

Redakcja
Anna Skolimowska
Katarzyna Grzybowska-Walecka

Dlaczego europeistyka?

Europa w czasie kryzysu



Warszawa 2016

Recenzja naukowa
Dr hab. Krzysztof Zuba, prof. Uniwersytetu Opolskiego

Korekta
Beata Jurkowicz

Skład
Arkadiusz Skolimowski

Projekt okładki
Andrzej Rudowski

© Copyright by Instytut Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

ISBN 978-83-943779-1-5

Wydawca
Instytut Politologii
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ul. Wóycickiego 1/3, budynek 23
01-938 Warszawa
tel. +48 22 569 68 16
e-mail: ip@uksw.edu.pl
<http://politologia.uksw.edu.pl/kontakt/dane-teleadresowe/>

Praca przygotowana na Wydziale Nauk Historycznych i Społecznych - Instytucie
Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Spis Treści

Wstęp	5
(prof. dr hab. Radosław Zenderowski, Dyrektor Instytutu Politologii UKSW)	

KRYZYS SPOŁECZNO-GOSPODARCZY

Problem wykluczenia i ubóstwa w kontekście strategii „Europa 2020”	9
(Piotr Broda-Wysocki)	
Kryzys ekonomiczny – implikacje dla jednoczącej się Europy.....	18
(Łukasz Kaczmarczyk)	
Wyzwania demograficzne Europy XXI wieku	30
(Małgorzata Pawlus)	
Europeizacja w czasach kryzysu.....	45
(Piotr Burgoński)	

KRYZYS POLITYCZNY

Przyszłość państwa narodowego w dobie procesów internacjonalizacji i globalizacji.....	54
(Sławomir Sowiński)	
Bezpieczeństwo państwa w warunkach integracji europejskiej	67
(Krzysztof Cebul)	
Demokratyzacja systemu politycznego Unii Europejskiej	79
(Katarzyna Grzybowska-Walecka)	
O symptomach kryzysu praw człowieka w EUropie.....	93
(Michał Gierycz)	

EUROPA W RELACJACH MIĘDZYNARODOWYCH

Europa w kryzysie – perspektywa stosunków międzynarodowych.....	105
(Radosław Zenderowski, Andrzej Rudowski)	
Procesy dezintegracyjne w Europie	115
(Piotr Bajda)	
Polska w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.....	125
(Anna Skolimowska)	
Informator naukowy i dydaktyczny	134

Wstęp

Instytut Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie opracował kolejną już czwartą edycję *Warszawskich Warsztatów o Polsce i Świecie Współczesnym*, skierowaną do uczniów szkół ponadgimnazjalnych, którzy przygotowują się do egzaminu maturalnego z przedmiotu Wiedza o społeczeństwie. Tegoroczna edycja *Warsztatów* poświęcona jest aktualnym wyzwaniom, towarzyszącym projektowi integracji europejskiej i zatytułowana jest „Europa w czasie kryzysu”. Celem *Warsztatów* jest przede wszystkim upowszechnianie wiedzy na temat wyzwań, przed jakimi staje Europa w związku z kryzysem, jaki dotyka różnych wymiarów egzystencji europejskich społeczeństw. Jednocześnie zależy nam na przybliżeniu młodzieży specyfiki Uniwersytetu jako ważnej instytucji życia społecznego oraz studiów wyższych jako interesującej propozycji dla wszystkich, którzy poważnie myślą o swoim rozwoju intelektualnym oraz planach związanych z przyszłą pracą zawodową.

W realizację idei *Warsztatów* od wielu lat angażują się znani i uznani polscy politologowie, pracujący w Instytucie Politologii UKSW w Warszawie, reprezentujący różne subdyscypliny politologiczne takie, jak: stosunki międzynarodowe, systemy polityczne, myśl polityczną, polityki publiczne, ale także takie obszary badań jak studia europejskie czy studia nad bezpieczeństwem. Oferta *Warsztatów* od samego początku cieszy się uznaniem nauczycieli i dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych o czym świadczy fakt, iż w minionych edycjach udział wzięło ponad 1000 uczniów szkół ponadgimnazjalnych z województwa mazowieckiego oraz z województw ościennych.

Tytuł tegorocznej edycji *Warsztatów* nieprzypadkowo odwołuje się do sytuacji poważnego kryzysu, czy raczej kryzysów, w jakich znalazła się współczesna Europa. Przekonanie o tym, że stary kontynent znalazł się w punkcie zwrotnym swojej historii jest bowiem coraz powszechniejsze i coraz bardziej dokuczliwe. Coraz więcej Europejczyków obawia się o przyszłość swoją oraz swoich najbliższych. Świat, w którym wszystko było raz na zawsze zdefiniowane, poukładane, ostatecznie wynegocjowane, ustalone, świat funkcjonujący w oparciu o solidne i trwałe instytucje życia społecznego, bezpowrotnie przeminął. Europa, co prawda od zawsze borykała się z jakimś kryzysem (można nawet rzec, że są one wpisane w jej kod genetyczny), ten jednak wydaje się być szczególnie skomplikowany, a przez to bardziej niebezpieczny. Wyróżnić można kilka fundamentalnych płaszczyzn tego kryzysu, a mianowicie – kryzys finansowy i gospodarczy rujnujący całe regiony europejskie i osłabiający zaufanie do wielu instytucji, nie tylko ekonomicznych; kryzys polityczny, w tym odnoszący się do integracji europejskiej i słabnącego zaufania między państwami oraz społeczeństwami Europy; wreszcie bardzo poważny kryzys w zakresie demografii polegający zarówno na starzeniu się społeczeństw europejskich, jak i na coraz większym udziale imigrantów w strukturze etnokulturowej wielu państw (zwłaszcza w sytuacji, gdy unikają oni asymilacji i integracji kulturowej). Wspomniane powyżej kryzysy wzajemnie się przy tym warunkują i wzmacniają, osłabiając Europę względem jej otoczenia międzynarodowego. Trzeba bowiem pamiętać, że wskutek ich oddziaływania, ale także wskutek procesów zachodzących na „światowej szachownicy geopolitycznej” pozycja Europy jako jednego z najważniejszych graczy politycznych wydaje się być poważnie zagrożona. Wzrost międzynarodowej pozycji Chin czy regionu Azji Południowo-Wschodniej, Indii czy Brazylii stanowi poważne wyzwanie dla Europy.

Przed wszystkim jednak Europa oraz jej bezpośrednie otoczenie na powrót staje się polem coraz ostrzejszej rywalizacji między Stanami Zjednoczonymi i Federacją Rosyjską. Dwoma najbardziej wyrazistymi akordami coraz mniej skrywanej wrogości dwóch najważniejszych graczy na arenie międzynarodowej są wojny na Ukrainie i w Syrii pod wieloma względami odpowiadające definicji tzw. wojen zastępczych (ang. *proxy wars*). Wobec obu Europa jest w dużej mierze niestety bezradna.

Historia cywilizacji europejskiej wyraźnie dowodzi wszakże, że kryzys jest nie tylko zagrożeniem, ale także szansą na przemianę, odnowę, zmianę utartych i nieefektywnych sposobów działania i myślenia. Konieczna jest jednak pogłębiona refleksja nad rzeczywistymi źródłami kryzysu, wolna od ideologizacji i politycznej poprawności. Potrzebna jest otwarta dyskusja uwzględniająca podmiotowe prawa wszystkich uczestników, bez marginalizowania kogokolwiek z uwagi na jego światopogląd, pochodzenie, przynależność narodową i regionalną. Politycy nie są w stanie i nigdy w historii Europy nie byli zdolni rozwiązywać poważnych kryzysów w swoim gronie, używając jakichś technokratycznych zaklęć i rzekomo sprawdzonych wzorców postępowania. Potrzebny jest dialog ze światem nauki i kultury, ale także dialog w obrębie tego świata pomiędzy reprezentantami różnych nauk, zwłaszcza: politologami, socjologami, kulturoznawcami, pedagogami, filozofami, teologami, ekonomistami, w dalszej kolejności – reprezentantami nauk ścisłych. Od wieków dialog ten dokonuje się w murach uniwersytetu – instytucji będącej jednym z najważniejszych filarów europejskiej cywilizacji i dobrobytu.

Problem w tym, że uniwersytet również dotknięty został poważnym kryzysem. I bynajmniej nie chodzi tu o finansowanie jego działalności, o spadek liczby studentów, ale o tożsamość, o odpowiedź na pytanie, czym jest uniwersytet i jaka powinna być jego misja. Pierwotnie, przez całe wieki uniwersytet był miejscem swobodnej, niepodlegającej cenzurze wymiany myśli i poglądów na temat człowieka, społeczeństwa i otaczającego nas świata, oraz reguł, jakimi się rządzi. Celem uprawiania nauki było w pierwszej kolejności poznanie, dążenie do odkrywania prawdy o człowieku i o świecie. Ideologiczne preferencje z zasady musiały być wzięte w nawias w procesie badań naukowych podlegających ustalonym reżimom metodologicznym, w wyniku czego poszczególne hipotezy podlegały weryfikacji lub falsyfikacji. W ostatnich dziesięcioleciach swą obecność zaznaczyły przynajmniej dwa niepokojące i groźne dla wolności badań naukowych procesy.

Pierwszym z nich jest dyktatura politycznej poprawności i wprowadzenie *de facto* cenzury do dyskusji akademickiej. Określone tematy badawcze, ale przede wszystkim poszczególne elementy językowe zostały objęte nieformalnym zakazem. Z drugiej strony – nieużywanie pewnych zalecanych ideologicznie kodów językowych lub wyrażanie dezaprobaty dla paradygmatów poznawczych uznanych bezdyskusyjnie i apriorycznie za „obiektywne” i społecznie pożądane, w wielu przypadkach prowadzi do ostracyzmu.

Drugim ze wspomnianych procesów wyjaławiających uniwersytety jest ich komercjalizacja polegająca na założeniu, że uczelnia wyższa powinna kształcić na potrzeby zmiennego i czasem kapryśnego rynku pracy. Tenże rynek pracy jawi się w tej perspektywie jako dobro zastane, a nawet swoisty bożek i dyktator, w każdym razie jako rzeczywistość niepodlegająca społecznej korekcie, gdy tymczasem to ludzie – ich potrzeby, reprezentowane przez nich wartości i oczekiwania stanowią o jego aktualnej kondycji. W tej perspektywie uniwersytet sprowadzony do roli „szkoły przykładowej” przestaje wywiązywać się ze swojego podstawowego obowiązku, jakim jest odpowiednia formacja intelektualno-

duchowa człowieka i przygotowywanie go do bycia liderem życia społecznego. Uniwersytet sprowadzony do roli „szkoły przyzakładowej” ma dostarczać na rynek pracy odpowiednio „sformatowanych” absolwentów, mniej lub bardziej zręcznych „rzemieślników” zorientowanych na realizację własnej kariery zawodowej we współzawodnictwie (nie zawsze *fair*) z innymi. Uniwersytet oparty na klasycznych i sprawdzonych przez wieki wzorcach ma kształcić ludzi o szerokich horyzontach myślowych, krytycznych poznawczo wobec siebie i otaczającego świata, liderów społecznych biorących odpowiedzialność za swoje decyzje i postępowanie.

Dlatego też tak bardzo jest nam obecnie potrzebna otwarta i pozbawiona uprzedzeń i stereotypowego myślenia rozmowa o źródłach współczesnych kryzysów oraz o środkach naprawczych. Jest ona niemożliwa bez kształcenia na odpowiednio wysokim poziomie, do czego w sposób szczególny zobowiązane są uniwersytety. Liczymy na to, że młodzież, która weźmie udział w przygotowanych przez nas *Warsztatach* będzie miała okazję poczuć ducha uniwersytetu i z czasem rozsmakuje się w studiowaniu, widząc w nim nie tylko inwestycję w swój rozwój zawodowy, ale także osobisty, intelektualny i formacyjny.

Prof. dr hab. Radosław Zenderowski
Dyrektor Instytutu Politologii UKSW

Kryzys społeczno-gospodarczy

Problem wykluczenia i ubóstwa w kontekście strategii „Europa 2020”

Przyjęta przez Komisję Europejską w marcu 2010 roku *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, zwana w skrócie „Europa 2020”, postawiła przed państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE) wiele ambitnych celów, m.in. podjęcie wysiłków na rzecz zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 mln¹. Realizacja tego zadania staje się tym samym istotnym wyzwaniem dla decydentów politycznych państw członkowskich Unii Europejskiej. Problematyka ta wymaga również głębszej analizy teoretycznej, która będzie przedmiotem niniejszego artykułu.

Istnieją w naukach o polityce problemy definicyjne odnoszące się do określenia zakresu pojęć: ubóstwo i wykluczenie społeczne. Bez wypracowania spójnej (co jest zadaniem trudnym) i klarownej definicji każdego z nich, trudno będzie analizować w sposób rzetelny odpowiadające im procesy i zjawiska.

Strategia „Europa 2020” nie jest pierwszym programem unijnym, którego istotą jest dążenie do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Powstaje zatem pytanie o to, czy te społeczne problemy mają na tyle długotrwały i rozległy charakter, że wymagają tak dalece skoordynowanych działań, a przede wszystkim rozwiązywania ich na poziomie ponadnarodowym?

Obserwowany obecnie tzw. kryzys migracyjny wydaje się być czynnikiem jeszcze bardziej wskazującym na potrzebę dostosowania unijnych rozwiązań w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym do realiów dynamicznie zmieniającej się sytuacji politycznej oraz społecznej w Europie.

Wskazać należy również na fakt, iż strategia „Europa 2020” nałożyła na państwa członkowskie Unii Europejskiej (choć w dużej mierze w trybie dobrowolnego przyjmowania zobowiązań) konieczność realizacji opisywanego wyżej celu redukcji liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Działania podejmowane przez wybrane państwa członkowskie poddane zostaną analizie problemowej.

Problemy definicyjne

Pojęcie ubóstwa, abstrahując od kontekstów filozoficznych i etycznych tego zjawiska, a koncentrując się na jego wymiarze teoretycznym, ma długą historię. Sięga ona początku XX wieku, kiedy to pionierskie badania w tym obszarze prowadzili Ch. Both i S. B. Rowntree², którzy analizując zjawisko ubóstwa, wypracowali pojęcie dochodu

¹ *Komunikat Komisji Europejskiej Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3 marca 2010 roku, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, s. 5, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>> (dostęp: 10.10.2015).

² Do klasycznych prac tych autorów należą: Ch. Both, *The Life and Labour of the People in London*, Londyn 1902/3 oraz S. B. Rowntree, *Poverty, A Study of Town Life*, Londyn 1901.

minimalnego³. W ten sposób pojęcie ubóstwa zostało silnie powiązane z sytuacją dochodową badanych osób, grup społecznych lub rodzin (gospodarstw domowych). Objęło także synonimicznie swym zasięgiem pojęcie biedy.

Wraz z rozwojem społecznym, budową systemów państwa opiekuńczego, identyfikowaniem i uznawaniem za problematyczne oraz możliwe do rozwiązania kolejnych problemów społecznych, dalszym komplikacjom podlegała definicja ubóstwa. Tworząc, tzw. linię ubóstwa (z określenia niskich dochodów, choć pomiar ubóstwa nie musi się ograniczać tylko do tego narzędzia), stworzono także kategorię, wokół której zaczęły koncentrować się liczne postulaty i działania polityczne.

W ten sposób powstało szereg definicji ubóstwa, za którymi kryją się odmienne metody ich pomiaru. I tak wyróżnić można kategorię:

- **ubóstwo absolutne** – określenie wartości dochodów potrzebnych do zakupu dóbr i usług zaspokajających niezbędne potrzeby jednostki, a także jej rodziny. Z tej definicji wywodzi się, znana także dziś w Polsce i wyrażana statystycznie kategoria minimum egzystencji⁴;
- **ubóstwo relatywne** – mierzone jest poprzez odniesienie do przeciętnego poziomu życia w danym kraju⁵. Koncepcja ta obejmuje także aspekty kulturowe tego zjawiska. Statystycznie wyrażają ją metody stosowane często także przez Eurostat⁶ – powszechnie przyjmuje się stosowanie 50 proc. dochodów przeciętnych (lub mediany) jako progu oddzielającego ubogich od nieubogich. Niekiedy uznaje się, że ten typ pomiaru bardziej odnosi się do nierówności społecznych niż rzeczywistej biedy⁷;

³ S. Golinowska, P. Broda-Wysocki, *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć*, [w:] S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Warszawa 2005, s. 21.

⁴ Zwane jest także minimum biologicznym i wyznacza poziom zaspokojenia potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia rozwoju psychofizycznego zarówno w odniesieniu do człowieka żyjącego na tak niskim poziomie, jak i jego rodziny. Linia ta jest szacowana tzw. metodą koszykowo-ekspertką. Mówiąc w skrócie, eksperci z zakresu różnych obszarów polityki społecznej określają potrzeby, które są niezbędne do zaspokojenia choćby w minimalnym stopniu, aby uniknąć zagrożenia życia biologicznego. Potrzeby te są wyrażane w cenach, a więc wartościach umożliwiających ich liczbową prezentację. Wartości te są następnie definiowane jako niezbędny poziom minimalnych wydatków lub dochodów; L. Deniszczuk, P. Kurowski, M. Styr, *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje oszacowania i zastosowanie w polityce społecznej*, Warszawa 2007, s. 10nn oraz 18.

⁵ S. Golinowska, *Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda*, [w:] S. Golinowska (red.), *Polska bieda II*, Warszawa 1997, s. 22.

⁶ Europejski Urząd Statystyczny (ang. *European Statistical Office*) zajmuje się zbieraniem danych statystycznych na potrzeby instytucji Unii Europejskiej. Jego ideą jest dostarczanie ujednoliconych i porównywalnych danych dla wszystkich państw Unii, co ma służyć określaniu wspólnych dla Unii celów społecznych i gospodarczych oraz poprawianiu koordynacji polityki unijnej. Informacje i dane zbierane przez Eurostat są upubliczniane (<http://ec.europa.eu/eurostat>).

⁷ Mówiąc prościej – jeżeli wyobrazimy sobie, że najniższy dochód w danym kraju to 0, a najwyższy to 100, to ciąg od 0 do 100 można nazwać liniowym rozkładem dochodów. Mediana to wartość środkowa tego rozkładu – w naszym przypadku będzie to 50. Jeżeli zatem linia ubóstwa to 50 proc. mediany (czyli połowa) rozkładu dochodów, to w naszym przykładzie wartość ta wyniesie 25. I to ona będzie wyznaczała linię ubóstwa relatywnego. Wraz ze zmianą wartości dochodów (a więc rozkładu), zmianie ulegać będzie również wartość tak wyznaczonej linii ubóstwa. Dlatego właśnie nazywa się ona linią relatywną, czyli zmienną.

- **ubóstwo subiektywne** – związane jest z opiniami osób o swojej sytuacji, najczęściej dochodowej i przyjmuje często charakter badań socjologiczno-sondażowych;
- **ubóstwo oficjalne**, zwane także urzędowym – związane jest z określeniem progów finansowych uprawniających do korzystania z pomocy społecznej w ramach danego systemu państwa opiekuńczego. Progi te opisują na ogół sytuację dochodową osoby lub gospodarstwa domowego, które stara się o pomoc socjalną⁸.

Od lat 70. XX wieku zaczęto rozwijać nowe, coraz powszechniej dziś stosowane, a nawet wypierające z dyskursu publicznego dotychczasowe pojęcie ubóstwa. Chodzi mianowicie o pojęcie wykluczenia społecznego (ang. *social exclusion*). Wraz z upowszechnianiem się tego zwrotu, coraz częściej zaczęto mówić nie tylko o dobrobycie (jako synonimie pewnego poziomu dochodów oraz jednym z kryteriów pomiaru wykluczenia społecznego), ale także o inkluzji społecznej⁹. Pojęcie wykluczenia społecznego wciąż nie jest precyzyjnie zdefiniowane, chociaż obejmuje procesy i zjawiska głębsze od fenomenu ubóstwa. Próby jego definicji obejmują nie tylko aspekty dochodowe, ale również szereg aspektów politycznych, społecznych, kulturowych czy historycznych.

Wraz z opisywaną wyżej tendencją do upowszechniania się kategorii „wykluczenie społeczne” w odniesieniu do analizy problematyki biedy, zmienia się dynamika analizy tego zjawiska. Z początkowo jego statycznego ujęcia (w odniesieniu do kategorii ubóstwa), do dynamicznego i procesualnego w odniesieniu do wykluczenia społecznego. Problemem społecznym może być w tym przypadku nie tylko niski dochód, ale też bardziej złożona sytuacja danej osoby, grupy czy rodziny. W konsekwencji, stanem pożądanym w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego jest nie tylko podejmowanie działań w zakresie zapewnienia dochodu na określonym poziomie (lub powyżej jakiegoś progu/linii uznawanego za minimalny), lecz tworzenie warunków partycypacji, pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i możliwości wykorzystywania potencjalnych zdolności obywateli i grup społecznych¹⁰.

Tak zmodyfikowana koncepcja oceny biedy, trudnej sytuacji życiowej i formułowania celów poprawy tego stanu znalazła się obecnie w dokumentach unijnych. Sama jednak nowa terminologia nie oznacza automatycznie stworzenia i posługiwania się nowymi narzędziami pomiarowymi tych zjawisk. Wykorzystuje się nadal sposoby już znane, przy czym albo się je nieznacznie modyfikuje, albo też tworzy z nich miary bardziej złożone. Tak uczyniono w strategii „Europa 2020”.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce i w Europie

Strategia „Europa 2020” wyrasta koncepcyjnie i organizacyjnie z dokumentów opracowywanych już wcześniej w ramach Unii Europejskiej (przez instytucje wspólnotowe

⁸ S. Golinowska, P. Broda-Wysocki, *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć*, dz. cyt., s. 23-25; S. Golinowska, Z. Morecka, M. Styr, E. Cukrowska, J. Cukrowski, *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje Polska, Europa i świat*, Warszawa 2008, s. 23.

⁹ J. Estivil, *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion*, Genewa 2003, s. 21-22.

¹⁰ P. Broda-Wysocki, *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próby definicji*, Warszawa 2012, s. 199 nn.

lub narodowe). Sama strategia „Europa 2020” opracowana została w 2010 roku, który ogłoszony był wówczas Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Rok ten zamykał bowiem dziesięcioletni okres aktywności instytucji unijnych na polu zwalczania wykluczenia i promocji inkluzji społecznej. Okres ten otwierała strategia lizbońska z 2000 roku, której najważniejszym celem było uczynienie z UE obszaru najbardziej konkurencyjnej na świecie gospodarki, zapewniającej jednocześnie zrównoważony rozwój i dobre miejsca pracy¹¹. Na tej podstawie państwa członkowskie Unii Europejskiej w 2001 roku opracowywały tzw. Narodowe Plany Działania na rzecz Zwalczania Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego (ang. *National Action Plans against poverty and social exclusion*). W Polsce, wraz z przystąpieniem do struktur Unii Europejskiej w roku 2004, pod auspicjami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, opracowano Narodową Strategię Integracji Społecznej, której zapisy (priorytety realizacyjne) obowiązywały do roku 2010. Był to pierwszy kompleksowy dokument rządowy dotyczący problemów ubóstwa, wykluczenia i inkluzji społecznej¹².

W 2001 roku zaproponowano w Laeken wspólne wskaźniki dotyczące wykluczenia społecznego, zwane wskaźnikami lejkenowskimi. Następnie w latach 2002 i 2004 powstał ogólnoeuropejski *Joint Report on Social Exclusion*¹³. W 2006 roku zmodyfikowano strukturę narodowych planów działania tak, aby obejmowały one także zagadnienia integracji społecznej i zabezpieczeń społecznych. W ten sposób w 2007 roku powstał *Wspólny Raport o Zabezpieczeniu Społecznym i Integracji Społecznej*, który eksponował – obok celów rozwojowych – także konieczność walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym¹⁴.

Czy działania w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, zaplanowane na lata 2000-2010 w strategii lizbońskiej, przyniosły realizację zakładanych celów? Odpowiedź na to pytanie wciąż stanowi przedmiot dyskusji, w której wydają się przeważać jednak głosy sceptyków, wskazujących na niepełną ich realizację. Być może dlatego powstała niedawno strategia „Europa 2020”, która akcent położyła już przede wszystkim na kwestie wykluczenia społecznego i ubóstwa. Zaproponowała też w tej mierze pewien zestaw definicji. Tworzenie bowiem wszelkich planów działania w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, wymaga działań na rzecz oszacowania liczby osób, jakich dane działania miałyby dotyczyć. W dokumencie powyższym wykorzystano trzy definicje operacyjne, tzn. takie, których treść można zilustrować odpowiednimi wskaźnikami statystycznymi¹⁵.

¹¹ *The Lisbon Strategy 2000-2010. An analysis and evaluation of the methods used and results achieved*, Final Report, European Parliament, Brussels 2010, <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf>> (dostęp: 15.10.2015).

¹² *Narodowa Strategia Integracji Społecznej Dla Polski*, <<http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/reintegracja-spoeczna/art,4540,narodowa-strategia-integracji-spoecznej.html>> (dostęp: 15.10.2015).

¹³ *Joint Report on Social Protection And Social Inclusion 2010*, <ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5503> (dostęp: 15.10.2015).

¹⁴ P. Broda-Wysocki, *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradymaty i próby definicji*, dz. cyt., s. 186-187.

¹⁵ I. Topińska, *Cele w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego w perspektywie 2020*, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu – EAPN „Polska-razem budujemy Europę Socjalną”, Warszawa 2014, s. 5-7, <http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/02/Ekspertyza_I_Topinska.pdf> (dostęp: 15.10.2015).

- **ubóstwo** – wspólny dla krajów europejskich sposób jego pomiaru odpowiada wspomnianej koncepcji ubóstwa relatywnego. Przyjęto, iż osobą ubogą jest taka, której dochód ekwiwalentny (modyfikowany statystycznie strukturą demograficzną) znajduje się poniżej progu ubóstwa szacowanego na poziomie 60 proc. mediany dochodów w danym kraju;
- **pogłębiona deprivacja materialna** – to określenie dziewięciu obszarów zaspokajania potrzeb i uznanie, że co najmniej na czterech potrzeby te nie są zaspokojone. Obszary/potrzeby te, to: niemożność opłacenia bieżących rachunków za czynsz i energię, ogrzania domu, pokrycia niespodziewanych wydatków, zjedzenia przynajmniej raz na dwa dni posiłku z mięsem lub jego wegetariańskiego odpowiednika, spędzenie tygodnia urlopu poza miejscem zamieszkania, brak samochodu, pralki automatycznej, kolorowego telewizora i telefonu;
- **skrajnie niska intensywność pracy** – odnosi się do osób poniżej 60. roku życia, odczuwających prawie całkowite wykluczenie z rynku pracy, tj. żyjących w gospodarstwach domowych, których członkowie wykorzystują mniej niż 20 proc. swoich potencjalnych warunków zarobkowania.

Wedle tak zdefiniowanych wskaźników w 2010 roku określono, iż w Europie żyło 81,1 mln osób ubogich, 41,3 mln podlegających deprivacji materialnej i 38,2 mln dotkniętych niską intensywnością pracy. Wszystkimi trzema problemami naraz dotkniętych było 7,6 mln osób, tj. ok 2,4 proc. populacji Unii¹⁶. Wedle analogicznych danych (niestety za 2005 rok) w Polsce problemy te dotyczyły adekwatnie: 7,8 mln osób (ubóstwo), 12,8 mln (deprivacja materialna) oraz 4,4 mln (niska intensywność pracy). Wszystkie trzy zagrożenia naraz występowały u 1,8 mln osób, tj. u ok. 10,5 proc. populacji¹⁷.

W 2010 roku w Unii Europejskiej osób dotkniętych przynajmniej jednym z trzech opisanych zagrożeń było 116 mln. Tę liczbę przyjęto jako podstawę do określenia celu redukcji poziomu tego zjawiska o 20 mln do 2020 roku. Nie jest to liczba, którą rozdystrybuowano między państwa członkowskie, choć dotyczy ona teoretycznie ich wszystkich. Państwom bowiem postawiono spory zakres swobody w ostatecznym określaniu liczebności tej populacji w ramach własnych społeczeństw. W ramach prowadzonych w poszczególnych krajach szacunków, liczby te zatem były bardzo różne – dla Polski przyjęto, iż będzie chodziło o zmniejszenie liczby ubogich i zagrożonych wykluczeniem o 1,5 mln osób¹⁸.

Jak wspomniano, nie ma jednak jednej, prostej miary ubóstwa. Wielkość populacji dotkniętej tym problemem wykazuje duże zróżnicowanie zależnie od przyjętej definicji/progu ubóstwa. Poniższy wykres pokazuje procent ludzi ubogich w Polsce w latach 2005-2014 podług trzech wybranych linii ubóstwa. Linia niebieska – ubóstwo relatywne – odpowiada linii Eurostatu i mniej więcej linii przyjętej w strategii „Europa 2020”. Linia czerwona – minimum egzystencji – to ubóstwo skrajne, niejako linia absolutna, nawiązująca konstrukcją do wspomnianych badań z początku XX wieku. Linia żółta – ubóstwo ustawowe – to próg dochodowy uprawniający do starania się o pomoc społeczną. Warto przy okazji zwrócić uwagę na przecięcie się linii żółtej i czerwonej w 2011 i 2012 roku oraz gwałtowny

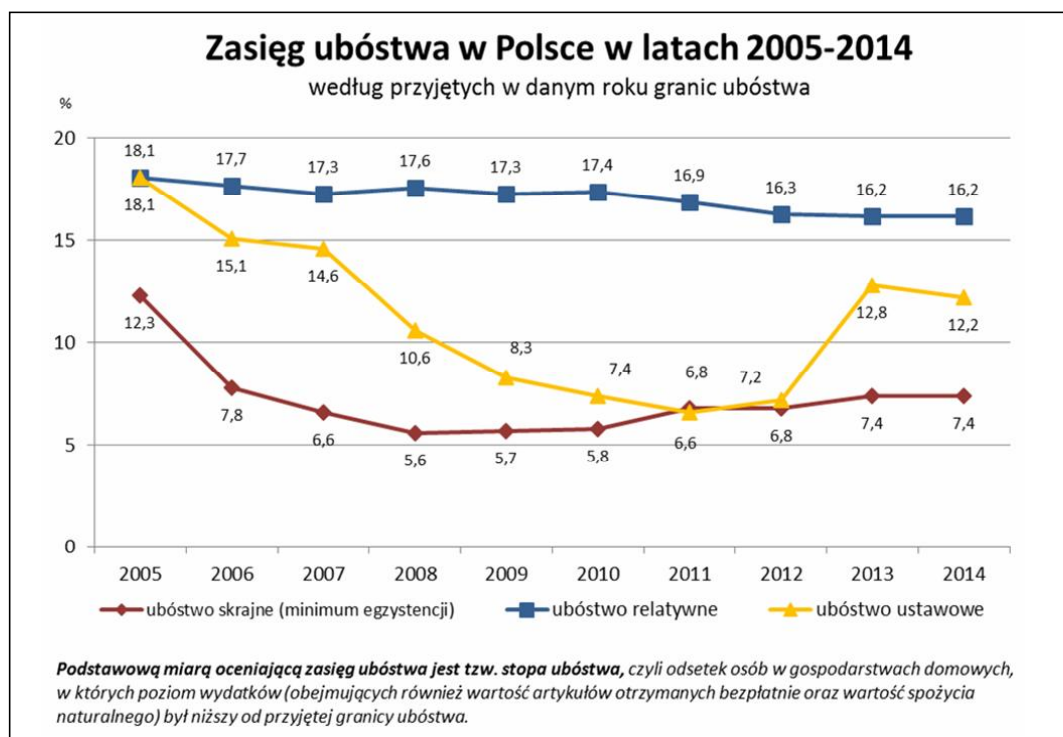
¹⁶ Tamże, s. 9-10.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże, s. 20 nn.

wzrost liczby ubogich od 2013 roku wedle linii żółtej. Wyraźnie widać tu konsekwencje decyzji politycznych. Progi dochodowe uprawniające do przyznania pomocy społecznej nie były podnoszone między rokiem 2002 a 2012, a więc przez dziesięć lat. W tym czasie zachodziło szereg procesów, także ekonomicznych, np. inflacja. Wzrost dochodów ludności przy niezmiennym progu uprawniającym do korzystania z pomocy społecznej oznaczał, że coraz mniejsza liczba osób mogła się o nią starać i to nie z powodu poprawy sytuacji, ale z powodu zmiany wskaźników makroekonomicznych. Gwałtowny wzrost w 2012 roku oznacza rewaloryzację tych progów, przeprowadzoną zresztą w kontekście wyborczej kampanii prezydenckiej i nadchodzących wyborów parlamentarnych.

Wykres 1.



Źródło: *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż postulowany w strategii lizbońskiej zrównoważony rozwój *de facto* tak zrównoważony nie był. Także w ramach społeczeństwa polskiego sytuacja dochodowa, jeśli koncentrować się tylko na niej, charakteryzuje się sporymi nierównościami. Najłatwiej wytłumaczyć to zjawisko analizując przeciętne dochody i wydatki w układzie **tzw. grup kwintylowych**. To dość prosty zabieg. Przyjmijmy, że 0 oznacza najniższy osiągnięty dochód, a 100 – najwyższy. Wszystkie dochody w danym kraju mieszczą się w tym przedziale. Następnie dzielimy go na pięć równych części, a więc po 20. I tak najniższe dochody, tzw. I kwintyl – to te, które zawierają się w przedziale od 0 do 20. II kwintyl to dochody od 21 do 40 itd., aż do 100. I kwintyl charakteryzuje dochody osób najbiedniejszych, V zaś najbogatszych. W 2013 roku przeciętny dochód na osobę w I kwintylu wynosił 402 zł. W V kwintylu dochód

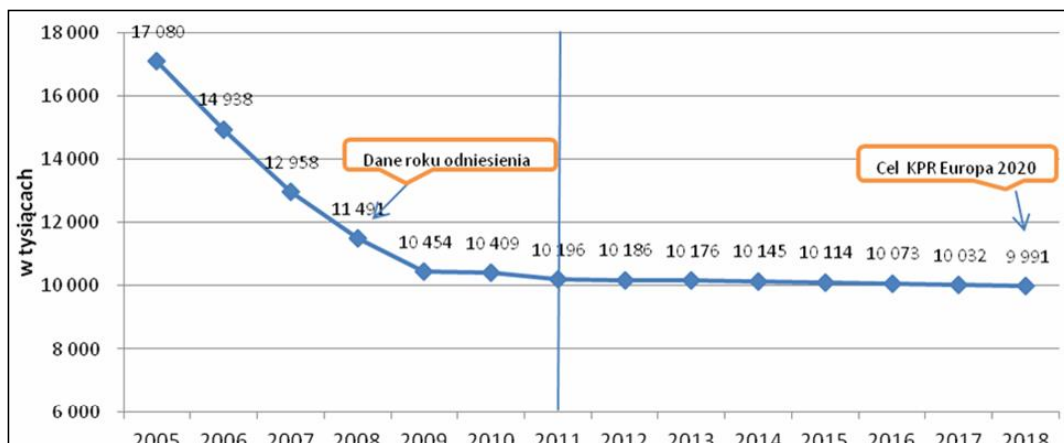
wynosił 2728 zł, a więc był blisko siedmiokrotnie wyższy. Sam ten wymiar nierówności może być już niepokojący.

