpowiedniego władztwa na różnych poziomach wpływają

⁴⁰ Zob. M. Wallace, *Less than a federation, more than a regime; The Community as a political system*, [w:] H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 20–59.

⁴¹ R. Duda, *Multi-Level Governance – MLG. Nowy sposób zarządzania Unią Europejską w obliczu procesów integracji i regionalizacji*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2013, s. 72.

⁴² H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2001; I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004; S. Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2010.

⁴³ R. Duda, op. cit., s. 134.

⁴⁴ M. Poboży (red.), *Polityki sektorowe Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2010.

bezpośrednio bądź pośrednio na zmiany dokonujące się w państwach członkowskich. W tym kontekście należy przyjąć, że MLG oraz procesy europeizacji administracji publicznej stały się faktem. Wpływają one na ustawodawstwo Unii Europejskiej oraz wdrażanie polityk publicznych, formalną współpracę urzędników administracji publicznej, co przyczynia się do powstawania odpowiedniej kultury organizacyjnej (administracyjnej), orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także do tworzenia odpowiednich sieci współpracy⁴⁵. Wyrazem europeizacji jest zapis traktatowy mówiący o tym, że zasada swobodnego przepływu nie obejmuje zatrudnienia w służbie cywilnej.

W celu przeciwdziałania różnicom interpretacyjnym w poszczególnych krajach członkowskich w odniesieniu do zakresu podmiotowego administracji publicznej Europejski Trybunał Sprawiedliwości zdefiniował jej rozumienie na poziomie wspólnotowym. Należy jednak wskazać, iż interpretacja Trybunału ma charakter zawężający⁴⁶.

Zgodnie z jego orzecznictwem zasada swobodnego przepływu osób może być ograniczona tylko do tych stanowisk, na których wykonuje się pośrednio lub bezpośrednio zadania powierzone przez prawo publiczne i strzeże interesu państwa lub innych instytucji prawa publicznego⁴⁷. Realizacja tych zadań zakłada bowiem szczególny związek pomiędzy osobami zajmującymi stanowiska publiczne a państwem, jak również wzajemność ich szczególnych praw i obowiązków tworzących podstawę dla ustanowienia wymogu posiadania obywatelstwa⁴⁸.

W sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Luksemburgowi⁴⁹, dotyczącej odwoływania się przez Luksemburg do przepisu Konstytucji, stanowiącego, iż wyłącznie obywatele luksemburscy mogą być zatrudniani na stanowiskach cywilnych i wojskowych, Europejski Trybunał Sprawiedliwości zarzucił Luksemburgowi naruszenie przepisów w sprawie swobodnego przepływu osób na terytorium Unii Europejskiej⁵⁰.

Luksemburg wyłączył co do zasady możliwość zatrudniania nieobywateli na stanowiskach urzędników służby cywilnej i pracowników publicznych w sektorach: badań naukowych, edukacji, zdrowia, wewnętrznego transportu, poczty i telekomunikacji oraz usług w zakresie dystrybucji wody, gazu i elektryczności. Ograniczenie to miało charakter generalny i nie różnicowało tych stanowisk ze względu na zakres i rodzaj zadań czy szczebel w hierarchii. Jego uzasadnienie opierało się na założeniu, iż wymóg obywatelstwa dotyczy wszelkich stanowisk, na których wykonuje się zadania dla państwa lub dla władz publicznych, w tym także stanowisk wykonawczych, technicznych czy obsługowych⁵¹.

⁴⁵ D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych, tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Instytut Europejski, Łódź 2003, s. 78–79.

⁴⁶ Ibidem, s. 57.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ EuGH, Urteil v. 2.7.1996, RS C-473/93, Sig. 1996, 3207 – Kommission der EG/Grossherzogtum Luxemburg, pkt 2.

⁴⁹ Commission v. Luxembourg, C-473/93.

⁵⁰ AN, *Normatywna i pozanormatywna implementacja wartości służby cywilnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2011, s. 40.

⁵¹ EuGH, Urteil v. 2.7.1996, RS C-473/93, Sig. 1996, 3207 – Kommission der EG/Grossherzogtum Luxemburg, pkt 25.

W szczególności jeśli chodzi o nauczycieli, podkreślano, iż warunek obywatelstwa łączy się z sytuacją demograficzną kraju oraz z koniecznością zapewnienia przekazywania uczniom wartości narodowych i tradycyjnych. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie podzielił tej argumentacji w odniesieniu do określonych kategorii nauczycieli, w tym nauczycieli szkół ponadpodstawowych i lektorów języków obcych.

Stwierdził bowiem, iż edukacja dotycząca wyrabiania poczucia tożsamości narodowej uczniów następuje dzięki jednolitym standardom naboru, w tym szkolenia, doświadczenia i znajomości języka przez nauczycieli⁵². Podstawowym, potwierdzonym przez Trybunał zarzutem Komisji wobec Luksemburga było to, iż wyłączył on z zasady dostępność całych obszarów (sektorów) zawodowych dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej⁵³.

Tymczasem, o ile niewątpliwie wybrane stanowiska mogą podlegać warunkowi posiadania obywatelstwa, o tyle nie usprawiedliwia to wprowadzenia generalnego zakazu dla nieobywateli w tym zakresie⁵⁴. Należy stwierdzić, iż przykład Luksemburga trafnie obrazuje kierunek orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jeśli chodzi o rozumienie pojęcia administracji publicznej w kontekście swobodnego przepływu osób – obywateli Unii Europejskiej⁵⁵.

Należy wskazać, że w polskim ustawodawstwie, w Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵⁶ po raz pierwszy w historii obowiązujących pragmatyk służbowych wprowadzono możliwość ubiegania się o stanowisko w służbie cywilnej przez obywateli Unii Europejskiej oraz przez inne osoby, które na mocy umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego mają prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷. Inicjatywę w tym zakresie ma mieć dyrektor generalny, który ma decydować, za zgodą Szefa Służby Cywilnej, o jakie stanowiska w jego urządzie, na których wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej.

Oprócz powyższego obostrzenia dotyczącego rodzaju wykonywanych zadań kandydat na stanowisko w służbie cywilnej powinien posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną stosownym dokumentem urzędowym, wymienionym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów⁵⁸. Wydaje się, że wspomniany przepis będzie miał wąskie i raczej sporadyczne zastosowanie w polskiej służbie cywilnej, do której należą funkcjonariusze administracji rządowej z definicji wykonujący zadania państwa sensu stricto, a nie na przykład nauczyciele, lekarze czy naukowcy, jak może to mieć miejsce w innych systemach⁵⁹.

⁵² Ibidem, pkt 35.

⁵³ AN, *Normatywna...*, op. cit., s. 40.

⁵⁴ EuGH, Urteil v. 2.7.1996, RS C-473/93, Sig. 1996, 3207 – Kommission der EG/Grossherzogtum Luxemburg, pkt 47.

⁵⁵ AN, *Normatywna...*, op. cit., s. 40–43.

⁵⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505.

⁵⁷ Zob. J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006, s. 181 i nast.

⁵⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, op. cit., art. 5.

⁵⁹ AN, *Normatywna...*, op. cit., s. 40–43.

Niemniej jednak na podkreślenie zasługuje fakt dostosowania przepisów do ustawodawstwa wspólnotowego w tym zakresie i każdorazowe zindywidualizowanie decyzji o dopuszczeniu cudzoziemca do służby cywilnej zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

W praktyce w tak zwanych starych państwach członkowskich Unii Europejskiej od 60 do 90 procent stanowisk pracy w służbie publicznej jest otwartych dla obywateli innych państw członkowskich, co oznacza, że tylko od 10 do 40 procent stanowisk jest zarezerwowanych dla obywateli danego państwa⁶⁰. Ze względu na wspomniany wąski zakres podmiotowy trudno jednak odnosić te wielkości do sytuacji w polskiej służbie cywilnej.

Trybunał Sprawiedliwości w ramach swojego orzecznictwa ustanawia także europejskie standardy prawa administracyjnego, w tym służby cywilnej, stanowiące tak zwane niesformalizowane *acquis communautaire*. Opierając się na dotychczasowym dorobku i orzecznictwie narodowych sądów administracyjnych, definiuje i redefiniuje go w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, w tym poprzez interpretację prawa wspólnotowego w odpowiedzi na zapytania sądów narodowych w konkretnych sprawach⁶¹.

W konsekwencji, stosując prawo narodowe i ponadnarodowe, właściwe instytucje narodowe sukcesywnie zaczynają wdrażać jednakowe standardy⁶². W tym kontekście proces europeizacji staje się procesem o charakterze top-down. Wartości i normy są dystrybuowane ze szczybla ponadnarodowego na poziom narodowy. Jest to swoistego rodzaju europeizacja góra-dół.

Polska, jako państwo członkowskie, przyjmuje odpowiednie wartości i normy oraz stara się je implementować do polskiego systemu prawnego czy polityki. Takimi wartościami, które w ramach europeizacji Polska wprowadziła do polskich regulacji z zakresu służby cywilnej, są: zawodowy charakter służby, otwartość, przejrzystość, odpowiedzialność, wydajność czy też efektywność.

Służba cywilna w Polsce stała się zawodowa, co oznaczało nic innego, jak działanie na podstawie i w granicach prawa, ponadto samo przestrzeganie prawa przez urzędników służby cywilnej. Z zasadą zawodowości wiążą się także inne zasady, takie jak neutralność, jasne określenie praw i obowiązków, godna i jawna płaca. Ponadto równie istotne jest usankcjonowanie odpowiedzialności urzędnika służby cywilnej⁶³.

W sukurs regulacji o służbie cywilnej wprowadzono przepisy dotyczące Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Jego postanowienia pojawiły się w licznych zaleceniach i wytycznych. Ów proces europeizacji administracji został zauważony i otrzymał nazwę tworzenia się europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Owe wytyczne i zalecenia są tak zwanymi aktami nieustawodawczymi albo inaczej *soft law*. Ich wdrażanie jest typowym przykładem zachodzących procesów europeiza-

⁶⁰ *European Principles for Public Administration*, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, SIGMA-OECD, Paryż 1998, s. 23.

⁶¹ AN, *Normatywna...*, op. cit., s. 40–43.

⁶² *European Principles for Public Administration*, op. cit., s. 17.

⁶³ D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil services in the Europe of fifteen. Trends and new developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001, s. 248.

cyjnych⁶⁴. Tworzenie europejskiej przestrzeni administracyjnej ma wskazać, że administracje 28 państw członkowskich wdrażają ogólne wspólne standardy z zakresu dobrej administracji.

I. Lipowicz w kontekście europeizacji służby cywilnej jako przykłady podaje: powstanie nowego organu, jakim jest Europejski Inspektor Danych Osobowych i wymóg dostosowania polskiej administracji do standardów europejskich. I. Lipowicz twierdzi, że jest to przykład wymuszonej europeizacji. Przykłady miękkiej europeizacji to jej zdaniem realizacja licznych projektów twinningowych, powołanie Urzędu Antymonopolowego, powołanie superregulatora z zakresu telekomunikacji czy budowa silnych sieciowych agencji ulokowanych w polskich strukturach administracji⁶⁵, wprowadzenie systemu koordynacji polityk publicznych na różnych szczeblach administracji, w tym w ramach służby cywilnej⁶⁶. Służba cywilna ulega przeobrażeniom. Nie dzieje się to w próżni, bowiem czerpie ona z licznych rozwiązań europejskich.

W tym kontekście można mówić o transferze kompetencji z poziomu Unii Europejskiej na obszar Polski i odwrotnie. Oczywiście europeizacja nie rozwiązuje wszystkich problemów służby cywilnej czy szerzej administracji publicznej. Mimo tego jest ona pewnego rodzaju zwornikiem, w wyniku którego w ramach procesu socjalizacji służba cywilna zaczyna uczyć się od swoich innych odpowiedników narodowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Proces europeizacji ma niewątpliwy wpływ na struktury, procedury, i regulacje służby cywilnej w Polsce. W wyniku wdrażania *acquis communautaire* Unia Europejska mogła weryfikować zdolność polskiego systemu administracji publicznej do efektywnego działania w warunkach akcesji. W związku z tym chodziło również o transfer pewnych ogólnych wartości z poziomu ponadnarodowego na poziom krajowy. W tym kontekście zażądano na przykład utworzenia specjalnych organów i struktur, których celem było wprowadzenie skutecznego przepływu informacji w ramach służby cywilnej. W wyniku procesów europeizacji doszło do swoistej interferencji porządków prawnych UE i krajowych państw członkowskich. Spowodowało to fuzję administracji krajowej, w tym polskiej służby cywilnej i unijnej.

Przeprowadzone reformy nie zawsze były realizowane w duchu standardów europejskich, dlatego służba cywilna wymaga ciągłego monitorowania i nowych postępujących

⁶⁴ A. Pacześniak, *Europeizacja polskich partii politycznych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2014, s. 15.

⁶⁵ I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, z. 1, s. 7–12.

⁶⁶ J. Jakubek-Lalik, *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2014, s. 252 i nast. Zob. więcej: R.K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, vol. XVIII, nr 1, s. 51 i nast.

reform, zwłaszcza że jest ona tworem bardzo dynamicznym. O ile kiedyś spoczywały na niej określone zadania, to z czasem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej zagadnienia administracyjno-prawne uległy poszerzeniu, zwłaszcza jeśli chodzi o prowadzenie polityk publicznych, których status posiada desygnat administracyjno-politologiczny.

Bibliografia

AN, *Normatywna i pozanormatywna implementacja wartości służby cywilnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2011.

Bache I., Flinders M. (red.), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004.

Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, Dz.Urz. UE 2009/C 211/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:C:2009:211:0001:0027:PL:PDF> [dostęp: 10.02.2021].

Boć J., *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2006.

Bossaert D., Demmke Ch., Nomden K., Polet R., *Civil services in the Europe of fifteen. Trends and new developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.

Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych, tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Instytut Europejski, Łódź 2003.

Bulmer S., Radaelli C.M., *The Europeanisation of National Policy?*, *Queen's Papers on Europeanisation*, „Public Administration” 2005, No. 4.

Caporaso J., *The Three World of Regional Theory*, [w:] P. Graziano, M.P. Vink, *Europeanization New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2007.

Commission v. Luxembourg, C-473/93.

Cowles M., Caporaso J., Risse T., *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca 2001.

Czaputowicz J., *Suverenność państwa w Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Diedrichs U., *Metody zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:] J. Kolarska-Bonińska (red.), *Nowe metody zarządzania w Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Drejewska N., *Good governance w polskiej polityce regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 83.

Duda R., *Multi-Level Governance – MLG. Nowy sposób zarządzania Unią Europejską w obliczu procesów integracji i regionalizacji*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2013.

Dyson K., *Introduction: EMU as integration, Europeanization and Convergence*, [w:] K. Dyson (red.), *European States And The Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford University Press, Nowy Jork 2002.

EuGH, Urteil v. 2.7.1996, RS C-473/93, Sig. 1996, 3207 – Kommission der EG/Grossherzogtum Luxemburg.

European Principles for Public Administration, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, SIGMA-OECD, Paryż 1998.

Flockhart T., *Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48(4).

Grabbe H., *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy” 2001, Vol. 8(6).

Grosse T.G., *W objęciach europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012.

Holzinger K., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, „Journal of European Public Policy” 2012, Vol. 19(2).

Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2001.

Howell K.E., *Developing Conceptualisations of Europeanisation: A Study of Financial Services*, „Politics” 2004, Vol. 24(1).

Howell K.E., *Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies*, <http://aei.pitt.edu/1720/1/Howell.pdf> [dostęp: 12.01.2021].

Howell K.E., *Europeanisation, policy transfer, convergence and lesson-drawing: Case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation” 2005, Vol. 6(1).