Należy zadać pytanie, ile z tych dochodów należy przeznaczyć na wydatki (a na te składają się nie rzeczy dobrowolne, ale przede wszystkim żywność i opłaty)? W I kwintyli wydatki wynosiły 133,8 proc., w V – 71 proc. Co to oznacza? Po pierwsze, osobom najuboższym nie starczało dochodów na pokrycie podstawowych wydatków, trudno bowiem sądzić, iż wydawały pieniądze na dobra luksusowe. Osobom najuboższym, przy zapewne wielokrotnie wyższym poziomie wydatków, środków wystarczało, a nawet zostawało na tyle, by kumulować oszczędności¹⁹.

Cele strategii „Europa 2020” w kontekście możliwości ich realizacji

Strategia Europa 2020 wyznaczyła szereg głównych celów, wśród których walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest jednym z zasadniczych, ale nie jedynych. Oprócz celów ekologicznych, związanych np. z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych, wyznaczono także cele w zakresie edukacji (wzrost odsetka osób dorosłych z wyższym wykształceniem oraz ograniczenie liczby młodzieży nie uczącej się i nie kontynuującej nauki), zwiększenie wydatków na badania i rozwój (do co najmniej 3 proc. PKB) oraz zwiększenie stopy zatrudnienia. Wszystkie te cele składają się zapewne na coś, co można nazwać **dobrobytem** lub **dobrostanem**. Osiągnięcie ich wszystkich zapewne poprawiłoby kondycję społeczną w ujęciu średnim. Trudniej wskazać, czy grupy najsłabsze skorzystałyby w równie istotnym zakresie z poprawy sytuacji, co grupy najzamożniejsze. Rozkład korzyści to rzecz istotna. Jednak w przypadku ubóstwa i wykluczenia powstaje jeszcze jeden problem – czy określony do realizacji cel jest zarysowany ambitnie i prorozwojowo czy raczej zachowawczo?

Wykres 2. Osoby zagrożone ubóstwem/wykluczeniem społecznym: dane rzeczywiste (2005-2011) i prognozowane (2012-018)



Źródło: I. Topińska, *Cele w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego w perspektywie 2020*, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu – EAPN „Polska – razem budujemy Europę socjalną”, Warszawa 2014, s. 24.

¹⁹ *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015, s. 6.

Powyższy wykres pokazuje realizację celu strategii „Europa 2020” w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w Polsce. Założony cel został praktycznie zrealizowany do 2011 roku. Może to wskazywać na co najmniej dwa problemy, niekoniecznie wykluczające się. Albo cel został określony zbyt zachowawczo, tzn. można było pokusić się o pomoc większej liczbie osób, albo – pamiętając o różnych liniach ubóstwa – pomoc dotyczy tych osób, których sytuację można poprawić stosunkowo szybko i niedrogim kosztem. Osoby ubogie w stopniu głębokim (tzw. głębokość ubóstwa) będą doświadczały swojej trudnej sytuacji w dalszym ciągu, a potencjalna poprawa będzie dotyczyła ich w bardzo ograniczonym zakresie.

Pytania

1. Na podstawie tekstu wymień najważniejsze dokumenty opracowane przez Unię Europejską dotyczące ubóstwa i wykluczenia społecznego.
2. Co to jest ubóstwo relatywne i ubóstwo ustawowe?
3. Jak brzmi pełna nazwa i czym się zajmuje Eurostat?

Zalecana literatura

Broda-Wysocki P., *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próby definicji*, Warszawa 2012.

Cele w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego w perspektywie 2020, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu – EAPN „Polska – razem budujemy Europę Socjalną”, Warszawa 2014.

Komunikat Komisji Europejskiej Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3 marca 2010 roku, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

Lister R., *Bieda*, Warszawa 2007.

Narodowa Strategia Integracji Społecznej.

Bibliografia

Broda-Wysocki P., *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próby definicji*, Warszawa 2012.

Deniszczyk L., Kurowski P., Styrc M., *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowanie w polityce społecznej*, Warszawa 2007.

Estivil J., *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion*, Genewa 2003.

Golinowska S., *Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda*, [w:] S. Golinowska (red.), *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, Warszawa 1997.

Golinowska S., Broda-Wysocki P., *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć*, [w:] S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Warszawa 2005.

Golinowska S., Morecka Z., Styrc M., Cukrowska E., Cukrowski J., *Od ubóstwa do*

wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje Polska, Europa i świat, Warszawa 2008.

Komunikat Komisji Europejskiej Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>>.

Topińska I., *Cele w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego w perspektywie 2020, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu – EAPN Polska – razem budujemy Europę Socjalną*, Warszawa 2014.

Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku, GUS, Warszawa 2015.

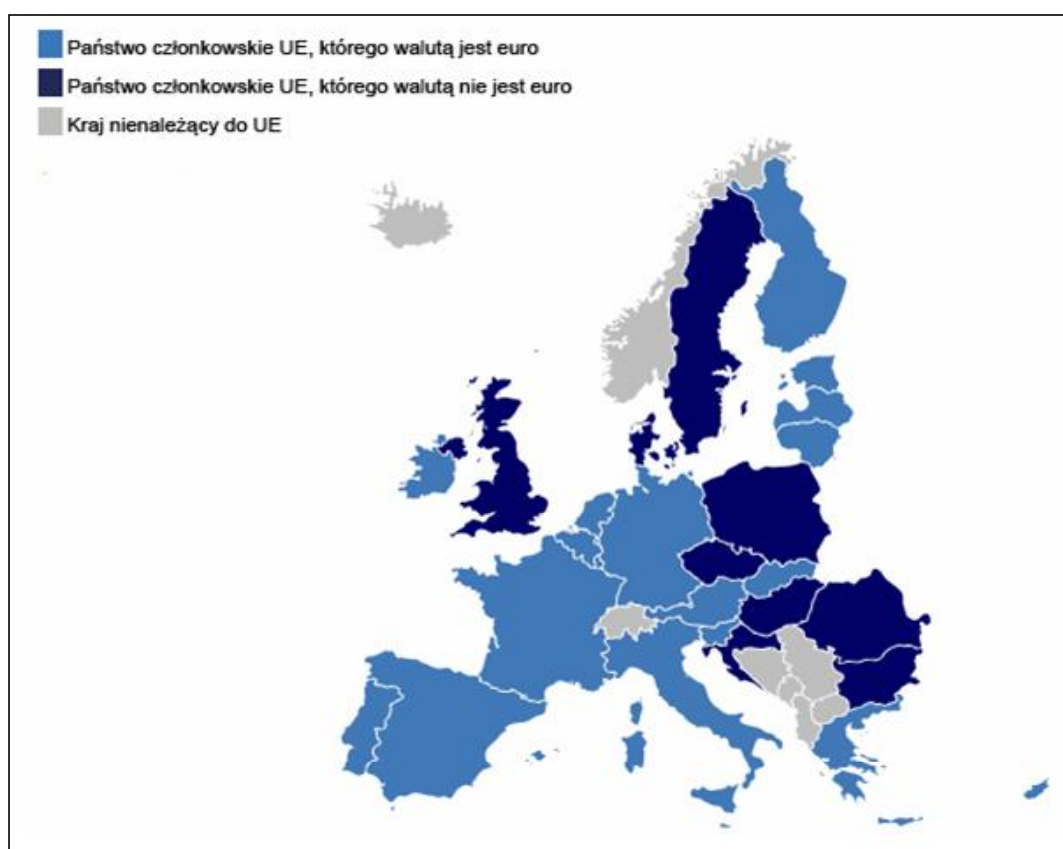
Piotr Broda-Wysocki - doktor habilitowany, od 20 lat związany z Uniwersytetem Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie. Zajmuje się głównie problemami polityki społecznej, a zwłaszcza: ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym, migracjami, problematyką społeczeństwa obywatelskiego. Autor wielu artykułów naukowych i dwóch monografii: *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce* (Warszawa 2003) oraz *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próby definicji* (Warszawa 2012).

Kryzys ekonomiczny – implikacje dla jednoczącej się Europy

Wstęp

Ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) stanowiło jeden z najbardziej ambitnych projektów integracyjnych XX wieku, dlatego nastąpiło dopiero w 40 lat po rozpoczęciu procesu europejskiej integracji gospodarczej. Wprowadzona do obiegu bezgotówkowego z dniem 1 stycznia 1999 roku wspólna waluta europejska euro, stanowi obecnie legalny środek płatniczy już w 19 państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE)¹ (por. mapa 1).

Mapa 1. Państwa Unii Gospodarczej i Walutowej



Źródło: Europejski Bank Centralny.

¹ Wspólną walutę przyjęły dotychczas (w kolejności alfabetycznej): Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Włochy.

Przewidywania co do rychłego rozszerzenia obszaru jednawalutowego na podstawie zawartego w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) zobowiązania wszystkich państw członkowskich UE do przystąpienia do strefy euro², zostały jednak zweryfikowane negatywnie na skutek wystąpienia niekorzystnych zjawisk w gospodarce światowej, które przełożyły się na problemy finansowe, gospodarcze i zadłużeniowe państw Eurolandu³. W związku z powyższym warto zwrócić uwagę na specyfikę konstrukcji instytucjonalnej strefy euro oraz czynniki, które zdecydowały o asymetrii problemów gospodarczych państw UGiW.

W pierwszej części artykułu przedstawiono podstawowe zasady funkcjonowania unii walutowej, przybliżając kwestię bilansu kosztów i korzyści z uczestnictwa w strefie euro, kryteria konwergencji oraz różnice w prowadzeniu polityki monetarnej (pieniężnej) i fiskalnej (budżetowej) w Eurolandzie. W części drugiej omówiono przyczyny i przejawy kryzysu gospodarczego w strefie euro. Część trzecia natomiast poświęcona została antykryzysowym działaniom państw strefy euro oraz instytucji unijnych.

Podstawowe zasady funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej

Utworzenie jednawalutowego obszaru wiązało się z naturalnym oczekiwaniem, że korzyści wprowadzenia wspólnej waluty przeważą nad kosztami. O jakiego rodzaju korzyściach i kosztach mowa? Do podstawowych korzyści osiąganych z tytułu integracji walutowej można zaliczyć korzyści bezpośrednie, które ujawniają się w krótkim okresie na skutek zmiany warunków prowadzenia działalności gospodarczej w unii walutowej oraz korzyści pośrednie, związane z długookresowymi efektami wprowadzenia wspólnej waluty. Koszty związane z przyjęciem euro można natomiast podzielić na koszty niewymierne, tzn. trudne do oszacowania i koszty wymierne, które ponoszone są jednorazowo i mogą zostać wyrażone w pieniądzu. Klasyfikację korzyści i kosztów przedstawiono w tabeli 1.

Możliwość osiągnięcia długookresowych korzyści z uczestnictwa w UGiW, przy minimalizacji związanych z tym kosztów, wiąże się z koniecznością osiągnięcia pewnego stanu „dojrzałości” państwa i gospodarki do udziału w obszarze jednawalutowym, który wynika przede wszystkim z utrzymywania dyscypliny makroekonomicznej. Miarą przygotowania kraju do przyjęcia wspólnej waluty są zatem wskaźniki ekonomiczne oraz zasady prowadzenia polityki gospodarczej wymienione w art. 119 TFUE, które mają zapewnić prawidłowe funkcjonowanie całej strefy, takie jak:

- stabilność cen,
- zdrowe finanse publiczne (niski poziom deficytu budżetowego i długu publicznego),
- korzystne warunki pieniężne (stabilność kursu waluty krajowej).

² Status państw UE w UGiW jest zróżnicowany i może mieć trojaki charakter: 1) kraje posługujące się wspólną walutą, należące do strefy euro, 2) państwa objęte derogacją, tzn. zobowiązane do podejmowania działań na rzecz przyjęcia euro, lecz bez konieczności wyznaczenia jakiejkolwiek daty przystąpienia do strefy (Bułgaria, Chorwacja, Dania, Polska, Republika Czeska, Rumunia, Szwecja), 3) państwa z klauzulą *opt-out*, tzn. nie objęte obowiązkiem przyjęcia euro, choć mogą to uczynić, jeśli tak zdecydują (Dania, Wielka Brytania). K. Kwapien, C. Wójcik (red.), *Euro – wspólna waluta europejska*, Warszawa 2011, s. 28 n., <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002547/broszura_euro_MSZ_MF_2011.pdf> (dostęp: 13.09.2015).

³ Grupa państw, których walutą jest euro. Synonim strefy euro.

Tabela 1. Korzyści i koszty przyjęcia euro

Korzyści i koszty	Uwagi
KORZYŚCI	
Korzyści bezpośrednie	
Eliminacja kosztów transakcyjnych	Przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe nie muszą ponosić kosztów wymiany jednej waluty na drugą oraz kosztów administracyjnych związanych z prowadzeniem operacji walutowych.
Eliminacja ryzyka kursowego	Wyeliminowana zostaje niepewność związana z wahaniami kursów walutowych (ryzyko walutowe), co ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej i wymianę handlową.
Spadek stóp procentowych	Brak ryzyka walutowego oraz większa wiarygodność państwa powoduje, że inwestorzy są skłonni nabywać krajowe papiery wartościowe po niższym oprocentowaniu.
Korzyści pośrednie	
Wzrost stabilności gospodarczej	Trwale wyeliminowanie ryzyka kursowego zwiększa zaufanie inwestorów do gospodarki krajowej i sprzyja napływowi inwestycji z zagranicy.
Wzrost inwestycji	Spadek stóp procentowych to niższe koszty pozyskania kapitału (np. kredytu bankowego), co zachęca do realizacji nowych inwestycji. Sprzyja temu także większy dostęp do źródeł finansowania z innych krajów unii walutowej.
Większa przejrzystość cen	Wszystkie ceny wyrażone są w tej samej jednostce pieniężnej, dlatego ich porównywanie na terenie unii walutowej jest łatwiejsze.
Ożywienie wymiany handlowej	
KOSZTY	
Koszty niewymierne	
Rezygnacja z waluty krajowej	Narodowa waluta to często symbol niezawisłości i narodowej tożsamości, a rezygnacja z niej wymaga dostosowań w sferze „psychologicznej”.
Utrata autonomii w polityce pieniężnej	Przekazanie kompetencji w zakresie prowadzenia niezależnej polityki pieniężnej, dotychczas należących do narodowego banku centralnego, wspólnemu bankowi centralnemu.
Utrata autonomii w polityce kursowej	Brak wpływu na kurs waluty krajowej, który był wykorzystywany, np. w celu poprawy konkurencyjności krajowych produktów na rynkach światowych.
Ograniczenie autonomii polityki fiskalnej	Konieczność podporządkowania narodowej polityki budżetowej wymogom wynikającym z koordynacji działań budżetowych na szczeblu europejskim.
Koszty ekonomiczno-społeczne	Spełnienie kryteriów konwergencji może wymagać m.in. ograniczenia wydatków budżetowych, co najczęściej wiąże się z wyrzeczeniami społeczeństwa, cięciem wydatków na cele społeczne, wzrostem podatków itd.
Koszty wymierne	
Dostosowanie do nowej waluty cenników, systemów księgowania, baz danych, znaczków pocztowych itp.	
Szkolenie pracowników i partnerów biznesowych	
Przystosowanie urządzeń (np. bankomatów) i automatów do sprzedaży towarów	
Utrata przez banki i inne instytucje części dochodów z transakcji wymiany walut i płatności międzynarodowych	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Borowski (red.), *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, NBP, Warszawa 2004; Euro. *Waluta dla Europy*, NBP, Warszawa brw., s. 10-11; K. Kwapien, C. Wójcik (red.), *Euro – wspólna waluta europejska*, MSZ, Warszawa 2011, s. 12-16.

Zasady te legły u podstaw sformułowania tzw. kryteriów konwergencji, nazywanych potocznie kryteriami z Maastricht⁴, które powinny zostać spełnione przez państwa aspirujące do członkostwa w strefie euro (por. tabela 2).

Tabela 2. Kryteria konwergencji

Rodzaj kryterium	Kryterium	Wartość referencyjna	Uwagi
Fiskalne	Dług publiczny	60 proc. PKB	Kryteria stabilności sytuacji fiskalnej kraju.
Fiskalne	Deficyt budżetowy	3 proc. PKB	
Monetarne	Średnia stopa inflacji	Średnia stopa inflacji w trzech państwach członkowskich UE o najbardziej stabilnych cenach, powiększona o 1,5 punktu procentowego.	Kryterium stabilności cen w gospodarce.
Monetarne	Średnia nominalna długookresowa stopa procentowa	Średnia stopa procentowa w trzech państwach członkowskich UE o najbardziej stabilnych cenach, powiększona o 2 punkty procentowe.	Kryterium wiarygodności polityki gospodarczej państwa dla krajowych i zagranicznych inwestorów.
Walutowe	Udział waluty krajowej w mechanizmie kursowym ERM II	Przestrzeganie granic wahań kursowych przez co najmniej 2 lata i brak dewaluacji waluty krajowej względem walut innych krajów członkowskich.	Kryterium zapewniające stabilność kursu waluty krajowej.

Zródło: Opracowanie własne. Punkt procentowy to jednostka różnicy pomiędzy wartościami wyrażonymi w procentach.

W celu bardziej skutecznego egzekwowania powyższych kryteriów, zwłaszcza fiskalnych, w 1997 roku przyjęto *Pakt stabilności i wzrostu*, w którym uszczegółowiono procedury w zakresie nadmiernego deficytu i wprowadzono system kar w odniesieniu do państw, które ten deficyt przekroczą⁵. Mimo bardziej rygorystycznych zobowiązań nałożonych na państwa strefy euro w stosunku do pozostałych państw członkowskich UE, już w latach 2002-2003 po wystąpieniu przejściowych trudności gospodarczych we

⁴ Oprócz spełniania wymienionych kryteriów konwergencji nominalnej, państwa zobligowane są do zapewnienia niezależności narodowemu bankowi centralnemu oraz dostosowania jego celów do postanowień unijnych (konwergencja prawna).

⁵ J. Spychała, *Dyscyplina fiskalna w strefie euro w warunkach kryzysu finansowego*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, 2014 nr 6, s. 133.

Francji i w Niemczech, rozpoczęto proces stopniowego łagodzenia regulacji w kierunku uznaniowego jej traktowania⁶.

Integracja walutowa to nie tylko proces ekonomiczny, ale także polityczny ze względu na konieczność przekazania suwerennych uprawnień narodowych w zakresie polityki pieniężnej na szczebel europejski. Wraz z wprowadzeniem wspólnej waluty, narodowe banki centralne państw strefy euro utraciły możliwość bezpośredniego oddziaływania na ilość pieniądza w gospodarce, przekazując odpowiednie kompetencje Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC)⁷, a precyzyjnie mówiąc Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (ESBC), który tworzą EBC oraz narodowe banki centralne Eurolandu. Głównym celem jednolitej polityki pieniężnej jest troska o stabilność cen⁸, która przeciwdziała kosztom inflacji oraz zapewnia niskie stopy procentowe, stymulujące inwestycje i wzrost gospodarczy⁹.

Państwa członkowskie UE, także te należące do strefy euro, nie prowadzą wspólnej polityki gospodarczej (i fiskalnej), zatrzymując kompetencje w tym obszarze na poziomie narodowym. Zgodnie z traktatem, polityki gospodarcze poszczególnych państw Eurolandu podlegają jednak „ściślej koordynacji” (art. 119 TFUE), co wiąże się z faktem, że dbałość o stabilność pieniądza i zdrowy stan finansów publicznych w danym państwie strefy leży w interesie całej unii walutowej, zwłaszcza ze względu na wysoki stopień współzależności jej członków. Celem koordynacji jest zatem wyeliminowanie lub ograniczenie negatywnych skutków odmiennego prowadzenia polityk gospodarczych przez państwa strefy, co w praktyce sprowadza się do obowiązku unikania nadmiernego, tzn. przekraczającego wartości referencyjne, deficytu budżetowego oraz długu publicznego¹⁰.

Przyczyny i przejawy kryzysu gospodarczego w strefie euro

Pierwotną przyczyną kryzysu w strefie euro były zawirowania na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych w 2007 roku, kiedy to okazało się, że duża część kredytów hipotecznych udzielanych osobom o bardzo niskiej wiarygodności kredytowej nie może zostać odzyskana, a narastające napięcia w systemie bankowym mogą stanowić

⁶ W tym okresie zdecydowano o nienakładaniu na te państwa kar przewidzianych w Pakcie mimo przekroczenia przez nie wartości referencyjnych deficytu. Wydarzenie to zinterpretowano jako rażący przypadek uzależnienia stosowania Paktu od decyzji politycznych, który może mieć wpływ na przestrzeganie dyscypliny fiskalnej przez inne kraje. Por. T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, [w:] NBP, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze – część III*, Warszawa 2009, s. 8-9.

⁷ Więcej o działalności EBC na stronie: www.ecb.europa.eu.

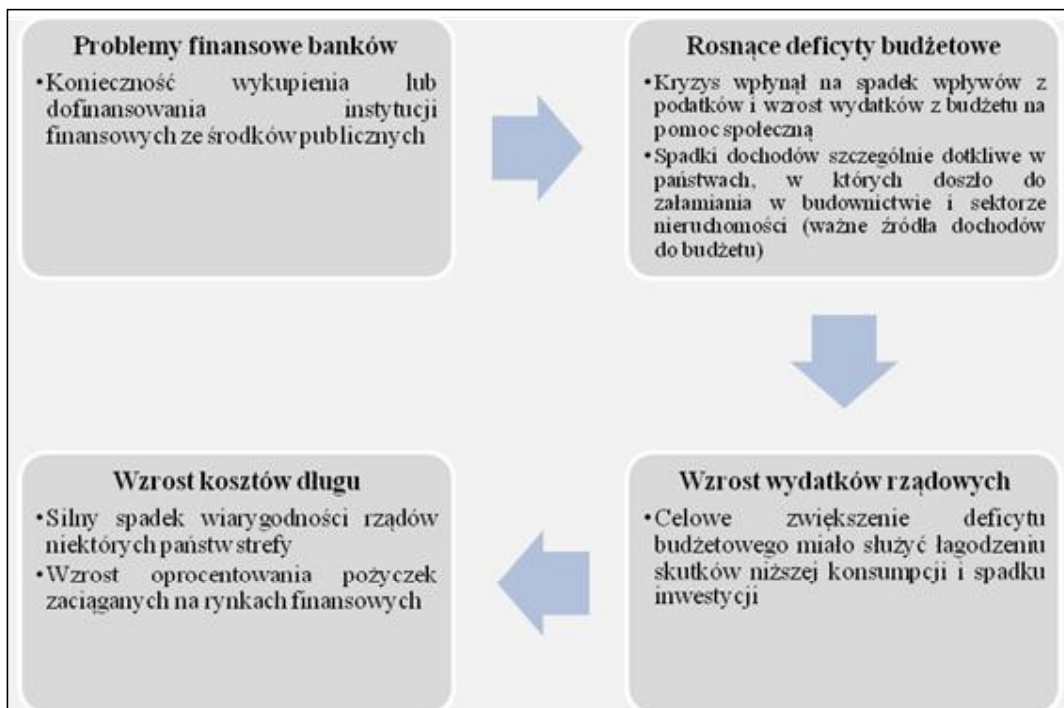
⁸ Przyjęta przez EBC definicja stabilności cen zakłada, że jest ona równoznaczna z „rocznym wzrostem wskaźnika cen konsumpcyjnych HICP dla strefy euro poniżej 2 proc.”.

⁹ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012, s. 336.

¹⁰ Tamże, s. 324.

źródło problemów w całej gospodarce amerykańskiej¹¹. Ze względu na silną integrację rynków finansowych, zjawiska te szybko przeniosły się m.in. do Europy, wpływając na pogorszenie koniunktury i zaburzenia w systemie finansowym państw strefy euro¹². Spowodowało to jednocześnie znaczny wzrost zadłużenia publicznego niektórych krajów unii walutowej (por. schemat 1).

Schemat 1. Kryzys zadłużeniowy w strefie euro



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: NBP, *Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, Warszawa 2013, s. 8.

Krytycznym punktem kryzysu w strefie euro, który wpłynął na spadek (i tak już niskiego) zaufania do państw strefy o wysokim zadłużeniu, stało się ujawnienie przez władze greckie w październiku 2009 roku informacji o tym, iż deficyt budżetowy i dług publiczny są w rzeczywistości znacznie wyższe niż podawano dotychczas w oficjalnych statystykach. W rezultacie, po 2009 roku, doszło do załamania gospodarczego w tzw. krajach peryferyjnych, tzn. w Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii, Włoszech i na Cyprze,

¹¹ Za symboliczną datę wybuchu kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych przyjmuje się 15 września 2008 roku, gdy jeden z największych amerykańskich banków inwestycyjnych, Lehman Brothers, ogłosił upadłość, wywołując tym panikę na giełdzie w USA. Por. M. Thlon, *Światłość i upadek. Historia banku Lehman Brothers*, 22 października 2008 roku, <<http://www.bankier.pl/wiadomosc/Swiatnosc-i-upadek-Historia-banku-Lehman-Brothers-1849863.html>> (dostęp: 13.09.2015).

¹² NBP, *Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, Warszawa 2013, s. 6.

choć jeszcze w 2007 roku państwa te odnotowywały największe dynamiki wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej (por. tabela 3). Wobec powyższego, można stwierdzić, że wprowadzie światowy kryzys finansowy stanowił swoistą „iskrę zapalną” kryzysu w Europie, lecz jednocześnie ujawnił szereg niedoskonałości w konstrukcji unii walutowej oraz brak przygotowania niektórych państw strefy euro do radzenia sobie z wyzwaniami związanymi z uczestnictwem w UGiW, które wpłynęły na dużo poważniejszy przebieg kryzysu na starym kontynencie.

Tabela 3. Sytuacja najbardziej zagrożonych krajów strefy euro

Państwo	Sytuacja makroekonomiczna
Cypr	Nadmiernie rozrośnięty sektor bankowy ucierpiał na skutek nagłego załamania na rynku nieruchomości oraz silnych powiązań banków cypryjskich z pogrążoną w kryzysie Grecją, m.in. poprzez zakupy greckich obligacji rządowych, których wartość została zredukowana o połowę w związku z przeprowadzoną w 2012 roku restrukturyzacją długu, oraz kredyty udzielone greckim przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym, u których pojawiły się problemy ze spłatą zadłużenia. Rosnące bezrobocie w kraju wpłynęło także na problemy finansowe Cypryjczyków.
Grecja	Wysokie zadłużenie kraju nie wpłynęło na zwiększenie inwestycji i modernizację gospodarki, lecz pozyskane środki przeznaczano przede wszystkim na cele konsumpcyjne. Narastające trudności finansowe Grecji spowodowały niepokój wierzycieli, co do możliwości spłaty zaciągniętego długu.
Hiszpania	Silny boom w sektorze nieruchomości i budownictwa spowodował znaczny wzrost zadłużenia gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, natomiast gwałtowne załamanie w tych sektorach wywołało zarówno straty i bankructwa w hiszpańskim sektorze bankowym, jak i znaczny spadek dochodów budżetowych.
Irlandia	Załamanie na rynku nieruchomości spowodowało kryzys irlandzkiego sektora finansowego, w wyniku czego rząd zdecydował o udzieleniu bankom ogromnej pomocy, w wysokości ok. 40 proc. PKB. W konsekwencji, dług publiczny w tym kraju, należącym do państw strefy euro o jednym z najniższych poziomów długu publicznego (24 proc. PKB w 2008 roku), w ciągu kilku lat znacznie wzrósł, osiągając ponad 120 proc. PKB w 2013 roku.
Portugalia	To najbiedniejszy kraj strefy euro, który w momencie wejścia do unii walutowej borykał się z wieloma problemami strukturalnymi. Trudności te zdecydowały o niskiej konkurencyjności oraz wysokim poziomie zadłużenia zagranicznego państwa.
Włochy	Bardzo niskiej dynamice wzrostu PKB, zbliżonej do 0 proc., a następnie recesji towarzyszy bardzo wysoki poziom długu publicznego, kształtujący się na poziomie ok. 130 proc. PKB (2014).

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: NBP, *Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania*, Warszawa 2013, s. 16-19.

Wprowadzenie wspólnej waluty niewątpliwie zwiększyło współzależność gospodarczą państw uczestniczących w integracji walutowej¹³, co w sytuacji kryzysowej

¹³ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, dz. cyt., s. 323.

sprzyjało tzw. efektowi zarażania, tzn. zwiększonemu wpływowi negatywnych zjawisk w gospodarce jednego kraju na gospodarkę innego kraju-członka UGiW¹⁴. Do podstawowych przyczyn kryzysu zadłużeniowego w strefie euro zalicza się zatem:

- duże zróżnicowanie poziomu rozwoju państw członkowskich strefy euro,
- problemy strukturalne niektórych państw, związane z niskiej jakości regulacjami oraz niewydolnymi instytucjami lub niską konkurencyjnością gospodarki, co wpływa na niewielką zdolność tych państw do radzenia sobie ze wstrząsami gospodarczymi,
- brak dostatecznego nadzoru nad sektorem finansowym, którego problemy skutkowały koniecznością dokapitalizowania banków ze środków publicznych i dalszym zwiększeniem problemów fiskalnych w niektórych państwach strefy euro,
- nieskuteczne mechanizmy wymuszające prowadzenie odpowiedzialnej polityki fiskalnej (brak wzrostu premii za ryzyko), powiązane z postrzeganiem strefy euro przez inwestorów jako obszar jednolity, co powodowało, że darzyli oni dużym zaufaniem rządy krajów UGiW, nawet w przypadku permanentnego deficytu finansów publicznych, znacznie przekraczającego dopuszczalny próg 3 proc. PKB,
- brak wypracowanych mechanizmów zarządzania kryzysowego oraz programów wsparcia finansowego dla najbardziej zagrożonych państw strefy.

Działania antykryzysowe w strefie euro

Reakcja strefy euro na globalny kryzys gospodarczy nastąpiła już w 2008 roku, kiedy to EBC rozpoczął proces obniżania stóp procentowych w strefie prawie do 0 proc. w celu podtrzymania spadającego popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego poprzez zwiększenie dostępności kredytów (por. schemat 2)¹⁵.

¹⁴ *Efekt zarażenia (efekt zarazy)*, „Encyklopedia zarządzania”, <http://mfiles.pl/pl/index.php/Efekt_zarażenia>, (dostęp: 13.09.2015).

¹⁵ NBP, *Euro*, art. cyt., s. 16.

Schemat 2. Stopy procentowe Europejskiego Banku Centralnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Thomson Reuters Eikon*.

Rządy państw członkowskich strefy koncentrowały się na działaniach dwojakiego rodzaju: z jednej strony starały się przeciwdziałać gwałtownemu spadkowi zaufania do banków, obejmując je gwarancjami lub dostarczając brakującej płynności, z drugiej zaś – stosowały ekspansywną politykę fiskalną, próbując poprzez zwiększanie wydatków i obniżki podatków pobudzić wzrost gospodarczy i zahamować gwałtowny wzrost bezrobocia. W konsekwencji znacznie wzrosła nierównowaga finansów publicznych w większości państw strefy, zaś deficyty budżetowe oraz relacja długu publicznego do PKB przekraczały dopuszczalne poziomy.

W kwietniu 2010 roku stało się oczywiste, że niewypłacalność Grecji jest nieuchronna, mimo doraźnego wsparcia finansowego w wysokości 110 mld euro, jaki rząd grecki otrzymał od innych krajów Eurolandu i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Rosnące ryzyko pogłębienia się i szybkiego rozprzestrzenienia trudności gospodarczych na całą strefę skłoniło unijne instytucje do podjęcia działań na rzecz łagodzenia skutków kryzysu i przeciwdziałania ewentualnej niewypłacalności któregoś z pozostałych państw członkowskich strefy euro. Wobec powyższego zdecydowano o konieczności wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej (zwłaszcza polityki fiskalnej) państw unii walutowej, ustanowieniu nowych zasad nadzoru nad sektorem finansowym oraz wypracowaniu mechanizmów stabilizacyjnych na rzecz wsparcia państw szczególnie zagrożonych kryzysem. Wśród głównych inicjatyw realizowanych na szczeblu całej strefy euro wymienić należy:

- ustanowienie w 2013 roku Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), który zastąpił utworzone w 2010 roku: Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF) i Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM). Celem EFSF oraz EFSM było pozyskiwanie na rynkach finansowych środków dla państw, które

z uwagi na niską wiarygodność były zmuszone do płacenia znacznych odsetek od zaciąganego długu. Z pomocy tego typu na wiosnę 2011 roku skorzystały Irlandia oraz Portugalia. ESM został utworzony na mocy porozumienia pomiędzy państwami strefy euro jako organizacja międzynarodowa z siedzibą w Luksemburgu. Uczestnictwo w ESM jest obowiązkowe dla państw strefy euro, zaś pozostałe kraje UE mogą do niego przystąpić dobrowolnie¹⁶;

- rozpoczęcie w maju 2010 roku przez EBC programu skupu obligacji rządowych (ang. *Quantitative Easing*), co miało przyczynić się do zmniejszenia obciążeń pożyczkowych rządów państw strefy euro. Ponadto, pod koniec 2011 roku Bank zdecydował o rozpoczęciu programu długoterminowych operacji refinansujących (LTRO), za pośrednictwem którego oferuje europejskim bankom bardzo nisko oprocentowane, długookresowe pożyczki¹⁷;
- wzmocnienie kontroli nad sektorem finansowym poprzez utworzenie Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (ESRB) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA), które miały przyczynić się do szybkiego rozpoznania i przeciwdziałania „ogniskom zapalnym” w europejskim systemie finansowym i na rynkach finansowych;
- rozpoczęcie prac nad wzmocnieniem zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej i przyjęcie tzw. sześciopaku, tzn. pakietu sześciu unijnych regulacji prawnych¹⁸, zgodnie z którym:
 - zwiększono zakres nadzoru Komisji Europejskiej (KE) nad krajowymi ustawami budżetowymi,
 - wprowadzono kary finansowe za dopuszczanie do zbyt wysokiego deficytu budżetowego,
 - określono wielkość kar za fałszowanie statystyk,
 - dotychczasową procedurę nadmiernego deficytu, którą wprowadzano po przekroczeniu przez deficyt budżetowy referencyjnej wartości 3 proc. PKB, przekształcono w procedurę nadmiernej nierównowagi ekonomicznej, biorąc pod uwagę również stan zadłużenia publicznego;
- podpisanie w marcu 2012 roku tzw. paktu fiskalnego, który zaostrza reguły prowadzenia polityki budżetowej w strefie euro poprzez automatyczne nakładanie kar na państwa nieprzestrzegające dyscypliny fiskalnej, także w odniesieniu do długu publicznego przekraczającego 60 proc. PKB¹⁹.