Jakubek-Lalik J., *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2014.

Kolarska-Bonińska J. (red.), *Nowe metody zarządzania w Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008.

Ladrech R., *Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for Analysis*, „Party Politics” 1999, Vol. 8(4).

Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, z. 1.

March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.

Mayntz R., *From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies*, International Summer Academy „From Government to Governance: The Case of Integrated Product Policy”, September 7–11, Wuerzburg 2003.

Nizzo C., *National public administrations and European Integration*, Sigma, Paryż 1999.

Nowak B., Riedel R., *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, wyzwania, agenda badawcza*, [w:] B. Nowak, R. Riedel (red.), *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja, Europeizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.

Pacześniak A., *Europeizacja polskich partii politycznych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2014.

Piattoni S., *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2010.

Poboży M. (red.), *Polityki sektorowe Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2010.

Ruszkowski J., *Multi-level Governance. Paradygmat teoretyczny*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006.

Sandholtz W., *Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1996, Vol. 34(3).

Schmitter P., *Democracy in Europe and Europe’s Democratization*, „Journal of Democracy” 2003, Vol. 17(4).

Tabaszewski R.K., *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, vol. XVIII, nr 1.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008, nr 227, poz. 1505.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658.

Wach K., *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.


Wallace H., Pollack M.A., Young A.R. (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Wallace M., *Less than a federation, more than a regime; The Community as a political system*, [w:] H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Waltz K., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006.

Wong R., *The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy?*, [w:] Ch. Hill, M. Smith (red.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Zawicki M., *Wprowadzenie do polityki publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.

Oktawia Ewa Braniewicz  <https://orcid.org/0000-0002-5453-0918>
Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
e-mail: obraniewicz@ahelodz.pl

Kompetencje naczelných organów kierowania obronnością Rzeczypospolitej Polskiej

Competences of the supreme defence control bodies of the Republic of Poland

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_04ob

Streszczenie

Prawa, obowiązki i funkcje poszczególnych organów państwa w zakresie bezpieczeństwa i obronności zależą od wielu uwarunkowań. W Polsce w procesie kreowania, budowania oraz kształtowania bezpieczeństwa, określanym narodowym, biorą udział liczne organy. Kluczowymi uczestnikami tego procesu są organy konstytucyjne, do których należą organy władzy wykonawczej – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, oraz organy władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw obrony narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych. Autorka przybliżyła kluczowe kompetencje naczelných organów kierowania obronnością RP.

Słowa kluczowe: obronność, Prezydent, Rada Ministrów, Polska, Konstytucja

Abstract

The rights, obligations and functions of individual state organs in the field of security and defence depend on many conditions. In Poland, many bodies participate in the process of creating, building and shaping national security. The key participants in this process are constitutional organs, which include – the Sejm of the Republic of Poland and the

executive organs – the President of the Republic of Poland, the Council of Ministers, the Prime Minister, the minister responsible for national defence and the minister responsible for internal affairs. The author introduces the key competences of the supreme defence management authorities in Poland.

Keywords: defence, President, Council of Ministers, Poland, Constitution

Prawa, obowiązki i funkcje poszczególnych organów państwa w zakresie bezpieczeństwa i obronności zależą od wielu uwarunkowań. Decydujące znaczenie w tym zakresie ma funkcjonujący w kraju system polityczny. Wpływa on na wykorzystywane instrumenty polityki oraz stosowane narzędzia i środki obrony narodowej¹. W Polsce w procesie kreowania, budowania oraz kształtowania bezpieczeństwa, określanym narodowym, bierze udział wiele organów. Kluczowymi uczestnikami tego procesu są organy konstytucyjne, do których należą organy władzy wykonawczej – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej², oraz organy władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej³, Rada Ministrów⁴, Prezes Rady Ministrów⁵, minister właściwy do spraw obrony narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jednym z głównych zadań organów konstytucyjnych jest sprawne przygotowywanie i przyjmowanie rozwiązań prawnych służących organizacji efektywnego bezpieczeństwa. Jego realizacja odbywa się w oparciu o oceny zjawisk i procesów zachodzących w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym państwa oraz o oceny potrzeb⁶.

Z punktu widzenia działania instytucji powoływanych przez państwo do zapewnienia jego bezpieczeństwa ogromne znaczenie przypisać można konstytucyjnej zasadzie praworządności wynikającej z artykułu 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Treść wskazanego przepisu stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”⁷. Problem prawnych podstaw działania państwa ma ogromne znaczenie, a dotyczy to wszystkich organów władzy publicznej. Jest to istotna kwestia, dotycząca także gwarancji swobód obywatelskich, ochrony jednostki przed omnipotencją państwa i jego aparatu. W państwie demokratycznym – w którym rządzi prawo – organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich

¹ Por. J. Karpowicz, *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2012, s. 61.

² Zob. art. 116, 231, 232 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ Ibidem, art. 126 ust. 1, art. 135, 141.

⁴ Ibidem, art. 146 ust. 1, ust. 4 pkt 7, 8 i 11.

⁵ Ibidem, art. 148, 136.

⁶ Por. M. Lutostański, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 160–161.

⁷ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 7.

aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. Jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone. Natomiast organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Należy mieć na uwadze, iż obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, w oparciu o którą dany organ w konkretnej sprawie podjął działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Kontrolę przestrzegania tych zasad sprawują organy działające w trybie nadzoru, sądy, a także Trybunał Konstytucyjny⁸.

Na potrzeby niniejszego artykułu zostaną przybliżone kluczowe organy kierowania obronnością Rzeczypospolitej Polskiej: Parlament RP, Prezydent RP oraz Rada Ministrów (ze szczególnym uwzględnieniem Ministra Obrony Narodowej).

I. Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Na wstępie warto zaznaczyć, iż istotnym czynnikiem kształtującym pozycję ustrojową Parlamentu jest przedstawicielski charakter tego organu. Konstytucja RP stanowi, że Sejm składa się z 460 posłów wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i w głosowaniu tajnym. Senat tworzy natomiast 100 senatorów, a wybory do tej Izby są powszechne, bezpośrednie i również odbywają się w głosowaniu tajnym. Wybierani w ten sposób członkowie Parlamentu, zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej, są przedstawicielami narodu (artykuł 104 w związku z artykułem 108)⁹.

Parlament posiada kompetencje stanowienia przepisów prawa w zakresie bezpieczeństwa i obronności, powoływania i odwoływania centralnych organów państwa i nadawania im stosownych uprawnień bądź nakładania obowiązków obronnych, a także prawo kontroli innych organów władzy¹⁰. Należy stwierdzić, iż Izby Parlamentu (Sejm i Senat) odgrywają głównie rolę normatywną w procesie tworzenia podstaw bezpieczeństwa państwa. Istotna jest również funkcja kreacyjna i kontrolna, które polegają na:

- 1) korzystaniu z prawa powoływania i odwoływania konstytucyjnie wskazanych centralnych organów państwa,
- 2) działalności organów wewnętrznych Sejmu i Senatu, które spełniają funkcje pomocnicze, takich jak Komisja Obrony Narodowej, Komisja Spraw Zagranicznych czy Komisja ds. Służb Specjalnych¹¹.

Warto nadmienić, że zakres kompetencji kontrolnych Komisji Obrony Narodowej obejmuje kwestie obrony państwa, dotyczące zwłaszcza działalności Sił Zbrojnych, systemu oraz funkcjonowania różnych aspektów i elementów obrony kraju, w tym obrony cywilnej, wykonywania obowiązków w dziedzinie wzmacniania obronności przez organy państwowe i inne podmioty (przedsiębiorstwa, organizacje społeczne, obywateli), a także

⁸ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.

⁹ Por. E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Towarzystwo Wydawnictw Naukowych Libropolis, Lublin 2009, s. 135.

¹⁰ J. Karpowicz, op. cit., s. 60.

¹¹ Ibidem, s. 101.

sprawy przemysłu obronnego¹². W związku z tym, jako jeden z naczelnych organów państwowych, Parlament posiada szczególne funkcje. Ustrojodawca powierzył obu Izbowi funkcję ustawodawczą i kreacyjną, natomiast funkcję kontrolną – wyłącznie Sejmowi. Istotą pierwszej z wyżej wymienionych funkcji jest możliwość stanowienia przez Parlament przepisów prawa powszechnie obowiązującego w formie ustaw. Sejm i Senat realizują tę funkcję na zasadzie wyłączności, co oznacza, że inne organy państwowe nie mogą wydawać aktów prawnych o randze ustawowej. Kolejna z funkcji – kontrolna – wyraża się w możliwości kontrolowania przez Sejm działalności rządu w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw. Przyznanie tej funkcji Sejmowi jest konsekwencją przyjęcia zasady parlamentarnej formy rządów. Obu Izbowi została przypisana funkcja kreacyjna, która przejawia się w możliwości obsady personalnej pozostałych konstytucyjnych organów państwowych¹³. Czytelna procedura tworzenia prawa oraz jasne mechanizmy kontroli konstytucyjnych organów państwowych są gwarantem kreowania stabilnego porządku prawnego. Co więcej, osoby piastujące mandat senatora lub posła winny wykazywać się głębokim poczuciem odpowiedzialności za stan prawny, którego są współautorami. Rozdział funkcji ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej Parlamentu sprzyja podwyższeniu jakości stanowienia prawa w danym kraju.

Istnieje potrzeba jasnej, wyczerpującej i jednoznacznej regulacji prawnej w kwestiach kluczowych dla organizacji i realizacji zagadnień związanych z bezpieczeństwem, szczególnie dla organów kierujących obronnością oraz wykonujących zadania z nią związane. Przyjmowane rozwiązania prawne powinny wynikać ze stabilnej polityki bezpieczeństwa państwa, która stymulowałaby procesy zachodzące w obszarze bezpieczeństwa narodu i państwa¹⁴. Aktualny proces tworzenia prawa w Polsce jest nieadekwatny do wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań rozwojowych i nie sprzyja w pełni budowaniu zasługującej na uznanie sprawnej władzy publicznej. Na taki obraz składa się:

- 1) brak skuteczności przyjmowanych rozwiązań, wyrażający się w częstym nowelizowaniu uchwalanych ustaw,
- 2) nadmiar regulacji prawnych,
- 3) brak przejrzystości systemu prawnego,
- 4) niski poziom techniczno-legislacyjny¹⁵.

Tworzenie sprawnie funkcjonujących mechanizmów prawnych związanych z obronnością napotyka wiele problemów. Jednym z najistotniejszych z nich jest właśnie zmienność prawa, która w istotny sposób wpływa na stabilność funkcjonowania konstytucyjnych organów państwowych, a także efektywnego sprawowania powierzonych im przez ustrojodawcę zadań.

¹² M. Lutostański, op. cit., s. 172.

¹³ E. Gdulewicz (red.), op. cit., s. 136.

¹⁴ Por. M. Lutostański, op. cit., s. 225.

¹⁵ Ibidem, s. 174.

II. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Rozważając zagadnienia związane z ideami i gwarancjami bezpieczeństwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim z kompetencjami naczelnych organów kierowania obronnością, nie sposób nie skierować uwagi w stronę urzędu głowy państwa. Prezydent posiada kompetencje, które pozwalają na usytuowanie go w poczcie naczelnych organów państwowych związanych z obronnością kraju.

Problematyka kompetencji Prezydenta łączy się bezpośrednio z zagadnieniem koncepcji ustrojowej tego urzędu. W zasadniczym zakresie o stanowisku prawnoustrojowym Prezydenta przesądza określony szczegółowo zakres kompetencji, wyznaczony określonymi konstytucyjnie zadaniami ustrojowymi. Prezydent jest samodzielnym organem państwowym, o własnych jemu tylko przypisanych kompetencjach, które wykonuje we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność¹⁶. Kluczowym przepisem ustawy zasadniczej odnoszącym się do głowy państwa jest artykuł 126. Ustęp 1 tegoż artykułu stanowi o charakterze urzędu Prezydenta, ustęp 2 zaś określa jego funkcje (zadania, cele, działalność). Ten podział nie jest rozłączny – charakter urzędu wyraża się bowiem także poprzez funkcje, a z kolei suma funkcji składa się na charakter urzędu¹⁷. Z przepisu artykułu 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynikają dobra, nad których nienaruszalnym istnieniem Prezydent „czuwa” i „stoi na straży”, są to podstawowe wartości państwowości polskiej:

- 1) praworządność, wyrażająca się w wymogu przestrzegania zwłaszcza Konstytucji, aktu wyrażającego tożsamość, tradycje i dążenia polityczne narodu, zorganizowanego w państwo,
- 2) suwerenność państwa,
- 3) bezpieczeństwo państwa,
- 4) nienaruszalność terytorium państwowego,
- 5) niepodzielność terytorium państwowego.

Zostały one stworzone przez naród w całości kształcie jego historii i w sposób właściwy przepisom prawnym, wyrażone są w Konstytucji i innych przepisach¹⁸. Głowa państwa jest „gwarantem ciągłości władzy państwowej”, a zatem ustrojodawca nakłada na nią obowiązek szczególnej troski o wskazane powyżej wartości.

Prezydent jest odpowiedzialny między innymi za równowagę władz, gwarantowanie ciągłości władzy państwowej i bytu państwowego, sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, dysponuje uprawnieniami inicjowania zmian w prawie o bezpieczeństwie i obronności, a także posiada prawa i obowiązki w zakresie stanowienia stanu gotowości obronnej państwa¹⁹. Gwarantowanie ciągłości władzy państwowej przez Prezydenta polega na niedopuszczeniu do wystąpienia zakłóceń w przewidzianym konstytucyjnie mecha-

¹⁶ Por. H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 101.

¹⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 1.

¹⁸ *Ibidem*, s. 8–9.

¹⁹ J. Karpowicz, *op. cit.*, s. 61.

nizmie funkcjonowania wszystkich organów i służb państwowych lub też na eliminacji już zaistniałych zakłóceń. Obejmuje więc działalność także o charakterze prewencyjnym. Zakłócenia, o które tu idzie, mogą przejawiać się w nieprzystępowaniu organów do działania, w odmowie podejmowania przez organy państwowe nakazanych im przez prawo działań, w występowaniu przejawów zwłoki w takich działaniach, w braku lub niewydolności procedur sukcesyjnych przy likwidowaniu organów, a zwłaszcza w powstawaniu rozmaitych napięć i konfliktów. Może również dochodzić do przerwania ciągłości władzy z przyczyn obiektywnych lub zewnętrznych i wówczas „gwarant ciągłości” winien uruchamiać tymczasowo przewidziane na ten cel procedury zastępcze²⁰.

Prócz przepisu artykułu 126, określającego charakter i funkcje urzędu Prezydenta, ogromne znaczenie ma treść zawarta w artykule 134 ustawy zasadniczej. Z ustępu 1 tegoż artykułu wynika pozycja Prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych, co istotne, wpływa ona z jego charakteru „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”²¹. W tej sytuacji Siły Zbrojne uznają nad sobą formalne zwierzchnictwo osoby, która to państwo symbolizuje, podkreślając tym samym swe podporządkowanie państwu polskiemu. Prezydent, w dniu obejmowania urzędu, obejmuje symbolicznie także i to zwierzchnictwo i sprawuje je przez cały czas swej kadencji. Z artykułu 126 ustawy zasadniczej wynika wymóg wykazywania przez Prezydenta szczególnego zainteresowania sprawami funkcjonowania Sił Zbrojnych. Pomimo tego należy uznać ów artykuł za swoiste *lex specialis*, znacznie ograniczający rzeczywistą gestię Prezydenta w tym zakresie. Albowiem „ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju” powierza Konstytucja jednak Radzie Ministrów²².

W przypadku zagrożenia państwa agresją Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zarządza przejście organów władzy publicznej na zapasowe stanowiska kierowania, wprowadza w Siłach Zbrojnych RP określone stany gotowości bojowej i określa ich zadania oraz może wyznaczyć Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Głowa państwa zatwierdza plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych, uznaje określone obszary kraju za strefy bezpośrednich działań wojennych²³.

Do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dysponuje aparatem doradczym i pomocniczym. Konstytucyjnym organem doradczym w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego²⁴. Rada Bezpieczeństwa Narodowego, co wynika z sensu określenia *rada*, musi być organem wieloosobowym, składającym się co najmniej z trzech osób. Górna granica liczby członków nie powinna przekraczać liczby, poza którą kończyłaby się efektywność prac Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Kwalifikacje członkostwa we wskazanym

²⁰ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 26 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 6–7.

²¹ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 126.

²² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 134 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 1–2.

²³ Por. J. Karpowicz, op. cit., s. 65.

²⁴ A. Misiuk, *Instytucja bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2012, s. 319.

organie doradczym nie są konstytucyjnie określone i w braku stosownych przepisów ewentualnej ustawy Prezydent posiada pełną swobodę w powoływaniu jej członków i tym samym oceny ich kwalifikacji. Jedynym ograniczeniem jest wymóg posiadania pełni praw publicznych²⁵. Rada funkcjonuje w trybie zwoływania z inicjatywy Prezydenta, który ustala porządek obrad. Obsługę merytoryczną, organizacyjną, techniczną i finansową Rady realizuje Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Uprawnienia i zakres działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego obejmują doradzanie Prezydentowi w sprawach bezpieczeństwa państwa, a w tym:

- 1) generalnych założeń polityki bezpieczeństwa państwa,
- 2) założeń i kierunków polityki zagranicznej w zakresie bezpieczeństwa,
- 3) kierunków rozwoju Sił Zbrojnych,
- 4) problemów bezpieczeństwa zewnętrznego,
- 5) problemów pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa,
- 6) zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i środków ich przeciwdziałania²⁶.

Najogólniej można rzec, iż do zadań Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy wyrażanie stanowiska i rozpatrywanie ogólnych założeń polityki bezpieczeństwa państwa²⁷. Rada pośrednio wspiera głowę państwa w kierowaniu obronnością kraju. W jej składzie znajdują się bowiem przedstawiciele najważniejszych organów państwa, ponoszący konstytucyjną odpowiedzialność za problemy bezpieczeństwa²⁸. Doradzanie jako ogólna funkcja Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jako termin konstytucyjny, winno być rozumiane szeroko i obejmować nie tylko sytuację niejako wyjściową, tj. sytuację działania Rady dopiero wtedy, gdy Prezydent zwróci się do niej o radę w konkretnej sprawie. Z uwagi na fakt konstytucyjnego zakotwiczenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy przyjąć dopuszczalność jej uprawnienia do samodzielnego żądania informacji od wszystkich organów państwowych, oczywiście w zakresie działania Rady i przy okazji opracowywania konkretnej sprawy. Jednakże wgląd w sprawy objęte tajemnicą państwową wymagałby już podstawy ustawowej²⁹.

III. Rada Ministrów

Rada ministrów jest głównym ogniwem władzy wykonawczej. Realizuje politykę bezpieczeństwa, wykonuje ustawy i wydaje rozporządzenia dotyczące bezpieczeństwa państwa i jego obronności³⁰. Konstytucja w odniesieniu do Rady Ministrów ustala kompetencje zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności³¹. Rada Ministrów, jako jeden z pod-

²⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 135 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 2.

²⁶ Por. J. Karpowicz, op. cit., s. 100.

²⁷ A. Misiuk, op. cit., s. 319.

²⁸ J. Karpowicz, op. cit., s. 101.

²⁹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 135...*, op. cit., s. 2–3.

³⁰ J. Karpowicz, op. cit., s. 61.

³¹ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 146.

stawowych organów władzy wykonawczej w państwie, prowadzi politykę wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej. W tym zakresie przyjęto zasadę domniemania kompetencji rządu wyrażoną w przepisie artykułu 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Polega ona na powierzeniu rządowi wszystkich „spraw polityki państwa” poza tymi, które zastrzeżone zostały dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego³².

Należy podkreślić, iż ustrojową pozycję Rady Ministrów w dualistycznej strukturze władzy wykonawczej wyznaczają dwa aspekty. Po pierwsze, zakres powierzonych jej zadań ustrojowych. Po drugie, wzajemne relacje prawnoustrojowe z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza określonych konstytucyjnie zadań ustrojowych Rady Ministrów i głowy państwa wskazuje, że klasyczne funkcje władzy wykonawczej zostały powierzone w zasadniczym zakresie Radzie Ministrów, w tym na zasadzie wyłączności kierowanie administracją rządową³³.

Przepisem konkretyzującym użycie Sił Zbrojnych do obrony Polski jest zwłaszcza artykuł 136 Konstytucji RP, w świetle którego w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, „zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”³⁴. Zatem warunkiem niezbędnym do użycia Sił Zbrojnych do obrony kraju jest istnienie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa. Spełnienie podobnie sformułowanego warunku jest konieczne do wprowadzenia stanu wojennego. Z mocy treści artykułu 229 „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium państwa”³⁵. Obronność kraju wymieniona jest jako kompetencja Rady Ministrów, która z mocy przepisu artykułu 146 ustępu 4 punktu 11 ma uprawnienia do sprawowania ogólnego kierownictwa w tej dziedzinie działalności państwa³⁶.

W sytuacji stanu wojny Rada Ministrów odgrywa istotną rolę. Zarządza ona uruchomienie systemu kierowania obroną państwa i przejście na wojenne zasady działania. Może także zawiesić działanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, a także przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów państwowych w tejże strefie³⁷. W Radzie Ministrów na szczególną uwagę zasługuje Minister Obrony Narodowej, któremu przepisy prawa przyznają szereg specjalnych kompetencji związanych z obronnością państwa. Kompetencje naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności zostały szczegółowo ujęte w treści przepisów Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Obejmują one między innymi:

³² A. Misiuk, op. cit., s. 320.

³³ E. Gdulewicz (red.), op. cit., s. 190.

³⁴ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art. 136.

³⁵ Ibidem, art. 229.

³⁶ W.J. Wołpiuk, *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998, s. 26.

³⁷ J. Karpowicz, op. cit., s. 65.

- 1) kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) realizację założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań,
- 3) sprawowanie ogólnego kierownictwa w kwestiach związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony,
- 4) określanie celów, kierunków i zadań szkolnictwa wojskowego,
- 5) zaspokajanie potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych Sił Zbrojnych,
- 6) współpracę z resortami obrony innych państw, a także wojskowymi organizacjami międzynarodowymi,
- 7) współdziałanie z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami społecznymi³⁸.

Jak wskazuje powyższe wyliczenie, zakres działań Ministra Obrony Narodowej jest niezwykle szeroki, obejmuje zarówno czynności administracyjno-techniczne, dyplomatyczne, jak i strategiczne. Z uwagi na wielość zadań, jakie ustawodawca narzucił naczelnemu organowi administracji państwowej w dziedzinie obronności, Minister Obrony Narodowej posiada terenowe organy wykonawcze. Należą do nich: dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień³⁹.

W przypadku stanu wojny Minister Obrony Narodowej ocenia zagrożenie wojenne i możliwości obrony państwa. Koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z zadań dotyczących obrony państwa. Minister Obrony Narodowej przedstawia potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz osób fizycznych na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa. Sprawuje także ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych, wykonywanych przez organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego. Co ważne, Minister Obrony Narodowej uruchamia mobilizacyjne rozwijanie Sił Zbrojnych, a także koordynuje realizację zadań HNS⁴⁰ wynikających z umów międzynarodowych⁴¹.

Warto także zwrócić uwagę na relację między Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która jest opracowywana przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i przyjmowana przez Prezydenta, a Strategią Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej⁴², która stanowi rządowy dokument strategiczny w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Punktem ciężkości rządowego aktu są aspekty tzw. twardego bezpieczeństwa, gdyż zagadnienia miękkiego bezpieczeństwa (wewnętrznego, obywatelskiego, społecznego, ekonomicznego, ekologicznego i informacyjnego)

³⁸ Zob. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. 1996, nr 10, poz. 56 ze zm.

³⁹ J. Karpowicz, op. cit., s. 161.

⁴⁰ Realizacja na rzecz wojsk sojuszniczych zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza.

⁴¹ J. Karpowicz, op. cit., s. 65–66.

⁴² Zob. Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, M.P. 2013, poz. 377.

są rozwijane w pozostałych strategiach zintegrowanych. Wyżej wspomniana strategia, która została przyjęta 9 kwietnia 2013 roku, obejmuje następujące zagadnienia:

- 1) strategiczne cele rozwoju (transformacji) bezpieczeństwa narodowego oraz wymagania operacyjne wobec tego systemu wynikające z zadań strategicznych państwa ustalonych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) zdolność państwa do obrony – rozwój Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych, konsolidację przemysłowego potencjału obronnego oraz rozwój służb specjalnych,
- 3) ochronę infrastruktury strategicznej i budowę systemu rezerw strategicznych jako elementy przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego,
- 4) rozwój bazy naukowej oraz potencjału naukowo-badawczego, integrację rozwoju społeczno-gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego,
- 5) tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, doskonalenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz koordynację i współpracę jego elementów⁴³.

Można stwierdzić, iż strategia rządowa jest uściśleniem głównych celów i zadań wynikających ze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Mamy do czynienia z konkretyzacją metod i mechanizmów, które sprzyjają realizacji aktu opracowanego przez pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Oba akty kooperują ze sobą, co pozwala wysunąć wniosek, iż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów, jako kluczowe konstytucyjne organy kierowania obronnością, winny współpracować ze sobą i dążyć do jak najpełniejszej i jak najbardziej efektywnej realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Podsumowanie

Reasumując, za naczelne organy kierowania obronnością Rzeczypospolitej Polskiej można uznać Parlament, Prezydenta, a także Radę Ministrów. Za realizację zadań związanych z obronnością państwa ponoszą oni osobistą odpowiedzialność przed władzą sądowniczą.

Parlament jest odpowiedzialny za tworzenie wyczerpującej i jednoznacznej regulacji prawnej w kwestiach kluczowych dla organizacji i realizacji zagadnień związanych z bezpieczeństwem, szczególnie dla organów kierujących obronnością państwa oraz wykonujących zadania z nią związane. Tylko jasna i precyzyjna regulacja przepisów prawnych gwarantuje pełną realizację założeń zawartych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadań naczelnych organów państwowych, które nałożył na nie ustrojodawca.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej został wyposażony w szczególne kompetencje, które winny służyć realizacji funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej oraz naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych. Wynikają one w dużej mierze z polskiej tradycji

⁴³ M. Strzoda, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego w systemie zarządzania rozwojem kraju*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Rozważania o przestrzeni bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2014, s. 168.

ustrojowej. Należy mieć na uwadze, iż głowa państwa posiada ciało doradcze, którym jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. To właśnie do niej należy wyrażanie stanowiska i rozpatrywanie ogólnych założeń polityki bezpieczeństwa państwa.

Rada Ministrów jest głównym ogniwem władzy wykonawczej. Realizuje politykę bezpieczeństwa, wykonuje ustawy, a także wydaje rozporządzenia dotyczące bezpieczeństwa państwa. Dla efektywnego wykonywania zadań związanych z materią bezpieczeństwa Rada Ministrów oraz Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powinni współpracować, gdyż harmonijna kooperacja sprzyja przyspieszeniu procesu decyzyjnego. W sytuacjach nadzwyczajnych, stanach zagrożenia czy też wystąpienia agresji wymierzonej w suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej czas reakcji odgrywa kluczową rolę.

W czasie pokoju działalność organów związanych z obronnością kraju obejmuje przygotowanie obronny państwa oraz realizację strategicznych zadań prewencyjno-stabilizacyjnych w wymiarze międzynarodowym. Całością Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, włącznie z żołnierzami i jednostkami organizacyjnymi wydzielonymi w czasie pokoju do struktur sojuszniczych NATO, kieruje Minister Obrony Narodowej. W jego imieniu dowództwo operacyjne nad nimi sprawuje szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Minister Obrony Narodowej jest głównym rządowym organem sztabowym w zakresie kierowania Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast dowodzenie operacyjne Siłami Zbrojnymi w czasie wojny sprawuje Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, który jest mianowany przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów⁴⁴.

Bibliografia

- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Gdulewicz E. (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Towarzystwo Wydawnictw Naukowych Libropolis, Lublin 2009.
- Karpowicz J., *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2012.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Lutostański M., *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Misiuk A., *Instytucja bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2012.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Strzoda M., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego w systemie zarządzania rozwojem kraju*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Rozważania o przestrzeni bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2014.

⁴⁴ J. Karpowicz, op. cit., s. 108.

Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, M.P. 2013, poz. 377.

Urbanek A. (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Rozważania o przestrzeni bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2014.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. 1996, nr 10, poz. 56 ze zm.

Wołpiuk W.J., *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1998.

Zięba-Załużka H. (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.

Magdalena Wojtas
Polish Green Building Council
e-mail: mwojtas@plgbc.org.pl

Wyzwania Sustainable Development Goals realizowane przez sektor budowlany

The Challenges of Sustainable Development Goals faced by the building sector

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_05mw

Streszczenie

Obserwujemy coraz większą świadomość dotyczącą zmian klimatycznych i potrzeby budowania w zrównoważony sposób. Niezwykle istotne jest zachowanie najwyższych standardów oraz norm dotyczących zarówno budowania, funkcjonowania, jak i późniejszej rozbiórki inwestycji, która zamyka cykl życia budynku. Całościowe podejście sprzyja wdrażaniu zasad gospodarki o obiegu zamkniętym, a także niwelowaniu śladu węglowego. Dlatego właśnie środowisko budowlane jest kluczowym celem polityki Komisji Europejskiej w zakresie gospodarki obiegowej: odnawialnego systemu gospodarczego, w którym zużycie zasobów i energii jest ograniczone do minimum. Nie mamy innego kierunku rozwoju niż ten, by dążyć do budynków o zerowym śladzie węglowym. Porozumienie paryskie z 2015 roku stawia tę kwestię jasno: do 2050 roku konieczne jest zdekarbonizowanie światowej gospodarki, a budownictwo jest jednym z jej filarów. Sustainable Development Goals warto traktować więc jak przewodnik po skonkretyzowanych, nazwanych wyzwaniach w obszarze poprawy stanu środowiska i warunków życia człowieka.

Słowa kluczowe: Sustainable Development Goals, certyfikacja wielokryterialna, zrównoważone budownictwo, ekologia

Abstract

Buildings require huge amounts of energy, which contributes to greenhouse gas emissions. Green building projects aim to reduce the environmental impact of buildings throughout their life cycle, from planning, design, construction, use and disposal. The projects strive to achieve water and energy savings through, for example, the use of smart meters and LED lighting.

A sustainable building is a solution that mitigates climate change. The Energy-efficient construction of new buildings and the renovation of existing ones can reduce energy consumption for space and water heating in buildings by 40–50%. However, if current inefficient building practices persist, buildings could account for 70% of CO₂ emissions by 2050.

The United Nations Conference on Sustainable Development in September 2015 confirmed the need for political commitments by the international community in pursuit of sustainable development, in line with the principles of Agenda 21, including common but differentiated responsibilities. The Summit's outcome document provides guidance for achieving sustainable development as a means of increasing the welfare of present and future generations in all countries – the 17 Sustainable Development Goals. These are based on minimising the types of consumption and production that have negative externalities, while seeking to maximise the types of consumption and production that have positive externalities.