¹⁶ M. Gans, *Europejski Mechanizm Stabilności*, <<http://uniaeuropejska.org/europejski-mechanizm-stabilnosci/>> (dostęp: 13.09.2015).

¹⁷ W czerwcu 2014 roku EBC zdecydował o wprowadzeniu programu TLTRO (ang. *targeted longer-term refinancing operations*), tzn. ukierunkowanych długoterminowych operacji refinansujących, których celem jest zwiększenie dostępności kredytu dla konsumentów i inwestorów. Nowy program skupu obligacji EBC rozpoczął w marcu 2015 roku.

¹⁸ Uzupełnieniem „sześciopaku” był przyjęty w maju 2013 roku „dwupak” (pakiet dwóch rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady UE), w którym zwiększono nadzór KE nad państwami strefy euro o niestabilnej kondycji finansowej. M. Gasz, *Źródła niestabilności gospodarczej państw strefy euro w warunkach kryzysu*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2014 nr 166, s. 85.

¹⁹ Pakt ten nie został podpisany przez Republikę Czeską i Wielką Brytanię. Por. E. Kaliszczuk, *Kontrowersyjny traktat fiskalny*, UniaEuropejska.pl, 2012 nr 2, s. 6-16.

Do najbardziej prawdopodobnych skutków kryzysu zadłużeniowego w strefie można zaliczyć:

- wzrost znaczenia strefy euro w Unii Europejskiej i jej podstawowej instytucji – Eurogrupy, w której obradach uczestniczą ministrowie finansów państw członkowskich strefy euro oraz przedstawiciele KE i EBC,
- zmianę w bilansie korzyści i kosztów związanych z przystąpieniem kolejnych państw do strefy euro,
- koncentrację pomocowych środków finansowych na problemach strefy euro, przy redukcji mechanizmów wsparcia finansowego dla całej UE,
- przyspieszenie integracji europejskiej w kierunku unii politycznej i większej centralizacji działań budżetowych, tj. ustanowienie budżetu centralnego w ramach unii fiskalnej (scenariusz optymistyczny) lub pogłębiająca się dezintegracja Unii Europejskiej, skutkująca powrotem do walut krajowych, przywróceniem barier w wymianie handlowej oraz przepływie kapitału, towarów i osób (wariant pesymistyczny).

Pytania

1. Jakie korzyści i koszty na poziomie mikroekonomicznym i makroekonomicznym wiążą się z utworzeniem Unii Gospodarczej i Walutowej?
2. Jakie są warunki przystąpienia do UGiW?
3. Co spowodowało wybuch kryzysu gospodarczego w strefie euro?
4. Jakie działania podjęto w UE po roku 2008 w celu złagodzenia skutków kryzysu i wzmocnienia stabilności finansowej Eurolandu?
5. Czy zaproponowane rozwiązania mogą zapobiec kolejnym kryzysom?

Zalecana literatura

Borowiec J., *Integracja monetarna. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2011.

Götz M., *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Warszawa 2012.

NBP, *Euro w Polsce. Co się zmieni?*, Warszawa 2012.

Bibliografia

Borowski J. (red.), NBP, *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, NBP, Warszawa 2004.

Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012, rozdz. 12: „Unia Gospodarcza i Walutowa”, s. 323-352.

Gans M., *Europejski Mechanizm Stabilności*, <<http://uniaeuropejska.org/europejski-mechanizm-stabilnosci/>> (dostęp: 13.09.2015).

Gasz M., *Źródła niestabilności gospodarczej państw strefy euro w warunkach kryzysu*,

„Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2014 nr 166, s. 78-87.

Jędrzejowicz T., Kitala M., Wronka A., *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, [w:] NBP, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze – część III*, Warszawa 2009, s. 8-67.

Kaliszczuk E., *Kontrowersyjny traktat fiskalny*, UniaEuropejska.pl, 2012 nr 2, s. 6-16.

K. Kwapien K., Wójcik C. (red.), *Euro – wspólna waluta europejska*, MSZ, Warszawa 2011, <http://www.mf.gov.pl/documents/764_034/1002547/broszura_euro_MSZ_MF_2011.pdf> (dostęp: 13.09.2015).

NBP, *Euro. Waluta dla Europy*, Warszawa brw; <https://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/walutadlaeuropy.pdf> (dostęp: 13.09.2015).

Kryzys w strefie euro. Przyczyny, przebieg i perspektywy jego rozwiązania, NBP, Warszawa 2013.

Spychała J., *Dyscyplina fiskalna w strefie euro w warunkach kryzysu finansowego*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, 2014 nr 6, s. 128-146.

Thlon M., *Świetność i upadek. Historia banku Lehman Brothers*, 22 października 2008 roku, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Swietnosc-i-upadek-Historia-banku-Lehman-Brothers-184_9863.html> (dostęp: 13.09.2015).

Łukasz Kaczmarczyk – absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie na kierunkach Ekonomia oraz Metody Ilościowe i Systemy Informacyjne, a także Wydziału Teologicznego UKSW. Od 2012 roku doktor nauk teologicznych w dyscyplinie teologia kultury, od 2013 roku doktor nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia. Obecnie pracownik naukowo-dydaktyczny na stanowisku adiunkta w Instytucie Politologii UKSW. Zainteresowania badawczo-naukowe autora koncentrują się na etycznym i politycznym wymiarze ekonomii, ze szczególnym uwzględnieniem tematyki dotyczącej kultury i funkcjonowania Unii Europejskiej.

Wyzwania demograficzne Europy XXI wieku

Wstęp

Kwestie demograficzne są jednymi z najważniejszych wyzwań, którym Unia Europejska (UE) musi stawić czoła w nadchodzących latach. Dotyczy to zwłaszcza zjawiska zmniejszania się liczby ludności niektórych państw oraz postępującego procesu starzenia się społeczeństw europejskich. Prognozy demograficzne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) wskazują, że do 2050 roku liczba Europejczyków zmniejszy się o 30 mln, gdy w tym samym czasie ludność świata wzrośnie o 1/3 (z 7,3 mld do 9,7 mld)¹. Odnośnie do ogólnej liczby ludności państw członkowskich UE prognozowany jest wprawdzie niewielki wzrost do 526 mln, czemu towarzyszyć będzie bezprecedensowa zmiana jej struktur wiekowych². Czy zmniejszający się potencjał demograficzny będzie oznaczał polityczną i ekonomiczną marginalizację starego kontynentu względem pozostałych regionów świata? Starego w dosłownym znaczeniu, bo już teraz jesteśmy najstarszym demograficznie obszarem świata, ale także będziemy jedynym o znaczącym ubytku ludności w wieku produkcyjnym.

Celem artykułu jest przedstawienie obecnej sytuacji demograficznej państw członkowskich Unii Europejskiej, wskazanie na czynniki, które ją warunkują, analiza przyszłych trendów zmian oraz ich długookresowych konsekwencji. W pierwszej kolejności opisany zostanie stan i dynamika ludności, kształtowane przez: urodzenia, zgony, migracje, zarówno na poziomie całej Unii, jak i w jej państwach członkowskich. W dalszej kolejności będzie to analiza procesów przemiany rodziny i płodności. W ostatniej części ukazany zostanie problem starzenia się populacji europejskiej.

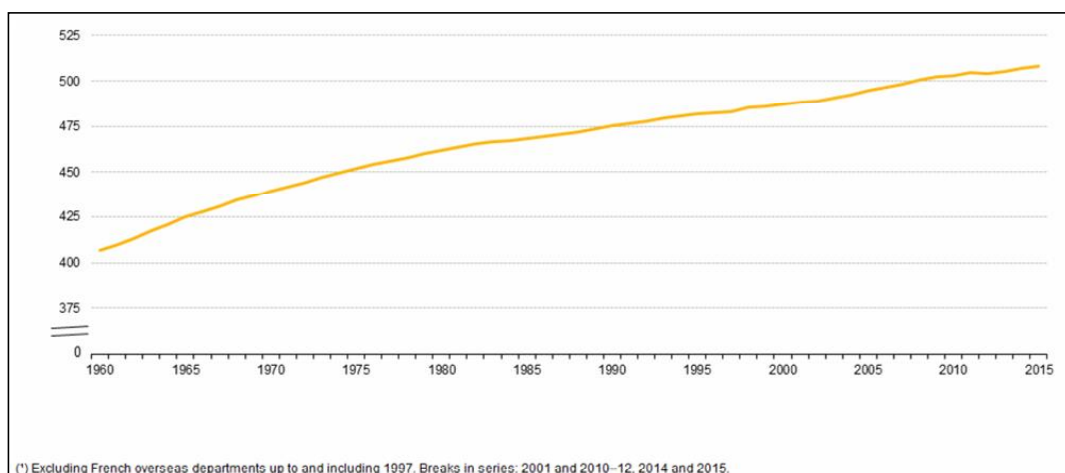
Stan ludności i dynamika przyrostu

Bieżąca sytuacja demograficzna w państwach członkowskich Unii Europejskiej charakteryzuje się dodatnim przyrostem ludności, jednak mamy do czynienia z niską dynamiką zmian. W styczniu 2015 roku szacowano liczbę ludności UE-28 na 508,2 mln, co oznaczało wzrost o 1,3 mln w stosunku do stycznia 2014 roku (w 2013 przybyło 1,7 mln). Należy zauważyć, że wielkość przyrostu sukcesywnie obniżała się w ostatnich dekadach (ok. 1,3 mln rocznie w latach 1994-2014 w porównaniu do przyrostu 3,3 mln rocznie w latach 60. XX wieku kiedy liczbę ludności szacowano na 406,7 mln, por. wykres 1)³.

¹ *Population Prospects The 2015 Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World* s. 1, <http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf> (dostęp: 11.09.2015).

² *The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, s. 1, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf> (dostęp: 11.09.2015).

³ *Employment, Social Affairs and Inclusion, Eurostat, Demography Report*, s. 4, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6917833/KE-BM-15-003-EN-N.pdf>> (dostęp: 05.08.2015).

Wykres 1. Ludność EU–28, 1960–2015 (w mln)

Źródło: *Population and population change statistics* <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics>, (dostęp: 09.09.2015).

Stan liczebny i struktura ludności kształtowane są przez: urodzenia, zgony, imigrację i emigrację. Nadwyżka urodzeń nad zgonami oznacza **przyrost naturalny**, natomiast nadwyżka zgonów nad urodzeniami **ubytek naturalny**. Kolejnym ważnym komponentem wpływającym na wzrost lub ubytek ludności są migracje. Różnica pomiędzy liczbą osób przybywających do określonego obszaru, a liczbą osób opuszczających go nazywana jest **migracją netto**⁴ (inaczej saldo migracji).

Równanie równowagi (bilansowe)

$$P_2 = P_1 + U - Z + I - E$$

przyrost rzeczywisty = przyrost naturalny (urodzenia – zgony) + przyrost migracyjny (przyjeżdżający – wyjeżdżający)

Przyrost migracyjny (migracja netto) jest głównym czynnikiem wzrostu ludności w UE-28 (por. wykres 2). W 2014 roku przyrost naturalny odpowiadał tylko za 14,5 proc. wzrostu ludności (0,2 mln), a aż 85,5 proc. to migracje netto (1 mln). Zmiany liczby ludności wg komponentów od lat 60. ilustruje wykres nr 2.

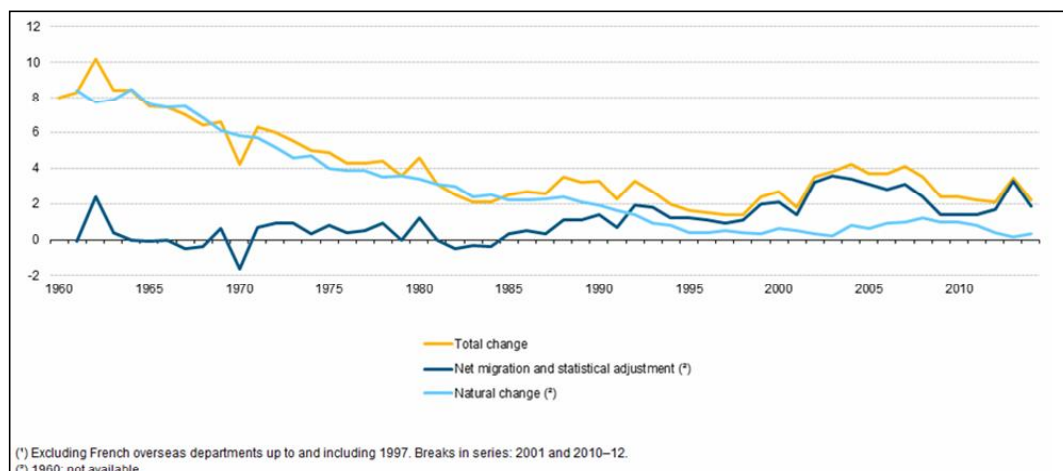
W 1992 roku proporcje między przyrostem naturalnym a przyrostem migracyjnym zrównały się, w 2003 roku wzrosła migracja netto (stanowiła 95 proc. przyrostu), w 2009 roku odnotowano jej spadek (58 proc.), a w 2013 roku ponowny wzrost do 95 proc. W tym samym okresie były niewielkie wahania w przyroście naturalnym, którego niski poziom jest wyzwaniem dla władz politycznych⁵. Niestety w kolejnych dekadach nastąpi pogłębienie się trendu obniżania przyrostu naturalnego (ubytek naturalny jako konsekwencja niższej płodności kobiet oraz wyższego współczynnika zgonów w starzejącym się społeczeństwie).

⁴ R. Pressat, *Słownik Demograficzny*, Warszawa 2014, s. 346.

⁵ *Komunikat Komisji Zielona Księga „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”*, Bruksela, 16 marca 2005 roku, COM(2005) 94, s. 5, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0094&from=PL>> (dostęp: 13.09.2015).

Tym samym utrzymanie obecnego potencjału ludnościowego UE wymaga zwiększenia napływu imigrantów⁶.

Wykres 2. Zmiany liczby ludności wg komponentów (surowe współczynniki), EU-28, 1960-2014 (na 1000 osób)



Źródło: *Population and population change statistics* <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics>, (dostęp: 03.09.2015).

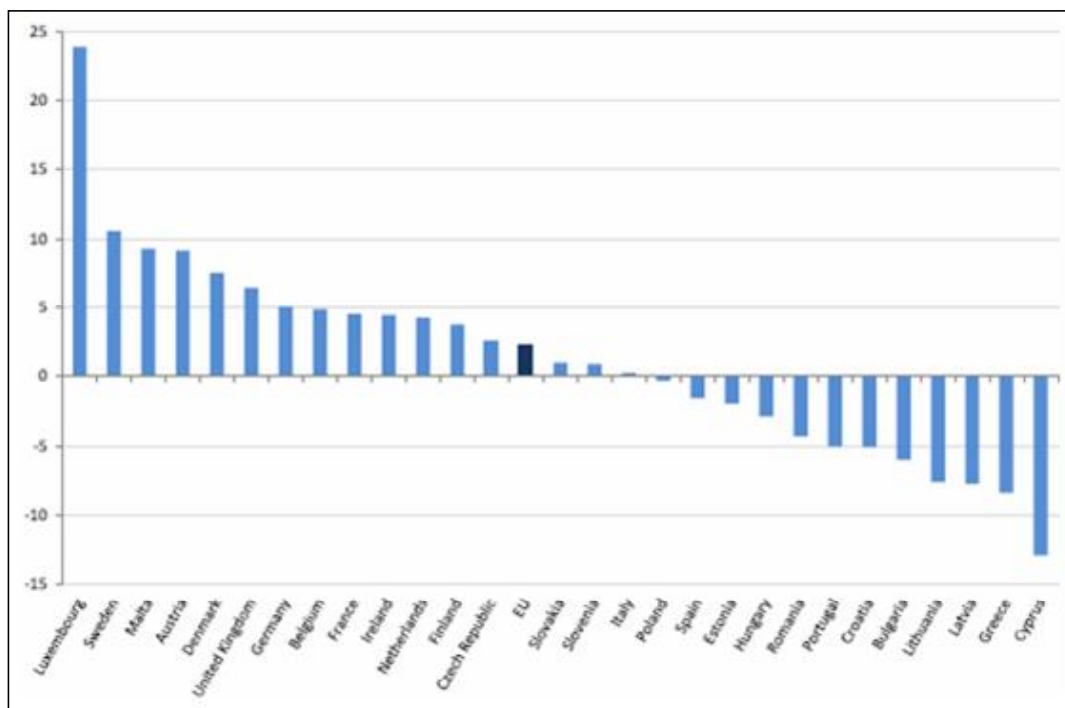
Zmiany liczby ludności w krajach Unii Europejskiej

Liczba ludności w krajach UE-28 w 2014 roku wahała się od 0,4 mln na Malcie do 81,2 mln w Niemczech. Oprócz Niemiec (16 proc. ludności UE) w grupie najludniejszych państw stanowiących 54 proc. populacji Unii są: Francja (66 mln), Wielka Brytania (64 mln) i Włochy (60 mln). Polska z liczbą 38 mln mieszkańców stanowi 7,5 proc. ludności UE i zajmuje szóste miejsce po Hiszpanii (47 mln). Wg prognoz Eurostatu w 2060 roku czołówka tego rankingu zmieni się, bo najwięcej ludności będzie liczyła Wielka Brytania (80 mln), a Niemcy (71 mln) będą dopiero na trzeciej pozycji, tuż za Francją (76 mln)⁷.

Ogółem w 2014 roku liczba ludności Unii zwiększyła się o 1,1 mln osób, ale ten przyrost rozkładał się nierównomiernie pomiędzy państwa członkowskie – w 16 z nich odnotowano wzrost, a w 12 ubytek ludności (por. wykres 3). Najwięcej ludności przybyło w Luksemburgu (+23,9 osoby na 1000 mieszkańców), Szwecji (+10,6 ‰), Malcie (+9,3 ‰) i Austrii (+9,1 ‰). Największy ubytek ludności nastąpił na Cyprze (–12,9 ‰), w Grecji (–8,4 ‰), na Łotwie (–7,7 ‰) i Litwie (–7,6 ‰).

⁶ Tamże, s. 6.

⁷ *The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, art. cyt., s. 17.

Wykres 3. Zmiany liczby ludności w krajach UE–28, 2014 (na 1000 mieszkańców)

Źródło: Eurostat, *News releases First population estimates*, 124/2015, 10/07/2015, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6903510/3-10072015-AP-EN.pdf>>, (dostęp: 05.08.2015).

Komponenty zmian ludnościowych: urodzenia, zgony, migracje

W 2014 roku w krajach UE urodziło się 5,1 mln niemowląt (o 33 tys. więcej niż rok wcześniej), a współczynnik urodzeń wyniósł 10,1‰. Największe natężenie urodzeń odnotowano w Irlandii (14,4 na 1000 mieszkańców), Francji (12,4‰), Wielkiej Brytanii (12‰) i Szwecji (11,9‰). Natomiast najmniejsze w Portugalii (7,9‰), we Włoszech (8,3‰), Grecji (8,5‰) i w Niemczech (8,6‰).

Współczynnik urodzeń (ang. *crude birth rate*)

Inaczej miernik rodności; miara natężenia urodzeń w danej zbiorowości, w określonym czasie; miernik ten informuje o natężeniu urodzeń na 1000 jednostek, bez względu na cechy zbiorowości, np. wiek czy płeć.

Współczynnik demograficzny/ surowy współczynnik (ang. *crude rate*)

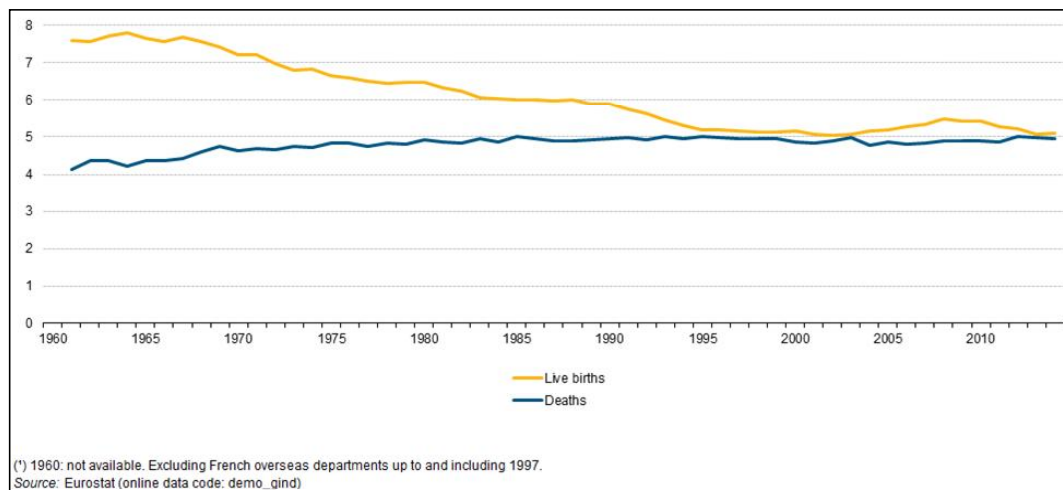
Jest to miara określająca stosunek liczby badanych zdarzeń demograficznych występujących w danym okresie czasu (zazwyczaj rok) do średniej liczby ludności badanej zbiorowości.

Źródło: Roland Pressat, *Słownik Demograficzny*, Warszawa 2014, s. 114.

W 2014 roku zmarło w UE 4,9 mln osób, o ponad 46 tys. mniej niż w 2013 roku, a współczynnik zgonów kształtował się na poziomie 9,7 na 1000 mieszkańców. Największe natężenie zgonów odnotowano w takich państwach, jak: Bułgaria (15,1‰), Łotwa (14,3‰),

Litwa (13,7‰), Węgry (12,8‰), Rumunia (12,7‰), Chorwacja (12‰). Na drugim krańcu skali poziomu umieralności znalazły się państwa takie, jak: Cypr (6,2‰), Irlandia (6,4‰), Luksemburg (6,9‰)⁸.

Wykres 4. Urodzenia i zgony, EU–28, 1961-2014 (w mln)



Źródło: *Population and population change statistics* <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics> (dostęp: 03.09.2015).

Liczba urodzeń w państwach UE w 2014 roku była większa od liczby zgonów o ok. 161 tys.; współczynnik przyrostu naturalnego (liczony na 1000 ludności) wyniósł 0,3‰, a jego wartość w poszczególnych krajach była silnie zróżnicowana. Najwyższe wartości osiągnął w takich państwach, jak: Irlandia (+8,1‰), Cypr (+4,7‰), Francja i Luksemburg (oba +4‰) oraz Wielka Brytania (+3,2‰). Natomiast, aż w 11 państwach członkowskich zarejestrowano ubytek naturalny (nadwyżka zgonów nad urodzeniami). Największy ubytek odnotowały: Bułgaria (–5,7 na 1000 mieszkańców), Rumunia (–3,5‰), Łotwa i Litwa (oba –3,4‰), Węgry (–3,3‰). Również Niemcy i Włochy odnotowały ujemny przyrost (odpowiednio –2,2‰ i –1,6‰), który jednak został zbilansowany dodatnim saldem migracji (Niemcy +7,2‰, Włochy +1,8‰). Na poziom urodzeń i zgonów silnie wpływa struktura wiekowa ludności – mniej osób młodych, to mniej potencjalnych rodziców, z kolei im więcej osób starszych, tym większe będzie natężenie zgonów.

Migracje znacząco wpłynęły na stan ludności państw członkowskich UE. Najwyższy współczynnik przyrostu migracyjnego w 2014 roku odnotowano w: Luksemburgu (+19,9‰), Austrii (+8,7‰), Szwecji (+7,9‰), Niemczech (+7,2‰) oraz na Malcie (+7,1‰). Natomiast największym ubytkiem migracyjnym charakteryzowały się takie państwa, jak: Cypr (–17,6‰), Grecja (–6,4‰), Łotwa (–4,3‰), Litwa (–4,2‰).

Biorąc pod uwagę elementy wpływające na liczbę ludności tzn. przyrost naturalny i przyrost migracyjny, Eurostat wyróżnia osiem typów zmian ludnościowych w państwach członkowskich (por. Tabela 1).

⁸ Eurostat, *News releases First population estimates*, 124/2015, 10.07.2015, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6903510/3-10072015-AP-EN.pdf>> (dostęp: 05.08.2015).

Tabela 1. Wpływ przyrostu naturalnego i przyrostu migracyjnego na zmiany ludnościowe, 2014

Zmiany demograficzne	Państwa członkowskie UE-28
Przyrost ludności:	
powodowany tylko przyrostem naturalnym	Irlandia, Słowenia
powodowany bardziej przyrostem naturalnym	Francja, Holandia, Słowacja
powodowany bardziej migracją netto	Belgia, Czechy, Dania, Luksemburg, Malta, Austria, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania
powodowany tylko migracją netto	Niemcy, Włochy
Ubytek ludności:	
powodowany tylko przyrostem naturalnym	Węgry
powodowany bardziej przyrostem naturalnym	Bułgaria, Estonia, Chorwacja, Rumunia
powodowany bardziej migracją netto	Grecja, Łotwa, Litwa, Polska, Portugalia
powodowany tylko migracją netto	Hiszpania, Cypr

Zródło: *Population and population change statistics* <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics>, (dostęp: 03.09.2015).

Pośród 16 państw członkowskich UE, w których liczba ludności wzrosła w 2014 roku, w 12 z nich wpłynął na to zarówno dodatni przyrost naturalny, jak i migracyjny. W Irlandii i Słowenii dodatni przyrost naturalny łączył się z ubytkiem migracyjnym. Natomiast w Niemczech i Włoszech wzrost liczby ludności powodowany był wyłącznie dodatnim saldem migracji, przy równoczesnym ubytku naturalnym. W pozostałych 12 państwach odnotowano spadek liczby ludności. W pięciu z nich (Grecja, Łotwa, Litwa, Polska, Portugalia) było to spowodowane bardziej ubytkiem migracyjnym niż ubytkiem naturalnym. Natomiast w innych (Bułgaria, Estonia, Chorwacja, Rumunia) depopulacja powodowana była bardziej ubytkiem naturalnym, który był uzupełniany ubytkiem migracyjnym. Na Węgrzech za spadek ogólnej liczby ludności odpowiadał ubytek naturalnym, przy dodatnim saldzie migracji. A odwrotna sytuacja była Hiszpanii i na Cyprze gdzie ubytek migracyjny zrównoważył dodatni przyrost naturalny⁹.

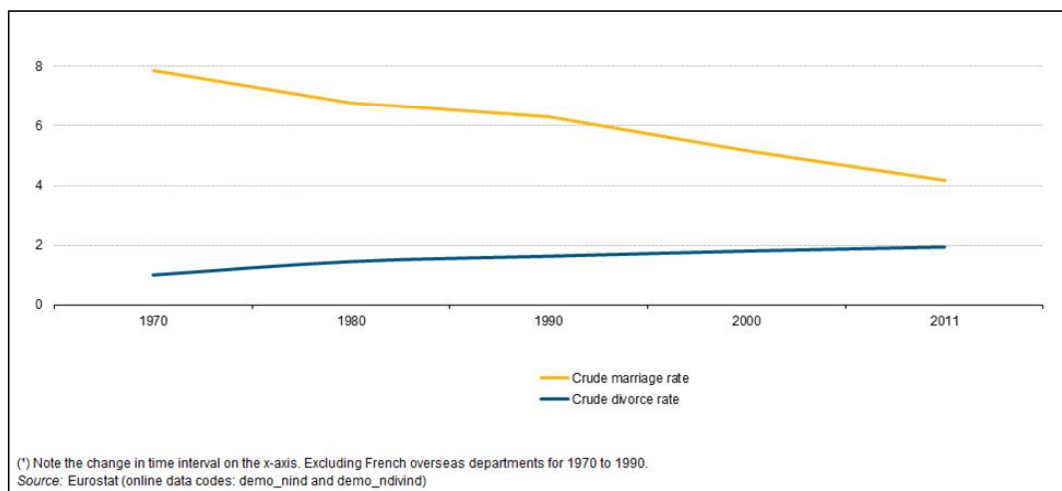
Przemiany rodziny i płodności

Wzrost liczby ludności i kształtowanie się jej struktury jest silnie związany ze zjawiskami wpływającymi na prokreację tj. tworzeniem i rozpadem związków małżeńskich oraz płodnością kobiet. W państwach UE-28 spada liczba zawieranych małżeństw (od 3,4 mln w 1970 roku do 2,1 mln w 2011 roku), a wzrasta liczba rozwodów (od 392 tys. w 1970 roku do 1 mln w 2011 roku). Od lat 70. XX wieku współczynnik małżeństw obniżył się o połowę (7,9 na 1000 ludności w 1970 i 4,2 w 2011 roku). W tym samym czasie współczynnik rozwodów wzrósł z 0,9‰ do 2‰ (por. Wykres 5). Statystycznie na dwa zawarte małżeństwa przypada jeden rozwód. Częściowo na ten wzrost wpłynął fakt legalizacji rozwodów w kilku państwach europejskich w tym okresie (np. Włochy, Hiszpania, Irlandia, Malta)¹⁰.

⁹ *Population and population change statistics*, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics> (dostęp: 03.09.2015).

¹⁰ *Marriage and divorce statistics*, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriage_and_divorce_statistics> (dostęp: 15.10.2015); *Marriage and birth statistics - new ways of living together in the EU*, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriage_and_birth_statistics_-_new_ways_of_living_together_in_the_EU>, (dostęp: 15.10.2015).

Wykres 5. Współczynnik małżeństw i rozwodów, UE-28, 1970-2011 (na 1000 mieszkańców)



Źródło: *Marriage and birth statistics - new ways of living together in the EU*, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriage_and_birth_statistics_-_new_ways_of_living_together_in_the_EU>, (dostęp: 15.10.2015).

Spadek liczby małżeństw wiąże się zarówno z niższą skłonnością wchodzenia w związki (dłuższe pozostawanie w stanie panińskim lub kawalerskim i odraczanie decyzji o ślubie), jak również ze wzrostem popularności związków nieformalnych (konsensualnych/kohabitacyjnych) czy też rejestrowanych związków partnerskich. Jednakże według spisów powszechnych przeprowadzonych w państwach członkowskich UE w 2011 roku, większość ludności (55,3 proc.) w wieku 20 lat i więcej deklaruowało stan cywilny jako pozostające w małżeństwie. Drugą co do wielkości grupę (28,1 proc.) tworzą osoby samotne (single), które nigdy nie były w małżeństwie lub pozostają w rejestrowanych związkach partnerskich. Dwie ostatnie grupy to osoby owdowiałe (8,9 proc.) i rozwiedzione (7,4 proc.)¹¹.

Odsetek osób w wieku 20 lat i więcej pozostających w związkach małżeńskich w 2011 roku jest zróżnicowany w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Największy na Cyprze i Malcie (w obu 64,6 proc.), Grecji (62,4 proc.), Rumunii (61,1 proc.) i Polsce (60,8 proc.). Najniższy odsetek małżeństw jest w Estonii (41,5 proc.), Szwecji (43,9 proc.), na Łotwie (46,9 proc.) i Węgrzech (47,7 proc.), Finlandii (48,3 proc.) i Słowenii (49,4 proc.).

¹¹ *Marriage and birth statistics - new ways of living together in the EU*, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriage_and_birth_statistics_-_new_ways_of_living_together_in_the_EU>, (dostęp: 15.10.2015).

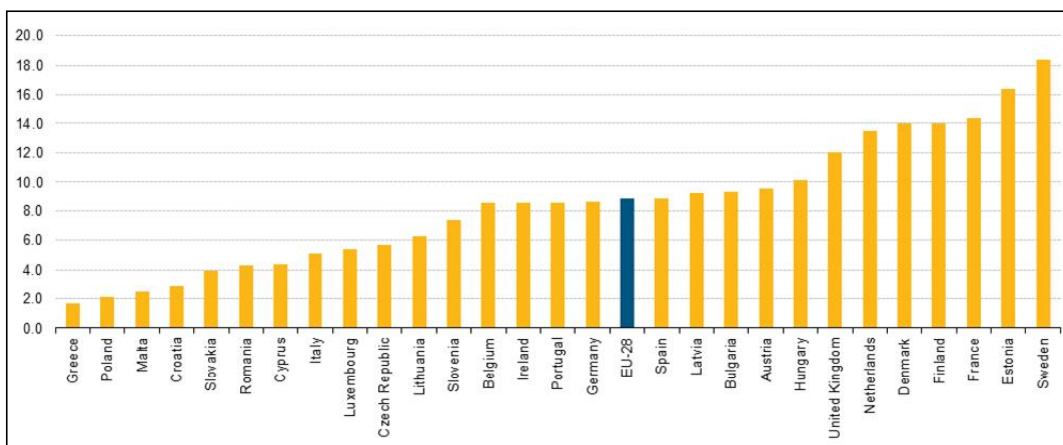
Kohabitacja

Inaczej związek nieformalny lub konsensualny. Wspólne zamieszkiwanie dwóch osób przeciwnej płci w intymnym związku. Termin ten jest zazwyczaj ograniczany do osób żyjących w związkach pozamałżeńskich. W praktyce społecznej może to być zarówno tymczasowa faza poprzedzająca zawarcie ślubu, jak i alternatywna wobec małżeństwa forma związku.

Źródło: Roland Pressat, *Słownik Demograficzny*, s. 85-86.

Według ostatnich spisów powszechnych, 8,8 proc. ludności w UE w wieku 20 lat i więcej pozostawało w związkach kohabitacyjnych w 2011 roku. Największy ich odsetek odnotowano w Szwecji (18,3 proc.), Estonii (16,4 proc.), Francji (14,3 proc.) oraz Danii i Finlandii (w obu 14 proc.). Najmniej kohabitacji było w Grecji (1,7 proc.), Polsce (2 proc.), Malcie (2,5 proc.), Chorwacji (2,9 proc.)¹².

Wykres 6. Związki kohabitacyjne wśród ludności w wieku 20 lat i więcej (w procentach), UE-28, 2011



Źródło: *Marriage and birth statistics - new ways of living together in the EU*, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriage_and_birth_statistics_-_new_ways_of_living_together_in_the_EU>, (dostęp: 15.10.2015).

W 2013 roku przeciętny wiek zawierania pierwszego małżeństwa dla mężczyzn mieścił się w przedziale 29-35,7 lat, a dla kobiet od 26,3 do 33 lat. Wśród mężczyzn najmłodsi nowożeńcy są w takich państwach, jak: Polska (29,9 lat), Litwa (29,5), Rumunia (29,7), a najstarsi w Szwecji (33), Hiszpanii (32,3), Danii (31,9). Natomiast najmłodsze panny młode są w: Rumunii (26,3), Polsce (26,6), Bułgarii (26,7), a najstarsze w: Szwecji (33), Hiszpanii (32,2) i Danii (31,9). Wiek nowożeńców w państwach UE znacząco podniósł się w ostatnich 20 latach co jest tłumaczone zarówno odraczaniem decyzji o małżeństwie, jak i zwiększeniem częstości i czasu trwania przedmałżeńskich związków nieformalnych¹³.