In this broad context, climate and environmental protection must become a global endeavour – the 17 UN Sustainable Development Goals have this aim.

Keywords: Sustainable Development Goals, multi-criteria certification, sustainable construction, ecology

W związku z tym, że zmiany klimatyczne zajmują ważne miejsce w światowej agendzie, prawie 190 krajów przystąpiło do porozumienia paryskiego, które przyjęto w 2015 roku podczas konferencji klimatycznej w Paryżu (COP21). Głównym celem tego porozumienia jest ograniczenie wzrostu temperatury na świecie do wartości niższej niż 2°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej. Jednak ponieważ skutki globalnego ocieplenia są już poważnie odczuwalne, istnieje potrzeba zwiększenia odporności na zmiany klimatyczne. Aby osiągnąć zarówno cele w zakresie łagodzenia skutków zmian klimatu, jak i przystosowywania się do nich, pomocne może być spojrzenie na potencjał budynków w inny sposób¹.

Budynki wymagają ogromnych ilości energii, co przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych. Projekty z zakresu budownictwa ekologicznego mają na celu zmniejszenie wpływu budynków na środowisko w całym ich cyklu życia: od planowania, projektowania,

¹ Porozumienie paryskie, https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_pl [dostęp: 2.08.2020].

budowy, użytkowania i utylizacji po ukierunkowanie na inicjatywy w zakresie oszczędzania wody i efektywności energetycznej, w tym inteligentne liczniki i oświetlenie LED.

Zrównoważony budynek jest rozwiązaniem, które łagodzi zmiany klimatyczne. Energooszczędne budowanie nowych obiektów i renowacja istniejących może zmniejszyć zużycie energii na ogrzewanie pomieszczeń i wody w budynkach o 40–50 procent. Jeśli jednak obecne nieefektywne praktyki budowlane utrzymają się, budynki mogą odpowiadać za 70 procent emisji CO₂ do 2050 roku².

W związku z tym, że dzięki inicjatywom uzgodnionym w ramach porozumienia paryskiego dostępne są większe środki finansowe, możemy spodziewać się dalszego rozwoju zielonej infrastruktury w miarę intensyfikacji działań na rzecz łagodzenia zmian klimatu i minimalizowania ich negatywnych skutków. Biorąc pod uwagę ryzyko wystąpienia ekstremalnych warunków pogodowych oraz realia długotrwałych zmian i zmienności wzorców pogodowych spowodowanych globalnym ociepleniem, projekty adaptacyjne mają na celu wzmocnienie odporności budynków, infrastruktury krytycznej (takiej jak transportowa), a przede wszystkim poprawę zdrowia społeczności.

Ostatecznie korzyści płynące z projektów zielonej infrastruktury są dwojakie: zmniejszanie produkcji gazów cieplarnianych i zapewnianie dodatkowej odporności na globalne ocieplenie. W ten sposób mogą one połączyć społeczności i gospodarki w celu znalezienia wspólnych strategii walki ze zmianami klimatu.

Sustainable Development Goals (SDGs) – wyzwania w imię zrównoważonego rozwoju

ONZ od pewnego już czasu podejmuje wysiłki na rzecz skonstruowania przejrzystego zbioru globalnych celów, których realizacja ma ratować planetę i poprawiać warunki życia ludzi.

Agenda 21, przyjęta na konferencji „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 roku (w Polsce ukazała się w 1993 roku), podkreśliła wzajemne powiązania pomiędzy trzema wymiarami zrównoważonego rozwoju: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym³.

W roku 2000 w Nowym Jorku odbył się Millennium Summit⁴, podczas którego sformułowano osiem celów związanych ze zrównoważonym rozwojem. Do ich osiągnięcia do 2015 roku zobowiązało się 189 państw członkowskich ONZ. Milenijne Cele Rozwoju (MDG) koncentrowały się na wymiarze społecznym poprzez działania między innymi w sferze środowiskowej i gospodarczej, dążąc do ograniczenia ubóstwa, głodu, chorób, do poprawy respektowania praw człowieka. Niestety w ciągu piętnastu lat przybyło nowych

² *New rules for greener and smarter buildings will increase quality of life for all Europeans*, 2019, https://ec.europa.eu/info/news/new-rules-greener-and-smarter-buildings-will-increase-quality-life-all-europeans-2019-apr-15_en [dostęp: 2.08.2020].

³ *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> [dostęp: 1.08.2020].

⁴ *Millennium Summit (6–8 September 2000)*, https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml [dostęp: 10.12.2020].

kryzysów finansowych, gospodarczych, militarnych, żywnościowych i energetycznych, skomplikowały się też powiązania między nimi. Na skutek tego w skali globalnej MDG nie zostały osiągnięte.

Podczas konferencji w Rio de Janeiro w 2012 roku (Rio+20) powstał dokument *The future we want*⁵. Zawierał on ramy zaplanowanych wtedy Zrównoważonych Celów Rozwoju, mających w założeniu zapewnić transformację ekonomiczną polegającą między innymi na zlikwidowaniu biedy, stworzeniu podstaw praworządności oraz ochrony przyrody.

Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju we wrześniu 2015 roku potwierdziła niezbędność politycznych zobowiązań społeczności międzynarodowej w dążeniu do zrównoważonego rozwoju, zgodnie z zasadami Agendy 21, w tym z zasadą wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności. Dokument końcowy szczytu zawiera wytyczne dotyczące osiągnięcia zrównoważonego rozwoju jako sposobu na zwiększenie dobrobytu obecnych i przyszłych pokoleń we wszystkich krajach – 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju. Opierają się one na minimalizacji rodzajów konsumpcji i produkcji, które mają negatywne skutki zewnętrzne, przy jednoczesnym dążeniu do maksymalizacji rodzajów konsumpcji i produkcji, które powodują pozytywne skutki zewnętrzne. Przykłady minimalizacji negatywnych efektów zewnętrznych obejmują zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, podczas gdy przykłady pozytywnych efektów zewnętrznych obejmują na przykład dostosowanie technologii, ograniczenie marnotrawienia żywności i zwiększenie efektywności energetycznej. Zmiany we wzorcach konsumpcji mogą być motorem tworzenia nowych technologii niezbędnych dla zrównoważonego rozwoju oraz ich przyjmowania i rozpowszechniania w możliwie szybkim tempie. Sukces we wprowadzaniu tych zmian będzie wymagał znacznej reorganizacji gospodarki i społeczeństwa oraz propagowania zmian w stylu życia⁶.

Niezbędne stało się rozumienie powiązań między tymi tendencjami i związanych z nimi zmian w warunkach gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

W tym szerokim kontekście ochrona klimatu i środowiska naturalnego musi stać się globalnym przedsięwzięciem – taką skalę posiada 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ.

Główne wyzwania SDGs

Cele Zrównoważonego Rozwoju ONZ (SDG) zostały ustanowione jako „wspólny plan na rzecz pokoju i dobrobytu dla ludzi i planety, teraz i w przyszłości”. Ponieważ budynki odpowiadają za 40 procent emisji CO₂, przekształcenie istniejącego budynku lub budowa nowego – ekologicznego jest odpowiedzialnym krokiem we właściwym kierunku. Zrównoważone budynki są zaprojektowane w taki sposób, aby umożliwić ich wznoszenie i eksploatację zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju w celu zmniejszenia zużycia zasobów i zapewnienia zdrowszego życia.

⁵ *The Future We Want – Declaration of the UN Conference on Sustainable Development, Rio (2012)*, <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/the-future-we-want-2013declaration> [dostęp: 2.08.2020].

⁶ *Reflection Paper Towards a Sustainable Europe by 2030*, COM(2019) 22.



Koniec z ubóstwem – wzrost gospodarczy musi mieć charakter integrujący, aby zapewnić trwałe miejsca pracy i promować równość.

Modernizacja istniejących zasobów budowlanych do nowych standardów może być szybszym i tańszym sposobem na zapewnienie schronienia i miejsc pracy.



Zero głodu – położyć kres głodowi, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo.

Tereny zielone w sąsiedztwie budynków, także ich dachy, mogą zostać przekształcone w ogrody społeczne lub permakultury – możemy nauczyć się produkować własne ekologiczne pożywienie.



Dobre zdrowie i jakość życia – zapewnienie zdrowego życia i promowanie dobrego samopoczucia dla wszystkich w każdym wieku.

Dom o wysokiej wydajności jest zdrowszym domem. Równie istotna jest poprawa jakości powietrza w pomieszczeniach, stosowanie właściwej filtracji i wentylacji, dzięki czemu eliminuje się toksyczne substancje chemiczne, np. lotne związki organiczne.



Dobra jakość edukacji – zapewnienie integracyjnej i sprawiedliwej edukacji wysokiej jakości oraz promowanie możliwości uczenia się przez całe życie.

Aby zbudować więcej ekologicznych budynków, będziemy potrzebować specjalistów o określonych umiejętnościach. Edukacja może się rozpocząć w zrównoważonych, zdrowych szkołach, gdzie uczniowie w każdym wieku poznają tematy związane ze zrównoważonym rozwojem.



Równość płci – osiągnięcie równości płci i wzmocnienie pozycji wszystkich kobiet i dziewcząt.

Nierówność płci jest wciąż obecna w sektorze budownictwa. Tymczasem na całym świecie codziennie widzimy przykłady inteligentnych i zdolnych kobiet, które są liderami i pionierami w dziedzinie budownictwa ekologicznego.



Czysta woda i warunki sanitarne – zapewnienie dostępności i zrównoważonego zarządzania wodą i urządzeniami sanitarnymi. W zielonych budynkach instaluje się wydajne i zrównoważone systemy wodno-sanitarne, które minimalizują zużycie wody, oczyszczają wodę deszczową lub szarą i pozwalają na ponowne wykorzystanie przetworzonej wody do nawadniania lub spłukiwania toalet.



Czysta i dostępna energia – zapewnienie dostępu do taniej, niezawodnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii. Koszt energii pochodzącej z odnawialnych źródeł, takich jak słońce i wiatr, jest obecnie równy lub niższy od kosztu energii pochodzącej z paliw kopalnych.



Wzrost gospodarczy i godna praca – promowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz zatrudnienia i godnej pracy dla wszystkich. Od instalatorów, poprzez techników, aż po naukowców, ekologiczna gospodarka rozwija się niezwykle dynamicznie w różnych częściach świata.



Innowacyjność, przemysł i infrastruktura – budowanie prężnej infrastruktury, promowanie zrównoważonej industrializacji i wspieranie innowacji. Innowacyjne budowanie i przekształcanie budynków w zrównoważone inwestycje uwzględnia ich zdolność adaptacji do szybko zmieniającego się klimatu.



Mniej nierówności – zmniejszenie nierówności w obrębie krajów i pomiędzy nimi. Zrównoważona „darmowa” energia może wydawać się utopią, ale na całym świecie wiele domów i firm jest w stanie sprzedać nadmiar energii do głównych sieci, służąc jako mikroelektrownie zasilane energią odnawialną, powiększając w ten sposób swoje dochody.



Zrównoważone miasta i społeczności – spraw, aby miasta były przyjazne dla wszystkich, bezpieczne, elastyczne i trwałe. Społeczności na całym świecie na nowo definiują sposób, w jaki będą się rozwijać w nadchodzących stuleciach. Inicjatywa C40 Cities podkreśla, w jaki sposób podmioty lokalne podejmują odważne kroki na rzecz zrównoważonego rozwoju.



Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja – zapewnienie zrównoważonych wzorców konsumpcji i produkcji. Aby dążyć do zrównoważonej gospodarki, musimy rozważyć taką, w której nasze odpady mogą ponownie stać się produktem pierwotnym.



Działania na rzecz klimatu – podjęcie pilnych działań w celu zwalczania zmian klimatu i ich skutków. Budynki emitują gazy cieplarniane, które wpływają na środowisko. Dekarbonizacja środowiska budowlanego będzie kluczem do zmniejszania zmian klimatu.



Życie pod wodą – ochrona i zrównoważone wykorzystanie oceanów, mórz i zasobów morskich. Zrównoważona gospodarka odpadami w budynkach i osiedlach ludzkich zmniejsza zanieczyszczenie mórz i oceanów. Ponowne wykorzystanie szarej wody w zielonym budynku zmniejsza obciążenie starzejących się systemów kanalizacyjnych i pozwala zaoszczędzić wodę pitną.



Życie na lądzie – zrównoważona gospodarka leśna, walka z pustynnieniem, powstrzymanie i odwrócenie degradacji gruntów, powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej. Zwiększanie bioróżnorodności środowiska możemy zacząć na własnym podwórku. Istotne jest również używanie materiałów budowlanych pochodzących ze źródeł zrównoważonych, na przykład drewna z certyfikatem FSC.



Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje – promowanie sprawiedliwych, pokojowych i integracyjnych społeczeństw.

Zrównoważone budynki mogą wspierać spokój poprzez promowanie zdrowszego zdrowia psychicznego, a nawet mogą poprawić nasze umiejętności poznawcze i poprawić stan zdrowia.



Partnerstwo na rzecz celów – ożywienie globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Pomaganie naszej planecie nie jest pracą jednoosobową, musimy zaangażować wszystkich. Certyfikaty, takie jak LEED, BREEAM, WELL, pomagają nam upewnić się, że zmierzamy we właściwym kierunku.

Aspekty prawne

W Unii Europejskiej prowadzone są obecnie bardzo intensywne prace nad uregulowaniami prawnymi związanymi z Planem działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym (*Circular Economy Action Plan*)⁷. Wiele punktów tego dokumentu dotyczy budownictwa ze względu na jego znaczący wpływ na środowisko. Szczegółowe propozycje zostały przedstawione w marcu 2020 roku i będą konsekwentnie wdrażane w latach 2020–2021. *Circular Economy Action Plan* obejmuje zobowiązanie do opublikowania w 2021 roku nowej kompleksowej strategii na rzecz zrównoważonego środowiska naturalnego w budownictwie. Zapewni to spójność w odpowiednich obszarach polityki, w tym w zakresie klimatu, energii i efektywnego gospodarowania zasobami, gospodarowania odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi, dostępności, cyfryzacji i umiejętności.

Innym przykładem może być paszport elektroniczny wyrobu, który będzie zawierał między innymi jego ślad węglowy, co znacznie ułatwi ocenę śladu węglowego dla całego budynku. Ale to wszystko dopiero przed nami. Obecnie do wyboru mamy wiele sposobów oceny zrównoważenia budynku, a dwa z nich są szczególnie rozpowszechnione. Jeden to certyfikacja w komercyjnym systemie, na przykład LEED⁸, BREEAM⁹ czy WELL¹⁰. Drugi, niekomercyjny, to skorzystanie z serii norm europejskich, które stanowią wystarczającą podstawę do oceny budynku w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza że obejmują wszystkie jego aspekty: społeczeństwo, środowisko i gospodarkę. Przykładem takich norm mogą być: PN-EN 15643 zeszyty 1, 2, 3, 4, 5 „Zrównoważo-

⁷ *Circular Economy Action Plan*, https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf [dostęp: 3.08.2020].

⁸ *LEED rating system*, <https://www.usgbc.org/leed> [dostęp: 10.12.2020].

⁹ *What is BREEAM?*, <https://www.breeam.com/> [dostęp: 10.12.2020].

¹⁰ *WELL Building Standard v1 | Q1 2019*, <https://resources.wellcertified.com/tools/well-building-standard-v1-q1-2019/> [dostęp: 10.12.2020].

ność obiektów budowlanych – Ocena budynków” czy PN-EN 16627 „Zrównoważoność obiektów budowlanych – Ocena ekonomicznych właściwości użytkowych budynków”. Warto pamiętać, że w regulacji europejskiej w zakresie wprowadzania wyrobów budowlanych na rynek (*Construction Products Regulation*¹¹) wskazuje się, że do przeprowadzenia oceny zrównoważonego wykorzystania zasobów i wpływu obiektów budowlanych na środowisko należy, w miarę możliwości, stosować deklaracje środowiskowe wyrobów opracowywane w oparciu o ocenę cyklu życia LCA¹². Wyniki analiz LCA i tzw. deklaracje środowiskowe (EPD – *Environmental Product Declaration*) opracowywane są w oparciu o PN-EN 15804¹³.

Czy zrównoważone budownictwo można zmierzyć?

Architektura zrównoważona powinna spełniać wymagania człowieka w zakresie komfortu fizycznego i psychicznego, bezpieczeństwa schronienia, identyfikacji i estetyki. Aktualnie funkcjonują wielokryterialne systemy oceny budynków przyznające – po spełnieniu określonych warunków – certyfikaty świadczące o zastosowaniu rozwiązań sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi. W Polsce na czoło wysuwają się te o zasięgu światowym: amerykański LEED i brytyjski BREEAM. Proces certyfikacji obiektów architektury zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju jest dobrowolny i świadczy o poważnym podejściu przez inwestora i użytkownika do wspólnego dobra, jakim jest środowisko człowieka.

Coraz większe zainteresowanie, także w Polsce, certyfikatami potwierdzającymi projektowanie i realizację architektury zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, jak również deklarowana przez inwestorów, deweloperów i architektów chęć uczestniczenia w programach, takich jak LEED, BREEAM, przekładają się zarówno na wzrost świadomości ekologicznej, jak i potrzebę zweryfikowania zastosowanych zrównoważonych rozwiązań w inwestycji¹⁴.

Systemy wielokryterialnej certyfikacji budynków

Systemy wielokryterialnej certyfikacji budynków definiują wymagania, jakie muszą spełniać obiekty budowlane, aby ubiegać się o miano budynków zrównoważonych (należy jednak pamiętać, że każdy budynek certyfikowany jest zrównoważony, lecz nie każdy

¹¹ *Construction Products Regulation (CPR)*, https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation_en [dostęp: 10.12.2020].

¹² M. Celińska-Mysław, T. Wiatr, *Budownictwo zrównoważone z przykładem analizy kosztów w ujęciu LCC*, http://www.przegladbudowlany.pl/2018/11/2018-11-PB-45-PROBL-Wiatr-Bud_zrown.pdf [dostęp: 10.12.2020].

¹³ *Deklaracje środowiskowe wyrobów budowlanych, typ III (EPD) – norma PN-EN 15804*, <https://web-cache.googleusercontent.com/search?q=cache:BL6ciiUgPb8J:https://www.itb.pl/g/f/Mj15+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-d> [dostęp: 29.07.2020].

¹⁴ A. Kuczera, *Certyfikacja zielonych budynków w liczbach. Raport 2020*, <https://plgbc.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Certyfikacja-zielonych-budynkow-2020.pdf> [dostęp: 10.12.2020].

budynek zrównoważony jest certyfikowany). Pod ocenę branych jest szereg kryteriów, w tym oszczędność wody, energii, zasobów naturalnych, rodzaj materiałów budowlanych, jakość środowiska wewnętrznego, lokalizacja budynku itd. Potwierdzeniem osiągnięcia tych celów jest uzyskanie przez budynek certyfikatu w wybranym systemie wielokryterialnym. Certyfikacja nie jest obowiązkowa, ale inwestorzy coraz częściej decydują się z niej skorzystać, żeby budynek był zdrowy dla ludzi i środowiska, w celu obniżenia kosztów użytkowania lub wdrożenia własnych priorytetów ekologicznych, a także by marketingowo uatrakcyjnić budynek.

Potrzeba regulacji

Ocena jakości budownictwa zrównoważonego jest niemożliwa bez podziału i wskazania, jakie inwestycje są oceniane. Pierwszym kryterium podziału jest ich skala. W dużych inwestycjach, gdzie zarządzanie projektem i planowanie kolejnych etapów podlega wielokrotnej ocenie, wprowadzenie wymagań zgodnych z celami zrównoważonego rozwoju na wielu polach jest dużo skuteczniejsze.

Podobny wniosek nasuwa się przy podziale rozpatrywanych inwestycji na publiczne i prywatne, choć w przypadku tych drugich zauważa się głębszą analizę korzyści wynikających z zalet budownictwa zrównoważonego.

Istotną część inwestycji publicznych stanowią budynki zaspokajające lokalne potrzeby, takie jak szkoły, przedszkola, biblioteki, domy kultury, świetlice itp. Są one najczęściej projektowane i budowane szybko, bez dodatkowych analiz i konsultacji. Aby osiągnąć wysoką jakość zgodną z celami zrównoważonego rozwoju, należy zastosować narzędzia sprawdzone w zarządzaniu, na przykład standaryzację wymagań dla poszczególnych typów obiektów.

Niewielka skala tych obiektów może być ułatwieniem we wprowadzeniu poprawnych wzorców architektonicznych. W opracowaniu standardów można wykorzystać systemy wielokryterialnej oceny budynków¹⁵ jako uzupełnienie obowiązujących wymagań prawnych. Standaryzacja ułatwiłaby sposób planowania inwestycji i opisu wymagań oraz wskazała najważniejsze cele. Dodatkowym elementem byłyby opracowane schematy działania dla inwestycji prowadzonych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego czy budżetów partycypacyjnych.

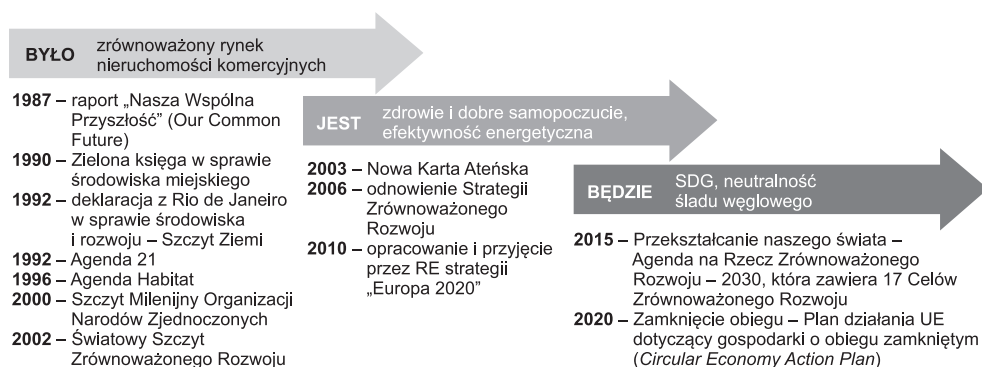
Duże znaczenie dla dobrego funkcjonowania wypracowanych standardów ma ich elastyczność i możliwość dostosowania do indywidualnego lokalnego charakteru inwestycji. Najczęściej nie da się jednak spełnić wszystkich wymogów danego standardu i rozwiązania trzeba dostosować do budżetu inwestycji, przy jednoczesnym stosowaniu systemu zachęt promujących budownictwo zrównoważone.

¹⁵ S. Vierra, *Green Building Standards and Certification Systems*, <https://www.wbdg.org/resources/green-building-standards-and-certification-systems> [dostęp: 10.12.2020].

Call To Action

To w budynkach spędzamy około 90 procent czasu¹⁶, więc jakość oraz oddziaływanie zrównoważonych budynków są niezwykle istotne dla naszego zdrowia, komfortu i samopoczucia. Świadome i mądre korzystanie z zasobów, doświadczeń oraz rozwiązań zyskuje na znaczeniu. Różnorodne projekty mogą w dużym stopniu przyczynić się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju¹⁷.

Gdzie właściwie obecnie jesteśmy w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju?



Rysunek 1. Chronologia oraz analiza aktów dotyczących zrównoważonego rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem budownictwa

Źródło: opracowanie własne.

SDGs warto traktować jak swego rodzaju przewodnik po skonkretyzowanych, nazwanych wyzwaniach w obszarze poprawy stanu środowiska i warunków życia człowieka.

Bibliografia

Celińska-Mysław M., Wiatr T., *Budownictwo zrównoważone z przykładem analizy kosztów w ujęciu LCC*, http://www.przegladbudowlany.pl/2018/11/2018-11-PB-45-PROBL-Wiatr-Bud_zrown.pdf [dostęp: 10.12.2020].

Circular Economy Action Plan, https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf [dostęp: 3.08.2020].

Construction Products Regulation (CPR), https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation_en [dostęp: 10.12.2020].

¹⁶ N.E. Klepeis, *The National Human Activity Pattern Survey (NHAPS). A Resource for Assessing Exposure to Environmental Pollutants*, <https://indoor.lbl.gov/sites/all/files/lbnl-47713.pdf> [dostęp: 10.12.2020].

¹⁷ *Green building: Improving the lives of billions by helping to achieve the UN Sustainable Development Goals*, <https://www.worldgbc.org/news-media/green-building-improving-lives-billions-helping-achieve-un-sustainable-development-goals> [dostęp: 10.12.2020].

Deklaracje środowiskowe wyrobów budowlanych, typ III (EPD) – norma PN-EN 15804, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:BL6ciiUgPb8J:https://www.itb.pl/g/f/MjI5+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-d> [dostęp: 29.07.2020].

Green building: Improving the lives of billions by helping to achieve the UN Sustainable Development Goals, <https://www.worldgbc.org/news-media/green-building-improving-lives-billions-helping-achieve-un-sustainable-development-goals> [dostęp: 10.12.2020].

Klepeis N.E., *The National Human Activity Pattern Survey (NHAPS). A Resource for Assessing Exposure to Environmental Pollutants*, <https://indoor.lbl.gov/sites/all/files/lbnl-47713.pdf> [dostęp: 10.12.2020].

Kuczera A., *Certyfikacja zielonych budynków w liczbach. Raport 2020*, <https://plgbc.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Certyfikacja-zielonych-budynkow-2020.pdf> [dostęp: 10.12.2020].

LEED rating system, <https://www.usgbc.org/leed> [dostęp: 10.12.2020].

Millennium Summit (6-8 September 2000), https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml [dostęp: 10.12.2020].

New rules for greener and smarter buildings will increase quality of life for all Europeans, 2019, https://ec.europa.eu/info/news/new-rules-greener-and-smarter-buildings-will-increase-quality-life-all-europeans-2019-apr-15_en [dostęp: 2.08.2020].

Porozumienie paryskie, https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_pl [dostęp: 2.08.2020].

Reflection Paper Towards a Sustainable Europe by 2030, COM(2019) 22.

The Future We Want – Declaration of the UN Conference on Sustainable Development, Rio (2012), <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/the-future-we-want-2013declaration> [dostęp: 2.08.2020].

United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> [dostęp: 1.08.2020].

Vierra S., *Green Building Standards and Certification Systems*, <https://www.wbdg.org/resources/green-building-standards-and-certification-systems> [dostęp: 10.12.2020].

WELL Building Standard v1 | Q1 2019, <https://resources.wellcertified.com/tools/well-building-standard-v1-q1-2019/> [dostęp: 10.12.2020].

What is BREEAM?, <https://www.breeam.com/> [dostęp: 10.12.2020].

Juliusz Pietrzak
INSEEC Business School
e-mail: julekpietrzak@gmail.com

The issue of managing technical project teams within European Companies¹

Zagadnienie relacji pracowników z kierownikiem projektu w przedsiębiorstwach europejskich

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_06jp

Abstract

The article deals with the problem of the relationship between an employee and a project manager. The research aims to examine the employee – project manager relationship in the projects of European companies. The article consists of two main parts. The first is theoretical, the second empirical. The empirical data was collected by conducting semi-structured interviews with five project managers and five team employees.

Keywords: project management, relationship, manager, employee.

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę relacji między pracownikiem a kierownikiem projektu. Badania mają na celu rozpoznanie relacji między pracownikiem a kierownikiem projektu w ramach projektów realizowanych w przedsiębiorstwach europejskich. Struktura artykułu składa się z dwóch głównych części. Pierwsza z nich jest teoretyczna, druga empiryczna.

¹ Part of dissertation *The IT project team management of the example of the xyz companies* written under the supervision of dr inż. Agnieszka Pietras and Ph. D Stephanie Prat.

Dane empiryczne zostały zebrane za pośrednictwem niestandardyzowanych wywiadów z pięcioma kierownikami projektów i pięcioma pracownikami zespołu.

Słowa kluczowe: zarządzanie projektem, relacje, kierownik, pracownik

In our everyday life, we meet with different projects. Several of the oldest mentions of projects concern the Pyramids or the Great Wall of China. In order to create a product or service, we need a pre-prepared design that will allow us to organise our work quickly and efficiently. In the beginning, projects were mainly related to the creation of new buildings or products. Nowadays, projects are also needed to create services that are willingly used by consumers. In the business sector, the notion of a project is relatively new. The change in the structure of the company and the increase in the flow of information means increased demand for creating a new form – the project. We can collect and process relevant information needed to work, search and define procedures to facilitate the achievement of the goal and create the necessary teamwork to achieve the success of others. Projects are collections of various tasks performed to achieve a set of goals and a measurable, long-lasting result. One of the most known definition of the project is formulated by the Project Management Institute, which defines a project as a “temporary endeavour aimed at creating a unique product or service where temporariness means that the endeavour has a strictly defined beginning and end, and uniqueness means that the product or service is significantly different from any other similar products or services.”². Furthermore, one of the essential parts of managing projects as a whole is team management. Especially in a highly technical environment, people are often stuck while managing complex projects. What is more, the project manager may have to manage people with more technical knowledge than he already has. Such a situation may be an obstacle for leading the team at the beginning, but it can be successfully resolved in the future.

Relationship between team employee and project manager

The relationship between the manager and the employee can differ significantly. Additionally, employees often misinterpret the relationship with their managers. The misinterpretation of this relationship can lead to an uncooperative and unhealthy work environment. Employee’s success and career progression depend on how vital the relationship with his manager is³. One of the most essential thing is to create a synergistic work environment by maintaining a healthy relationship between manager and employee. Employees in the high technology sector are people with knowledge who are engaged

² *Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Sixth Edition*, Project Management Institute, Newton Square 2017.

³ H. Brittany, *How Is Your Relationship with Your Boss, Do You Know?*, “Black Enterprise”, 2012, p. 55–56.

in finishing their task. Managers has a direct and constructive impact on others⁴. They often adopt the activities and behaviours of the employees to stimulate and accelerate task accomplishment. An Project Manager has to use several types of communication to be successful in project management. Communication is not only about producing status reports and management presentations but is also about getting the relevant information to the appropriate people in the desired time. The Project Manager has to communicate the project vision, strategy, priorities and plan to other team members to maintain their focus on the overall development and goals. Team members want to understand the daily activities and know how the work they are performing is moving forward⁵. Unfortunately, communication between managers and employees is not always clear. This disconnect between them could be the results of misperceptions or unclear results of both parties⁶. In the other hand, sometimes it can happen that, the problem is not an unclear communication but total lack of communication. In this case, the solution should be an project team training engaging communication within them⁷. Successful managers can improve communication channels and manage a stakeholder effectively. Their communication skills should be at an excellent level.

Barriers and conflict management within teams

Communication process requires two parties. The first part is a sender, who send encoded message, and the second one is the receiver who decodes the message. This model does not include the need to ensure that the message has been understood. The barriers might deteriorate the understanding of the message. Receiver can be distracted, perceive message in another way or have lack of knowledge required to follow up the project⁸. Other main barriers, which can worse relationship in Project Management are: working simultaneously on several levels and projects, a lack of knowledge and very tight project deadlines⁹. Overcoming all barriers is not always feasible, but it is worth to minimise their impact on project management in order to achieve a successful business relationship with the project team. Conflict arises as a result of group problem-solving operations. In projects, where more than one people need to make decisions, there may happen a disagreements. Therefore, conflict management skills are necessary to solve the problems of teams¹⁰. In other hand, conflicts can be beneficial to employees, because involved people can acquire more information, share their thoughts and ideas, and make high-quality

⁴ A.P. Harold, *Expression of Dissatisfaction in Relation to Managerial Leadership Strategies and Its Impact in Information Technology Organizations*, "Skyline Business Journal" 2012, p. 29–35.