¹² Tamże.

¹³ *Employment, Social Affairs and Inclusion*, Eurostat, *Demography Report*, s. 41, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6917833/KE-BM-15-003-EN-N.pdf>>, (dostęp: 05.08.2015).

Równolegle ze zmianami w zakresie tworzenia rodziny postępują zmiany odnośnie do urodzeń, których niski poziom nie gwarantuje stabilnego rozwoju demograficznego. Od lat 60. XX wieku do początku XXI wieku liczba urodzeń obniżyła się z 7,5 mln do 5 mln w 2002 roku. Obserwowano również spadek współczynnika dzietności z 2,31 dziecka na kobietę w 1970 roku (na 100 kobiet w wieku 15-49 lat przypadało ok. 231 urodzeń) do 1,47 w 2003 roku. Wielkość optymalna współczynnika to 2,1-2,15 (tj. gdy w danym roku na 100 kobiet w wieku rozrodczym przypada średnio 210-215 urodzonych dzieci). Po 2000 roku obserwowano wzrost dzietności do 1,62 w 2010 roku, po czym nastąpił ponowny spadek (1,55 w 2013 roku), co było wyjaśniane sytuacją kryzysu finansowo-gospodarczego. Według prognoz Eurostatu współczynnik dzietności dla UE ma wzrosnąć do 1,76 w 2060 roku, jednakże już jego obecny poziom jest silnie zróżnicowany w państwach europejskich – najwyższy we Francji (1,99), Irlandii (1,96), Szwecji (1,89) i Wielkiej Brytanii (1,83); a najniższy w Portugalii (1,21), Hiszpanii (1,27) i Polsce (1,29)¹⁴. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja krajów doświadczających długookresowo niskiej (poniżej 1,5) i bardzo niskiej dzietności (poniżej 1,3), bo prowadzi to do trwałych przekształceń struktury wiekowej i stałego spadku rozmiaru populacji.

Spadek płodności jest również związany ze wzrastającym średnim wiekiem urodzenia pierwszego dziecka. W 2013 roku wyniósł on 28,7 lat. Jest to także konsekwencja odraczania przez kobiety decyzji o małżeństwie. Najpóźniej na macierzyństwo decydują się Włoszki (30,6 lat), Hiszpanki (30,4) i obywatelki Luksemburga (30). Natomiast najwcześniej Bułgarki (25,7), Rumunki (25,8) i Łotyszki (26,1). Pomiędzy rokiem 2000 a 2013 średni wiek urodzenia pierwszego dziecka podniósł się o około 3 lata w takich krajach, jak: Czechy, Estonia, Cypr, Litwa, Węgry, Słowacja; w tym samym czasie obniżył się prawie o rok w Wielkiej Brytanii. W Europie późniejsze przechodzenie do rodzicielstwa jest uwarunkowane innymi wyborami życiowymi w życiu jednostek, dotyczącymi edukacji i pracy. Trudności w łączeniu tych sfer mogą przejawiać się zarówno wzrostem bezdzietności wśród kobiet, jak również ograniczaniem dzietności, czego zobrazowaniem może być zmieniająca się struktura urodzeń według kolejności. W 2013 roku ponad 80 proc. urodzeń w krajach członkowskich stanowiły urodzenia pierwsze i drugie (47 proc. pierwsze i 35 proc. drugie), natomiast urodzenia trzecie 11,8 proc., a czwarte i wyższe 5,6 proc.¹⁵

Kolejna zmiana dotyczy wzrastającej liczby urodzeń pozamałżeńskich, ich odsetek w 2012 roku wyniósł 40 proc. (27,3 proc. w 2000 roku). W niektórych krajach członkowskich ponad połowa dzieci rodzi się poza małżeństwem, co może dotyczyć zarówno urodzeń w związkach kohabitacyjnych (nieformalnych i zarejestrowanych), jak również sytuacji samotnego macierzyństwa. Najwięcej takich urodzeń w 2013 roku było w Bułgarii (59,1%), Estonii (58,4 proc.), Słowenii (58 proc.), Francji (56,7 proc.), Szwecji (54,4 proc.), Belgii (52,3 proc.) i Danii (51,5 proc.). Na drugim końcu skali, z najmniejszym odsetkiem urodzeń pozamałżeńskich jest Grecja (7 proc.), Chorwacja (16,1 proc.), Cypr (18,6 proc.) i Polska (23,4 proc.).

¹⁴ *Marriage and birth statistics - new ways of living together in the EU*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriage_and_birth_statistics_-_new_ways_of_living_together_in_the_EU>, (dostęp: 15.10.2015).

¹⁵ *News releases 15 May 2015: International Day of Families*, Eurostat 85/2015, 13.05.2015, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6829228/3-13052015-CP-EN.pdf/7e9007fb-3ca9-445f-96eb-fd75d6792965>>, (dostęp: 05.08.2015).

Zdaniem demografów u podstaw przemian demograficznych w Europie określanych mianem „**drugiego przejścia demograficznego**” leżą zmiany zachowań dotyczących rodziny, które można scharakteryzować poprzez cztery trendy:

- opóźnianie tworzenia związków i rodzenia pierwszego dziecka;
- spadek płodności;
- deinstytucjonalizacja rodziny (zmniejszenie się znaczenia małżeństwa jako podstawy rodziny, wzrost ilości związków nieformalnych i urodzeń pozamałżeńskich);
- destabilizacja rodziny (wzrost ryzyka rozpadu związku)¹⁶.

Procesy te mają zróżnicowany przebieg w poszczególnych krajach, co wynika nie tylko z odmiennego stopnia zaawansowania transformacji, ale również z różnic w poziomie życia, odmienności kulturowych oraz oddziaływania instrumentów polityki społecznej¹⁷.

Starzenie się populacji

Utrzymująca się w państwach europejskich niska liczba urodzeń ma wpływ na ich strukturę wiekową i jest podstawową przyczyną starzenia się populacji. Drugim ważnym czynnikiem jest wydłużenie ludzkiego życia, postrzegane również jako wyznacznik poprawy jakości życia. W Europie od lat 60. XX wieku przeciętne dalsze trwanie życia podniosło się znacząco, szczególnie dla kobiet. W 1960 roku wynosiło ono 67 lat dla mężczyzn i 72 lata dla kobiet, a na początku XXI wieku wzrosło do 73 lat dla mężczyzn i 80 dla kobiet¹⁸. Było to spowodowane szeregiem czynników m.in.: obniżeniem śmiertelności niemowląt, podniesieniem standardu życia, propagowaniem zdrowszego stylu życia, lepszą edukacją i opieką zdrowotną, rozwojem medycyny. W 2013 roku przeciętne dalsze trwanie życia wyniosło prawie 78 lat dla noworodka płci męskiej i 83 lata dla noworodka płci żeńskiej. Prognozowane jest jego dalsze wydłużanie w perspektywie 2060 roku o 7 lat dla mężczyzn (85 lat) i 6 lat dla kobiet (89 lat)¹⁹. Tym samym utrzyma się trend zmniejszania różnicy między średnią długością życia mężczyzn i kobiet.

¹⁶ I.E. Kotowska, J. Józwiak, *Nowa demografia Europy a rodzina*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012 nr 28, s. 12-13, <http://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z28_01.pdf>, (dostęp: 10.09.2015).

¹⁷ Rządowa Rada Ludnościowa, *Sytuacja demograficzna Polski Raport 2006-2007, Rozdział VII. Sytuacja demograficzna w krajach Unii Europejskiej*, s.191, <http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_raport_2006-2007.pdf>, (dostęp: 10.09.2015).

¹⁸ *The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, art. cyt., s.12.

¹⁹ Tamże s. 13.

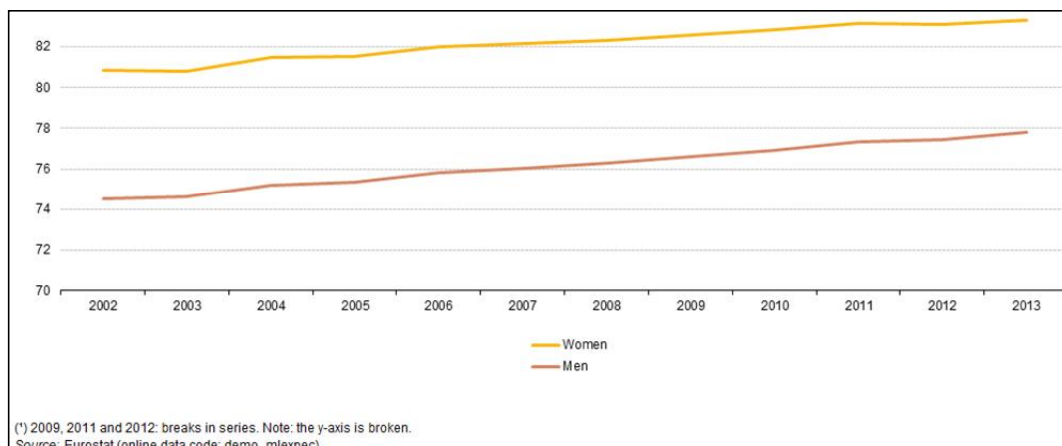
Starzenie się populacji

Wzrost udziału osób starszych w ogólnej liczbie ludności, przy jednoczesnym zmniejszaniu liczby dzieci. W literaturze jako metrykalny próg starości przyjmuje się najczęściej 60 lat (WHO) lub 65 lat (ONZ, Eurostat).

Przeciętne dalsze trwanie życia

Średnia liczba lat, jaka ma jeszcze do przeżycia osoba w danych warunkach umieralności populacji określonych przez tablice trwania życia. Najczęściej podawane jest przeciętne trwanie życia noworodka, które jest powszechnie używanym wskaźnikiem umieralności.

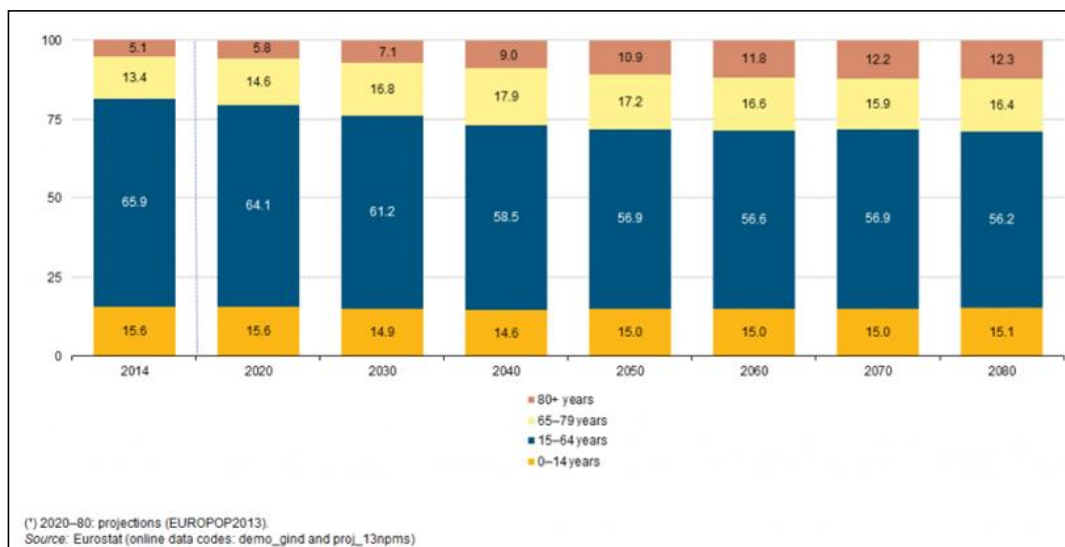
Wykres 7. Przeciętne dalsze trwanie życia noworodka wg płci, EU-28, 2002-2013



Źródło: *Mortality and life expectancy statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Mortality_and_life_expectancy_statistics>, (dostęp: 14.09.2015).

Demograficzne starzenie oznacza, iż w krajach europejskich zwiększa się liczba osób w podeszłym wieku (60 lub 65+) i coraz większy odsetek populacji dożywa sędziwego wieku powyżej 80. lub 85. roku życia. Od połowy ubiegłego wieku znacząco zmieniła się struktura wieku populacji UE. Zmniejszył się odsetek dzieci 0-14 lat z 25 proc. do 15,6 proc. (2014 roku), a podwoiła się liczba osób starszych 65 lat i więcej (ok. 9 proc. w 1950 i 18,5 proc. w 2014 roku). Liczba osób w tzw. wieku produkcyjnym (15-64) utrzymała się na podobnym poziomie 66 proc. W perspektywie kolejnych dekad struktura wiekowa ludności Unii Europejskiej będzie podlegać dalszym przekształceniom, które ilustruje poniższy wykres. O ile liczba najmłodszych Europejczyków będzie na podobnym poziomie (ok. 15 proc.), to zmniejszy się liczba ludności w wieku produkcyjnym (56,2 proc. w 2080 roku) i znacząco wzrośnie liczba osób starszych 65 i więcej (do ponad 28 proc.), w tym odsetek osób sędziwych (80 lat i więcej) zwiększy się z 5 proc. do 12 proc.²⁰

²⁰ Tamże, s. 18.

Wykres 8. Zmiany struktury wieku ludności, UE-28, 2014 – 2080 (w % ogółu ludności)

Źródło: *Population structure and ageing*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing>, (dostęp: 14.09.2015).

Relacje ilościowe między podstawowymi grupami wieku ludności mogą wskazywać stopień zaawansowania procesu starzenia się. Wśród państw członkowskich w 2014 roku najwyższy odsetek osób młodych był w Irlandii (22 proc.), a najniższy w Niemczech (13,1 proc.). Natomiast najwięcej osób starszych (65 lat i więcej) w ogólnej liczbie ludności było we Włoszech (21,4 proc.) i Niemczech (20,8 proc.), natomiast Irlandia miała najniższy odsetek (12,6 proc.)²¹. Inną miarą starzenia się jest tzw. mediana wieku, która w 2014 roku dla krajów UE-28 wyniosła ponad 42 lata, a prognozowany jest wzrost do 46 lat w 2050 roku. Wśród państw członkowskich najniższa wartość tego parametru była w Irlandii (36 lat), a najwyższa w Niemczech (ponad 45 lat)²².

Mediana wieku (wiek środkowy)

Parametr wyznaczający granice wieku, którą połowa badanej populacji już przekroczyła, a druga połowa jeszcze nie osiągnęła.

Spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym oznacza, iż wzrośnie obciążenie tej grupy świadczeniami niezbędnymi do zapewnienia środków utrzymania dla pozostałych grup niepracującej ludności (dzieci i osoby starsze). Miernikami obrazującym ilościowe zmiany w relacjach międzypokoleniowych jest wskaźnik obciążenia demograficznego, a w szczególności istotne jest obciążenie osobami starszymi, które w wielu krajach podwoi się do 2060 roku. W 2014 roku wskaźnik obciążenia osobami starszymi dla UE-28 wyniósł 28 proc., co oznacza, że w krajach członkowskich było ok. 4 pracujących na każdą starszą osobę (65 lat i więcej), a w perspektywie kolejnych dekad ta proporcja zmieni się na 2:1²³.

²¹ *Population structure and ageing*, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing>, (dostęp: 14.09.2015).

²² Tamże.

²³ Tamże.

Wskaźnik obciążenia demograficznego (ang. *total dependency ratio*)

Miernik przedstawiający relację osób starych i najmłodszych w odniesieniu do grupy w wieku produkcyjnym. Ogólny wskaźnik obciążenia można rozłożyć na dwie podstawowe części składowe – obciążenie dziećmi (ang. *young-age dependency ratio*) i obciążenie osobami starszymi (ang. *old-age dependency ratio*).

Proces starzenia się społeczeństw europejskich, obecne i przyszłe zmiany w liczbie i strukturze poszczególnych państw są uwarunkowane poziomem dzietności, oczekiwaną długością trwania życia i migracjami. Już teraz procesy te są silnie zróżnicowane pomiędzy krajami w zależności od stopnia zaawansowania zmian demograficznych i możliwości kompensowania ubytku ludności poprzez napływ imigrantów. Aktualnie, ze względu na wyższy odsetek osób starszych, najsilniejszym przekształceniom podlegają państwa Europy Południowej i Zachodniej, a stosunkowo najmniejszym kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Jednakże te ostatnie, ze względu na utrzymywanie się na bardzo niskim poziomie dzietności oraz znaczny ubytek migracyjny znajdują się w najtrudniejszej sytuacji w kolejnych dekadach. Niektóre z nich doświadczą ubytku ludności rzędu 15 proc. (m.in. Bułgaria, Węgry, Litwa, Rumunia)²⁴. Kraje o lepszej sytuacji gospodarczej i wyższym standardzie życia mogą poprzez migracje osiągnąć stabilizację liczby ludności jednakże również one na skutek zmiany struktur wieku ludności i relacji międzypokoleniowych będą borykać się z licznymi problemami natury społecznej, ekonomicznej, politycznej.

Zakończenie

Proces starzenia się ludności jest to wynik zarówno deficytu urodzeń, jak i wydłużenia ludzkiego życia. Z jednej strony Europa utraciła zdolność równoważenia urodzeń i zgonów – rodzi się zbyt mało dzieci by powstrzymać spadek populacji. Z drugiej strony nasz kontynent jest najbardziej zaawansowany w wydłużaniu życia ludzkiego, co jest skutkiem poprawy warunków życia i oznaką postępu społecznego. Ta tzw. „nowa demografia Europy”²⁵ ma określone konsekwencje dla dynamiki zmian, jak również dla struktur wieku ludności. Prowadzi do spadku przyrostu naturalnego oraz głębokiego zachwiania relacji między liczebnością dzieci, ludności w wieku produkcyjnym i osób starszych. W najbliższych dwóch dekadach nastąpi przyspieszenie procesu starzenia się ludności, wzrośnie liczba seniorów przy zmniejszającej się liczbie osób pracujących, co stanowi poważne zagrożenie nie tylko dla stabilności finansów publicznych, ale zapewnienia godnych warunków życia mieszkańcom Europy. Coraz większą rolę w kształtowaniu zmian ludności odgrywają migracje międzynarodowe, jednakże przyrost migracyjny nie zmienia zasadniczo przekształceń struktur wieku generowanych przez zmiany płodności i umieralności. Ponadto duży napływ imigrantów do Europy będzie miał wpływ na zmianę struktury etnicznej poszczególnych krajów, co może w przyszłości generować nowe konflikty społeczne o podłożu kulturowym i wyznaniowym.

²⁴ *World Population Prospects The 2015 Revision*, dz. cyt., s. 4.

²⁵ I.E. Kotowska, J. Józwiak, *Nowa demografia Europy a rodzina*, art. cyt. s. 9-10.

Pytania

1. Jakie procesy demograficzne wpływają na liczbę i strukturę ludności?
2. Na czym polega zróżnicowanie zmian ludnościowych w krajach członkowskich UE?
3. Czym jest proces starzenia się ludności i jakie są jego skutki?
4. Dlaczego czynniki demograficzne trwale zmieniają warunki przyszłego rozwoju Europy?
5. Dlaczego konieczne jest uwzględnienie zmian demograficznych w prowadzonych politykach publicznych, europejskich i krajowych?

Zalecana literatura

Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji Zielona Księga „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”*, Bruksela, 16 marca 2005 roku, COM(2005) 94.

Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji „Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości”*, Bruksela, 12 października 2006 roku COM(2006) 571.

Kotowska I. E., Józwiak J., *Nowa demografia Europy a rodzina*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012 nr 28, s. 9-33.

Rządowa Rada Ludnościowa, *Sytuacja demograficzna Polski Raport 2006-2007, Rozdział VII. Sytuacja demograficzna w krajach Unii Europejskiej*, s. 183-196.

Szukalski P., *Potencjał demograficzny Europy i jego zmiany w perspektywie do roku 2050*, [w:] *Europa w perspektywie roku 2050*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, Warszawa 2007, s. 65-102.

Bibliografia

Employment, Social Affairs and Inclusion, Eurostat, *Demography Report*, s. 4, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6917833/KE-BM-15-003-EN-N.pdf>>, (dostęp: 05.08.2015).

Komunikat Komisji Zielona Księga „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”, Bruksela, 16 marca 2005 roku, COM(2005) 94, s. 5, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0094&from=PL>>, (dostęp: 13.09.2015).

Kotowska I. E., Józwiak J., *Nowa demografia Europy a rodzina*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2012 nr 28 <http://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z28_01.pdf>.

Marriage and divorce statistics, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriage_and_divorce_statistics>, (dostęp: 15.10.2015).

Marriage and birth statistics - new ways of living together in the EU, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriage_and_birth_statistics_-_new_ways_of_living_together_in_the_EU>, (dostęp: 15.10.2015).

News releases 15 May 2015: International Day of Families, Eurostat, 85/2015, 13.05.2015, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6829228/3-13052015-CP-EN.pdf/7e9007fb->

3ca9-445f-96eb-fd75d6792965>, (dostęp: 05.08.2015).

News releases First population estimates, 124/2015, 10.07.2015, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6903510/3-10072015-AP-EN.pdf>>, (dostęp: 10.09.2015).

Population structure and ageing, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing>, (dostęp: 14.09.2015).

Population and population change statistics, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics>, (dostęp: 03.09.2015).

Pressat R., *Słownik Demograficzny*, Warszawa 2014.

Rządowa Rada Ludnościowa, *Sytuacja demograficzna Polski Raport 2006-2007, Rozdział VII. Sytuacja demograficzna w krajach Unii Europejskiej*, <http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_raport_2006-2007.pdf>, (dostęp: 10.09.2015).

The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf>, (dostęp: 11.09.2015).

United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, World Population Prospects The 2015 Revision, s. 1, <http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf>, (dostęp: 11.09.2015).

Małgorzata Pawlus – doktor nauk humanistycznych, politolog, adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Zainteresowania badawcze obejmują takie obszary jak: ruch feministyczny, polityka równości płci, polityka rodzinna, tożsamość polskich kobiet, godzenie aktywności zawodowej i życia rodzinnego. Autorka artykułów w pracach zbiorowych i czasopismach naukowych.

Europeizacja w czasach kryzysu

Wpływ, jaki integracja europejska wywiera na poziom krajowy określany jest w literaturze przedmiotu jako europeizacja. Oddziaływanie integracji europejskiej, a zwłaszcza Unii Europejskiej (UE) na państwa członkowskie uległo znacznej zmianie w czasie kryzysu finansowego i ekonomicznego, który zaczął się w 2007 roku. UE, próbując przezwyciężyć kryzys, implementowała na poziomie krajowym takie rozwiązania, jak programy oszczędnościowe, mechanizmy kontroli czy pomoc finansową. Presja europeizacyjna wywierana przez UE w związku z kryzysem, spotkała się ze zróżnicowaną reakcją państw członkowskich: przyjęciem, oporem oraz dążeniem do renegocjacji wdrażanych rozwiązań.

Celem niniejszego artykułu jest analiza procesu europeizacji w warunkach wspomnianego kryzysu. Analizy obejmą rodzaje środków zastosowanych przez UE, charakter presji europeizacyjnej, sposoby reakcji państw członkowskich na europeizację oraz uwarunkowania procesu europeizacji w dobie kryzysu.

Wokół pojęcia europeizacji

Europeizacją nazywa się wpływ, jaki integracja europejska wywiera na poziom krajowy¹. Proces europeizacji można podzielić na trzy zasadnicze etapy. Pierwszy obejmuje kształtowanie zawartości polityk (*policies*) UE. Na tym etapie można badać nie tylko treść polityk, ale również sposób ich kształtowania i udział różnych aktorów politycznych w ich tworzeniu. W drugim etapie następują właściwe procesy europeizacji, a więc transfer wzorców i regulacji z poziomu unijnego do państw członkowskich. Trzeci etap obejmuje inkorporację reguł europejskich do krajowych dyskursów, tożsamości, politycznych struktur i polityk publicznych. Na etapie drugim i trzecim bada się kompatybilność pomiędzy wzorcami i regulacjami europejskimi a krajowymi (ang. *misfit*) oraz wyjaśnia mechanizmy zapewniające aplikację reguł europejskich, a także rolę uwarunkowań krajowych przyczyniających się do ich efektywnej lub utrudnionej implementacji².

¹ Wpływ poziomu europejskiego na krajowy to tzw. europeizacja odgórna (*top-down*). Stanowi on główny przedmiot rozważań zawartych w niniejszym artykule. W literaturze przedmiotu wyróżnia się jeszcze inne wymiary europeizacji. Proces zachodzący w odwrotnym kierunku, polegający na przeniesieniu kompetencji z poziomu krajowego na europejski, nazywa się europeizacją oddolną (*bottom-up*). Te dwa wertykalne rodzaje europeizacji niekiedy uzupełniają się o niesformalizowaną europeizację horyzontalną (*cross-loading*), czyli transfer europejskich zasad i procedur, jaki zachodzi pomiędzy państwami za sprawą wzajemnego komunikowania się, podpatrywania i uczenia (T.A. Börzel, T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „European Integration online Papers” (EIoP) 2000 nr 15, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>> (dostęp: 28.02.2011); P. Buras, K. Pomorska, *Europeizacja – nowe podejście analityczne w studiach nad polityką zagraniczną*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008 nr 3-4, s. 31; K.E. Howell, *Europeanization, policy transfer, convergence and lesson-drawing: Case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation” 2005 nr 4, s. 380).

² S. Saurugger, *Europeanisation in Times of Crisis*, „Political Studies Review” 2014 nr 2 vol. 12, s. 183; T. G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012, s. 333-334.

W literaturze przedmiotu różni się **europelizację funkcjonalną oraz kulturową**. Pierwsza z nich oznacza transfer formalnych zasad i procedur z poziomu europejskiego na poziom krajowy. Druga polega na przekazywaniu idei, przekonań i wartości, które, jak się oczekuje, mają być internalizowane przez elity i obywateli państw członkowskich. Obydwa wymiary europelizacji są względem siebie komplementarne. Formalne zasady i procedury mogą być bowiem skutecznie implementowane, o ile proces ten poprzedzi lub będzie mu towarzyszyć internalizacja wartości niezbędnych dla ich efektywnego funkcjonowania. Dzięki ich uwewnętrznieniu transferowane z poziomu ponadnarodowego zasady i procedury są zrozumiałe i akceptowane na poziomie państwowym. Europelizacja kulturowa tworzy też podstawy do identyfikacji jednostek z poziomem europejskim³.

Na poziomie krajowym mechanizm europelizacji można konceptualizować na dwa sposoby. Pierwszy z nich stanowi **logika racjonalnego wyboru**, zgodnie z którą aktorzy (państwa, politycy) wąż koszty i zyski różnych opcji, a następnie wybierają tę, która wydaje się im najbardziej użyteczna. Drugi mechanizm to **logika stosowności**. Instytucje europejskie mogą wpływać na zachowanie aktorów, ponieważ zinternalizowali oni normy reprezentowane przez te instytucje. Nowe normy z poziomu europejskiego absorbowane są przez mechanizm uczenia się (dzięki perswazji i argumentacji z poziomu europejskiego i krajowego) oraz socjalizacji, co w konsekwencji prowadzi do redefinicji interesów jak również tożsamości aktorów⁴.

Proces europelizacji na poziomie krajowym uwarunkowany może być czynnikami o charakterze prawnym (np. istniejący stan prawny, sposób tworzenia prawa, przychyłność władzy ustawodawczej i sądowniczej), politycznym (np. preferencje sił politycznych, koniunktura wyborcza, kultura polityczna kraju), organizacyjnym (np. zasoby państwa wykorzystywane do wprowadzania norm europejskich) i społecznym (np. podzielane przez społeczeństwo wartości, wpływ religii, stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego)⁵.

Europelizacja odpowiedzią na kryzys

W 2007 roku rozpoczął się w USA kryzys finansowy i gospodarczy, który następnie dotknął wiele innych krajów. W kryzysie znalazły się również państwa w strefie euro. W niektórych z nich (Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, tzw. **PIGS**) zaczęły rosnać jednostkowe koszty pracy, w wyniku czego pogorszyła się ich pozycja konkurencyjna i zmniejszył eksport, a w konsekwencji narastał deficyt obrotów bieżących. Malejąca stopa wzrostu spowodowała, że w Irlandii, Hiszpanii i Grecji obniżono nakłady inwestycyjne, czego skutkiem było załamanie się w tych krajach rynku budowlanego. W wielu krajach strefy euro zaczęło rosnać zadłużenie sektora publicznego, a ponadto pogorszyła się sytuacja banków. Zadłużenie publiczne osiągnęło bardzo wysoki poziom. Niektóre kraje, jak np. Grecja, w wyniku recesji znalazły się na skraju bankructwa⁶.

³ T. Grosse, *Trzy nurty europelizacji: geopolityka – demokratyzacja – modernizacja*, [w:] E. Nowak, R. Riedel (red.), *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europelizacja*, Lublin 2010, s. 10.

⁴ E. Versluis, M. van Keulen, P. Stephenson, *Analyzing the European Union Policy process*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2011, s. 192-193.

⁵ R. Mieńkowska-Norkiene, *Metodologiczne wyzwania badania polityki równościowej w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2010 nr 1, s. 51.

⁶ P. Albiński, *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 33.

UE wraz z instytucjami międzynarodowymi wypracowała rozwiązania mające na celu przezwycięzenie kryzysu, które następnie próbowała implementować na poziomie krajowym. W 2010 roku UE utworzyła europejski semestr, czyli mechanizm zgodnie z którym państwa członkowskie dopasowują swoją politykę budżetową i gospodarczą do celów i zasad wyznaczonych na szczeblu UE. Przewidywał on systematyczną ocenę dynamiki gospodarczej państw, której wyniki warunkują otrzymywanie unijnej pomocy strukturalnej. W 2011 roku przyjęto sześć regulacji (tzw. sześciopak) zmieniających zasady istniejącego od dawna tzw. Paktu Stabilności i Wzrostu, by zwiększyć dyscyplinę w zakresie deficytu budżetowego i długu publicznego państw członkowskich. Przyjęte regulacje obejmowały m.in. wzmocnienie istniejącego systemu sankcji finansowych. W lutym 2012 roku członkowie strefy euro utworzyli Europejski Mechanizm Stabilności zapewniający pomoc finansową państwom w nagłych przypadkach. W marcu 2012 roku rządy państw członkowskich (prócz Wielkiej Brytanii i Republiki Czeskiej) podpisały pakt fiskalny (oficjalna nazwa: *Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*), który wprowadził nowe mechanizmy kontrolne, a przede wszystkim zasadę zrównoważonego budżetu. Jeśli deficyt przekroczyłby ustaloną wielkość, państwo musiałoby podjąć stosowne działania w określonym terminie. Przekroczenie określonej wielkości deficytu budżetowego, oznaczałoby także, że Komisja Europejska może wykorzystać narzędzia nacisku w postaci kar finansowych. Państwa zobowiązały się ponadto koordynować swoją politykę gospodarczą z pozostałymi państwami członkowskimi. Innym elementem działań antykryzysowych było wprowadzenie nowych instrumentów, mających z jednej strony ułatwiać zachowanie płynności finansowej przez państwa, a z drugiej – wymuszać wprowadzanie oczekiwanych zmian fiskalnych w państwach członkowskich. Pierwszym z tych instrumentów był *European Financial Stabilisation Mechanism*, w ramach którego udzielano pożyczek gwarantowanych przez budżet UE. Drugim z nich był *European Financial Stability Facility*, opierający się na gwarancjach i pożyczkach państw członkowskich⁷.

Europeizacja w okresie kryzysu zyskała charakter mniej dobrowolny i bardziej „siłowy”. Wymienione powyżej rozwiązania należy bowiem zaliczyć do „twardych” środków. Miały one na celu wymuszenie zmian w polityce fiskalnej państw członkowskich. Oprócz „twardych” środków wprowadzono również bardziej „miękkie” rekomendacje i wskazówki. Wśród tych drugich znalazły się m.in. wytyczne zawarte w dokumencie „Europa 2020”. Podobny charakter miała początkowo inicjatywa Paktu Euro Plus (2011 rok), która później została w części przeniesiona do Paktu Fiskalnego. Europeizacja jednak nie opierała się na „miękkich” sposobach oddziaływania, ale przede wszystkim na instrumentach „siłowych”⁸.

Badacze europeizacji wskazują, że w europeizacji, jaka miała miejsce w dobie kryzysu, pojawiają się mechanizmy znane z badań nad europeizacją państw kandydujących do UE. Wśród nich można wymienić politykę warunkowości stosowaną przed rozszerzeniem Unii w 2004 i 2007 roku. Członkostwo państw kandydujących było wówczas uwarunkowane zastosowaniem pewnych standardów ekonomicznych czy politycznych. Natomiast w czasie

⁷ T. G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, dz. cyt., s. 351-354.

⁸ Tamże, s. 350 i 354.

kryzysu polityka warunkowości polegała na wypłacaniu kolejnych transz pomocy w zamian za kolejne etapy reform. Badacze wskazują także inne instrumenty europeizacyjne, które już stosowano w przeszłości (np. w przypadku Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku), a mianowicie: ścisły monitoring finansów publicznych oraz subordynowanie finansów publicznych i w konsekwencji wpływ zarówno na stronę przychodową, jak i wydatkową państw⁹.

Asymetria presji europeizacyjnej i jej legitymizacji

W czasie kryzysu w sposób bardzo widoczny ujawniło się zróżnicowane traktowanie państw członkowskich w zakresie implementacji reguł europejskich. Znacznie większa presja europeizacyjna była wywierana na państwa słabsze. UE chciała bowiem zdyscyplinować przede wszystkim najsłabsze kraje peryferyjne strefy euro, borykające się z największymi kłopotami finansowymi (Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania). Zaproponowane działania antykryzysowe zmusiły je do wprowadzenia bolesnej konsolidacji finansów publicznych, co spotęgowało jeszcze trudności gospodarcze i społeczne. We wszystkich tych państwach odnotowano niski lub ujemny poziom wzrostu gospodarczego oraz nasilające się bezrobocie. Pod wpływem kryzysu państwa te miały trudności i wyższe koszty pozyskania kapitału zewnętrznego. Państwa w największym stopniu uczestniczące w gwarantowaniu pożyczek chciały zminimalizować własne koszty i przerzucić je na inne podmioty, np. inwestorów finansowych (UE udzielała im pożyczek w zamian za restrukturyzację długów państw strefy euro). Mieliśmy też do czynienia z wykorzystaniem europeizacji w rywalizacji gospodarczej wewnątrz Europy. Na przykład niektóre państwa dążyły do wprowadzenia do irlandzkiego pakietu reform zwiększonego podatku od firm (CIT) jako warunku otrzymania pomocy z europejskiego mechanizmu stabilności finansowej, by w ten sposób obniżyć atrakcyjność Irlandii jako miejsca lokowania inwestycji na wspólnym rynku. Warto również zauważyć, że w pakiecie antykryzysowym zabrakło unijnych instrumentów finansowych, które pomagałyby najsłabszym państwom poprawić konkurencyjność gospodarczą i pobudzać wzrost. Koszty uporania się z kryzysem zostały więc w dużym stopniu przerzucone na najsłabszych członków UE.

Należy jednak podkreślić, że asymetria w oddziaływaniu europeizacji w dużym stopniu miała swoje źródło w istniejącej w strefie euro asymetrii władzy politycznej. Nierówna dystrybucja władzy w strefie euro spowodowana jest tym, iż strefa ta i jej instytucje (np. Europejski Bank Centralny) zostały zaprojektowane w ten sposób, by najsilniejsze państwa miały największy wpływ na podejmowane decyzje¹⁰.

Gdy zastanawiamy się nad europeizacją w czasach kryzysu, może pojawić się pytanie o legitymizację (uprawomocnienie) decyzji w ramach procesów europeizacyjnych, zwłaszcza, że wiele z nich nie cieszyło się poparciem obywateli oraz rządzących. Już przed kryzysem w UE występował problem z demokratyczną legitymacją władzy. Natomiast wraz z wprowadzeniem surowych środków antykryzysowych zapotrzebowanie na legitymizację wzrosło ze względu na duże koszty reform po stronie obywateli.

⁹ R. Riedel, *Legitymacja procesów europeizacyjnych w czasie kryzysu*, „Horyzonty Polityki” 2013 nr 8 vol. 4, s. 78, 85-86.

¹⁰ T. G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, dz. cyt., s. 354-356.

Podobnie jak w przypadku asymetrii w oddziaływaniu europeizacji, w odniesieniu do legitymizacji również można mówić o asymetrii. Przejawiała się ona w tym, że demokratyczna legitymizacja procesów europeizacji była silniejsza na poziomie narodowym niż na szczycie UE ze względu na brak w UE odpowiednich instytucji demokratycznych¹¹. Pomimo słabej legitymizacji na poziomie UE mieliśmy do czynienia z silnym wzrostem interwencji z tego poziomu w krajowe systemy polityczno-gospodarcze.

Wspomniana legitymizacja na poziomie narodowym miała miejsce zarówno w krajach wierzących, jak i państwach zadłużonych. Decyzje kanclerz Niemiec dotyczące pomocy finansowej udzielonej Grecji były legitymizowane w niemieckim systemie politycznym. Premier Grecji, decydując się na przyjęcie pomocy na określonych warunkach, podejmował decyzje w ramach wewnętrzniegreckich mechanizmów legitymizacyjnych. Nawet decyzje wpędzające Grecję w zadłużeniowe kłopoty były podjęte przy pełnej demokratycznej legitymizacji. Kolejne wybory wygrywały w Grecji partie populistyczne, które zyskiwały poparcie w zamian za obietnice oderwane od możliwości greckiej gospodarki – ceną za to było rosnące zadłużenie¹².

Sprzeciw wobec europeizacji

Niektóre państwa (np. Irlandia, Portugalia) broniły się przez przyjęciem unijnej pomocy. Obawiały się bowiem, że będzie to oznaczać narzucenie bardzo drakońskich programów oszczędnościowych oraz innych instrumentów mogących ograniczyć ich wzrost gospodarczy¹³. Europeizacja na poziomie krajowym była również kontestowana w dyskursie parlamentarnym oraz w debacie publicznej. Podnoszono w niej trudności związane z implementacją wymagań UE oraz oskarżano ją o nakładanie na państwa członkowskie niesprawiedliwych obciążeń. Wraz ze wzrostem upolitycznienia europeizacji debaty te stawały się coraz żywsze, cieszyły się większym zainteresowaniem mediów, a nawet kwestie techniczne (np. bankowe regulacje) stały się ich przedmiotem¹⁴.

Najważniejszą rolę w sprzeciwie wobec europeizacji odegrały krajowe elity. Starając się chronić swoje interesy i zachować poparcie wyborcze, adoptowały dyskurs antyunijny, ale też niejednokrotnie miały przy tym bardzo dobre relacje z reprezentantami UE. Gdy kryzys pogłębił się, poparcie wyborcze w kilku krajach zyskały partie skrajnie prawicowe. Sprzeciw poziomowi krajowego wobec europeizacji niejednokrotnie nie zapobiegł pomyślnemu jej przebiegowi¹⁵.

Zdarzało się, że rządy państw członkowskich uprzedzały lub „obchodziły” opozycję wobec europeizacji pojawiającą się na poziomie krajowym i razem z rządami innych państw podejmowały na poziomie UE decyzje, a następnie na arenie krajowej „obwiniały” za nie UE (ang. *blame shifting*)¹⁶.

¹¹ Tamże, s. 351.

¹² R. Riedel, *Legitymacja procesów europeizacyjnych w czasie kryzysu*, art. cyt., s. 90.

¹³ T. G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, dz. cyt., s. 354.

¹⁴ S. Saurugger, *Europeanisation in Times of Crisis*, dz. cyt., s. 185.

¹⁵ A. Triandafyllidou, *Greek Migration Policy in the 2010s: Europeanization Tensions at a Time of Crisis*, „Journal of European Integration” 2014 nr 4 vol. 36, s. 15-16.

¹⁶ S. Saurugger, *Europeanisation in Times of Crisis*, dz. cyt., s. 186.

Warunki kryzysu spowodowały, iż należałoby zmienić sposób konceptualizacji zjawiska europeizacji. Przywołane na początku artykułu wyobrażenie europeizacji jako linearnego trójstopniowego procesu (konstruowanie, transmisja, adaptacja), okazuje się zbyt uproszczone, nie ujmujące wszystkich aspektów rzeczywistości. W warunkach kryzysu zamiast dostosowania się poziomu krajowego do norm europejskich mamy do czynienia z oporem poziomu krajowego wobec presji europeizacyjnej ze strony UE. Przy czym sprzeciw poziomu krajowego stanowi rodzaj informacji zwrotnej dla decydentów europejskich, którzy otrzymawszy ją, przeformułują unijną politykę, by lepiej dostosować ją do warunków krajowych. Europeizacja nie jest zatem ujmowana jako linearny proces, ale jako rodzaj sprzężenia zwrotnego. W dotychczasowych studiach nad europeizacją informacja zwrotna o oporze poziomu krajowego była traktowana jako zachowanie świadczące o dysfunkcji poziomu krajowego, a nie jako powszechny fenomen polityczny. Tymczasem sprzeciw poziomu krajowego rozumiany jako sygnał zwrotny zmuszający do przeformułowania danej polityki na poziomie UE stanowi bardzo istotny element europeizacji i powinien zostać wzięty pod uwagę podczas wyjaśniania procesu politycznego. Innymi słowy, kiedy analizowane są zmiany na poziomie krajowym, badanie nie może pominąć wpływu krajowych debat, stanowisk i gry politycznej na tworzenie norm na poziomie UE. Takie podejście pozwala na poradzenie sobie z centralnym problemem w badaniach nad europeizacją w czasach kryzysu, tzn. z koniecznością wyjaśnienia sposobu podejmowania decyzji i ich wpływu na poziom krajowy w czasach dużej niepewności¹⁷.

Przykładem opisanego wyżej sprzężenia zwrotnego może być zachowanie rządu hiszpańskiego w czasie negocjacji europejskiego semestru w 2012 roku. Premier Mariano Rajoy odrzucił tę propozycję argumentując, że ekonomiczne trudności na poziomie krajowym są tak duże, że mechaniczne zaaplikowanie programu oszczędnościowego nie przyniesie spodziewanych rezultatów. Domagał się renegocjacji zaproponowanych zasad z uwzględnieniem tego, jak na poziomie krajowym postrzegana jest sytuacja ekonomiczna i jakie tam są proponowane środki w celu poradzenia sobie z kryzysem¹⁸.

Uwarunkowania europeizacji w czasie kryzysu

W czasie kryzysu europeizacja była uwarunkowana przede wszystkim przez trzy czynniki: czas, znaczenie oraz polityzację kwestii, które stanowiły przedmiot zainteresowania polityków i opinii publicznej. Czynniki te odegrały pierwszorzędą rolę w procesie akceptacji, odrzucenia bądź renegocjacji norm UE.

W „normalnych” warunkach polityki publiczne nie są kształtowane pod presją czasu. Na poziomie krajowym rytm czasu jest dobrze znany. Wyznaczają go cykle wyborcze uregulowane przez prawo. Podobna sytuacja ma miejsce na poziomie europejskim. „Europejski” czas jest planowany z wyprzedzeniem, zarówno przez państwa członkowskie, jak i instytucje UE. Plan prac jest prezentowany przez Komisję Europejską (KE) w białych i zielonych księgach. Implementacja prawa UE jest zatem przewidywalna, dobrze znane są zastrzeżenia, jakie różni aktorzy sformułowali wobec propozycji KE. W dobie kryzysu można było zaobserwować zmianę polegającą na tym, iż czas „krajowy” miał bardzo duży

¹⁷ Tamże, s. 183-184.

¹⁸ Tamże, s. 189.

wpływ na to, co wydarza się na poziomie europejskim.

W czasie kryzysu mieliśmy także do czynienia ze zmianą znaczenia, jakie było nadawane procesowi europeizacji. Jego doniosłość (rozumiana jako znaczenie, jakie posiada w oczach opinii publicznej) znacznie wzrosła, nawet w odniesieniu do tych aspektów, które miały charakter techniczny. Przykładem tych ostatnich są regulacje bankowe wprowadzane przez UE w czasie kryzysu, które przez społeczeństwa europejskie zaczęły być postrzegane jako kwestie istotne. Nadawanie większego znaczenia europeizacji przez opinię publiczną miało związek z narastającym wśród obywateli państw europejskich poczuciem niepewności oraz zagrożenia z powodu kryzysu.

W czasie kryzysu zaobserwować można też było wzrost polityzacji procesu europeizacji, tzn. wzrost zaangażowania aktorów politycznych i obywateli w politykę, której przedmiot stanowiły różne aspekty procesu europeizacji. Aktorzy polityczni i obywatele angażowali się głównie w różne formy sprzeciwu wobec presji płynącej z UE oraz w debatę publiczną dotyczącą presji europeizacyjnej.

Przykład uwarunkowania europeizacji przez czas, znaczenie oraz polityzację kwestii, które stanowiły przedmiot zainteresowania opinii publicznej, stanowią działania prezydenta Francji François Hollande'a i kanclerz Niemiec Angeli Merkel. Prezydent Francji przez rok przedstawiał siebie jako zwolennika powołania na poziomie europejskim rządu gospodarczego. Jednak w 2011 roku, tuż przed wyborami prezydenckimi, aby zadowolić lewicowych wyborców, zapowiedział, że jeśli wygra, będzie starał się renegotjować pakt fiskalny oraz poprze pomoc finansową dla Grecji. Natomiast w Niemczech partia Angeli Merkel poniosła duże straty w kilku landach w wyborach regionalnych w 2012 roku. Szefowa rządu federalnego skrytykowała wówczas pomysł, by Niemcy wspomagały finansowo Grecję i Portugalię. Jej stanowisko wywołało w krajach północnej Europy nacjonalistyczną reakcję partii skrajnie prawicowych oraz skrajnie lewicowych. W związku z tym rządy Finlandii i Holandii miały poważne trudności, aby obronić i wdrożyć plan finansowej pomocy dla krajów najbardziej dotkniętych kryzysem¹⁹.

Pytania

1. Czym jest europeizacja, jakie znasz jej wymiary, mechanizmy i uwarunkowania?
2. Jaki charakter miały środki, które w odpowiedzi na niedawny kryzys finansowy i gospodarczy Unia Europejska usiłowała implementować w państwach członkowskich?
3. Jaka była reakcja państw członkowskich na presję europeizacyjną wywieraną przez UE w związku z niedawnym kryzysem finansowym i gospodarczym?
4. Jakie były uwarunkowania europeizacji, która miała miejsce na poziomie państw członkowskich UE w związku z niedawnym kryzysem finansowym i gospodarczym?

Zalecana literatura

Grosse T. G., *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012.

Kurczewska J., Bojar H. (red.), *Wyciskanie brukselki? O europeizacji społeczności lokalnych na pograniczach*, Warszawa 2009.

¹⁹ S. Saurugger, *Europeanisation. in Times of Crisis*, dz. cyt., s. 184-190.

Paczeński A., *Europeizacja polskich partii politycznych*, Warszawa 2014.

Paczeński A., Riedel R. (red.), *Europeizacja. Mechanizmy, wymiary, efekty*, Oslo-Toruń-Wrocław 2010.

Bibliografia

Albiński P., *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

Börzel T. A., Risse T., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „European Integration online Papers” (EIoP) 2000 nr 15, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>> (dostęp: 28.02.2011).

Buras P., Pomorska K., *Europeizacja – nowe podejście analityczne w studiach nad polityką zagraniczną*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008 nr 3-4.

Grosse T. G., *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012.

Grosse T. G., *Trzy nurty europeizacji: geopolityka – demokratyzacja – modernizacja*, [w:] E. Nowak, R. Riedel (red.), *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*, Lublin 2010.

Howell K. E., *Europeanization, policy transfer, convergence and lesson-drawing: Case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation” 2005 nr 4.

Mieñkowska-Norkiene R., *Metodologiczne wyzwania badania polityki równościowej w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2010 nr 1.

Riedel R., *Legitymacja procesów europeizacyjnych w czasie kryzysu*, „Horyzonty Polityki” 2013 nr 8 vol. 4.

Saurugger S., *Europeanisation in Times of Crisis*, „Political Studies Review” 2014 nr 2 vol. 12.

Triandafyllidou A., *Greek Migration Policy in the 2010s: Europeanization Tensions at a Time of Crisis*, „Journal of European Integration” 2014 nr 4 vol. 36.

Versluis E., Keulen M. van, Stephenson P., *Analyzing the European Union Policy process*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2011, s. 192-193.

Piotr Burgoński – doktor nauk humanistycznych, politolog, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, zainteresowania badawcze: polityka równościowa i antydyskryminacyjna, ideowy i aksjologiczny wymiar polityki europejskiej, relacje religia-polityka; autor nagrodzonej przez Narodowe Centrum Kultury książki pt. *Patriotyzm w Unii Europejskiej* (Warszawa 2008).

Kryzys polityczny

Przyszłość państwa narodowego w dobie procesów internacjonalizacji i globalizacji¹

Czy państwo narodowe ma we współczesnym liberalnym świecie przyszłość? Trzydzieści lat temu pytanie to uznać można było za retoryczne. Świat dzielący się wówczas na dwa geopolityczne bieguny sprawę narodowej retoryki zdawał się uznawać za relikw XIX wieku. Potem jednak przyszedł rok 1989 i jego zdumiewające konsekwencje. Jedną zaś z nich było to, że na różne polityczne maszty znów z dumą zaczęto wciągać narodowe flagi a sprawa tożsamości narodowej wróciła w społecznych i politycznych debatach. Co zaskakujące szczególnie, zjawisko to dotknęło nie tylko społeczeństwa wychodzące z tzw. „komunistycznej zamrażarki”, ale także wiele demokracji zachodnich, w których stabilna, pluralistyczna i obywatelska tożsamość wydawała się sprawą dawno przesądzoną. Dotyczy to na przykład Belgii (gdzie nagle okazało się, że nie ma właściwie Belgów a są tylko Walonowie i Flamandowie), Włoch, Wielkiej Brytanii czy Hiszpanii. Jak zatem trafnie przewidział to w latach 80. XX wieku Isaiah Berlin, narody na przełomie XX i XXI wieku okazały się „zlekceważoną potęgą”².

Dziś w świecie naznaczonym konsekwencjami wydarzeń z 11 września 2001 roku specyfika państwa narodowego zdaje się wyglądać jeszcze inaczej. Obecna sytuacja międzynarodowa sprawia, że żadne państwo narodowe – nawet USA – nie jest w stanie prowadzić swej polityki absolutnie samodzielnie i suwerennie. Najbardziej egzystencjalne i podstawowe wyzwania, przed jakimi stają współczesne państwa narodowe, mają charakter ponadnarodowy i jako takie wymagają poszukiwania coraz trwalszych ponadpaństwowych procedur i kompromisów.

Jak zatem wygląda przyszłość konstruktu, który zwykliśmy zwać mianem państwa narodowego? Czy jego ożywienie sprzed kilkunastu laty to trwała tendencja, czy tylko pewien epizod, chwilowe jedynie zachwianie kosmopolitycznej koniunktury?

Suwerenność i tożsamość

Sprawą nie banalną, i dla odpowiedzi na nasze pytanie konieczną, jest ogólne przynajmniej ustalenie, co właściwie mamy na myśli mówiąc „państwo narodowe”. Najlakońiczniej i chyba najprecyzyjniej na pytanie to odpowiedział Ernest Gellner, w swej słynnej książce „Narody i nacjonalizm” z 1983 roku, w której niejako antycypował ożywanie zainteresowania problematyką narodową po roku 1989³. Zdaniem tego wybitnego brytyjskiego filozofa (czeskiego pochodzenia), państwo narodowe to praktyczne urzeczywistnienie wołania XIX-wiecznych nacjonalizmów o to, iżby „granice etniczne nie

¹ To jest skrócona wersja tekstu, który po raz pierwszy ukazał się w „Przeglądzie Zachodnim” publikowany jest ponownie za zgodą redakcji. Wykorzystano w nim także fragmenty innych prac autora.

² I. Berlin, *Nacjonalizm jako zlekceważona potęga*, [w:] I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności i inne eseje*, tłum. S. Kowalski, „Res Publica”, Warszawa 1991, s. 193-231.

³ E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991.

przecinały się z granicami politycznymi, a zwłaszcza by granice etniczne (...) nie oddzielały władców od reszty obywateli”⁴. Mówiąc innymi słowy, państwo narodowe to z jednej strony, własny „polityczny dach”, którego zwłaszcza od XIX wieku poszukiwać zaczynają nerwowo wszystkie niemal wspólnoty kulturowo-etnicznie nowoczesnej Europy, z drugiej zaś, to postulat kulturowej homogeniczności i wyrazistości wspólnoty politycznej.

Taki lakoniczny opis grzeszy oczywiście pewną ogólnością. Z drugiej jednak strony definicja Gellnera i wszystkie jego rozważania akcentują kwestię dla naszego problemu fundamentalną. Wykazują, że unarodowienie państwa to niespotykane wcześniej ściśle zespolenie ze sobą dwu kluczowych dla europejskiej nowożytności kategorii społecznych: politycznej suwerenności i kulturowej tożsamości.

Historia tego przedziwnego mariażu politycznej suwerenności narodowej tożsamości jest oczywiście dobrze znana i opisana⁵. Rozpoczyna ją erozja chrześcijańskiego średniowiecza, które fundowało w Europie, nie znaną chyba ani wcześniej, ani później, jedność polityczno-religijną. Rysy i szczeliny, jakie pojawiają się na monolicie średniowiecznej *respublica Christiana* są zarazem pierwszymi korkami na drodze, ku państwu narodowemu. Wspomnijmy tylko momenty zupełnie przełomowe tego procesu.

W przeddzień święta Wszystkich Świętych roku pańskiego 1517 kończy swój żywot *Europa Romana*, czyli duchowa a czasem i polityczna piecza papieża nad wszystkim, co działo się na starym kontynencie. Słynne tezy z drzwi zamkowego kościoła w Wittemberdze nie tylko Europę dzielą, ale wyznaczają także podwaliny pod taki jej porządek, w którym podstawowym ogniwem stanie się w przyszłości właśnie państwo narodowe. Marcin Luter i jego uczniowie, ponad uniwersalizmem Europy papieskiej postawią eklezjologiczny i kulturowy partykularyzm, co stanie się ważnym impulsem do kształtowania się tożsamości nowoczesnych narodów.

Wystąpienie Lutra wpędza Stary Kontynent w otchłań brutalnych wojen religijnych. Dla naszej historii ważniejsze od wojen będą jednak sposoby ich zakończenia. Chodzi tu przede wszystkim o słynną zasadę *cuius regio, eius religio*, w duchu której katolicy i protestanci układali się wpięrow w Augsburgu (1555 rok), a potem między Mainz a Osnabrück w ramach tzw. pokoju westfalskiego (1648 rok). Rozstrzygnięcia, które było istotą wspomnianych układów pokojowych oznaczały podporządkowanie kwestii religijnych (co w tamtych realiach znaczyło także kulturowych) polityce. W imię tej zasady – jak zauważa Ernst-Wolfgang Böckenförde – porządek polityczny uczynił (...) problem uznanej religii – religii państwowej, parytetu lub tolerancji – problemami politycznymi, a nie religijnymi”⁶. Z punktu widzenia rodzenia się projektu państwa narodowego był to więc przełom, polegający na nierozzerwalnym związaniu suwerenności władzy politycznej i tożsamości kulturowo-religijnej w taki sposób, że tak pierwsza chronić i determinować miała tę drugą.

Drogę ku takim politycznym rozstrzygnięciom otwiera nowoczesna doktryna

⁴ Tamże, s. 9-10.

⁵ B. Anderson, *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, Kraków 1997; E.W. Böckenförde, *Naród – tożsamość w różnych postaciach*, [w:] K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany*, Kraków 1996, s. 118-136; A. Kłosowska, *Kultury narodowe u korzeni*, Warszawa 1996; K. Pomian, *Europa i jej narody*, Warszawa 1991.

⁶ E.W. Böckenförde, *Wolność, państwo, Kościół*, Kraków 1994, s. 50.

suwerenności władzy politycznej, której twórcą jest Jean Bodin, zwany także Bodinusem⁷. Za jej ojca równie dobrze uznać by można jednak także Niccolo Machiavellego, słynnego florentczyka i jego nie mniej słynne dzieło, które staje się kluczem do nowoczesnego rozumienia i uprawiania polityki⁸. *Książe* N. Machiavellego jest bowiem pierwowzorem polityka w pełni suwerennego, to znaczy niczym nie skrępowanego ani moralnymi normami, ani własnymi obietnicami ani oczekiwaniami innych. Ogłoszenie w XVI wieku polityki suwerenną znaczyło bowiem *de facto* uznanie jej za rzeczywistość autonomiczną i niczym nieskrępowaną. Znaczyło jednak również, że w podzielonej religijnie Europie polityczna władza staje się jedynym właściwie gwarantem porządku i konsensu.

Do politycznej praktyki pojęcie suwerenności weszło w XVII wieku, co wiązało się z zarówno z przyjęciem wspomnianej zasady *cuius regio eius religio*, jaki i szerszym procesem kształtowania się na Zachodzie nowego typu organizacji politycznej tj. monarchii absolutnej, która ogłosiła się władzą w pełni suwerenną. Przykładem tego ostatniego może być Francja rządzona niemal przez pół wieku twardą ręką Ludwika XIV.

Istotnym jednak etapem dalszego rozwoju idei suwerenności stało się pojawienie myśli liberalnej i oświeceniowej, która podmiotem politycznej suwerenności mianuje bądź społeczeństwo obywatelskie, kierujące się przede wszystkim perspektywą uprawnień jednostki (J. Locke)⁹, bądź demokratyczne państwo, kierujące się „wołą powszechną” (J.J. Rousseau)¹⁰. Takie zbiorowe zdefiniowanie podmiotu suwerenności politycznej, czego praktyczną egzemplifikacją są oczywiście rewolucje angielska i francuska, staje się także ważnym impulsem dla kształtowania się nowoczesnego narodu – wspólnoty kulturowej i politycznej. Polityczną suwerenność tłumaczyć się będzie od tego momentu jako niezbywalność, niepodzielność i bezwarunkowość w samostanowieniu o sobie społeczności, która uznaje się za wspólnotę politycznej suwerenności czyli naród.

Pojawienie się zaś w myśli i praktyce politycznej kategorii suwerena zbiorowego rodzi pytanie o zbiorową, narodową tożsamość (lepiej pasuje tu być może określenie „identyczność” od angielskiego *identity*). Pytanie o to, czy i w jakim sensie można w ogóle mówić o tożsamości narodu, a więc wspólnej specyfice, ciągłości i spójności zbiorowości ludzkiej uważającej się za naród. I co właściwie łączy ze sobą miliony nieznających się ludzi (o różnych ambicjach i biogramach, różnym statusie społecznym i majątkowym, różnym światopoglądzie i wyznaniu religijnym, mówiących różnymi dialektami¹¹ i wychowanych w różnych tradycjach kulturowych) tak ściśle, że wspólnie chcą decydować o swojej przyszłości, wspólnie godzą się nakładać na siebie różne zobowiązania, żywią wobec siebie szczególną solidarność i sentyment, a czasem gotowi są za ową szczególną więź oddać życie?

⁷ J. Bodin Andegaweńczyk, *Sześć ksiąg o Rzeczpospolitej*, Warszawa 1958.

⁸ N. Machiavelli, *Książe. Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem Rzymu Liwiusza*, Warszawa 1987.

⁹ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1991.

¹⁰ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Warszawa 1965.

¹¹ Warto wspomnieć, że jeszcze w roku 1794 w 15 z 30 departamentów ówczesnej Francji ludność nie posługiwała się językiem francuskim, ale hiszpańskim, baskijskim, włoskim, flamandzkim bądź niemieckim. Por. H. Kubiak, *Przyczynek do sporu o naturę i przyszłość narodu – państwa*, [w:] *Idee a urządzenie świata społecznego. Księga jubileuszowa dla Jerzego Szackiego*, [w:] E. Nowicka, M. Chałubiński (red.), Warszawa 1999, s. 219.

Naród jako *demos* lub *ethnos*

Szukając historycznych odpowiedzi na to pytanie, zwróćmy uwagę na pewne aspekty polityczne. Jak już wspomnieliśmy, pojawienie się idei nowoczesnego narodu, państwa narodowego i narodowych koncepcji polityczno-ustrojowych, genetycznie wiąże się z oświeceniową ideą suwerenności ludu¹². Zgodnie z nią, model społeczeństwa stanowego i hierarchicznego zastąpić ma idea narodu demokratycznego, którego kością jest nie hierarchiczna czy rodowa struktura społeczna, ale poczucie obywatelskiej równości oraz odpowiedzialności wobec wspólnego porządku prawno-politycznego. Historycznie koncepcję tę łączy się z Rewolucją Francuską i polityczną emancypacją stanu trzeciego oraz z powstaniem niezależnych od Korony Brytyjskiej Stanów Zjednoczonych Ameryki i społeczeństwa amerykańskiego. Dlatego też model ten określany jest często mianem francuskiego¹³ bądź modelem narodu typu *demos*.¹⁴ Jest to idea narodu „w aspekcie państwowym”, członkami którego stają się wszyscy, którzy uczestniczyć chcą w określonej strukturze politycznej, która szuka także swych emblematów w kulturze¹⁵. W tej wizji narodu, tysiące nieznanych sobie ludzi łączą wspólne polityczne cele, wspólne polityczne instytucje i wspólne ukierunkowane na roztropne budowanie dobra wspólnego¹⁶. Mówiąc inaczej: jest to projekt narodu demokratycznego, w którym narodową suwerenność mierzy się równością i poszanowaniem uniwersalnych praw każdego obywatela. Idea tak, jak przypominają J. Tazbir¹⁷ i E.W. Böckenförde, znajduje swoje odbicie także w historii Polski, gdzie w wieku XVII przybiera postać obywatelskiego narodu szlacheckiego¹⁸.

Badacze problematyki narodowej podkreślają jednak, iż w krajach takich, jak Niemcy czy Polska, na które przez znaczą część XIX wieku szukały dopiero swojej drogi do politycznej suwerenności, tendencje narodowe przybierają postać szczególną. Stają się ruchem kontestacji¹⁹ wobec politycznego uniwersalizmu oświecenia, także z jego ideami wolności i suwerenności jednostki, praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego,

¹² E.W. Böckenförde, *Naród – tożsamość w swych różnych postaciach*, [w:] K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1995, s. 119-112; J. Szacki, *Nacjonalizm*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Warszawa 1999, s. 282.

¹³ E.W. Böckenförde, *Naród – tożsamość w swych różnych postaciach*, art. cyt., s. 127-128.

¹⁴ Jak podkreślają zarówno J. Szacki, jak i E.W. Böckenförde, taka wizja narodu łączy się z głośną na przełomie XIX i XX wieku koncepcją narodu E. Renana, wedle której naród ujawnia się i tworzy podczas ciągłego, codziennego plebiscytu wartości, postaw i preferencji. Koncepcja ta wyrażona została w słynnym esej *Que'est – ce que une nation*. Por. E.W. Böckenförde, *Naród – tożsamość w swych różnych postaciach*, art. cyt., s. 120; J. Szacki, *O narodzie i nacjonalizmie*, „Znak” 1997 nr 3, s. 20-21.

¹⁵ A. Mencwel, *Miedzy modelem z rzeczywistością – głos w dyskusji*, „Więź” 1998 nr 11, s. 37.

¹⁶ B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Warszawa 1994, s. 54-58.

¹⁷ J. Tazbir, *Kultura szlachecka w Polsce*, Poznań 1998, s. 92; T. Kizwalter, *O nowoczesności narodu. Przypadek Polski*, Warszawa, 1999, s. 42-62.

¹⁸ E.W. Böckenförde, *Naród – w swych różnych tożsamościach*, [w:] K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany*, dz. cyt., s. 132.

¹⁹ J. Szacki, *Nacjonalizm*, art. cyt., s. 288; E.W. Böckenförde, *Naród – tożsamość w swych różnych postaciach*, art. cyt., s. 129-130.

politycznej demokracji oraz laickiego charakteru państwa. Jak zwracają uwagę E.W. Böckenförde i J. Szacki, kontestacja ta prowadzona była pod hasłem idei narodu jako wspólnoty partykularnej i obiektywnej, a więc zakorzenionej historycznie, połączonej kulturowo i etnicznie. W ten sposób, u progu wieku XIX pojawił się model idei narodowej określany nacjonalizmem typu *ethnos*²⁰, utożsamiany z narodzinami współczesnego narodu niemieckiego, opartego na wspólnocie języka, kultury, filozofii, pochodzenia i tradycji²¹, którą jako pierwszy dostrzegł i opisał J. Herder²², a która szczególnie silnie uwydatniła się wraz niemieckim romantyzmem²³. W odróżnieniu od modelu typu *demos* nie można tu właściwie mówić o narodzinach narodu, a jedynie o budzeniu jego świadomości²⁴.

Ten pobieżny szkic ujawnia zatem dwa odmienne sposoby myślenia o politycznych warunkach rozwoju narodu, a co za tym idzie o narodowym charakterze państwa w XIX wieku. W pierwszym przypadku naród definiowany jest jako demokratyczna wspólnota obywatelska, do której każdy włączyć się może aktem politycznej woli, wspólnota żyjąca pośród innych podobnych narodowych wspólnot, którym – podobnie jak osobom – w sposób naturalny przynależna jest wolność. W przypadku drugim dominuje myślenie o narodzie jako obiektywnej wspólnocie historycznej, etnicznej i niemal biologicznej²⁵, do której włączonym się jest przez fakt odpowiedniego pochodzenia. Sprawą zasadniczą dla narodowego charakteru państwa i jego suwerenności staje się wówczas troska o zachowanie i polityczne odtwarzanie naturalnej odrębności kulturowo-etnicznej. W języku politycznym troskę tę wyraża postulat, aby państwo stało się dla narodowej wspólnoty etnicznej „politycznym dachem”²⁶. W wypadku pierwszym pojęcie „narodowość” traktowane jest przede wszystkim jako wspólne dziedzictwo polityczne i kulturowe, które świadomie przyjęte przez jednostkę może kształtować ją i kierować ku odpowiedzialnemu uczestnictwu w życiu wspólnoty politycznej. W wypadku drugim narodowość jest dla jednostki pewnym obiektywnym determinantem, którego odkrycie winno decydować o wszystkich niemal sferach jej życia²⁷.

²⁰ J. Szacki, *O narodzie i nacjonalizmie*, art. cyt., s. 20.

²¹ E.W. Böckenförde, art. cyt.; H. Mayer, *Deutschland – Kulturnation? Eine Nachfrage*, [w:] F. W. Kroll (red.), *Grenzüberschreitungen, Festschrift für Gertrud Fussenger*, Salzburg 1998, s. 209-218.

²² Ch. Taylor, *Źródła współczesnej tożsamości*, [w:] K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany*, Kraków 1997, s. 14.

²³ Warto w tym miejscu przywołać bardzo często formułowany pogląd, iż niemiecki romantyzm stał się ideowym źródłem, do którego w XX wieku odwołali się naziści. Por. Z. Krasnodębski, *Polityczne meandry Romantyzmu*, [w:] E. Nowicka, M. Chałubiński (red.), *Idee a urządzenie świata społecznego. Księga pamiątkowa dla profesora Jerzego Szackiego*, Warszawa 1999, s. 311.

²⁴ B. Baczek, *Obywatele i rewolucjoniści. Wzory kulturowo-polityczne doby rewolucji francuskiej*, [w:] E. Nowicka, M. Chałubiński (red.), *Idee a urządzenie świata społecznego*, dz. cyt., s. 123-132.

²⁵ B. Cywiński, *Uniwersalizm i swojskość z życia ideowym Polski lat 1880-1914*, [w:] J. Kłoczowski (red.), *Uniwersalność i swojskość kultury polskiej*, Lublin 1989, s. 192.

²⁶ E.W. Böckenförde, *Naród – tożsamość w swych różnych postaciach*, art. cyt., s. 132.

²⁷ J. Szacki, *Tożsamość narodowa w kontekście integracji europejskiej*, mps cyt., s. 14-15.

Państwo narodowe i jego (współcześni) wrogowie

Główne pytanie nasze dotyczy tego, czy i w jakim sensie w XXI wieku, w dobie nasilającej się mobilności społecznej, integracji politycznej i globalizacji gospodarczej, państwo narodowe przetrwa? Innymi słowy: czy polityka i decyzje polityczne współczesnego świata szukać będą nadal jednoznaczności oraz barwy kulturowo-narodowej, a tym bardziej, czy kultura narodowa mieć będzie dalej znaczenie i konotacje polityczne?