⁵ K.R. Wills, *Applying guiding principles of effective program delivery*, CRC Press, 2016, p. 181–183.

⁶ H. Brittany, *op. cit.*, p. 55–56.

⁷ J. Moustafaev, *Project Scope Management: A Practical Guide to Requirements for Engineering, Product, Construction, IT and Enterprise Projects*, CRC Press, Boca Raton 2014.

⁸ *Guide to the Project Management Body of Knowledge...*, *op. cit.*

⁹ M. Alexandre, T. Fernando de Souza, M. Heverton, R. Oliveira, C. Moraes, *Barriers to the use of an IT Project Management Methodology in a large financial institution*, "International Journal of Project Management" 2016, 34(3), p. 467–479.

¹⁰ E. Verzuh, *The fast forward MBA in project management*, 5th ed., 2015.

decisions. Managers should maintain a certain level of conflicts management to achieve peak employee agility¹¹. Not every employee can manage conflicts successfully, but every employee is able to train and improve this skill over time. Conflict management is not a critical skill just only for project leaders but also for a whole team. This skill enables team members to create better ideas and correctly maintain better team relationship¹².

Motivational aspects of cultural differentiated managing team

Motivation is one of the essential components influencing team project management. Especially in the technical environment, motivation plays a massive role. Many of senior specialist try to work alone and often lose motivation in pursuing team goals. Without motivation, every other aspect of project management can easily fall. Additionally, employees surely need to be motivated to maintain better performance. The leading role of team motivating is the role of the project manager, who conduct different task to motivate employees. In order to understand the meaning of the motivation process, one should start by explaining the term “motivation”. The origins of this word can be traced back to Latin, as the word “movere” directly means “to move” and “to stimulate something”. Motivation is natural to the process of energy transfer. In turn, the concept of motivation comes from the field of psychology. Motivation creates a desire to act. Other sources define the motivational slogan as a mechanism of a psychological nature, which is responsible for initiating, acting on the goal that an individual wants to achieve. According to S. P. Robbins, motivation is determined by the circumstances in which the needs can be met. Motivation is one of the factors that shape our actions. To manage teams, there are several skills required in order. One of the essential project manager skills are strong communicative and interpersonal skills¹³. He also has to be familiar with the operations and technology used into projects. Technical skills are more available to learn than ease of work with people. Therefore, the project manager should be ready to manage relationship within the team and between team and outer entities (i.e. senior management, customer). Although interpersonal skills are crucial, technical skills are also required to be effective.

Conclusion

The relationship between the employee and the project manager has the greatest influence on the process of project management. In order to achieve the best possible results, we strive to strengthen communication between the employee and the project manager. It is also very important to have a close relationship based on trustworthy atmosphere, which increases cooperation and confidence. Many of the respondents also indicate

¹¹ A.H. Pitafi, H. Liu, Z. Cai, *Investigating the relationship between workplace conflict and employee agility: The role of enterprise social media*, “Telematics and Informatics” 2018, p. 2157–2172.

¹² E. Verzuh, op. cit.

¹³ H. Kerzner, *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*, John Wiley & Sons, Hoboken 2013.

integrative out-of-work activities, which embody the relationship between co-workers. Education is also a very important component that affects project management. After the analysis of the research, it is clear that the managerial positions are held by persons who have completed higher education studies. The general knowledge gained during the studies is considered to be the knowledge that is necessary for efficient project management, but nevertheless it often lacks the practical aspect, which is acquired while working in a project team. A noticeable component that affects project management is also the motivational role of the project manager. The study participants revealed additional motivation caused by the role of the project manager. For some people, it is also a dream career position, which pushes them towards further learning. Even if someone is not a project manager, they are willing to take up the learning challenge as much as possible in order to increase their vocational competences and become more prepared for upcoming project challenges. Many participants also indicated the correlation between employee effectiveness and project success. The cooperation of employees contributes to the increase of effectiveness and, consequently, greater motivation to achieve success. Employee effectiveness also reduces the risk of error, which has a positive impact on project quality. Our goal is to maximise profits and, consequently, high efficiency of teams. All this has an impact on the effectiveness of the project, project success and project management. In order to improve own results it is sometimes good to improve the quality of communication between teams. It is also important to be well prepared for the project by estimating the duration of individual tasks, risks and project changes that directly affect the project.

Bibliography

Alexandre M., Fernando de Souza T., Heverton M., Oliveira R., Moraes C., *Barriers to the use of an IT Project Management Methodology in a large financial institution*, “International Journal of Project Management” 2016, 34(3).

Brittany H., *How Is Your Relationship with Your Boss, Do You Know?*, “Black Enterprise” 2012, 42(11).

Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Sixth Edition, Project Management Institute, Newton Square 2017.

Harold A.P., *Expression of Dissatisfaction in Relation to Managerial Leadership Strategies and Its Impact in Information Technology Organizations*, “Skyline Business Journal” 2012, 8(1).


Kerzner H., *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*, John Wiley & Sons, Hoboken 2013.

Moustafaev J., *Project Scope Management: A Practical Guide to Requirements for Engineering, Product, Construction, IT and Enterprise Projects*, CRC Press, Boca Raton 2014.

Pitafi A.H., Liu H., Cai Z., *Investigating the relationship between workplace conflict and employee agility: The role of enterprise social media*, “Telematics and Informatics” 2018, 35(8).

Verzuh E., *The fast forward MBA in project management*, 5th ed., 2015.

Wills K.R., *Applying guiding principles of effective program delivery*, CRC Press, 2016.

Łukasz Zaorski-Sikora  <https://orcid.org/0000-0003-3404-0994>
Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
e-mail: lzaorski@ahelodz.pl

Umberto Eco, *Migracje i nietolerancja* – recenzja Umberto Eco, *Migration and intolerance* – book review

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_08lzs_R

Zmarły w 2016 roku Umberto Eco był włoskim semiologiem, filozofem, mediewistą, badaczem kultury popularnej oraz autorem wielu felietonów. Do najważniejszych jego prac eseistycznych należą: *Dzieło otwarte. Forma i nieokreśloność w poetykach współczesnych*, *Nieobecna struktura*, *Lector in fabula: współdziałanie w interpretacji tekstów narracyjnych*, *Semiotics and the Philosophy of Language*, *Semiologia życia codziennego*, *Interpretacja i nadinterpretacja*, *Pięć pism moralnych*, *W poszukiwaniu języka uniwersalnego*. Studia nad estetyką zaowocowały m.in. *Sztuką i pięknem w średniowieczu*, a nad teorią literatury – *Sześcioma przechadzkami po lesie fikcji*. Najważniejsze teksty publicystyczne Eco pomieścił w zbiorach: *Diariusz najmniejszy* oraz *Zapiski na pudełku od zapalek*. Najbardziej znane dzieło jego autorstwa to jednak *Imię róży* – klasyczna powieść postmodernistyczna, która poza wątkiem detektywistycznym łączy w sobie elementy rozważań z zakresu semiotyki, traktatu filozoficznego, badań biblijnych, analizy kultury średniowiecza oraz teorii literatury.

Migracje i nietolerancja to niewielki zbiór tekstów i wystąpień Eco, które – pomimo iż pochodzą sprzed kilku, kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat – podejmują tematy i zagadnienia nadal aktualne i ważne. Co więcej, bez problemu możemy zastosować przyjętą w nich perspektywę do interpretacji wydarzeń bieżących, takich jak migracja do Europy ludności z Afryki i Bliskiego Wschodu.

Pierwszy esej jest fragmentem wykładu, który włoski semiolog wygłosił już w 1997 roku w Wenecji podczas zjazdu poświęconego perspektywom XXI wieku. Drugi powstał w tym samym roku na bazie wstępu do Międzynarodowego Forum o Nietolerancji powołanego w Paryżu przez Académie Universelle des Cultures. Trzeci pochodzi z roku 2012 i jest skróconą wersją wystąpienia na uniwersytecie w Nijmegen. Czwarty zaś to wprowadzenie do antologii prezentującej dorobek stowarzyszenia Transculturala,

która ukazała się w roku 2011. Wszystkie zostały wybrane ze względu na ich związek z tematyką migracji i nietolerancji i w założeniu miały prowokować do zmierzenia się z włoską czy też szerzej – europejską historią oraz obecną w nich aksjologią.

Eco z typową dla siebie erudycją i lekkością rozważa współczesne oraz historyczne implikacje migracji powodujących mieszanie oraz ścieranie się kultur i tradycji. W takim kontekście analizie poddane zostają pojęcia, takie jak fundamentalizm, rasizm czy integralizm. Perspektywa, którą proponuje autor *Imienia Róży*, wykracza jednak poza klasyczne, słownikowe wykładnie. Dlatego też stara się zdefiniować podjęte zagadnienia od podstaw i rozpoczyna od wyjaśnienia różnic między migracją i imigracją. Eco jest bowiem przekonany, że Europa w trzecim tysiącleciu stanie się ostatecznie kontynentem wielorasowym („kolorowym”). Odróżniając zatem imigrację od migracji, twierdzi, że pierwszą można kontrolować, planować i ograniczać, gdy tymczasem druga to żywioł, który trudno zatrzymać. Wykazując się filozoficzną dociekliwością, rozważa przede wszystkim zmiany zachodzące w świadomości Europejczyków i w obrębie europejskiej kultury. Stąd też pyta: Czy wielkie migracje prowadzą do zaniku elementów tradycji europejskiej? Czy rozmaite kultury wypierają jedna drugą, czy tworzą nową jakość? Jak widzą się przedstawiciele różnych kultur? Eco zauważa, że w przeszłości miały miejsce migracje, które istotnie zmieniały kulturę. Przykładem mogą być migracje ludów nazywanych barbarzyńskimi, które zalały Cesarstwo Rzymskie i powołały do życia nowe kultury, nazywane rzymsko-barbarzyńskimi lub rzymsko-germańskimi.

Dlatego też Eco przewiduje, że współczesna Europa może się upodobnić do Nowego Jorku, gdzie „mamy do czynienia z zaprzeczeniem koncepcji tygla, *melting pot*, współistnieją tam różne kultury, od Portorykańczyków do Chińczyków, od Koreańczyków do Pakistańczyków; niektóre grupy zlały się ze sobą (jak Włosi z Irlandczykami, Żydzi z Polakami), inne pozostają osobno (w odrębnych dzielnicach, mówiąc odrębnymi językami i praktykując odrębne tradycje), a wszystkie spotykają się na gruncie wspólnych praw i jednego wspólnego języka wehikularnego, czyli angielskiego, którym każda posługuje się w niedostateczny sposób. Weźcie, proszę, pod uwagę, że w Nowym Jorku, gdzie ludność zwana białą znajdzie się niebawem w mniejszości, 42 procent białych to Żydzi, a pozostałe 58 procent jest najrozmaitszego pochodzenia, natomiast WASPs (biali anglosascy protestanci) stanowią wśród nich mniejszość (bo są też katolicy polscy, włoscy, hispanoamerykańscy, irlandzcy itd.)”¹. Takie zderzenie czy też wymieszanie kultur jawi się w Europie jako proces nieunikniony, a rasiści powinni być rasą wygasającą.

W rozważaniach dotyczących nietolerancji najwięcej kontrowersji wśród czytelników wzbudziła myśl Eco, zgodnie z którą najokropniejszą nietolerancją jest nietolerancja biedaków będących głównymi ofiarami różnicy. Jak czytamy: „Wśród bogatych nie ma rasizmu. Bogaci mogą być autorami doktryn rasistowskich, ale to biedni wprowadzają je w o wiele bardziej niebezpieczną praktykę”². Dlatego też jako najbardziej niebezpieczne źródło nietolerancji autor *Imienia Róży* wskazuje jednak elementarne popędy, które są całkowicie odporne na racjonalne argumenty. Jak zauważa: „Podstawy teoretyczne

¹ U. Eco, *Migracje i nietolerancja*, Noir sur Blanc, Warszawa 2020, s. 14.

² Ibidem, s. 25.

Mein Kampf można obalić całym zestawem niemal podstawowych argumentów, ale zawarte tam myśli przetrwały i przetrwają jakiegokolwiek obiekcje, ponieważ owa książka bazuje na nietolerancji prymitywnej, nieczulej na wszelką krytykę³. W takiej perspektywie uczenie tolerancji dorosłych, którzy strzelają do siebie z przyczyn etnicznych lub religijnych, to strata czasu. Na taką naukę jest już po prostu w tym przypadku za późno. Nietolerancję prymitywną zwyciężyć można jedynie u jej podstaw, poprzez stałą edukację od wczesnego dzieciństwa, zanim stanie się nawykiem i na stałe wpisze w ludzką psychikę.

Tomik ma jedynie 42 strony, a jego przeczytanie zajmuje około 40 minut. Może to być uznane za słabość – czytelnik odczuwa pewien niedosyt. Jednocześnie tekst niewątpliwie inspiruje do refleksji – być może poszukiwanie harmonii między narodami nie musi oznaczać dążenia do jednolitości i rozważań nad tym, czego każdy musi się wyrzec, a jest raczej próbą wzajemnego zrozumienia tego, co nas dzieli i zaakceptowania tej różnorodności bez agresji. Doskonale ujmuje to cytowany przez Eco Zhao Tingyang: „Każda rzecz zmarnieje, jeżeli stanie się dokładnie tożsama z innymi [...]. Dzięki harmonii rzeczy rozkwitają, jednolitość sprawia, że marnieją”⁴.

³ Ibidem, s. 24.

⁴ Ibidem, s. 42.

Kamil Pietrasik  <https://orcid.org/0000-0002-8579-0659>

Członek Towarzystwa Azji i Pacyfiku

e-mail: kamilpietrasik@interia.pl

Talha H. Fadaak, Ken Roberts, *Youth in Saudi Arabia*, Wydawnictwo Palgrave Macmillan, Cham 2019, ISBN 978-3-030-04380-3, ss. 203

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_09kp_R

Młodzi ludzie w każdym kraju na świecie odgrywają ogromną rolę w kształtowaniu się państwowości, są przyszłością narodu. Dobrze obrazują to przykłady, jakie obserwowaliśmy od grudnia 2010 roku w wielu krajach Afryki Północnej (Libii, Tunezji, Egipcie) i Bliskiego Wschodu (Syrii), gdzie grupy młodych przy wykorzystaniu portali społecznościowych spowodowały, iż doszło do fali protestów znanych jako tzw. Arabska Wiosna¹ i tym samym do wymuszenia ustąpienia wielu dyktatorów, którzy rządili przez kilka dekad we wspomnianych krajach (nie dotyczy to jedynie Syrii). Nastąpiły tam ponadto ogromne zmiany na płaszczyźnie politycznej i gospodarczej oraz w sposobie prowadzenia polityki zagranicznej. Z kolei wykształcenie tych młodych osób przyczynia się do wzrostu innowacyjności i nowoczesności w państwie. Dzięki młodym w Arabii Saudyjskiej postępuje wdrażanie nowoczesności i otwieranie się na wszelkie nowinki technologiczne, co stanowi punkt zwrotny w historii saudyjskiego społeczeństwa. Dzięki aktywności społecznej i naukowej młodych ludzi w królestwie saudyjskim przyjęto projekt Wizja 2030 mający na celu unowocześnienie państwa, a także spowodowanie, iż będzie ono postrzegane na świecie jako dające młodym ludziom szansę wykazania się i pokazania, że są ważną częścią zmian zachodzących w Arabii Saudyjskiej. Niestety przemiany widoczne po 2011 roku, czyli od chwili zaognienia się wydarzeń Arabskiej

¹ Wydarzenia tzw. Arabskiej Wiosny zostały szczegółowo przedstawione w takich pracach, jak: T. Matthiesen, *Sectarian Gulf: Bahrain, Saudi Arabia, and the Arab Spring That Wasn't*, Stanford University Press, Stanford 2013, ss. 192. Por. M.E. McMillan, *From the First World War to the Arab Spring: What's Really Going On in the Middle East?*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2016, ss. 279; L. Sadiki (ed.), *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2015, ss. 678.