Szukając odpowiedzi na powyższe pytania, wymieńmy najpierw argumenty poddające w wątpliwość dalsze trwanie państwa narodowego. Pierwszy z nich ma charakter czysto polityczny. Jeśli bowiem pytamy o przyszłość państwa narodowego, a więc o przyszłość tradycyjnego związku między polityczną suwerennością a narodową tożsamością, to dostrzec musimy zasadnicze przemiany, jakie w drugiej połowie ubiegłego wieku dokonały się zarówno w podmiotowym jak i w przedmiotowym wymiarze realizowania suwerenności politycznej. Na skutek rozwoju międzynarodowych stosunków politycznych, czego wyrazem jest powstanie i rozwój organizacji takich, jak: Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), Unia Europejska (UE) czy Rady Europy (RE) w ciągu ostatnich 50 lat do lamusa historii odchodzi w zasadzie tradycyjne, dziewiętnastowieczne znaczenie tego pojęcia. Mówiąc najkrócej, suwerenność przestaje być sprawowana przez pojedyncze podmioty polityczne. Takie jednopodmiotowe wypełnianie suwerenności – określane czasem jest mianem monistycznego²⁸ – coraz częściej zastępowane jest realizowaniem podmiotowości określanym mianem pluralistycznego²⁹. Przykładem takim jest podnoszenie do rangi prawno-międzynarodowej zasady subsydiarności jak miało to miejsce w artykule 3b *Traktatu o Unii Europejskiej*. Tendencją do tego zbieżną w prawie europejskim jest prawny i polityczny regionalizm Unii Europejskiej³⁰. Także ta teoria i praktyka prawno-polityczna zakłada, jak się zdaje, pluralizm w zakresie posiadania, reprezentowania i wykonywania w imieniu danej społeczności jej politycznej suwerenności. Jeszcze innym wyrazem pluralistycznego postrzegania podmiotów politycznej suwerenności są wszelkie tendencje federalistyczne, zarówno te dotyczące rozwoju wspólnot europejskich³¹, jak i te tworzące praktykę polityczną współczesnych Niemiec czy Szwajcarii³².

Im bardziej wydłużalibyśmy listę nowych „beneficjentów suwerenności”, tym jaśniejszym staje się, że główną potencjalną „ofiara” tego procesu jest nasz bohater, czyli tradycyjne państwo narodowe, które – od końca średniowiecza – funkcję podmiotu politycznej suwerenności sprawowało niepodzielnie. Władza polityczna współczesnego świata może zatem zdawać się nie tylko coraz mniej demokratyczną – co lubią podkreślać krytycy globalizacji – ale także coraz mniej narodową. Naród i wspólnota narodowa, ze swoimi mniej lub bardziej demokratycznymi strukturami decyzyjnymi, dzielić muszą się

²⁸ A. Sycz, *Suwerenność ujęcie teoretyczne i praktyczne*, „Rubikon” 1999 nr 2, s. 47.

²⁹ Tamże, s. 48.

³⁰ D. Długosz, *Regiony wobec integracji europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Integracja europejska. Implikacje dla Polski*, Kraków 1999, s. 227-236.

³¹ A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Łódź 2000, s. 244.

³² Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 38.

coraz bardziej swą suwerennością z podmiotami ponadnarodowymi, jak Unia Europejska czy subnarodowymi, jak władza lokalna i regionalna.

Druą przesłanka erozji dziewiętnastowiecznego projektu państwa narodowego ma charakter polityczno-gospodarczy i dotyczy starej rywalizacji między dynamiką rozwoju gospodarczego a przebudową i rozbudową instytucji politycznych. Jeśli z tego punktu widzenia obserwujemy historię nowożytnego zachodniego świata, to w pewnym uproszczeniu powiedzieć możemy, że XVIII i XIX wiek należały do ery gospodarki, która dzięki rewolucji przemysłowej zdystansowała struktury polityczne ówczesnej Europy. W XIX i XX wieku polityka usiłuje ten dystans odrobić, poprzez wpisanie dynamiki gospodarczej w struktury prawne i polityczne państwa narodowego. Wyrażną tego oznaką jest na przykład zaangażowanie się państwa końca XIX wieku w tworzenie systemu ochrony socjalnej i sprawiedliwszej redystrybucji dóbr, czy próby nacjonalizacji po II wojnie światowej wielkich gałęzi przemysłu. Koniec XX wieku, to z kolei czas gospodarczej globalizacji, a więc ponowne zwycięstwo gospodarki a właściwie „nowej ekonomii” i „nowych gospodarek”. „Wielki Dżin” światowego rynku, który wymknął się z butelki państwa narodowego, zdaje się kpić z wszelkich dotychczasowych regulacji podatkowych, antymonopolowych czy socjalnych regulacji państwa narodowego. W globalizującym się świecie toczy się „Wielka Wojna o Niezależność Przestrzenną”³³, którą państwo narodowe – przywiązane do własnego terytorium i narodu – musi nieuchronnie przegrywać.

Warto w tym miejscu dostrzec, że to wymykanie się współczesnej gospodarki i władzy gospodarczej z objęć państwa narodowego, a więc faktyczne osłabianie tego ostatniego, ma nie tylko także wymiar globalny, ale także wewnętrzny. Aleksander Smolar wskazywał w tym kontekście na współczesny „bunt bogatych” przeciw zbiurokratyzowanym, zbyt drogim i nazbyt uspołecznionym strukturom państwa narodowego, który „objawił się bodaj po raz pierwszy w Kalifornii, gdy jej gubernatorem był Ronald Regan”³⁴. Bunt wywołany został perspektywą szybszego bogacenia się, którą zdawał się obiecywać przełom technologiczny lat 80 i 90. XX wieku.

Zygmunt Bauman przypominał z kolei, iż „w początkach wojny którą Margaret Thatcher wydała samorządom lokalnym (...) przedsiębiorcy (...) jeden po drugim wspinali się na mównicę podczas dorocznego zjazdu torysów by (...) recytować przesłanie, że firmy z radością płacić będą podatki przeznaczone na budowę dróg czy wymagany remont kanalizacji; nie widzą jednak powodu, by wspierać swymi pieniędzmi miejscowych bezrobotnych, niepełnosprawnych oraz inny bezwartościowy element”³⁵.

Wspomniany fenomen „nowych gospodarek” (e-gospodarek) i „buntu bogatych” prowadzi naszą uwagę ku trzeciej grupie – tym razem społecznym – czynnikom, które uderzać mogą w konstrukt państwa narodowego. Najogólniej rzecz biorąc chodzi tu o nasilanie się hierarchicznych podziałów i rozwarstwień społecznych do stopnia, który pod znakiem zapytania stawia jedność państwa narodowego. Jak zwraca A. Giddens, jednym z najważniejszych problemów społecznych współczesnego Zachodu jest nasilanie się zjawiska ekskluzyji³⁶. Z jednej strony z solidarnego udziału w życiu publicznym

³³ Z. Bauman, *Globalizacja i co z tego wynika*, Warszawa 2000, s. 13.

³⁴ A. Smolar, *Nie odchodzi nie umiera*, „Gazeta Wyborcza”, 25-26 listopada 2000 roku.

³⁵ Z. Bauman, *Globalizacja i co z tego wynika*, dz. cyt., s. 12.

³⁶ A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999, s. 92-113.

współczesnego państwa narodowego sami wykluczają się rozmaici eksperci i rentierzy przemian gospodarczych oraz technologicznych ostatnich dwudziestu lat. Tworzą oni alternatywny, właśnie ekskluzywny świat prywatnych osiedli mieszkaniowych, własnych systemów zabezpieczeń społecznych, rozrywki i ochrony. Ci najbogatsi są też – jak przypomina Z. Bauman – najbardziej mobilni i kosmopolityczni. Widzą zatem coraz mniej powodów by swój czas, uczucia, talent i pieniądze ściśle łączyć z jednym tylko państwem czy narodem. Z drugiej strony, ta sama technologiczno-gospodarcza nowoczesność z udziału w życiu publicznym wyklucza coraz większą liczbę obywateli „bez dostępu” do nowoczesności. Tych, którzy nie posiadają odpowiedniej wiedzy, predyspozycji mentalnych, są za mało mobilni lub funkcjonują zbyt daleko od centrum (gospodarczego, edukacyjnego lub politycznego). Tych, którzy z różnych powodów nie posługują się obcymi językami, Internetem czy kartą kredytową i nie potrafią w porę przekwalifikować się, zmienić miejsca zamieszkania lub plałtującego systemu ubezpieczeniowego. Tych, którzy nie rozumieją języka nowoczesnej oferty rynkowej i politycznej. Tych, którzy postrzegają się jako ofiary, a nie beneficjenci nowoczesności.

W nowoczesnych społeczeństwach nasilającym się rozwarstwieniom wertykalnym towarzyszą jeszcze niebezpieczniejsze dla monolitu państwa narodowego rozwarstwienia horyzontalne. Już od lat 60. ubiegłego stulecia w wielu społeczeństwach Europy pojawiły się odśrodkowe ruchy etniczne kwestionujące polityczno-narodowe *status quo* ich państw. Proces ten przybrał na sile po roku 1989 i zyskał niemal wymiar zjawiska masowego. Na przykład spokojna dotąd Belgia dzieli się nagle na krainę Flamandów i Walonów, Tyrolczycy nie chcą być już ani Włochami ani Austriakami, a krytycznie o swojej „hiszpańskości” mówią dziś nie tylko Baskowie, ale także Katalończycy. Proces ten, w mniejszym lub większym stopniu, da się zaobserwować także w Kanadzie, Wielkiej Brytanii a nawet w Szwajcarii, słynącej z politycznej stabilności³⁷.

Effekt etnicznej erozji nowoczesnego zachodniego państwa narodowego wzmacniają jeszcze ruchy migracyjne. Napływ milionów obcokrajowców, który jeszcze w latach 50. XX wieku decydował o szybkim wzroście gospodarczym Niemiec czy Wielkiej Brytanii, dziś staje się wielkim politycznym problemem Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii, Austrii czy Stanów Zjednoczonych. Na skutek ruchów migracyjnych we wszystkich tych państwach powstają społeczeństwa multikulturowe z coraz większymi etnicznymi niszami, w których żyją imigranci nieutożsamiający się ani z językiem, ani prawem, ani politycznymi aspiracjami nowej ojczyzny. We wszystkich tych państwach bezrobocie, przestępczość czy bieda zaczyna nabierać charakteru etnicznego, co bardzo utrudnia, jeśli nie umożliwia skuteczną z nimi walkę. We wszystkich tych wreszcie krajach znaczenia nabierają prawicowe ruchy radykalne, które idę państwa narodowego miast promować, często kompromitują.

Ponadnarodowe migracje społeczne są nie tylko efektem biedy, ale także bogactwa i rozwoju technologicznego. Klasycznym tego przykładem jest Unia Europejska, której sukces gospodarczy zasadza się między innymi na swobodzie przepływu osób. Dla państwa narodowego ma to taki efekt, że na przykład młody Belg swoją „belgijskość” skonfrontować będzie musiał nie tylko z odradzającą się w jego kraju tożsamością flamandzką lub walońską, ale także z faktem, że studia ukończy być może w Paryżu, jego żoną będzie Hiszpanka,

³⁷ U. Altermatt, *Powrót wojen etnicznych w Europie*, „Znak” 1997 nr 3, s. 98-99.

pracować będzie w Monachium, a w pracy posługiwał się będzie językiem angielskim. Poważnym wyzwaniem dla tożsamości kulturowej państwa narodowego jest również unifikacja wzorców kulturowych lub mówiąc inaczej, zanikanie odrębności kulturowej poszczególnych narodów na rzecz wartości i zachowań propagowanych przez tzw. kulturę masową. Od dawna ubolewamy nad tym, że jako Polacy, Niemcy czy Francuzi czytamy coraz mniej rodzimych książek, oglądamy coraz mniej w własnych krajowych filmów, spożywamy coraz mniej narodowych potraw. Coraz częściej przedmiotem publicznej (narodowej) celebry czynimy wydarzenia, obrazy, archetypy produkowane w zamerykanizowanej kulturze masowej³⁸.

A jednak państwo narodowe

Czy wobec przywołanych tu oznak kryzysu państwa narodowego, ta polityczno-kulturowa konstrukcja ma w przewidywalnej perspektywie przyszłość? Skłonny jestem sądzić, że wbrew wskazanym wyżej wątpliwościom, mimo wszystko tak.

Po pierwsze, przypuszczenie moje opieram na ogólnym spostrzeżeniu, iż większość wymienionych przez nas czynników stanowiących wyzwania dla państwa narodowego (np. gwałtowne przemiany technologiczne i dalszy przyrost mobilności społecznej) uznać możemy za kontynuację tej samej rewolucji przemysłowej i społecznej przełomu XVIII i XIX wieku, która zrodziła w jakimś sensie społeczno-polityczny konstrukt państwa narodowego. Wolno zatem wątpić, iż nowoczesność, która 200 lat temu kształtowała, czy niejako wymuszała typ więzi społecznej zwanej nowoczesnym narodem i państwem narodowym, dziś doprowadzi do jego zagłady i wykreuje jakiś zupełnie nowy typ organizacji społecznej.

Idąc zaś tym torem po wtóre dodajmy, że zachodni świat wciąż mocno przywiązany jest do idei liberalnej demokracji, a tej bez narodu, czy jakkolwiek rozumianego czynnika narodowego nie da się właściwie praktykować. Europejskie doświadczenia ostatnich lat zdają się jasno pokazywać, że jedynym właściwie typem społecznej więzi i politycznej perspektywy, jaka skutecznie spajać może nowoczesne masowe społeczeństwo, jest więź narodowa. Jedynym typem języka, jakim rozmawiać może ze sobą i porozumiewać się pluralistyczne, mobilne, świeckie społeczeństwo jest język, nie religijny, nie stanowy, ale właśnie narodowy. Mówiąc innymi jeszcze słowami, jeśli warunkiem trwania i rozwoju demokratycznych wspólnot jest jakaś ich zbiorowa tożsamość, jakieś poczucie wspólnotowego *my*, będące źródłem niezbędnej społecznej solidarności, to wiele wskazuje na to, że tożsamość taka utkana być może jedynie z materii narodowej.

Tylko bowiem ten rodzaj społecznej materii zdaje się zaspokajać jednocześnie dwie przeciwstawne potrzeby nowoczesnego demokratycznego liberalnego społeczeństwa. Z jednej strony jest *materią ciepłą*, przywracającą milionom zagonionych i zagubionych często jednostek namiastkę emocjonalnego potwierdzenia, poczucia przynależności oraz moralnej orientacji, którymi karmiły nas kiedyś obficie tradycyjne wspólnoty i wielopokoleniowe rodziny. Jerzy Jedlicki pisze o tym tak: „Ludzka potrzeba przynależności do rozpoznawalnej długowiecznej wspólnoty, która nie rodzi się i nie umiera wraz ze mną,

³⁸ Z. Najder, *Czy zagraża nam Bruksela*, [w:] Z. Najder (red.), *W sercu Europy*, Warszawa 1998, s. 86.

(...) zdaje się niezbywalnym atrybutem naszej społecznej natury. I tak już jest, że w czasach rosnącej ruchliwości ludzi porzucających rodzinną wieś i mieszania się spójnych kiedyś społeczności etnicznych afiliacja narodowa stała się w naszej cywilizacji najskuteczniejszą, choć przecież nie jedyną formą zaspokojenia tych potrzeb³⁹. Z drugiej zaś strony więź narodowa jest *materią* zaskakująco *wygodną i elastyczną*, dopasowaną do bardzo różnych gustów, poglądów i ról społecznych. Do całej różnorodności, pluralizmu i ciągle rosnącej mobilności społeczeństwa liberalnego. Materią, która Francuzem, Niemcem czy Włochem pozwala być zarówno ludziom bogatym i biednym, wierzącym oraz ateistom, samotnym czy żyjącym w tradycyjnych rodzinach, przywiązanym do swego *heimatu* i wiodącym coraz bardziej nomadyczny tryb życia.

I dlatego właśnie nie tylko komentatorzy o poglądach konserwatywnych, ale także ci, którym bliska jest perspektywa liberalna⁴⁰ czy nawet socjaldemokratyczna⁴¹ szanse na rozwój liberalnego społeczeństwa i przewyżczanie różnych jego problemów widzą w pogłębianiu więzi narodowej. I dlatego też instytucje takie, jak Unia Europejska – bez względu na wizje ich założycieli – odbierając państwom narodowym część ich tradycyjnych kompetencji, stają się dziś – jak zauważa Aleksander Smolar – w gruncie rzeczy przestrzeniami, które państwa narodowe *per saldo* chronią i umacniają⁴².

Powód wreszcie *trzeci*, dla którego wątpić na można w rychły koniec państwa narodowego związanych jest z politycznym przełomem a nawet szokiem po wydarzeniach 11 września 2001 roku. Atak na Nowy Jork uświadomił Ameryce (i coraz bardziej uświadomił Europie), że demokratyczny Zachód, podobnie jak reszta świata, nadal realnie liczyć musi się z czynnikiem irracjonalnej przemocy, zagrożenia i siły.

Przełom 1989 roku i upadek sowieckiego „imperium zła”, zdawał się otwierać zupełnie nową kartę w dziejach ludzkości. Wielu dawało wtedy posłuch nadziei zawartej w tytule słynnego eseju F. Fukuyamy: „Koniec historii”. Wierzano, że wraz z końcem XX wieku skończy się epoka polityki siły, strachu, przemocy i zbrodni, a jej miejsce zajmie polityka oparta o liberalne zasady praw człowieka, utilitaryzmu, racjonalnej konkurencji, kompromisu i kooperacji. Na fali tego optymizmu, w latach 90. XX wieku tu i ówdzie pojawiło się przekonanie, że projekt państwa narodowego jest reliktem XIX wieku, reliktem epoki twardej *Realpolitik* i jako taki przejść musi do historii. To właśnie wtedy pojawiła się na przykład koncepcja, że optymalną formą dalszego rozwoju bogatego, demokratycznego i liberalnego świata, była by jego metropolizacja. Skupienie życia politycznego i społecznego nie w dotychczasowych strukturach państwowych czy narodowych, ale oparcie go na strukturach nowoczesnych wielkich miast. Nowoczesne wielkie miasto z jego bogactwem i multikulturalizmem, a jednocześnie zwartą przestrzenią infrastrukturalną, handlową czy biurokratyczną, wydawało się optymalną formą rozwoju społeczeństwa liberalnego.

Atak na Nowy Jork i jego konsekwencje pokazały jednak, że ów optymistyczny nastrój lat 90. XX wieku był, jak wyraził to Charles Krauthammer (amerykański neokonserwatywny politolog), „urlopem od historii, okresem złudzeń, w którym roiliśmy sobie, że trwające 60 lat egzystencjalne walki z różnymi totalitaryzmami skończyły

³⁹ J. Jedlicki, *Nacjonalizm, patriotyzm i inicjacja narodowa*, „Znak” 1997 nr 3(502), s. 60-61.

⁴⁰ M. Król, *Narodowy albo liberalny*, „Znak” 1997 nr 3 (502), s. 68.

⁴¹ A. Giddens, *Trzecie droga. Odnowa socjaldemokracji*, dz. cyt., s. 115-124.

⁴² A. Smolar, *Nie odchodzi nie umiera*, art. cyt.

się na dobre⁴³. Zaś 11 września 2001 roku uświadomił nam dość bezceremonialnie – kontynuuje Krauthammer – że historia wcale nie skończyła się i oto stanęliśmy do kolejnej walki o wszystko⁴⁴. A jeśli tak, jeśli demokratyczny Zachód iść musi na wojnę – bądź do prowadzenia wojny stale musi być gotowy – to niezastąpioną formą jego organizacji politycznej pozostanie państwo narodowe. To bowiem narodowe państwo (a nie silnie miasto czy region) posiada odpowiednią do prowadzenia wojny przestrzeń geograficzną i społeczną (dostatecznie duże relatywnie duże terytorium, relatywnie dużą populację, możliwość budowania niezależność energetycznej). Narodowe państwo jest (w odróżnieniu np. od organizacji międzynarodowych takich, jak NATO czy ONZ) stosunkowo zwarte politycznie a więc ma możliwość szybkiego podejmowania zdecydowanych działań i decyzji politycznych oraz militarnych. Sprawa wreszcie najważniejsza: póki co tylko narodowe państwo jest w stanie wytworzyć odpowiednią więź oraz wynikającą z niej argumentację historyczną, emocjonalną, psychologiczną i moralną skłaniającą ludzi do najwyższych bezinteresownych poświęceń. Więź i argumentację, bez której skuteczne prowadzenie długotrwałej wojny jest niemożliwe.

Zamiast zakończenia

Powiedziawszy to wszystko podkreślić jednak wypada, że jakkolwiek nie zanosi na rychły uwiad państwa narodowego, to za wielce prawdopodobną uznać należy dalszą redefinicję jego tradycyjnej, to znaczy XIX wiecznej, formy. Pogłębianie się procesów integracyjnych, globalizacyjnych oraz dalszy wzrost mobilności społecznej odbierać będą zapewne państwu narodowemu wiele jego tradycyjnych prerogatyw, tak jak na przykład samodzielna ochrona granic, polityczny wpływ na gospodarkę znajdującą się na własnym terytorium, czy emitowanie narodowego pieniądza.

Wolno zatem przypuszczać, że jakąś kompensacją, formą zamaskowania tej utraty będzie coraz częstsze sięganie po narodową symbolikę, retorykę i rytuał. Z gospodarczego punktu widzenia współczesny świat przypomina bowiem coraz bardziej silny strumień rzeki, w którym państwa narodowe mkną niczym wątle szalupy w ogólnosiwiatowych zawodach. Ich sternicy mogą albo wyczołgać się z regat, co oznacza natychmiastową marginalizację, albo sterować łodzią dalej tak, by nie rozbić jej o różne przeszkody i nie dać zdystansować się konkurencji⁴⁵. Nie mogą natomiast płynąć w inną stronę, zawrócić lub choć na chwilę zwolnić tempa. Swą władzę demonstrować będą mogli zatem coraz częściej jedynie symbolicznie, poprzez spektakularne wywieszanie narodowej bandery.

Pytania

1. Zdefiniuj pojęcie państwa narodowego.
2. Wymień procesy i wydarzenia gospodarcze i polityczne z historii nowożytnej Europy, które przyczyniły się do powstania i umocnienia państwa narodowego.
3. Wskaż najważniejsze argumenty na rzecz tezy o zanikaniu państwa narodowego w XXI wieku.

⁴³ „Europa – Tygodnik Idei” z 15 grudnia 2004 roku, s. 11.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Por. S. Sowiński, *Banicja w krainie czarów*, „Rzeczpospolita”, 25 czerwca 2000 roku.

4. Omów związek między państwem narodowym i systemem demokratycznym.
5. Przedstaw scenariusz możliwej redefinicji państwa narodowego w XXI wieku.

Zalecana literatura

- Altermatt, U., *Powrót wojen etnicznych w Europie*, Kraków 1997.
- Anderson, B., *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, Kraków 1997.
- Bauman, Z., *Globalizacja i co z tego wynika*, Warszawa 2000.
- Berlin, I. *Nacjonalizm jako zlekceważona potęga*, w tenże: *Dwie koncepcje wolności i inne eseje*, Warszawa 1991, s. 193-231.
- Böckenförde, E.W., *Naród – tożsamość w różnych postaciach*, [w:] K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany*, Kraków 1996.
- Gellner, E., *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991.
- Machiavelli, N., *Księżę. Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem Rzymu Liwiusza*, Warszawa 1987.
- Taylor, Ch., *Źródła współczesnej tożsamości*, [w:] K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany*, Kraków 1997, s. 9-21.

Bibliografia

- Altermatt U., *Powrót wojen etnicznych w Europie*, Kraków 1997.
- Anderson B., *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, Kraków 1997.
- Baumann Z., *Globalizacja i co z tego wynika*, Warszawa 2000, s. 13.
- Berlin I., *Nacjonalizm jako zlekceważona potęga*, [w:] Berlin I., *Dwie koncepcje wolności i inne eseje*, Warszawa 1991, s. 193– 231.
- Bodin J., Andegaweńczyk, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958.
- Böckenförde E.W., *Naród – tożsamość w różnych postaciach*, [w:] K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany*, Kraków 1996.
- Böckenförde E.W., *Wolność, państwo, Kościół*, Kraków 1994.
- Cywiński B., *Uniwersalizm i swojskość z życia ideowym Polski lat 1880-1914*, [w:] J. Kłoczowski (red.), *Uniwersalność i swojskość kultury polskiej*, Lublin 1989, s. 183-202.
- Długosz D., *Regiony wobec integracji europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Integracja europejska. Implikacje dla Polski*, Kraków 1999, s. 227-236.
- Gellner E., *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991.
- Giddens A., *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999.
- Jedlicki J., *Nacjonalizm, patriotyzm i inicjacja narodowa*, „Znak” nr 3/1997.
- Kizwalter T., *O nowoczesności narodu. Przypadek Polski*, Warszawa, 1999.
- Kłoskowska A., *Kultury narodowe u korzeni*, Warszawa 1996.

- Król M., *Narodowy albo liberalny*, „Znak” nr 3/1997.
- Machiavelli N., *Księżę. Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem Rzymu Liwiusza*, Warszawa 1987.
- Marszałek A., *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Łódź 2000.
- Mencwel A., *Między modelem z rzeczywistością – głos w dyskusji*, „Więź” 1998.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
- Najder Z., *Czy zagraża nam Bruksela*, [w:] Najder Z., *W sercu Europy*, Warszawa 1998.
- Nowicka E., i Chałubiński M., (red.), *Idee a urządzenie świata społecznego. Księga jubileuszowa dla Jerzego Szackiego*, Warszawa 1999.
- Smolar A., *Nie odchodzi nie umiera*, „Gazeta Wyborcza”, 25-26 listopada 2000 roku.
- Sowiński S., *Banicja w krainie czarów*, „Rzeczpospolita”, 25 czerwca 2000 roku.
- Sutor B., *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Warszawa 1994.
- Sycz A., *Suwerenność ujęcie teoretyczne i praktyczne*, „Rubikon” 1999 nr 2.
- Szacki J., *Nacjonalizm*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Warszawa 1999.
- Szacki J., *O narodzie i nacjonalizmie*, „Znak” 3/1997, s. 20-21.
- Szacki J., *Tożsamość kulturowa w kontekście integracji europejskiej*, mps.
- Taylor Ch., *Źródła współczesnej tożsamości*, [w:] K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany*, Kraków 1997, s. 9-21.
- Tazbir J., *Kultura szlachecka w Polsce*, Poznań 1998.

Sławomir Sowiński - doktor habilitowany w dyscyplinie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Teorii Polityki i Myśli Politycznej Instytutu Politologii UKSW. Sekretarz Studium Generale Europa. Opublikował między innymi: *Boskie cesarskie publiczne. Debata o legitymizacji Kościoła katolickiego w sferze publicznej w Polsce w latach 1989-2010*, Warszawa 2012; *Etyka w życiu publicznym* (red.), Warszawa 2012.

Bezpieczeństwo państwa w warunkach integracji europejskiej

Przedmiotem niniejszego tekstu są formułowane przez polską elitę polityczną¹ koncepcje bezpieczeństwa Polski w warunkach integracji europejskiej. Jego celem jest ukazanie poszczególnych wizji oraz uwarunkowań oddziałujących na ich kształt. Na potrzeby opracowania przyjmuje się, że środowisko integracyjne Polski (Unia Europejska, UE) jest mniej lub bardziej, ale zasadniczo jednak naturalnym (właściwym) otoczeniem, w ramach którego i w oparciu o które (chodzi tu o potencjał UE) tworzone są owe koncepcje. Nie mniej jednak, co sugeruje już tytuł artykułu (a co zostanie w tekście ukazane), należy przyjąć, że sposoby postrzegania Unii (uczestnictwo Polski w strukturach UE i oceny z tym związane) warunkują w swoisty sposób percepcję zagrożeń, których źródło może być ulokowane zarówno w samej Unii, jak i poza nią. Z tego właśnie powodu poniżej zostaną przedstawione koncepcje postrzegania Unii (rozumianej jako środowisko, w którym tworzone są owe wizje bezpieczeństwa Polski, jak i w odniesieniu do którego kształtowane jest samo poczucie bezpieczeństwa niejako z polskiego punktu widzenia), a także wyzwania dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej, a tym samym i dla Polski, które w otoczeniu unijnym można zidentyfikować.

Państwo i jego funkcje

Państwo jest pojęciem złożonym. Można je definiować na wiele sposobów, koncentrując się na różnych uwarunkowaniach i aspektach jego funkcjonowania. Najprościej rzecz ujmując, **państwo jest organizacją polityczną, gdyż koncentruje swoją aktywność wokół zarządzania**². Stosując podejście instytucjonalne, wskazać należy w pierwszej kolejności, że **państwo to zbiór zorganizowanych, spójnych lub wzajemnie powiązanych instytucji. Instytucje te funkcjonują na określonym terytorium, zamieszkanym przez liczną populację, która przybrała organizacyjną formę odrębnego społeczeństwa. Zadanie tych instytucji polega na określaniu i wprowadzaniu decyzji, w granicach sfery publicznej, obowiązujących wszystkich członków tego społeczeństwa**³. Państwo jako organizacja suwerenna w wymiarze wewnętrznym zdolne jest do ostatecznego i wiążącego rozstrzygania sporów w granicach swoich kompetencji. W tym celu państwo wypełnia **funkcję wewnętrzną**⁴, która obejmuje skutki działań jego organów związane

¹ Dla celów niniejszego opracowania do wyodrębnienia elity politycznej przyjmuje się za Giovannim Sartorim niewartościujące kryterium „altymetryczne”. G. Sartori wyjaśniając istotę tego kryterium powołuje się na Harolda Lasswella, według którego „elitą polityczną jest szczyt klasy rządzącej”, czyli, że „elitę stanowią ludzie posiadający w jakiejś grupie największą władzę” (G. Sartori, *Teoria demokracji*, przekł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998, s. 182-184).

² K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Istota i historyczny rozwój państwa*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka*, Warszawa 2001, s. 171.

³ P. Dunleavy, *Państwo*, [w:] R. E. Goodin, P. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, przekł. C. Cieśliński, M. Poręba, Warszawa 1998, s. 777.

⁴ A. Redelbach, *Wstęp do nauki o prawie i polityce*, Poznań 1990, s. 13.

z regulowaniem i organizowaniem współżycia jednostek i grup objętych władzą państwową. Suwerenność zewnętrzna oznacza, że państwo ma zwierzchnią władzę nad terytorium i ludnością, może dobrowolnie nawiązywać równorzędne stosunki z innymi państwami i być członkiem dowolnie wybranych organizacji międzynarodowych oraz swobodnie kształtować ustrój społeczno-gospodarczy i formę państwa. Ochrona interesów, których organizacja państwowa jest w tym wymiarze rzecznikiem, realizowana jest poprzez wypełnianie **funkcji zewnętrznej**⁵, do której należą funkcje: obrony, ataku oraz utrzymywania istniejącego stanu rzeczy.

Bezpieczeństwo narodowe a identyfikacja jego zagrożeń

Z kolei bezpieczeństwo⁶ można opisać jako stan, który umożliwia normalny, niezakłócony rozwój państwa. W związku z tym, **przez stan bezpieczeństwa należy rozumieć szeroki zespół takich warunków, które pozwalają na pomyślną realizację wszystkich celów państwa. Należy przy tym wskazać, że osiągnięcie pożądanego stanu bezpieczeństwa możliwe jest w wyniku zorganizowanych, permanentnych działań o charakterze ochronnym i obronnym, realizowanych przy użyciu sił i środków pochodzących ze wszystkich dziedzin działalności państwa**⁷. A zatem bezpieczeństwo to, jak już wskazano, **stan, ale także i proces**⁸.

Podstawową kategorią bezpieczeństwa państwa są zagrożenia. W związku z tym, mówiąc o organizacji systemu bezpieczeństwa państwa, należy w pierwszej kolejności zidentyfikować jego zagrożenia. Trzeba jednak uwzględnić w tym wypadku to, że zagrożenia jako takie nie są kategorią samoistną, ponieważ zawsze odnoszą się do danego podmiotu, dla którego (czy też z perspektywy którego) mają charakter destrukcyjny⁹. Identyfikacja zagrożeń musi zatem uwzględniać swoisty kontekst sytuacyjny tego czy innego podmiotu. Należy również w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że nie ma sytuacji braku zagrożeń. Zwykle jednak, mimo dość oczywistego faktu występowania zagrożeń, mówi się po prostu o samym bezpieczeństwie. Podkreślić trzeba, że stosujemy tu swego rodzaju skrót. Stosując go należy pamiętać, że nie jest możliwe, aby ludzie uwolnili się od zagrożeń. Przyjmując, mimo wszystko, że taka sytuacja mogłaby wystąpić, trzeba wówczas każdorazowo wyraźnie zaznaczyć, że czynimy założenie o charakterze czysto teoretycznym, co w następstwie czyni z używanego w tym kontekście pojęcia bezpieczeństwa konstrukt idealny, czyli niemożliwy do osiągnięcia w rzeczywistości społecznej¹⁰.

⁵ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 67.

⁶ W tekście zamiennie będą stosowane terminy „bezpieczeństwo państwa” i „bezpieczeństwo narodowe”.

⁷ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2013, s. 12.

⁸ E. Nowak, *Bezpieczeństwo narodowe – istota, zakres, uwarunkowania*, [w:] T. Jemioło, K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku*, Warszawa 2009, s. 67-68.

⁹ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu. Zarządzanie bezpieczeństwem* dz. cyt., s. 24.

¹⁰ J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 14.

Najogólniej rzecz ujmując, **zagrożenia bezpieczeństwa narodowego można zdefiniować jako sytuacje, w których pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia**¹¹. Chodzi tu o taki spłot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w wyniku którego: (1.) z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego, bądź też naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej; lub (2.) działania lub ciąg zdarzeń zagrażają drastycznie, w stosunkowo krótkim okresie, jakości życia mieszkańców danego państwa, lub niosą za sobą istotne zagrożenie ograniczenia możliwości dokonywania wyborów politycznych przez rząd państwa lub prywatne instytucje pozarządowe¹².

Radykalne zmiany w środowisku bezpieczeństwa spowodowały, że współcześnie, oprócz sfery militarnej, wymienia się też zagrożenia: polityczne, ekonomiczne, społeczne, etniczne, kulturowe, czy kwestie związane z bezpieczeństwem środowiska naturalnego. Dodatkowo kategorie te ulegają uszczegółowieniu poprzez wskazanie na bezpieczeństwo: energetyczne, demograficzne, informacyjne¹³. Takie podejście nie wyczerpuje jednak zakresu znaczeniowego terminu bezpieczeństwo będącego przedmiotem naszej uwagi, ponieważ pod wpływem globalizacji, która odpowiada za internacjonalizację (umiędzynarodowienie) problemów wewnętrznych i jednocześnie za internalizację (uwewnętrznienie, uznanie za własne) problemów międzynarodowych, następowało zacieranie granic między tym, co w stosunkach międzynarodowych i w problematyce bezpieczeństwa „zewewnętrzne”, a tym, co „wewnętrzne”¹⁴.

Typologia uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego może obejmować zatem czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzne, jak też powiązania między nimi. Uwarunkowania wewnętrzne związane są z tym, co dzieje się we wnętrzu bezpieczeństwa narodowego, a są to czynniki o charakterze materialno-energetycznym, społecznym i kulturowym. Natomiast uwarunkowania zewnętrzne konsekwentnie obejmują te same czynniki, lecz stanowiące właściwość otoczenia bezpieczeństwa narodowego i oddziałujące na nie zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio¹⁵. Sfera uwarunkowań materialno-energetycznych obejmuje: przedmioty materialne, które człowiek czerpie z bogactwa przyrody, przekształca je oraz przeznacza do użytku w różnej postaci i jakości (wartości) użytkowej; skutki wywołane działaniem sił natury, możliwości finansowe państwa oraz całokształt doświadczeń i twórczego dorobku człowieka w tej sferze, zwany kulturą materialną¹⁶. Uwarunkowania społeczne wynikają z „publicznej” natury człowieka jako jednostki, z charakteru

¹¹ B. Balcerowicz i in. (opr.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 162.