Wiosny, długo nie były analizowane i badane naukowo. Dopiero w 2019 roku taką próbę podjęli Talha H. Fadaak oraz Ken Roberts, którzy po dokonaniu niecodziennych dysocjacji w Arabii Saudyjskiej, przeprowadzeniu wywiadów i przeglądu literatury na temat Arabii zdecydowali się spisać swoje spostrzeżenia, tezy i analizy w publikacji naukowej *Youth in Saudi Arabia*. Początek książki jest zachęcający – w części *Introduction* autorzy wprowadzają czytelnika w realia saudyjskie po śmierci króla Abdullaha do chwili wydania książki. Wskazano w sposób przejrzysty najważniejsze wydarzenia, omówiono decyzje polityczne, jakie zapadły w polityce wewnętrznej i polityce zagranicznej państwa. Następnie pokrótce przedstawiono historię Arabii Saudyjskiej od czasów prowadzenia misji religijnej przez Muhammada ibn Abdula al-Wahhaba (1702–1792), po lata 70. XX wieku, kiedy nastąpił boom naftowy, do 2016 roku, w którym doszło do zabójstwa szyickiego duchownego Nimr al-Nimra (2 stycznia 2016 roku). Następnie słusznie wskazano na wzrost populacji w Arabii Saudyjskiej, który zauważalny jest od lat 70. XX wieku. Liczba mieszkańców tego kraju przez wiele lat była mniejsza niż w sąsiednim, biedniejszym od królestwa saudyjskiego, Jemenie. Jednak zjawisko wzrostu populacji w Arabii Saudyjskiej nie było niczym nadzwyczajnym, albowiem w latach 1960–1980 na Bliskim Wschodzie odnotowano wzrost populacji i współczynnik zależności wynosił około 1:1, czyli jedna osoba pozostająca na utrzymaniu jednej osoby pracującej. Zdaniem demografów to był złoty okres dla wzrostu gospodarczego – znanego jako „dywidenda demograficzna”². Dalej autorzy przywołali aktywność saudyjską w wielu konfliktach, takich jak: inwazja radziecka w Afganistanie, druga wojna w Zatoce Perskiej, zajęcie Iraku przez wojska amerykańskie i ich sojuszników w 2003 roku oraz uczestniczenie w konfliktach mających miejsce w Afganistanie, Pakistanie i ostatnio w Syrii.

Natomiast w części *Youth* autorzy opisali na podstawie wywiadów przeprowadzonych z młodymi Saudyjczykami (w wieku 25–35 lat) i obserwacji uczestniczącej, która miała miejsce w Arabii Saudyjskiej, rozwój, codzienność młodych ludzi i ich ścieżkę życiową. Autorzy twierdzą, że wprowadzane zmiany skierowane ku młodym ludziom nie mają większego wpływu na ich życie. Widoczne są jedynie zmiany w sposobie i stylu ubierania się młodych kobiet oraz zachowaniu obu płci w przestrzeni publicznej. Ściślej chodzi o to, że kobiety mogą prowadzić samochody, motocykle, brać osobiście udział w procesach sądowych i pracować w zawodach, które dotychczas były domeną mężczyzn. Dopiero z czasem wprowadzone zmiany będą odczuwalne w takich sferach, jak edukacja (równe traktowanie w nauczaniu), gospodarka (zajmowanie przez kobiety stanowisk, które wcześniej zarezerwowane były dla mężczyzn, na przykład stanowisk kierowniczych) i rynek pracy, a także przepisy mieszkaniowe (kobieta będzie mogła nabyć mieszkanie na swoje imię i nazwisko).

Z kolei w części *Free Time: Online and Offline* omówiono rolę, jaką w życiu młodych Saudyjczyków odgrywają media i kultura. Autorzy twierdzą, iż: „Nowe media zmieniły szczególnie sytuację młodych ludzi w Arabii Saudyjskiej, przede wszystkim dziewcząt i nie tylko, analogiczna sytuacja miała miejsce w innych krajach” (s. 43). Trudno nie

² B. Rubin, *The Middle East. A Guide to Politics, Economics, Society, and Culture. Vol. I*, M.E. Sharpe, Nowy Jork–Londyn 2012, s. 141.

zgodzić się z tym stwierdzeniem, bowiem po 2015 roku w Arabii Saudyjskiej pojawiło się kilka nowych stacji oraz dostawców sygnału dźwiękowego, którzy łączą Saudyjczyków z resztą świata i na odwrót. Stacje saudyjskie pokazują życie każdej grupy społecznej, mieszkającej w tym królestwie. Co ciekawe, Talha H. Fadaak i Ken Roberts nadmieniają, iż o Arabii Saudyjskiej nie można mówić, iż jest to „bliskowschodnia Korea Północna”, gdyż takiej swobody spędzania wolnego czasu w Korei Północnej nie ma. W tym azjatyckim państwie, leżącym we wschodniej części kontynentu, nie można na przykład oglądać legalnie zagranicznych seriali i filmów, jak ma to miejsce w królestwie saudyjskim, czy iść do kina na ambitne zachodnie filmy. Niemniej jednak w ocenie autorów miną lata, zanim kina zostaną otwarte, a koncerty staną się regularnymi wydarzeniami w całym państwie; potrwa bardzo długo, nim zmieni się kultura (s. 44). Pomimo to progres jest widoczny, obserwuje się otwarcie na nowinki i nowości, podczas gdy jeszcze pięć czy dziesięć lat wcześniej było to nierealne. Dlatego młodzi Saudyjczycy po 2015 roku zmieniają swój styl i sposób spędzania wolnego czasu, w którym coraz więcej miejsca zajmują imprezy kulturalne, media społecznościowe i media, takie jak telewizja oraz internet. Świadczą o tym statystyki przedstawione przez autorów na stronach 50 i 51. Wskażmy, iż od 2005 do 2017 roku wzrosła liczba użytkowników internetu w Arabii Saudyjskiej, z którego korzystają zarówno ludzie młodzi, jak i starsi. Na przykład w roku 2005 odnotowano 3 miliony użytkowników internetu, a 12 lat później, w 2017 roku – 24,5 miliona. Wzrosła również subskrypcja usług mobilnych. W 2007 roku liczba ta oscylowała w granicach 28 milionów użytkowników, aby 12 lat później, to jest w 2017 roku, osiągnąć 44 miliony.

Następny rozdział omawianej książki, *Education*, powstał na kanwie wywiadów przeprowadzonych z młodymi Saudyjczykami. Opisali oni swoje dzieciństwo oraz to, jak przebiegała ich ścieżka edukacyjna. Autorzy książki doszli do wniosku, że edukacja saudyjska zmieniła się na przestrzeni 50 lat. Warto nadmienić, iż wydatki na edukację stawały się priorytetem dopiero od roku 1970, bowiem do tego roku więcej funduszy przeznaczano na obronność i inne kwestie, a nie edukację. Zaś od 1970 roku zaczęto inwestować w dzieci oraz młodzież i tym samym w ich kształcenie poprzez budowanie uniwersytetów³. Jako przykład podają autorzy priorytety przyjmowane przez ówczesne saudyjskie ministerstwa odpowiedzialne za edukację w tym królestwie. Na przykład przez pierwsze lata dążono do edukacji elementarnej, aby zapewnić wykształcenie powszechne. Następnie zmierzano do tego, aby młodzi ludzie kończyli swoją edukację na szkołach ponadpodstawowych. Wreszcie doprowadzono do sytuacji, że młodzi ludzie mogą kontynuować edukację na uczelniach i tym samym uzyskiwać wykształcenie wyższe. W tej części pracy podano ciekawy fakt. A mianowicie około 2/3 młodych Saudyjczyków płci męskiej i żeńskiej uczęszcza na saudyjskie uniwersytety, co dobrze świadczy o polityce edukacyjnej państwa. Dzięki temu młodzi ludzie w Arabii Saudyjskiej będą wykształceni, a przede wszystkim zmniejszy się liczba analfabetów. Jak bowiem wynika z tabeli 4.1 (s. 69), odsetek analfabetów wśród mężczyzn i kobiet w wieku 30–34 lat wynosi 1 procent (mężczyźni poniżej 1 procenta; kobiety – 1 procent).

³ R. Wilson, *The economies of the Middle East*, Macmillan Press, Londyn–Basingstoke 1979, s. 46–47.

Employment to z kolei część, w której zostały omówione aspekty zatrudnienia młodych ludzi bardzo dobrze i słabiej wykształconych. Większość siły roboczej w Arabii Saudyjskiej (77 procent) stanowią cudzoziemcy, co stało się impulsem do wprowadzenia przez rodzinę królewską zmian w kwestiach społeczno-gospodarczych i politycznych. Rozdział ten, tak jak poprzednie, opiera się na wywiadach swobodnych z saudyjskimi rozmówcami. Konkluzją tej części jest stwierdzenie, iż młodzi ludzie po studiach w Arabii Saudyjskiej nie znajdują pracy w swoim zawodzie, zgodnej z kierunkiem wykształcenia, gdyż w królestwie saudyjskim zatrudniani są obcokrajowcy na kontrakcie (od wykwalifikowanych specjalistów po personel pomocniczy: sprzątaczkę, tragarzy itp. rekrutowany głównie spośród przybyszy z Dalekiego Wschodu). Wielu młodych Saudyjczyków decyduje się w konsekwencji na prywatny biznes. Dochód z sektora prywatnego to 40 procent PKB, gdyż odnotowuje się wiele prywatnych inicjatyw. Na przykład w 2016 roku w instytucjach państwowych zatrudnionych było 3,6 miliona Saudyjczyków, zaś 7,9 miliona to osoby prowadzące prywatne firmy. Przytoczone cyfry są alarmujące, ponieważ taki stan rzeczy może zniechęcać wielu młodych ludzi do podejmowania nauki na studiach wyższych i skłaniać do zakończenia edukacji na poziomie powszechnym. Obecny trend pokazuje bowiem, że łatwiej być właścicielem firmy niż pracownikiem sektora publicznego. Na uwagę zasługuje fakt, iż ta część książki osadzona jest w problematyce ekonomicznej, autorzy sięgają po stwierdzenia typowo ekonomiczne, jak również przytaczają liczne wskaźniki ekonomiczne. Rozdział ten wyróżnia się na tle pozostałych, które poruszają raczej zagadnienia związane z psychologią czy socjologią.

Przechodząc do rozdziału *Marriage and Family Transitions* dowiadujemy się, jak rozwijała się edukacja od poziomu podstawowego po szkolnictwo wyższe w królestwie saudyjskim, a także jak na skutek tego wyglądało życie młodych Saudyjczyków w przeszłości i obecnie. Ogromne zmiany zdaniem autorów miały swój początek w latach 70. XX wieku, gdy miał miejsce boom naftowy. Jak słusznie zauważają autorzy, z upływem lat nastąpił gwałtowny wzrost liczby ludności, a tym samym zwiększyło się zapotrzebowanie na nauczycieli, wykładowców akademickich i uniwersytety, ponadto pojawiało się coraz więcej kobiet na rynku pracy i w placówkach oświatowych. W ocenie Fadaak i Roberta osłabiło to jednak model tradycyjnej saudyjskiej rodziny. Wskazuje na to fakt, iż wzrosło zatrudnienie osób zajmujących się domem oraz kierowców, którzy służyli niemal każdej saudyjskiej rodzinie, na przykład odwożąc potomstwo do szkoły czy wożąc kobiety na zakupy.

Przedostatni rozdział, zatytułowany *Housing*, omawia obszar życia, w którym młodzi Saudyjczycy napotykać ogromne problemy. Kupno lub wynajęcie mieszkania w trakcie studiów czy po ich ukończeniu stanowi trudność z powodu wysokich kosztów, podczas gdy młodzi Saudyjczycy dysponują niedużymi środkami. Dlatego też wielu Saudyjczyków mieszka z rodzicami, dziadkami. Domy są wielopokoleniowe. Autorzy wskazują, iż ten fakt ma zmienić projekt Wizja 2030, który przewiduje, że młodych Saudyjczyków będzie stać na nabycie mieszkania, domu i samodzielne zamieszkiwanie. Fadaak i Roberts po przeprowadzeniu wywiadów z dziesięcioma parami młodych Saudyjczyków i trzema tzw. singielkami stwierdzają, iż problemy mieszkaniowe w tym królestwie są jednymi z trudniejszych do rozwiązania.

W ostatnim rozdziale, *Looking Forward*, autorzy zwrócili uwagę, że wśród ludzi, głównie młodych, pojawiają się głosy za ogromnymi zmianami społecznymi. Młodzi Saudyjczycy chcieliby, aby Arabia Saudyjska zachowała swoje islamskie zwyczaje i zasady, ale spora jest grupa, która oczekuje „wyzwolenia” z tych ograniczeń i chce, żeby ich ojczyzna upodobniła się bardziej do sąsiednich państw arabskich. Impuls do takiego myślenia dała z pewnością, wspomiana wiele razy w recenzji i pracy, *Wizja 2030*, jednak może się okazać, iż dążenie do maksymalnego unowocześnienia i otwarcia na wiele aspektów życia publicznego pozostanie jedynie dobrze brzmiącymi sloganami na papierze i nie znajdzie odzwierciedlenia w rzeczywistości. Niemniej autorzy pracy podkreślają, że otwarcie kin, teatrów, obecność kobiet na meczach piłkarskich, w sądach i w niedostępnych wcześniej zawodach oraz prowadzenie przez nie pojazdów mechanicznych należy uznać za wielki krok w stronę nowoczesności i porzucenia dotychczasowego konserwatywnego myślenia.

Zbliżając się do końca recenzji, należy wskazać, iż po przeczytaniu książki Fadaak i Roberta wyłania się spójny obraz młodego Saudyjczyka. Jest to osoba bardziej wykształcona niż jej rówieśnik jeszcze kilka lat wcześniej, skoncentrowana na swoim rozwoju oraz zaabsorbowana technologią i nowinkami technicznymi. Jest to ponadto baczny obserwator kultury obcej, szczególnie europejskiej, amerykańskiej. Z drugiej strony to człowiek, który po zakończeniu edukacji z pesymizmem patrzy na rynek pracy, ponieważ przeważnie musi podjąć próbę pracowania na własny rachunek zamiast w sektorze publicznym czy firmie prywatnej u innego pracodawcy.

Podsumowując, należy zauważyć, że walorem pracy może być fakt, iż dla lepszego zobrazowania podjętej problematyki badawczej sięgnięto po dwanaście tabel, które pokazują między innymi skalę korzystania z internetu przez młodych ludzi w Arabii Saudyjskiej w okresie od 2005 do 2017 roku (s. 50) czy liczebność siły roboczej oraz liczbę bezrobotnych wśród młodych Saudyjczyków według poziomu wykształcenia, aktualne na rok 2017 (s. 84). Pozytywnym aspektem jest również to, że w pracy wykorzystano i opisano głównie wydarzenia, które miały miejsce 4–5 lat temu, a nie dawniej. Przemyslenia i tezy zawarte w omawianej książce można uznać za inspirujące i zachęcające do dalszych badań naukowych, dlatego z pewnością jest to ciekawa i cenna lektura dla środowiska naukowego oraz specjalistów z takich dyscyplin naukowych, jak socjologia, psychologia, pedagogika czy orientalistyka. Talha H. Fadaak i Ken Roberts prezentują w swojej książce innowacyjne spojrzenie na kasus młodych Saudyjczyków w kontekście ich edukacji, a także codziennej egzystencji w królestwie saudyjskim w obecnych realiach po ogłoszeniu imienia i nazwiska króla koronnego Mohammeda bin Salmana, syna siódmego monarchy Arabii Saudyjskiej, oraz wdrożeniu saudyjskiego projektu *Wizja 2030*, której patronuje i którą nadzoruje król Mohammed.