¹² E. Nowak, *Bezpieczeństwo narodowe – istota, zakres, uwarunkowania*, art. cyt., s. 68.

¹³ T.R. Aleksandrowicz, *Strategie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Cyberwojny*, [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji*, Warszawa 2014, s. 39.

¹⁴ W. Kostecki, *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012, s. 64.

¹⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 101.

¹⁶ Tamże, s. 101-102.

i właściwości grup społecznych, z tak złożoną grupą jak grupa międzynarodowa i międzynarodowe środowisko społeczne¹⁷. Należy wskazać, że uwarunkowania kulturowe bezpieczeństwa narodowego stanowią złożony i dynamiczny wyznacznik sprawności tej organizacji. Oddziałują na państwo, a tym samym na jego bezpieczeństwo. Należą do nich: historycznie ukształtowane stosunki społeczne, stosunki polityczne, polityka państwa, kultura polityczna, religia, koncepcje filozoficzne-etyczne, strategie, doktryny i programy, prawo, legitymizacja władzy oraz wszelkie wytwory artystyczne człowieka. Do tej grupy dorobku kulturowego można zaliczyć ponadto: wartości, potrzeby, cele i interesy narodowe, tożsamość narodową, mity, zwyczaje, i wzorce zachowań opinii publicznej, normy postępowania¹⁸.

Kształtowanie się koncepcji bezpieczeństwa Polski oraz uwarunkowania tego procesu

Jeśli proces kształtowania polityki bezpieczeństwa ująć najogólniej, czyli najprościej, to wyróżnić w nim można: (1.) percepcję wyzwań i zagrożeń oraz koncepcję, wizję działań w tym zakresie; (2.) wolę polityczną; a także (3.) cele i sposoby realizacji wybranych działań¹⁹. Patrząc w szczególności na funkcjonowanie państwa w stosunkach zewnętrznych należy wskazać, że działania podejmowane przez państwo w tym obszarze stanowią wypadkową trzech elementów: (1.) osiągniętej przez państwo pozycji międzynarodowej; (2.) nacisków ze strony środowiska międzynarodowego; oraz (3.) nacisków środowiska wewnętrznego²⁰.

Patrząc na proces kształtowania się wizji bezpieczeństwa Polski w warunkach integracji europejskiej nie można ustalić początkowej cezury czasowej na 1 maja 2004 roku, kiedy to Polska stała się członkiem UE. Należy bowiem zauważyć, że Europa Zachodnia nie tylko współcześnie stanowi trwały punkt odniesienia dla Polski w wielu wymiarach jej funkcjonowania. Trzeba również wskazać, że Europa Zachodnia stanowiła taki trwały punkt odniesienia również w przeszłości. Proces budowania Europy politycznej na Zachodzie po drugiej wojnie światowej, w którym Polska uczestniczy od 1 maja 2004 roku jest kolejnym etapem w jej dziejach, w którym ma ona możliwość bycia tym razem aktywnym uczestnikiem procesów integracyjnych zachodzących w Europie.

Współcześnie datą przełomową symbolizującą zmianę kierunku polityki państwa polskiego jest rok 1989 (wówczas podjęto realizację polskiej racji stanu formułowanej przez wiele lat na emigracji oraz wśród środowisk opozycyjnych w kraju²¹) i sformułowane wówczas przez Tadeusza Mazowieckiego hasło „Powrotu do Europy”. Hasło, które stało się swoistym drogowskazem trwale wyznaczającym kierunek polskiej polityki. Jakkolwiek, co należy wyraźnie podkreślić, do roku 1989 Polska nie pozostawała poza Europą, nie tylko w sensie geograficznym, ale także kulturowym, bowiem związki te okazały się nadzwyczaj trwałe, to

¹⁷ Tamże, s. 103.

¹⁸ Tamże, s. 105.

¹⁹ S. Zalewski, *Polityka a strategia bezpieczeństwa*, [w:] J. Gryz (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, Warszawa 2013, s. 46.

²⁰ T. Koziełło, *Międzynarodowa rola Polski w polityce rządów RP od 1989 roku*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski (red.), *Polityka zagraniczna III RP. 20 lat po przełomie. Tom 1: Koncepcje, bezpieczeństwo, kwestie prawne i polonijne*, Toruń 2011, s. 39.

²¹ K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 67.

wpisana została jednak w układ polityczny, znajdujący się poza Europą Zachodnią. Następstwem tego było podporządkowanie Związkowi Radzieckiemu, ze wszystkimi tego konsekwencjami. W tamtym czasie, a więc po zakończeniu II wojny światowej, wydawało się, że nazwa „Europa” nie dotyczy już całości kontynentu, lecz coraz częściej skrótowo określa projekt wdrażany w jego zachodniej części. Związek Radziecki wydawał się wówczas niezwykły, w związku z czym nie było wyjścia z tej „pułapki” i przez to idea wolnej, zjednoczonej Europy stawała się nierealna. Dlatego też o wschodniej części kontynentu coraz częściej zapomniano lub ją ignorowano²². Pisząc o bezpieczeństwie Polski w warunkach integracji europejskiej nie sposób pominąć swego miejsca Polski w Europie. Warto zauważyć, że Europa Środkowo-Wschodnia, w której położona jest Polska, ukształtowała się w wyniku doświadczeń historycznych odmiennych od doświadczeń Europy Zachodniej. Przede wszystkim Polska jest od Europy Zachodniej niejako młodsza cywilizacyjnie i słabsza ekonomicznie. Widoczna jest także w porównaniu z Zachodem odmiennosc przyjmowanej „intuicyjnie” hierarchii wartości, która w Europie Środkowo-Wschodniej jest jakby w mniejszym stopniu skoncentrowana na dobrach materialnych. Poza tym narody Europy Środkowo-Wschodniej wchodząc do wspólnoty Europy chrześcijańskiej o kilka stuleci później, zajmowały w niej siłą rzeczy rolę drugorzędne i pozostawały w oddaleniu od centrów kultury. Nie uczestniczyły również bezpośrednio w odkrywaniu nowych kontynentów i kolonizacji. Nie dokonały gwałtownej urbanizacji i uprzemysłowienia swych terytoriów na początku czasów nowożytnych. Wreszcie nie było ich udziałem doświadczenie dziewiętnastowiecznego kapitalizmu. Z drugiej strony, doświadczenia narodów Europy Środkowo-Wschodniej nieznane były narodom Europy Zachodniej. Po pierwsze, zajmowane przez narody Europy Środkowo-Wschodniej peryferia stanowiły w dosłownym tego słowa znaczeniu przedmurze wiary chrześcijańskiej, łacińskiej kultury, europejskiego ładu prawnego. W konfliktach z Turkami, Tatarami, plemionami mongolskimi, a także z Moskwą broniono właśnie tych wartości, którymi szczyliła się Europa. Po drugie, zapóźnienie i słaby rozwój miast przyczyniły się do zachowania agrarnych struktur społecznych, a co za tym idzie również agrarnego typu kultury. Była ona nie tyle zacofana względem kultury Zachodu, co zwyczajnie odmienna (inna) od kultury zurbanizowanej w zakresie obowiązującej hierarchii wartości. Po trzecie wreszcie, narody Europy Środkowo-Wschodniej miały za sobą doświadczenie wielopokoleniowej niewoli narodowej i doświadczenie równie długich walk o wolność. A zatem, czas, który narody Europy Zachodniej poświęciły na naukę, upowszechnienie cywilizacji i oświaty, na uczenie się demokracji, narody Europy Środkowo-Wschodniej przeżywały jako raczej „wzgardzone” i „wykluczone”, co w pewien sposób wyjaśnia położenie szczególnego akcentu na kwestie niepodległości²³. Wskazuje się, że w następstwie rozszerzenia UE z lat 2004-2007 nowe państwa członkowskie wniosły na poziom europejski m.in. swoje ambicje, obawy i problemy, przez co stosunki wewnętrzne i zewnętrzne Unii jako „jednolitego aktora” znacznie się skomplikowały²⁴.

Trwałość obranej przez Polskę w 1989 roku drogi nie była jednak równoznaczna z brakiem krytycznych głosów wobec tego kierunku. Wiązano z nim zarówno nadzieje, jak

²² N. Davies, *Europa. Między Wschodem a Zachodem*, przekł. B. Pietrzyk, Kraków 2007, s. 5.

²³ B. Cywiński, *Doświadczenie polskie*, Warszawa 1985, s. 15-16.

²⁴ P. Frankowski, *Rola Polski w regionie na tle innych państw członkowskich „nowej Europy”*, [w:] M. Marczevska-Rytka (red.), *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia. Oczekiwania. Wyzwania*, Lublin 2010, s. 97.

i obawy. Proces zbliżania do Europy politycznej splótł się w Polsce w oczywisty sposób z transformacją. I w związku z tym, dla jednych mniej lub bardziej oczywistym był brak jakiegokolwiek alternatywy dla procesu integracji (rozumianego jako szansa), dzięki któremu Polska mogłaby zmniejszyć zacofanie gospodarcze względem Europy Zachodniej (ten punkt widzenia jest dość dobrym wyjaśnieniem tłumaczącym dość bezkrytyczne stanowisko znacznej części elity politycznej w Polsce po 1989 roku wobec procesu integracji). Należy jednak wspomnieć, że byli i tacy, którzy wskazywali na możliwość, ale i konieczność samodzielnego udźwignięcia ciężaru przemian.

Niezależnie od tych dylematów i dyskusji (które także i dziś się toczą), w wyniku przemian z 1989 roku, geopolitycznym układem odniesienia dla Polski stała się rozszerzona Europa. Możliwości realizacji narodowych interesów Polski były bowiem uzależnione przede wszystkim od sytuacji w strefie euroatlantyckiej przy czym, co należy wyraźnie podkreślić, było to również pole otwierające możliwości realizacji kolejnych celów polityki zagranicznej RP²⁵. Co prawda, zauważają cytowani autorzy, wskazywano w tym kontekście właśnie na to, że polska polityka zagraniczna była zbyt europocentryczna, zbyt mało krytyczna. Zarzut ten wydaje się jednak nietrafny, ponieważ wybór kierunku euroatlantyckiego uwarunkowany był w tym okresie następującymi wzajemnie zależnymi czynnikami: (1.) rzeczywistym polem interesów; (2.) potencjałem i możliwościami Polski; (3.) procesem fragmentacji świata i jego organizowania się w regionalne bloki polityczne i gospodarcze²⁶.

Warto w tym miejscu podkreślić, że konstrukcja polityczna Europy po II wojnie światowej powstała jako „przeciwieństwo akceptacji, odrzucenie komunizmu oraz jako reakcja na system dyktatury proletariatu w wykonaniu sowieckim. To właśnie przeciwstawienie było elementem scalającym i kreatywnie wpływającym na alternatywne rozwiązania podejmowane w Europie Zachodniej”²⁷. To przeciwieństwo, a tym samym właściwa dla niego wizja polityki państwowej i międzynarodowej, była też niejako naturalnym kierunkiem przewartościowań w Polsce po 1989 roku i celem po odrzuceniu dotychczasowego niedemokratycznego porządku wraz z jego międzynarodowymi uwarunkowaniami. Trzeba jednak tu zauważyć, że wobec konfliktu na Ukrainie, ten zimnowojenny podział Europy niejako powraca w zmienionej formule konfrontacji Zachodu z Rosją. W świetle powyższych uwag o specyfice państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej, warto też wskazać na szczególną wrażliwość Polski w tej materii, będącą następstwem jej całkiem niedawnych doświadczeń.

Postrzeganie bezpieczeństwa Polski w warunkach integracji europejskiej przez elitę polityczną

W celu przedstawienia kształtu dyskursu integracyjnego w Polsce, będącego (jak już wcześniej wskazano) równocześnie dyskursem wokół problematyki bezpieczeństwa, warto rozpocząć od wyborów parlamentarnych z 2001 roku. Do wspomnianych wyborów wśród elity politycznej zasadniczo utrzymywała się akceptacja dla integracji, pojmowanej jako strategiczny cel państwa, a stanowiska przeciwne (w tym krytyczne w stosunku do

²⁵ R. Kuźniar, K. Szczepanik, *Wprowadzenie. Podstawy polityki zagranicznej RP*, [w:] R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, Warszawa 2002, s. 25.

²⁶ Tamże, s. 25-26.

²⁷ J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 49-50.

sposobu realizacji tego celu) znajdowały się raczej na marginesie dyskursu politycznego. Mniej więcej w tym czasie, i to nieoczekiwanie, utraciło na sile skuteczne dotychczas odwoływanie się do standardów obowiązujących w krajach Unii. A trzeba tu wskazać, że tego typu sposoby argumentacji od początku transformacji dość skutecznie wspomagały i korygowały proces przemian ustrojowych²⁸. W wyniku wyborów z 2001 roku do sejmu weszły m.in. ugrupowania raczej sceptycznie nastawione wobec integracji europejskiej: Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej i Liga Polski Rodzin. Dotychczasowy kierunek nie był dla tych partii już tak oczywisty. Zakwestionowanie przez wymienione dwa ugrupowania dotychczasowej drogi Polski do Europy Zachodniej zmusiło pozostałe partie do bardziej pogłębionej refleksji nad procesem integracji europejskiej i uczestnictwem w nim Polski. Warto wskazać, że główną płaszczyzną w programach wyborczych z 2001 roku, w odniesieniu do której kształtowały się oceny szans i zagrożeń dla Polski związanych z procesem integracji, była gospodarka. Szukając wyjaśnienia dla postrzegania przez partie polityczne procesu integracji właśnie z perspektywy gospodarki, należy zauważyć, że m.in. sytuacja ekonomiczna Polski dążącej do członkostwa w Unii była bardzo słaba w porównaniu z kondycją państw unijnych. Zatem, zarówno obawy, jak i nadzieje związane z integracją Polski z UE, formułowane wówczas w odniesieniu do płaszczyzny gospodarczej, należy odczytywać jako następstwo dostrzegania obiektywnych dysproporcji Polski względem Unii²⁹.

W kolejnej kampanii wyborczej z 2005 roku, a więc już po wejściu Polski do UE, w programach części partii politycznych dał się zauważyć znacznie większy dystans między Polską a Unią Europejską niż to miało miejsce przed 1 maja 2004 roku (uwaga ta dotyczy także ugrupowań prounijnych). Typowe było wówczas postrzeganie Unii w kategoriach zewnętrznych względem Polski. Ugrupowania rywalizowały między sobą przede wszystkim o to, które z nich najpełniej zagwarantuje ochronę suwerenności Polski, a proces integracji zaczął być postrzegany jednowymiarowo, z perspektywy polskich interesów. Dyskurs integracyjny w tym okresie zdominowany został przez obawy przed zagrożeniem aksjologicznym i gospodarczym oraz oczekiwania, a nawet żądania wsparcia, pomocy gospodarczej od UE³⁰.

Zasadnicza zmiana w tym zakresie dokonuje się przed wyborami z 2007 roku. W programach Lewicy i Demokratów, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Platformy Obywatelskiej pojawiła się teza, że Polska wstępując do Unii stała się jej częścią, przez co interesy Unii nie są wcale sprzeczne z interesami Polski, jak i interesy Polski nie są sprzeczne z interesami UE. Stanowią one niejako wypadkową interesów wszystkich państw członkowskich, które razem tworzą tę strukturę ze względu na konieczność współpracy niezbędną dla przetrwania (ze względów bezpieczeństwa), ale i ze względu na szczególną wartość procesu integracji (której nie da się jednak ująć w kategoriach zysków i strat

²⁸ E. Skotnicka-Illasiewicz, *Powrót czy droga w nieznane? Europejskie dylematy Polaków*, Warszawa 1997, s. 5.

²⁹ K. Cebul, M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Polska w Unii Europejskiej. Bilans członkostwa*, [w:] M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Sprawowanie prezydencji w Radzie*, Warszawa 2013, s. 38-39.

³⁰ K. Cebul, *Unia Europejska w kampanii wyborczej – jesień 2005*, [w:] E. Skotnicka-Illasiewicz (red.), *Doświadczenia społeczne dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 88.

materialnych). Wydaje się, że ta zmiana stanowiła oznakę dokonujących się u polskich polityków przewartościowań. Zaczęli oni uznawać argumentację, iż w obliczu postępującej globalizacji (szeroko rozumianej) osamotniona Polska nie byłaby w stanie poradzić sobie w konkurowaniu, w dążeniu do zapewnienia skutecznej realizacji swoich interesów. Wydaje się również, że to właśnie spojrzenie na proces integracji „od środka” przekonało część polityków, że Polska może mieć wpływ na to co się dzieje w Unii. Argumentację tą należy również uznać za wyjaśnienie zniknięcia z programów, za wyjątkiem m.in. programu Prawa i Sprawiedliwości, dość często pojawiającego się przed 2007 rokiem, hasła „obrony suwerenności Polski”, traktowanego przez polityków albo jako główny argument przeciwko integracji z UE lub też jako swoisty sposób uczestnictwa w tym procesie³¹.

Zawartość materiałów programowych z kampanii wyborczej z 2011 roku potwierdziła, że nadal funkcjonują dostrzeżone w materiałach programowych z 2007 roku dwa odmienne sposoby postrzegania procesu integracji europejskiej. Różnice uwidaczniają się między programami PO i Sojuszu Lewicy Demokratycznej z jednej, a PiS z drugiej strony. W przypadku PO i SLD można więc mówić dość zasadnie o procesie „wtapiania się” Polski (jak i tych ugrupowań) w Unię Europejską. Natomiast w programie PiS, w odniesieniu do powyższej wizji, rysują się dość znaczne rozbieżności w zakresie postrzegania interesów Polski i interesów UE. Przedmiotowy spór widoczny jest zatem w dwóch wymiarach: (1.) w odniesieniu do miejsca i roli Polski w UE; a także (2.) jej miejsca i możliwości oddziaływania na poziomie międzynarodowym³². Zauważyć należy, że te dwa charakterystyczne stanowiska warunkują dwa sposoby uczestnictwa w procesie integracji i szerzej na płaszczyźnie międzynarodowej. Patrząc na ich specyfikę, można określić je jako: koncyliacyjny i bezkompromisowy³³. Trzeba jednak wskazać, że mimo dostrzeżonych dość wyraźnych różnic, dla ugrupowań parlamentarnych Unia Europejska jest bardzo ważnym gwarantem bezpieczeństwa, szczególnie w obliczu zewnętrznych zagrożeń dla UE. Można zatem stwierdzić, że celowość (słuszność) integracji z Unią, jako taka, nie jest kwestionowana, ponieważ dezintegracja systemu unijnego to zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski.

Na potrzeby niniejszego tekstu warto przywołać jeszcze wnioski z analizy debaty w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej z 20 marca 2013 roku nad informacją ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku³⁴. Na wstępie trzeba jednak wskazać na pewne zmiany, które dokonują się w środowisku międzynarodowym. Mianowicie, współcześnie należy mówić raczej o pluralizacji uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Pluralizacja ta jest następstwem utraty

³¹ K. Cebul, *Wizje Unii Europejskiej w programach wyborczych partii politycznych i w wyborach w latach 2005 i 2007*, [w:] E. Skotnicka-Illasiewicz (red.), *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, Warszawa 2009, s. 162-187.

³² K. Cebul, M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Polska w Unii Europejskiej. Bilans członkostwa*, art. cyt., s. 43-45.

³³ Tamże, s. 42.

³⁴ K. Cebul, *Problematyka bezpieczeństwa w sejmowej debacie nad informacją ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, referat wygłoszony podczas konferencji: *Wielowymiarowość bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego*, zorganizowanej przez Wydział Nauk Społecznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa, 11-12 kwietnia 2013 roku.

monopolu państw w kształtowaniu systemu międzynarodowego na rzecz m.in. organizacji międzynarodowych³⁵. Uznając za kluczowy poziom polityczny obejmujący sposób zarządzania w Unii Europejskiej, a zarazem warunkujący stabilność w pozostałych wymiarach (w tym szczególnie w wymiarze bezpieczeństwa), należy wskazać, że aktorami tego dość „rozproszonego” systemu Unii Europejskiej w sensie horyzontalnym i wertykalnym są zarówno państwa, instytucje unijne, partie polityczne, jak i grupy nacisku o zasięgu ponadnarodowym³⁶. UE jest zatem specyficzną strukturą, w której zachodzą różne typy procesów instytucjonalizacji, zarówno o charakterze ponadnarodowym, jak i międzyrządowym. I mimo reformy lizbońskiej, która miała uczynić z Unii spójną strukturę, procesy te nie tylko się utrzymują, ale i zostały wzmocnione³⁷. Należy też zauważyć, że przed Unią pojawiają się nowe wyzwania polityczne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. Jej pozycję międzynarodową podkopują państwa rozwijające się (m.in. Chiny, Indie, Brazylia). Na te przewartościowania nakładają się wreszcie niepokoje społeczne wywołane przez ekspansję terroryzmu międzynarodowego. Na tym tle pojawiają się także wątpliwości, czy Europa nadal może „wpływać na społeczność międzynarodową zgodnie ze swoimi wartościami oraz czy w dalszym ciągu może być uznawana za prawomocnego reprezentanta Zachodu”³⁸.

Przejawem tak opisanych tendencji jest traktowanie Unii Europejskiej przez elitę polityczną jako organizacji stwarzającej Polsce, właśnie poprzez możliwości aktywnego współdecydowania w ramach UE, gwarancje szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Przy czym, na podstawie analizy wypowiedzi polityków w trakcie przedmiotowej debaty widoczne staje się, że kluczowe znaczenie dla kształtu ocen i postulatów formułowanych w zakresie bezpieczeństwa Polski (państwa członkowskiego UE) ma diagnoza stanu bezpieczeństwa w wymiarach: (1.) politycznym (chodzi tu o szeroko rozumianą płaszczyznę instytucjonalno-prawną, a więc funkcjonalną, odnoszącą się zarówno do wewnętrznej, jak i zewnętrznej sprawności Unii, a tym samym i Polski, co jednak wcale nie musi być ze sobą tożsame); (2.) gospodarczym (rozumianym przede wszystkim jako możliwości rozwoju potencjału, konkurencyjności Polski i UE); a także (3.) militarnym, łączonym przez polityków z bezpieczeństwem politycznym i, co należy podkreślić, warunkowanym również, a może nawet przede wszystkim przez członkostwo Polski w NATO oraz sojusz ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki (szczególnie w odniesieniu do polityki wschodniej Polski i UE).

Na podstawie analizy debaty z 20 marca 2013 roku proces przeobrażeń zarządzania Unią, jak już wskazano, można ująć w kategoriach pogłębiania integracji. O ile wszystkie ugrupowania parlamentarne dostrzegają ten kierunek, to elementem różnicującym poszczególne stanowiska są oceny następstw będących wynikiem tego procesu. Widoczne są tu nadal dwa stanowiska. Koalicja rządowa Platformy PO i PSL oraz partie opozycyjne SLD i Ruch Palikota traktują postępujący proces integracji jako szeroko rozumiane

³⁵ R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2005, s. 11-12.

³⁶ K.A. Wojtaszczyk, *Skuteczność reprezentacji interesów w systemie politycznym Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 8.

³⁷ A. Skolimowska, *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Warszawa 2014, s. 9-10.

³⁸ M. Rewizorski, *Wstęp*, [w:] M. Rewizorski (red.), *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2011, s. 10.

wzmocnienie Unii i zarazem Polski. Dla tych ugrupowań pogłębianie integracji to większy wpływ na decyzje w UE, ale także, jakby w naturalny sposób, idący za tym wzrost swoście pojmowanej odpowiedzialności. Odmienne stanowisko prezentuje PiS oraz Solidarna Polska. Dla tych partii pogłębianie integracji, wzrost współzależności prowadzi raczej do osłabienia pozycji międzynarodowej Polski.

Proces integracji europejskiej w świetle wypowiedzi uczestników przywołanej debaty można, z pewnymi zastrzeżeniami dotyczącymi trafności takiej klasyfikacji, opisać jako zwiększanie lub też jako obniżanie poziomu bezpieczeństwa państwa polskiego. PO, PSL, SLD i RP posługują się zmodyfikowanym sposobem rozumienia niezależności, która nie jest rozpatrywana z perspektywy państwa. Niezależność w przypadku tych ugrupowań jest przeniesiona na poziom Unii Europejskiej, co powoduje, że ocena pozycji Polski dokonywana jest w odniesieniu do stabilności i funkcjonalności całego systemu. Przy czym te współzależności traktowane są jako obiektywna konieczność, poza którą Polska nie ma alternatywy oraz jako gwarancja swoście pojmowanej jedności w UE, czyli bezpieczeństwa. Stanowiska PiS i SP można natomiast opisać przy zastosowaniu kategorii niezależności decyzyjnej, dającej się wyprowadzić wprost z klasycznego pojęcia suwerenności. Zgodnie z tą koncepcją jedynym władnym w tym zakresie podmiotem jest państwo. Unia nie jest w tym wypadku prostą sumą interesów narodowych, których nie da się ot tak po prostu zsumować. Jest to przestrzeń artykulacji, rywalizacji oraz realizacji niektórych, ale nie wszystkich interesów, a samo członkostwo w UE, z perspektywy tych partii, wcale nie przesądza o tym, że taki czy inny interes narodowy danego państwa będzie uwzględniony. Na koniec warto zaznaczyć, że zabiegi językowe zastosowane w niniejszym tekście do przeprowadzenia pozycjonowania poszczególnych stanowisk partii politycznych nie miały w zamierzeniu autora na celu wytworzenia, poprzez taką, czy inną konstrukcję, podstaw do sugestii co do wartości (a co za tym idzie słuszności) prezentowanych tu koncepcji i pełnią funkcję wyłącznie opisową.

Pytania

1. Jak można zdefiniować państwo i jakie są jego funkcje?
2. Co to jest bezpieczeństwo narodowe?
3. Jak definiuje się zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i jakie zagrożenia bezpieczeństwa narodowego można wyróżnić?
4. Jakie są uwarunkowania bezpieczeństwa Polski po 1989 roku?
5. Jak polska elita polityczna postrzega bezpieczeństwo Polski w warunkach integracji europejskiej?

Zalecana literatura

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.

Kuźniar R., Szczepanik K. (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, Warszawa 2002.

Marczewska-Rytko M. (red.), *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia. Oczekiwania. Wyzwania*, Lublin 2010.

Olszewski K. (red.), *Polityka zagraniczna III RP. 20 lat po przełomie. Tom 1: Koncepcje, bezpieczeństwo, kwestie prawne i polonijne*, Toruń 2011.

Trojanowska-Strzęboszewska M. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Sprawowanie prezydencji w Radzie*, Warszawa 2013.

Bibliografia

Aleksandrowicz T.R., *Strategie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Cyberwojny*, [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Sięciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji*, Warszawa 2014.

Balcerowicz B. i in. (opr.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.

Cebul K., *Problematyka bezpieczeństwa w sejmowej debacie nad informacją ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, referat wygłoszony podczas konferencji: *Wielowymiarowość bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego*, zorganizowanej przez Wydział Nauk Społecznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa, 11–12 kwietnia 2013 roku.

Cebul K., Trojanowska-Strzęboszewska M., *Polska w Unii Europejskiej. Bilans członkostwa*, [w:] M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Sprawowanie prezydencji w Radzie*, Warszawa 2013.

Cebul K., *Unia Europejska w kampanii wyborczej – jesień 2005*, [w:] E. Skotnicka-Illasiewicz (red.), *Doświadczenia społeczne dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Cebul K., *Wizje Unii Europejskiej w programach wyborczych partii politycznych i w wyborach w latach 2005 i 2007*, [w:] E. Skotnicka-Illasiewicz (red.), *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, Warszawa 2009.

Cywiński B., *Doświadczenie polskie*, Warszawa 1985.

Davies N., *Europa. Między Wschodem a Zachodem*, przekł. B. Pietrzyk, Kraków 2007.

Dunleavy P., *Państwo*, [w:] R. E. Goodin, P. Pettit (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, przekł. C. Cieśliński, M. Poręba, Warszawa 1998.

Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979.

Frankowski P., *Rola Polski w regionie na tle innych państw członkowskich „nowej Europy”*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia. Oczekiwania. Wyzwania*, Lublin 2010.

Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2013.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.

Kostecki W., *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012.

Kozień T., *Międzynarodowa rola Polski w polityce rządów RP od 1989 roku*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski (red.), *Polityka zagraniczna III RP. 20 lat po przełomie. Tom 1: Koncepcje*,

bezpieczeństwo, kwestie prawne i polonijne, Toruń 2011.

Kuźniar R., Szczepanik K., *Wprowadzenie. Podstawy polityki zagranicznej RP*, [w:] R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, Warszawa 2002.

Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Nowak E., *Bezpieczeństwo narodowe – istota, zakres, uwarunkowania*, [w:] T. Jemioło, K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku*, Warszawa 2009.

Redelbach A., *Wstęp do nauki o prawie i polityce*, Poznań 1990.

Rewizorski M., *Wstęp*, [w:] M. Rewizorski (red.), *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2011.

Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007.

Sartori G., *Teoria demokracji*, przekł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998.

Skolimowska A., *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Warszawa 2014.

Skotnicka-Illasiewicz E., *Powrót czy droga w nieznane? Europejskie dylematy Polaków*, Warszawa 1997.

Wojtaszczyk K. A., Jakubowski W., *Istota i historyczny rozwój państwa*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka*, Warszawa 2001.

Wojtaszczyk K. A., *Skuteczność reprezentacji interesów w systemie politycznym Unii Europejskiej*, [w:] K. A. Wojtaszczyk (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.

Zalewski S., *Polityka a strategia bezpieczeństwa*, [w:] J. Gryz (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, Warszawa 2013.

Zenderowski R., *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2005.

Krzysztof Cebul – doktor nauk humanistycznych, politolog i socjolog; adiunkt, kierownik Zakładu Polityki Bezpieczeństwa w Katedrze Polityk Publicznych Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Autor analiz dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej; w swojej pracy badawczej zajmuje się problematyką organizacji władzy, bezpieczeństwa państwa, procesem integracji europejskiej oraz znaczeniami i funkcjami tekstu/wypowiedzi w rzeczywistości politycznej.

Demokratyzacja systemu politycznego Unii Europejskiej

Jean Monnet w swojej wizji Unii Europejskiej (UE) stwierdził, że najważniejszym zadaniem Europejskiego projektu jest zapewnienie, aby w swoim ograniczonym zasięgu nowe instytucje były prawdziwie demokratyczne¹. Patrząc jednak na rozwój Unii Europejskiej, odnosi się wrażenie, że demokratyzacja Unii Europejskiej nie nadążała za jej rozwojem gospodarczym. Udało się uzyskać pewien stopień synergii gospodarczej, inne kompetencje ponadnarodowe Unii ciągle wzrastały, natomiast efektywny system reprezentacji politycznej pozostawał w tyle za tymi procesami.

W systemie politycznym UE występuje wielu aktorów, jak: rządy narodowe, instytucje ponadnarodowe, partie polityczne na poziomie narodowym i europejskim, administracja narodowa oraz wspólnotowa, grupy nacisku czy wyborcy. Wszyscy oni są też częściami składowymi systemu politycznego Unii Europejskiej, modelu który jednak odbiega od tych istniejących w poszczególnych państwach europejskich. W dyskusjach na temat systemów politycznych zazwyczaj odnosimy się do państw i ich instytucjonalnego wzorca rządzenia. Unia Europejska nie jest państwem i będąc organizacją składającą się z 28 państw, a tym samym zbiorem 28 unikalnych systemów politycznych, jej system polityczny sugeruje duży poziom złożoności. Użycie kategorii systemu w klasyfikacji i analizach Unii Europejskiej ma niedługą historię, sięgającą Traktatu o Unii Europejskiej, który między innymi wprowadził pojęcie obywatelstwa europejskiego² i wzmocnił kompetencje Parlamentu Europejskiego.

W naukach politycznych, Gabriel Almond i David Easton stworzyli aktualne do dziś ramy do analizy demokratycznego systemu politycznego i wyróżnili jego cztery podstawowe elementy takie, jak: stabilny i jasno zdefiniowany układ instytucji podejmujących decyzje oraz zasad regulujących ich działanie; realizacja politycznych potrzeb obywateli odbywa się za pośrednictwem grup nacisku i partii politycznych; wpływ kolektywnych decyzji na dystrybucję zasobów; oddziaływanie między otoczeniem systemu politycznego a podejmowanymi decyzjami na różnych szczeblach systemu politycznego³. Można stwierdzić, iż Unia Europejska posiada wszystkie te elementy.

¹ H. Schmitt, J. Thomasen, *Political Representation and legitimacy in the European Union*, Oxford 1999.

² „Każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego UE jest automatycznie również obywatelem UE. Obywatelstwo UE ma charakter dodatkowy i nie zastępuje obywatelstwa krajowego. Każdy kraj UE określa warunki nabycia i utraty obywatelstwa danego kraju. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zapisano prawa do: swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium UE; głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych; korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich; kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego i odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich”. *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Unię Europejską*, wersja skonsolidowana, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2008/C 115, art. 20.

³ Za S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 29.

W każdej demokracji przedstawicielskiej kluczowym elementem, wiążącym się z podziałem władzy, są wybierani przez obywateli przedstawiciele skupieni zazwyczaj wokół partii politycznych. *Demos* wyłania parlament, a za jego pośrednictwem rząd. Jak możemy stwierdzić, pierwsza część procesu ma miejsce w ramach systemu politycznego UE, gdzie obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej w wyborach powszechnych i ogólnoeuropejskich wyłaniają Parlament Europejski (PE). Drugi etap procesu, czyli wyłonienie Komisji Europejskiej, organu wykonawczego UE, podlega innej procedurze wyboru. To powoduje, iż podnoszona jest często kwestia deficytu demokratycznego UE. Dominacja egzekutywy, słabość Parlamentu Europejskiego, brak prawdziwych wyborów ogólnoeuropejskich do wszystkich instytucji unijnych i elementu rozliczalności wybranych przedstawicieli do PE, to tylko niektóre zarzuty mające potwierdzić niedemokratyczność systemu politycznego Unii Europejskiej.