Bibliografia

Matthiesen T., *Sectarian Gulf: Bahrain, Saudi Arabia, and the Arab Spring That Wasn't*, Stanford University Press, Stanford 2013.

McMillan E.M., *From the First World War to the Arab Spring: What's Really Going On in the Middle East?*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2016.

Rubin B., *The Middle East. A Guide to Politics, Economics, Society, and Culture. Vol. I*, M.E. Sharpe, Nowy Jork–Londyn 2012.

Sadiki L. (ed.), *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2015.

Wilson R., *The economies of the Middle East*, Macmillan Press, Londyn–Basingstoke 1979.

Kamil Pietrasik  <https://orcid.org/0000-0002-8579-0659>

Członek Towarzystwa Azji i Pacyfiku

e-mail: kamilpietrasik@interia.pl

Jonathan D. Rosen, Hanna S. Kassab, *Drugs, Gangs, and Violence*, Palgrave Macmillan, Cham 2019, ISBN 978-3-319-94451-7, ss. 160

https://doi.org/10.25312/2391-5145.15/2020_10kp_R

Na przestrzeni kilku ostatnich dekad pojawiło się wiele książek, studiów, przyczynków do kolejnych badań naukowych dotyczących przemocy, funkcjonowania gangów oraz obrotu i produkcji narkotyków. Jednak żadna nie skupiła się na szczegółowym omówieniu procederu przemytu narkotyków ani funkcjonowania gangów przy współpracy z lokalnymi władzami (szczególnie w krajach dotkniętych wojnami i w krajach tzw. trzeciego świata). Jednak ten fakt zmienia pojawienie się książki *Drugs, Gangs, and Violence*, która ukazała się nakładem wydawnictwa Palgrave Macmillan. Zaproponowana do krótkiej recenzji publikacja prócz wstępu, konkluzji oraz bibliografii i indeksu składa się z pięciu rozdziałów. Zanim przejdziemy do pierwszego z nich, wspomnijmy o najważniejszych stwierdzeniach, jakie pojawiły się we wstępie. Otóż autorzy zaproponowali, by wstęp rozpoczął się od przedstawienia danych Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemoczości (UNODC), które dotyczą wskaźnika zabójstw według kontynentów. Wynika z nich, że „Ameryka [Środkowa – przyp. autora] jest najbardziej brutalnym regionem na świecie. W Ameryce wskaźnik zabójstw wynosi 16,3 na 100 tysięcy osób, podczas gdy w Afryce wskaźnik zabójstw wynosi 12,5 na 100 tys. osób. Europa, Oceania oraz Azja miały znacznie niższe wskaźniki zabójstw, odpowiednio 3 procent, 3 procent oraz 2,9 procent” (s. 1). Przytoczone statystyki UNODC nie są przypadkowe, bowiem jest to preludeum do lepszego zrozumienia zagadnień związanych z przemytem narkotyków oraz działalnością gangów na świecie. Zapewne chodziło również o to, aby podkreślić, jak często dochodzi do przestępstw na kontynencie środkowoamerykańskim, do których przyczyniają się zorganizowane grupy przestępcze. Na uwagę zasługuje fakt, iż dla lepszego zobrazowania poruszanego problemu wykorzystano autorski wykres (Total number

of homicides according to region: 2012) opracowany na podstawie danych pochodzących z UNODC (s. 2).

W rozdziale *History of Crime and Violence* zostały zaprezentowane historyczne wątki oraz aktualne podejście, aby lepiej naświetlić relacje zachodzące między przestępczością a przemocą. Zdaniem autorów publikacji „Przestępczość zorganizowana istnieje i będzie istnieć, dopóki istnieje popyt na nielegalne towary i usługi” (s. 15). Trudno się nie zgodzić z tym stwierdzeniem, tym bardziej że potwierdzają to przytoczone we wstępie przykłady z Salwadoru, Hondurasu i Nikaragui.

W rozdziale drugim, zatytułowanym *Fragile States, Corruption, and Crime*, autorzy wyjaśniają genezę związku między niestabilnością państwa a korupcją i rozprzestrzenianiem się przestępczości międzynarodowej. Na uwagę zasługuje stwierdzenie, jakie padło w omawianym rozdziale: „Przestępczość zorganizowana będzie się rozwijać, jeśli przestępcy będą mogli przeniknąć do instytucji państwowych, aby potajemnie im pomagać, sprawować «opiekę» nad liniami produkcyjnymi oraz liniami zaopatrzenia czy kontrolować eksport” (s. 37). Dla lepszego zobrazowania, w jaki sposób i jak mocno grupy przestępcze przenikają do instytucji państwowych, pokazano przykłady takich krajów, jak Afganistan, Kirgistan, Kolumbia oraz Tadżykistan.

W tym miejscu przejdźmy do omówienia kolejnego, ciekawego rozdziału *Trends in Drug Trafficking and Organized Crime*. Na trzydziestu czterech stronach przedstawiono zmiany na przestrzeni dziejów w handlu i przemyśle narkotyków na przykładzie zorganizowanych grup przestępczych działających na obszarze Boliwii, Kolumbii, Meksyku i Peru. Wiele miejsca poświęcono jednej z grup terrorystycznych, FARC (pol. Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii – Armia Ludowa). Natomiast w ogólnym kontekście podjętego wątku autorzy wskazują na pewien ciekawy fakt: „Handel narkotykami i zorganizowane grupy przestępcze muszą być operatywne i dostosowywać się z czasem, aby przetrwać w przestępczym światku. Innymi słowy, zorganizowane grupy przestępcze, jak każda firma, muszą wyprzedzać ograniczenia i wdrażać innowacje, aby uniknąć zatrzymań i egzekwowania prawa wobec nich. Strategie wdrażane przez organy ścigania pomagają również wyjaśnić zmieniającą się dynamikę szlaków przemytu narkotyków” (s. 57). Ważnym omawianego rozdziału są dwa wykresy: *Homicides during Mexican presidential terms* – s. 68 i *Homicide rate per 100,000 people (four municipalities)* – s. 69, których użyto w kontekście analizowania walki rządu Meksyku z meksykańskimi grupami przestępczymi. Z kolei wykres *Heroin seizures in the United States* (s. 73) pozwala lepiej zrozumieć walkę z przemytem narkotyków w Stanach Zjednoczonych, który jest przechwytywany na granicy amerykańsko-meksykańskiej.

Problematyka kolejnego rozdziału *Gangs and Counter-Gang Strategies* koncentruje się wokół pytań, co to jest gang i czym tego typu organizacja różni się od innych międzynarodowych zorganizowanych grup przestępczych. Ta część omawianej publikacji ma w zamierzeniu umożliwić poznanie natury i struktury gangów. Autorzy prezentują i analizują w tym celu badania naukowe przeprowadzone na przykładzie krajów dotkniętych w wysokim stopniu przemocą ze strony gangów. W rozdziale tym omówiono ponadto, jakie czynniki przyczyniły się do ewolucji gangów i nasilania się zjawiska przemocy w takich krajach, jak Brazylia, Salwador i Portoryko. Pokróćce przedstawiono także

sytuację związaną z funkcjonowaniem gangów oraz rozwojem przemocy w Hondurasie, Nikaragui i Meksyku. Tak jak w poprzednim rozdziale, tak i w tym użyto przydatnych wykresów dla zobrazowania liczby osadzonych w brazylijskich (s. 107) i salwadorskich (s. 99) więzieniach oraz poziomu ich wykształcenia (s. 101).

Rozważania dotyczące przemocy kontynuowane są w ostatnim rozdziale *Understanding the Nature of Violence: Crime and Its Future*. Jonathan D. Rosen i Hanna S. Kassab dokonują analizy licznych rodzajów przemocy. Omawiają, jakie są przyczyny i skutki przemocy oraz co można osiągnąć poprzez jej stosowanie. Dalej koncentrują się na problemie, jaki stanowi stosowanie przemocy fizycznej, na jej znaczeniu oraz różnych jej formach, w tym na przemocy strukturalnej, braku bezpieczeństwa ekonomicznego i jego konsekwencjach. Autorzy przyjrzeni się również szczegółowo przemocy politycznej, zwłaszcza związanej z przekonaniami religijnymi. Dla zobrazowania tego problemu posłużono się przykładem Stanów Zjednoczonych, które po wydarzeniach z 11 września 2001 roku (atak na dwie wieże World Trade Center i Pentagon) podjęły walkę z międzynarodowym terroryzmem. Zaskoczeniem nie będzie fakt, iż autorzy przed przystąpieniem do analizy wyżej wymienionych zjawisk dokonali retrospekcji, przedstawiając początki terroryzmu islamskiego. Zdaniem autorów publikacji „Terroryzm, szczególnie radykalny terroryzm islamski, jest stosunkowo nowym zjawiskiem, zapoczątkowanym po utracie Syrii, Jordanii i Egiptu na rzecz Izraela podczas wojny sześciodniowej w 1967 roku. Państwa arabskie okazały się nieudolne w starciu z Izraelem, dlatego Palestyńczycy postanowili wziąć sprawy w swoje ręce, aby odzyskać utracone ziemie” (s. 120). Ciekawym wątkiem jest analiza powstania oraz działań grupy terrorystycznej, jaką jest tzw. Państwo Islamskie (ang. ISIS). Autorzy twierdzą, iż źródło powstania tej grupy stanowi polityczny wątek inwazji Ameryki i jej sojuszników na Irak w 2003 roku. Dalej autorzy słusznie zauważają, iż ISIS jest bardziej wymysłem, sztucznym tworem aniżeli państwem geopolitycznym (s. 121).

Przechodząc do kolejnych stron publikacji, natrafiamy na ciekawe stwierdzenie, iż: „W wielu z tych przykładów widzimy, że przemoc ma miejsce w określonym celu. Ludzie zabijają, aby coś osiągnąć, czy to w celu ochrony interesów, z powodu pojawienia się strachu, obalenia danego społeczeństwa oraz zemsty lub z innego motywu. Jeśli chodzi o przemoc polityczną, należy zwrócić uwagę na rolę ideału. Biorąc pod uwagę jego historię, idealizm jest prawdopodobnie najniebezpieczniejszym elementem polityki. W całej historii wiele milionów ludzi popełnia przestępstwa dla ideału” (s. 122). I trudno się z tym stwierdzeniem nie zgodzić, gdy spojrzymy na konflikty na tle narodowościowym pomiędzy Arabami i Żydami, Czeczenami i Rosjanami, Ujgurami i Chińczykami itd. czy na spory z powodów religijnych, czego przykładem są działania ISIS. Ugrupowanie to dokonuje likwidacji wrogów swojej wymyślonej ideologii i siłowo nawraca na radykalny islam innowierców, wyznawców islamu innych odłamów, na przykład szyitów lub umiarkowanych sunnitów.

Dodajmy, iż autorzy poza dogłębną analizą ISIS i terroryzmu islamskiego przypominają także konflikt między Ukrainą i Rosją oraz wiele innych wojen domowych. Warto zaznaczyć, iż w tym rozdziale podane zostały przykłady Hezbollahu i Hamasu w kontekście werbowania do swoich struktur w imię walki o swoje ideały na obszarach ich działalności i w krajach sąsiednich. Autorzy przytaczają między innymi takie przypadki: „Programy

pomocy społecznej Hamasu i Hezbollahu służą do rekrutacji ludzi do sprawy. Biedni ludzie padają także ofiarą rekrutacji przestępczości zorganizowanej. Po co pracować w polu lub w fabryce za minimalną płacę, skoro można zarobić więcej pieniędzy na nielegalnym interesie” (s. 123). Jest to celne stwierdzenie autorów, bowiem siła pieniądza wobec biedy i bezrobocia ma ogromną moc. Doskonale rozumieją to właśnie takie organizacje, jak Hamas i Hezbollah oraz inne zorganizowane grupy przestępcze.

Zauważmy, iż w tym rozdziale autorzy wspomnieli o konfrontacji między Stanami Zjednoczonymi a Chinami, zwracając uwagę na kwestię dominacji na świecie i przejęcie roli „światowego hegemonu”.

W konkluzji niniejszego rozdziału autorzy zadali czytelnikowi pytania, na które może odpowiedzieć po przeczytaniu omawianej publikacji i na podstawie zasłyszanych wiadomości na temat przemocy i działalności zorganizowanych grup przestępczych czy grup terrorystycznych. Otóż Rosen i Kassab zaproponowali następujące stwierdzenia i pytania: „Jeśli przemoc jest wszechobecnym doświadczeniem ludzkim, obecnym w całej historii zarówno w nielegalnych, jak i uzasadnionych formach (wojna między państwami), to jak my, ludzkość, możemy zrozumieć coś innego? Biorąc pod uwagę wszystkie problemy w naszym świecie, jak możemy położyć kres przemocy? Czy przemoc jest po prostu instytucją, którą możemy zastąpić czymś innym? Czy jest to wrodzona cecha ludzkości?” (s. 130). To fragment o istotnym znaczeniu, gdyż stawia bardzo ważne pytania, z którymi trzeba się zmierzyć, aby lepiej zrozumieć otaczający nas świat.

Reasumując, książka stanowi interesującą refleksję na temat przemytu narkotyków oraz działalności gangów na całym świecie. Porusza aktualne problemy dotyczące wyżej wspomnianych zagadnień. Praca ta w miarę dokładnie ilustruje aktualny problem, jakim jest walka z przestępczością zorganizowaną, z którą mierzą się poszczególne rządy, nie tylko w krajach Ameryki Środkowej, ale także na pozostałych kontynentach. Na uwagę zasługuje fakt, iż liczne tabele podnoszą wartość merytoryczną omawianej publikacji. Nie ulega wątpliwości, iż książka *Drugs, Gangs, and Violence* jest bogatym źródłem wiedzy i pojawiła się na półkach bibliotek i księgarń w momencie jak najbardziej właściwym.

____ARTYKUŁY – Dyskusje – eseje____

Artur Niedźwiedzki.

O kryzysie integracji europejskiej

Joanna Gaffric

Zarządzanie polityczne przepływami migracyjnymi w Europie

Małgorzata Bielecka

Profesjonalizacja polskiej służby cywilnej po akcesji do Unii Europejskiej

Oktawia Ewa Braniewicz

Kompetencje naczelnych organów kierowania obronnością Rzeczypospolitej
Polskiej

Magdalena Wojtas

Wyzwania Sustainable Development Goals realizowane przez sektor budowlany

____PRACE STUDENCKIE____

Juliusz Pietrzak

The issue of the employee relationship with Project Manager within European
Companies

Karolina Sudzińska

Rynek pracy a kulturowa nierówność płci – sytuacja mężczyzn i kobiet
w zawodach sfeminizowanych i zmaskulinizowanych w XXI wieku

____RECENZJE____

Łukasz Zaorski-Sikora Umberto Eco, *Migracje i nietolerancja*

Kamil Pietrasik Talha H. Fadaak, Ken Roberts, *Youth in Saudi Arabia*

Kamil Pietrasik Jonathan D. Rosen, Hanna S. Kassab, *Drugs, Gangs, and Violence*