Niniejszy artykuł tym samym skupi się na elemencie, który leży u podstawy systemu politycznego UE: obywatelach i ich wpływie na reprezentację polityczną. W pierwszej części ukazuje wpływ obywateli na reprezentację w UE, który to fenomen analizowany będzie w kategoriach demokracji przedstawicielskiej. Parlament Europejski i uczestnictwo w wyborach są bowiem podstawą wyrażenia preferencji politycznych przez obywateli państw członkowskich UE. Następnie zostanie przedstawiony rozwój ponadnarodowego systemu partyjnego, którego częścią składową stały się również polskie partie polityczne. Czwarta, ostatnia część została poświęcona nowemu rozwiązaniu w ostatnich wyborach europejskich, połączenia wyborów do Parlamentu Europejskiego z wyborem przewodniczącego Komisji, które miało na celu przybliżenie Europy obywatelom a tym samym przyczynienie się do zmniejszenia deficytu demokratycznego.

Wpływ obywateli na reprezentację w UE

Tam gdzie nie ma *demos*, tam nie ma demokracji⁴. Demokracja nie może bowiem istnieć w pustce, stąd brak jednolitej wspólnoty politycznej czyli europejskiego *demos* jest jedną z cech charakterystycznych systemu politycznego UE. Warto w tym miejscu wymienić również pozostałe jego atrybuty, wyróżnione przez Annę Pacześniak:

- wielopłaszczyznowość związana z międzyrządowym charakterem Unii oraz włączeniem regionów państw członkowskich jako istotnych aktorów systemu, co powoduje mnożenie i komplikacje interakcji między instytucjami;
- sektorowa specjalizacja procesu decyzyjnego, wynikająca z złożoności ścieżki decyzyjnej, która powoduje, że trudno wskazać jedno źródło pochodzenia określonych polityk i decyzji;
- zazębiające się kompetencje instytucji w systemie pozbawionym wyrazistego centrum decyzyjnego;
- funkcjonalna i terytorialna asymetria struktur i procesów zachodzących w UE;
- brak jednolitej wspólnoty politycznej UE (europejskiego *demos*);
- brak odpowiedzialnego rządu partyjnego⁵.

⁴ J. Weiler, *The constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge 1999, s. 337.

⁵ A. Pacześniak, *Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej*, [w:] A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław 2014, s. 134.

Rozpatrując system polityczny Unii Europejskiej w kategoriach trójpodziału władzy, możemy znaleźć jego typy idealne w systemach politycznych państw członkowskich. W bardzo uproszczony sposób możemy stwierdzić, że Rada i Komisja wspólnie wypełniają funkcje wykonawcze, Rada i Parlament Europejski dzielą funkcje legislacyjne, a funkcje sędownicze są w kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jednak sam proces decyzyjny i relacje pomiędzy poszczególnymi instytucjami w systemie są znacznie bardziej złożone. Instytucje Unii Europejskiej stanowią tylko jeden poziom systemu politycznego UE, w ramach którego zasadniczą rolę odgrywają obywatele Unii Europejskiej w poszczególnych krajach członkowskich. Przede wszystkim w wyborach powszechnych wybierają oni swoich przedstawicieli do parlamentu narodowego, który z kolei ma wpływ na powoływanie ministrów w rządzie, będących jednocześnie członkami Rady Unii Europejskiej. Obywatele wybierają także członków Parlamentu Europejskiego oraz tworzą partie polityczne, które wpływają na tworzenie polityki europejskiej⁶. Brak europejskiego *demos* wpływa na to, iż nie ma reprezentacji politycznej na poziomie europejskim, co uniemożliwia pogłębianie bezpośredniej legitymizacji, jak również utrudnia wpływ na powoływanie organu wykonawczego UE a tym samym pośrednio na podejmowane tutaj decyzje. W chwili obecnej najważniejszym podmiotem politycznej identyfikacji obywateli państw członkowskich UE pozostają ich państwa. Europejska tożsamość i poczucie lojalności są relatywnie słabe, a tożsamości narodowe są o wiele silniejsze.

Trakt lizboński miał przybliżyć strukturę Unii Europejskiej do struktury systemu parlamentarnego państw narodowych i sprawić aby obywatele państw członkowskich UE odczuwali, iż mają większy wpływ na proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z prawem pierwotnym podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska⁷. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii⁸.

Demokratyczna reprezentacja w kontekście państwowym może być realizowana przez dwie instytucje: regularne, wolne i uczciwe wybory, oparte na zasadzie jedna osoba-jeden głos, wyrażające normę politycznej równości oraz reprezentacyjny rząd, który opiera się na wynikach wyborów i który realizuje społeczne interesy w programie politycznym. W tym modelu wybory stanowią początek i koniec demokratycznej reprezentacji: za ich pomocą reprezentowani autoryzują swoich reprezentantów, którzy są przed nimi rozliczani. Na poziomie narodowym partie polityczne odgrywają ważną rolę w funkcjonowaniu demokracji przedstawicielskiej, czego wyrazem jest słynna sentencja E.E. Schattschneidera, iż nowoczesna demokracja jest nie do pomyślenia bez partii politycznych⁹.

⁶ S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, dz. cyt.

⁷ Art. 10. TUE i TFUE, wersje skonsolidowane.

⁸ Tamże.

⁹ E.E. Schattschneider, *Party government*, Nowy Jork 1942, New Brunswick 2009, s. 2.

Zatem zasadniczą rolą partii politycznych w demokracji reprezentatywnej jest ich współzawodnictwo w regularnych wyborach, co pozwala obywatelom dokonać wyboru pomiędzy różnymi propozycjami polityk oraz nagrodzić lub ukarać rządzącą partię¹⁰. Poza rolą pasa transmisyjnego pomiędzy wyborcami i wynikami polityki na arenie wyborczej, partie pełnią zasadniczą rolę w procesie legislacyjnym, zapewniając spójność głosowania i decydując o stanowiskach w legislaturze i egzekutywie. W mniejszym stopniu dotyczy to partii politycznych na poziomie europejskim, gdzie więź wyborcza jest znacznie słabsza. W idealnym typie demokracji reprezentatywnej partie polityczne są częścią pojedynczego i prostego łańcucha delegacji władzy. Wyborcy głosują na członków parlamentu, parlamentarzyści wybierają rząd, a rząd proponuje i wprowadza w życie prawo. W UE ten łańcuch zależności nie jest tak oczywisty. Jedynym widocznym udziałem obywateli jest możliwość wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego, będącego jedynym głosem obywateli w strukturze Unii Europejskiej.

Wybory do Parlamentu Europejskiego

W demokracjach, udział w wyborach uważany jest za trzon systemów politycznych. Jest sposobem wyboru liderów politycznych, a także wyrażania opinii przez obywateli. Mimo, iż wybory do PE odbywają się w zbliżonym czasie we wszystkich państwach UE i na podobnych zasadach, wielokrotnie zrzuca im się im brak elementu ogólnoeuropejskiego¹¹. Wyrazem tego jest w dużej mierze brak wspomnianego *demos*, ale także brak ogólnoeuropejskich mediów kształtujących europejską opinię publiczną.

Wybory powszechne do Parlamentu Europejskiego nie mają długiej historii. Pierwotnie ciało doradcze Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, jakim było Zgromadzenie Parlamentarne, składało się z członków parlamentów narodowych nominowanych przez państwa członkowskie. Dopiero od 1979 roku jego członkowie (instytucja nazywana od 1962 roku Parlamentem Europejskim) wybierani są w wyborach powszechnych we wszystkich państwach członkowskich Wspólnot Europejskich. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego miało wpłynąć pozytywnie na uczynienie Wspólnot bardziej demokratycznymi. PE zyskał ważny element rozliczalności (ang. *accountability*) i reprezentatywności interesów wyborców, które miały pomóc w legitymizowaniu sprawowania władzy¹². Niestety te oczekiwania okazały się dalekie od rzeczywistości. Za główną przyczynę uznaje się fakt, iż wybory do PE traktowane są przez obywateli jako wybory drugiego rzędu. Skutkiem tego jest postrzeganie tych wyborów jako znacznie mniej istotnych od wyborów ogólnokrajowych i nie dających ważnych dla obywateli rozstrzygnięć. Partie polityczne w wyborach krajowych pierwszego rzędu decydują o tym, kto będzie sprawował władzę ustawodawczą i wykonawczą. Wybory europejskie nie dają ani partiom ani wyborcom tego oczywistego rezultatu, jak w wyborach na szczeblu narodowym, nie mają też bezpośredniego wpływu na formowanie egzekutywy i wyznaczenie kierunku polityki - w tym przypadku europejskiej. Ma to również wpływ

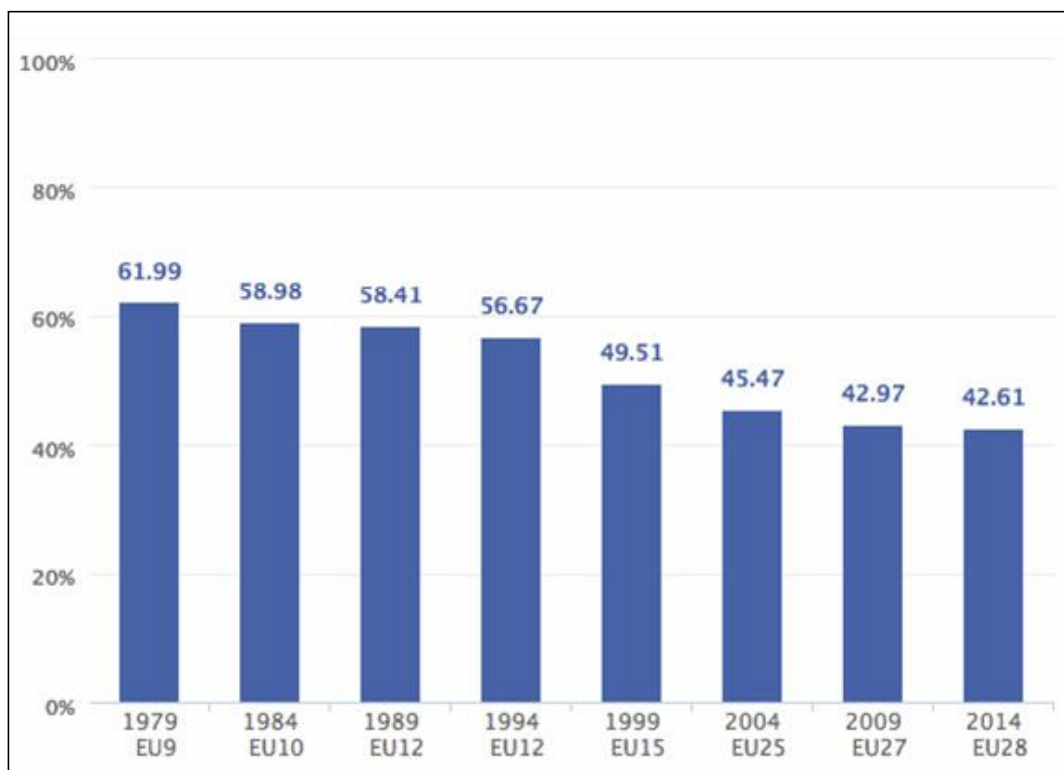
¹⁰ G. Powell, *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*, New Haven 2000.

¹¹ Art. 20, 22 oraz 223 TUE i TFUE, wersje skonsolidowane.

¹² F. Franklin, S. Hobolt, *The legacy of lethargy: How elections to the European Parliament depress turnout*, „Electoral Studies” 2011 nr 1 t. 30, s. 67-76.

na niską legitymizację Parlamentu Europejskiego, czego wyrazem jest systematycznie spadająca frekwencja w wyborach do tego gremium. Frekwencja wyborach europejskich sukcesywnie malała: od 62 proc. w 1979 do tylko niecałych 43 proc. w 2009 i 2014 roku (patrz Tabela 1).

Tabela 1. Frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego 1979-2014



Źródło: TNS/Scytł we współpracy z Parlamentem Europejskim, <<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/turnout.html>> (dostęp: 15.10.2015).

Frekwencja w wyborach do PE jest też niższa niż w wyborach krajowych. Zaobserwowano również pewne prawidłowości w zachowaniach wyborców, które pokazują ich stosunek do PE jako do instytucji, której decyzje nie mają na nich bezpośredniego wpływu. Takie podejście wiąże się z częstszym głosowaniem zgodnie z własnymi przekonaniami, często na mniejsze partie, raczej niż strategicznie na partie większe, które w warunkach wyborów krajowych mogłyby potencjalnie tworzyć rząd. Dlatego też często duże partie uzyskują mniejsze poparcie w wyborach do PE, co jest również szansą dla wyborców na wyrażenie swojego niezadowolenia względem partii rządzących¹³. W ostatnich latach badania pokazały również, że partie eurosceptyczne uzyskują lepsze wyniki w wyborach do PE niż w wyborach krajowych¹⁴.

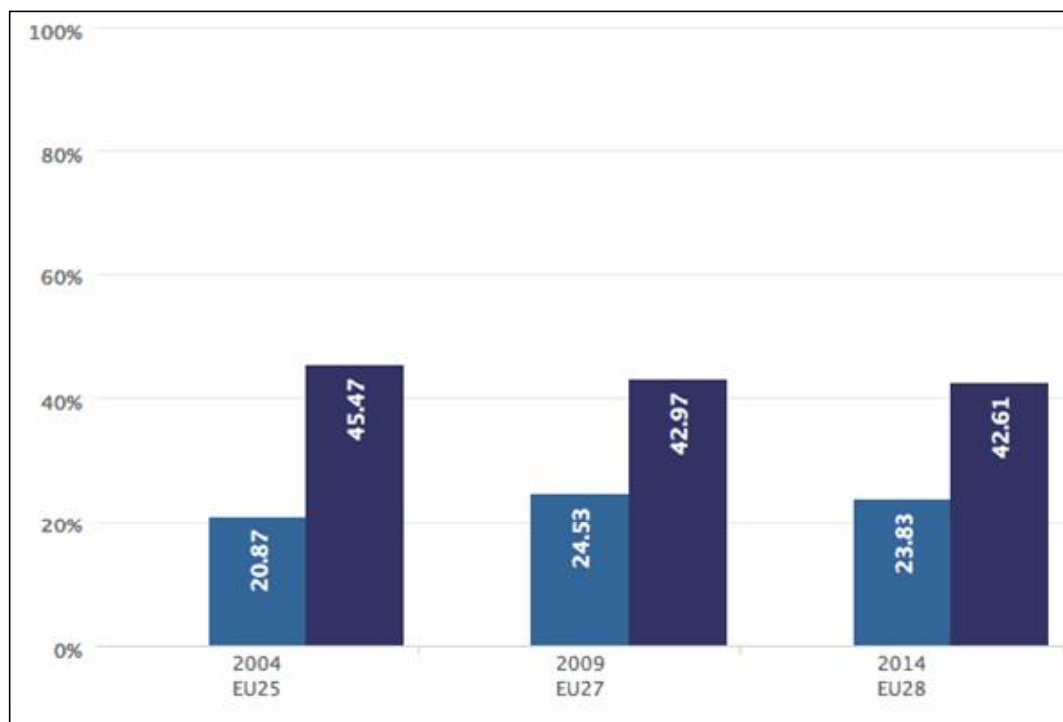
¹³ S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 236.

¹⁴ Zobacz np. C. De Vries, W. Van der Brug, M. Van Egmond, C. Van der Eijk, *Individual and Contextual Variation in EU Issue Voting: The Role of Political Information*, „Electoral Studies” 2011 nr 1 t. 30 s. 16-28.

Analizując różnice we frekwencji między starymi a nowymi krajami UE, które przystąpiły po 2004 roku do Unii Europejskiej, można zaobserwować wyraźną różnicę, którą tłumaczy proces tzw. „uczenia” nowych krajów uczestnictwa w systemie politycznym UE. Patrząc na spadającą frekwencję właściwie we wszystkich krajach UE, wyjaśnienie to nie potwierdza się. W stosunku do ostatnich wyborów w 2009 roku największy spadek frekwencji w 2014 roku zanotowano w Luksemburgu (90,8 do 85,55 proc.), Włoszech (65 do 57,7 proc.) i Portugalii (36,8 do 33,67 proc.), z krajów tzw. starej Unii oraz na Cyprze (59,4 do 43,97 proc.), w Republice Czeskiej (28,2 do 18,2 proc.), Węgrzech (36,3 do 29 proc.), Łotwie (53,7 do 30,2 proc.) i Słowacji (19,6 do 13,05 proc.)¹⁵. Widać wyraźnie, że w przypadku nowych państw spadek ten był znaczący i bez porównania większy niż w przypadku ustabilizowanych demokracji zachodnioeuropejskich.

Ostatnie wybory europejskie w maju 2014 roku, były trzecimi wyborami odkąd Polska przystąpiła do UE. Frekwencja wyborcza w polskich wyborach do PE jest zdecydowanie niższa niż uczestnictwo w innego rodzaju wyborach w Polsce.

Tabela 2. Frekwencja w wyborach do PE w Polsce (2004-2014)



Źródło: TNS/Scytl we współpracy z Parlamentem Europejskim <<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/country-results-pl-2014.html>> (dostęp: 15.10.2015).

Wybory do Parlamentu Europejskiego stały się częścią polskiego krajobrazu politycznego, który nie generuje niepokojów społecznych a tym samym niestabilności politycznej. Zadaniem niektórych badaczy paradoksalnie, niska frekwencja może się

¹⁵ Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., <<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/turnout.html>> (dostęp: 28.10.2015).

przyczyniać do europeizacji polskiej polityki, rozumianej jako włączenie procedur europejskich do polskiego życia politycznego¹⁶.

Ponadnarodowy system partyjny

System partyjny jest kluczowy dla demokratycznego systemu politycznego. Już w 1978 roku David Marquand sugerował, że tworzący się pan-europejski reżim (*ang. polity*) będzie demokratyczny jedynie wtedy, gdy zasadnicza struktura tego systemu przesunie się z Europy, gdzie polityka jest tworzona wokół narodowych tożsamości i rządów, do Europy, gdzie polityka jest tworzona poprzez systemy partyjne. System partyjny w klasycznym ujęciu można rozumieć z jednej strony, jako konfigurację partii politycznych w ramach konkretnego systemu politycznego, a z drugiej jako układ wzajemnych powiązań między partiami politycznymi i schematów zachowań, będących efektem międzypartyjnej rywalizacji¹⁷. Krajowe partie polityczne jako części składowe systemu partyjnego odgrywają ważną rolę spoiwa między sceną krajową a europejską oraz między instytucjami unijnymi. Jednak, podobnie jak struktura instytucjonalna UE, również krajobraz partyjny w UE jest o wiele bardziej skomplikowany, niż w kontekście krajowym.

Możemy rozróżnić grupy (frakcje) polityczne w PE, ponadnarodowe federacje partyjne tzw. europartie oraz krajowe delegacje partyjne, będące członkami grup politycznych w PE. Wielopoziomowa natura UE oznacza, że członkowie Parlamentu Europejskiego są powiązani z partiami na poziomie krajowym i międzynarodowym. W ten sposób europosłowie są zależni od swoich partii politycznych, które kontrolują ich nominacje i wybory oraz od transnarodowych grup politycznych w Parlamencie Europejskim.

Frakcje polityczne wywodzą się z narodowych partii politycznych, które pierwszy raz zawiązały się w 1953 roku na podstawie kryterium przynależności do rodzin partyjnych. Każda z grup politycznych składa się z jednej bądź kilku partii z wielu krajów. Obecna zasada zakłada, że do założenia nowej grupy wymagana jest liczba 25 posłów z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich¹⁸. W funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego grupy polityczne odgrywają podobną rolę, jak partie narodowe w parlamentach krajowych. Decydują one o nominacjach do poszczególnych komisji czy dysponują prawem do złożenia wniosku o wotum nieufności. To, co nie występuje w PE, to tworzenie koalicji bądź sojuszy występujących w narodowych parlamentach. Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim są instrumentalne dla pracy parlamentu i mają tendencję do głosowania w blokach partyjnych. W tym sensie możemy stwierdzić, że PE funkcjonuje jak parlamenty narodowe. Już od kilku kadencji trwa skumulowanie władzy politycznej w największych frakcjach: chadeckiej Europejskiej Partii Ludowej (EPP) oraz socjalistycznej w ramach

¹⁶ M. Cześniak, K. Chwedczuk-Szulc, M. Zaremba, *Voter turnout in the European Parliament election in Poland*, „Political Preferences” 2014 nr 9, s.127.

¹⁷ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 118.

¹⁸ *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, Art. 32, Wrzesień 2015, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+RULE-032+DOC+XML+V0//PL&language=PL&navigationBar=YES>> (dostęp: 28.10.2015).

Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (S&D)¹⁹. Jak zauważa Ryszard Herbut frakcje te zdecydowały się na kooperowanie by nie dopuścić do „pata parlamentarnego” (blokowania decyzji unijnych), który mógłby zrodzić wśród instytucjonalnych partnerów wątpliwości, co do efektywności Parlamentu w procesie decyzyjnym²⁰.

Ponadnarodowe federacje partyjne zaczęły się pojawiać w latach 70. XX wieku jako wyraz przygotowań do mających się odbyć pierwszych bezpośrednich wyborów do PE. W odróżnieniu od grup politycznych, europartie skupiają partie polityczne w ramach ideologiczno-programowej rodziny, które nie muszą mieć reprezentacji w PE. Pierwsza federacja Konfederacja Grupy Socjalistycznej Wspólnot Europejskich była powołana w 1974 roku. W marcu 1976 roku utworzono kolejną Federację Grup Liberalów i Demokratów, zaś już w kwietniu tego samego roku utworzono Europejską Partię Ludową²¹. W latach 80. XX wieku powołano Wolny Sojusz Europejski. Za sprawą Traktatu z Maastricht stało się możliwym tworzenie partii politycznych i obecnie funkcjonują one jako europartie. Federacje we wczesnej fazie istnienia nie posiadały silnych struktur organizacyjnych i nie wyróżniały się też zbyt dużą aktywnością. Z czasem jednak uległy przeobrażeniom, jednak kolejne ułatwienia w ich funkcjonowaniu wpłynęły na znaczne ożywienie ich działalności. Faktyczna rywalizacja międzypartyjna nadal ma miejsce na poziomie państw członkowskich.

Europejski system polityczny nie sprzyja pojawieniu się prawdziwej rywalizacji bazującej na wzorcach narodowych, przede wszystkim z powodu brak ponadnarodowych kandydatów, na których mogli by głosować obywatele we wszystkich państwach członkowskich UE. Wybory do PE nadal oparte są na wyborach narodowych, gdzie partie krajowe rywalizują ze sobą. Kolejna kwestia, która ogranicza funkcjonowanie europartii, to ich wewnętrzna słabość i brak porozumienia między członkami, co do prowadzenia wspólnej ponadnarodowej kampanii²². Silniejszemu zakorzenieniu partii nie sprzyja również brak indywidualnego członkostwa. Europartie opierają swe struktury głównie na krajowych partiach politycznych i to one mają status pełnoprawnych członków. Rola europartii w wyborach do Parlamentu Europejskiego pozostaje więc nadal mało znacząca, nie tylko dlatego, że partie nie wystawiają swoich list kandydatów, ale również dlatego, iż manifesty wyborcze przez nie tworzone rzadko są wykorzystywane przez partie członkowskie na poziomie narodowym. Ostatnie wybory do PE w 2014 roku pokazały, że partie na poziomie państw członkowskich stopniowo zaczynają odwoływać się do programów stworzonych przez europartie, których są członkami, lecz głównie w odniesieniu do kwestii, które są mało istotne dla rywalizacji międzypartyjnej.

Wzrost atrakcyjności europejskich partii politycznych ma zatem małe szanse na sukces z dwóch powodów. Po pierwsze, popularność partii politycznych w całej Unii Europejskiej maleje. Ma to związek ze spadkiem członkostwa partii politycznych we

¹⁹ Pozostałe grupy polityczne w PE po wyborach w 2014 roku to EKR: Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy; ALDE: Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy; GUE/NGL: Zjednoczona Lewica Europejska / Nordycka Zielona Lewica; Zieloni/WSE: Zieloni / Wolny Sojusz Europejski; EFDD: Grupa Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej.

²⁰ R. Herbut, *Wspólnota Europejska*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2007, s. 333.

²¹ S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 228.

²² W. Gagat, *European Political Parties as Campaign Organisations: Toward a Greater Politicisation of the European Parliament Elections*, Bruksela 2009.

wszystkich państwach europejskich oraz z ogólnym kryzysem koncepcji Europy w świetle kryzysu krajów grupy euro czy obecnym kryzysem imigracyjnym Europy²³.

W kontekście funkcjonowania systemu ponadnarodowego, warto zwrócić uwagę na obecność polskich partii politycznych w tym systemie. Polskie partie polityczne, których przedstawiciele zdobyli mandat w pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego, zostali przyjęci do wcześniej już działających tam grup. Wyjątkiem jest Prawo i Sprawiedliwość, które w kadencji 2004-2009 było członkiem grupy Unia na Rzecz Europy Narodów (UEN), a po wyborach w 2009 roku wraz z między innymi brytyjską Partią Konserwatywną powołały do życia Grupę Europejskich Konserwatystów i Reformatorów.

Tabela 3. Członkostwo polskich partii politycznych w grupach politycznych PE i europartiach

Partia polityczna	Grupa w PE	Europartia
Platforma Obywatelska	2004-2009: Europejska Partia Ludowa i Europejscy Demokraci (EPP-ED) 2009-2014: Europejska Partia Ludowa (EPP) 2014 – do dziś: Europejska Partia Ludowa (Chrześcijańscy Demokraci)	Europejska Partia Ludowa (EPP)
Polskie Stronnictwo Ludowe	2004-2009: Europejska Partia Ludowa i Europejscy Demokraci (EPP-ED) 2009-2014: Europejska Partia Ludowa (EPP) 2014 – do dziś: Europejska Partia Ludowa (Chrześcijańscy Demokraci)	Europejska Partia Ludowa (EPP)
Sojusz Lewicy Demokratycznej	2004-2009: Grupa Socjalistyczna w Parlamencie Europejskim (PES) 2009-2014: Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów (S&D)	Partia Europejskich Socjalistów (PES)

²³ W. Gagat, *The Treaty of Lisbon, the European Parliamentary Elections, and Euro parties: a new playing field for 2014?*, „Yearbook of Polish European Studies” 2011 nr 14.

Prawo i Sprawiedliwość	2004-2009: Unia na rzecz Europy narodów (UEN) 2009–2014: Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	Sojusz Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (AECR)
------------------------	---	--

Źródło: A. Pacześniak, *Europeizacja polskich partii politycznych*, Warszawa 2014, s. 97.

Trzy polskie partie polityczne, zostały członkami dwóch największych grup politycznych w PE, mających jednocześnie największą siłę polityczną. Zdaniem A. Pacześniak dowodzi to ogromnej siły przyciągania głównego nurtu politycznego w PE, ale także pragmatycznego podejścia polskich ugrupowań, które dzięki temu mogą mieć większy wpływ na sprawy europejskie²⁴.

Poprawa funkcjonowania polskiego systemu politycznego była jednym z tych obszarów, z którym Polacy wiązali duże nadzieje. Jak pokazywały badania CBOS z 2004 roku, 52 proc. respondentów oczekiwało, iż członkostwo w Unii Europejskiej poprawi szacunek do rządów prawa, 37 proc. liczyło, że członkostwo UE będzie się wiązało z poprawą systemu politycznego. Kolejne badania pokazały, że właśnie brakiem zmiany w tej płaszczyźnie Polacy byli najbardziej rozczarowani. Zmiany te mogły się stać udziałem polskich eurodeputowanych, którzy zostali członkami grup politycznych PE. Przenoszenia pozytywnych wzorców kultury parlamentarnej oraz norm i zachowań europejskich do własnych partii, mogły by mieć pozytywny wpływ na funkcjonowanie systemu jako całości. Jednak, jak pokazały badania, wpływ eurodeputowanych na krajową scenę polityczną jest bardzo ograniczony, co się wiąże z małym zainteresowaniem polskich partii sprawami polityki europejskiej oraz niską jakością debaty w tych kwestiach²⁵. Zbyttna koncentracja partii na sprawach krajowych i rywalizacji partyjnej na tej płaszczyźnie ogranicza otwarcie się partii na zmiany, których agentami, jak zauważa T.G. Grosse, mogą się stać polscy europosłowie.

Coraz bliżej obywateli

Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej można zmniejszyć poprzez wzmocnienie mechanizmu rozliczalności lub poprzez dostarczanie konkretnych rozwiązań wspólnych problemów. Brak otwartej rywalizacji na stanowisko przewodniczącego Komisji, pomiędzy kandydatami z konkretnymi programami i różnym doświadczeniem, spowodował iż stało się niemal niemożliwe dla wyborców rozróżnienie, które partie są odpowiedzialne za rezultaty aktualnych polityk i jakie partie proponują rozwiązania²⁶.

²⁴ A. Pacześniak, *Europeizacja polskich partii politycznych*, Warszawa 2014, s. 97.

²⁵ T. G. Grosse, *Europosłowie jako agenci europeizacji*, [w:] T. G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowo Wschodniej*, Warszawa 2012.

²⁶ S. Hix, *Towards a partisan theory of EU politics*, „Journal of European Public Policy”, 2008 nr 8, t.15, s. 1254-1265.

Ostatnie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku miały przyczynić się do przybliżenia Europy obywatelom, zgodnie z zapisami traktowymi²⁷. Połączenie głosowania na partie europejskie z głosowaniem na przewodniczącego Komisji Europejskiej, stanowisko wiążące się z największą władzą wykonawczą w Unii Europejskiej, miało dać obywatelom klarowny sygnał, kto będzie rządził w UE po wyborach do PE. Każda z głównych frakcji politycznych w PE nominowała swojego kandydata na tę funkcję tzw. *Spitzenkandidat*²⁸. Wcześniej wyboru Przewodniczącego dokonywało się w drodze konsensusu liderów europejskich w Radzie Europejskiej, który następnie był akceptowany przez Parlament Europejski. Zapisy traktatu lizbońskiego otworzyły furtkę do większego zaangażowania partii w nominacje kandydatów na przewodniczącego Komisji. Artykuł 17 TUE stanowi, że Rada Europejska przedstawia Parlamentowi kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego [...]. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski²⁹.

Wprowadzenie *Spitzenkandidaten*, miało uczynić wybory europejskie podobnymi do wyborów parlamentarnych w krajach członkowskich, gdzie wyborcy oddają głos na partię lub kandydata wiedząc, iż jest to również oddany głos na konkretnego kandydata na premiera i rząd, który będzie tworzył. W teorii więc wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku pozwoliły wyborcom dać mandat określonej platformie politycznej do unijnego ciała wykonawczego, czyli Komisji. To miało przynieść wzmocnienie europejskiego elementu w kampanii wyborczej, przybliżyć odległą Brukselę konkretną osobą a tym samym doprowadzić do wzrostu zainteresowania i uczestnictwa w demokracji europejskiej. Jak się okazało w krajach członkowskich, ta innowacja nie została szeroko nagłośniona a jej oczekiwane rezultaty, jak zwiększona frekwencja czy zmiana składu Parlamentu Europejskiego nie ziściły się³⁰.

Komisja Europejska w swoim komunikacie z 2013 roku stwierdziła, że „gdyby europejskie i krajowe partie polityczne przedstawiały swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji oraz ich odnośne programy w kontekście wyborów europejskich, uwidoczniłoby to konkretną zależność pomiędzy indywidualnym głosem obywatela oddanym na danego kandydata do Parlamentu Europejskiego a kandydaturą na przewodniczącego Komisji wspieraną przez partię, z ramienia której startuje osoba, na którą obywatel oddał głos. Dzięki temu obywatele mogliby łatwiej zrozumieć, którego kandydata na przewodniczącego Komisji ostatecznie wspierają, głosując w wyborach. Sytuacja ta zwiększyłaby zarówno legitymację przewodniczącego Komisji, jak i – w szerszym

²⁷ „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”, art. 10, ust. 3 TUE i TFUE, wersje skonsolidowane.

²⁸ Chodzi o liderów politycznych wystawianych przez partie polityczne jako ich oficjalnych kandydatów na stanowisko szefa Komisji Europejskiej. W języku i realiach niemieckiej polityki, oznacza głównych pretendentów do objęcia najważniejszej funkcji (zwykle fotela kanclerskiego).

²⁹ Art. 17 TUE i TFUE, wersje skonsolidowane.

³⁰ S.B. Hobolt, *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections*, „Journal of European Public Policy”, 2014 nr 10, t. 21.

kontekście – legitymację demokratyczną całego procesu decyzyjnego UE³¹. Jak pokazały wyniki Eurobarometru, inicjatywa ta spotkała się również z dużym poparciem obywateli UE - 57 procent obywateli popierało fakt, że europejskie partie polityczne prezentują swojego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej w następnych wyborach do PE³². Świadomość istnienia kandydatów na przewodniczącego Komisji była najwyższa w Niemczech, Luksemburgu i Francji. Nie można tutaj było zaobserwować wyraźnego podziału na kraje starej i nowej Unii, które przystąpiły po 2014 roku, gdyż najniższa świadomość była w Wielkiej Brytanii i Holandii. W Polsce 33 proc. osób miało świadomość niebezpośredniego poparcia dla kandydata ale już tylko 7 proc. była świadoma jacy konkretnie są to kandydaci³³.

Skuteczność przybliżenia obywateli do UE jest trudna do oceny, jednak nie można pominąć faktu, iż była to wiarygodna próba dotarcia do obywateli UE i informowania o sprawach europejskich.

Podsumowanie

Efektom integracji europejskiej było powstanie nietypowego systemu politycznego, charakteryzującego się dużą fragmentaryzacją i rozproszeniem procesu decyzyjnego³⁴. To powoduje malejące zaufanie obywateli do UE, którzy mają ciągle ograniczony wpływ na decyzje zapadające na poziomie Unii. Parlament Europejski z marginalnego niegdyś uczestnika systemu politycznego stał się poważnym graczem, jednak ciągle mało skutecznym, aby stać się prawdziwym pomostem między społeczeństwem europejskim a polityką Unii Europejskiej. Nazywany jedynym głosem ludu w konstrukcji instytucjonalnej UE, można powiedzieć, że coraz ciszej ten głos do niego dochodzi. Rozproszone europejskie *demos*, staje się coraz bardziej uśpione na co wskazują frekwencja z ostatnich wyborów, jak również wyniki badań przeprowadzone w 2014 roku, które pokazały, że 54 proc. Europejczyków uważa iż Parlament Europejski nie bierze pod uwagę ich problemów. Zmalało również zaufanie do instytucji europejskich: z 50 proc. w 2009 roku do 43 proc. w 2014 roku i to mimo wysiłków aby uczynić wybory bardziej przejrzystymi dla obywateli poprzez wprowadzenie kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej³⁵. Europartie, które miały stworzyć nową przestrzeń europejskiego systemu partyjnego i tym samym przyczynić się do demokratyzacji UE, pozostają nieefektywne

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Przygotowanie do wyborów europejskich w 2014 roku: dalsze usprawnienie demokratycznego i skutecznego sposobu przeprowadzania wyborów, Komisja Europejska, 12 marca 2013 roku, <http://orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/Plikizal/C_2013_1303_PL_ACTE_f.pdf/%24File/C_2013_1303_PL_ACTE_f.pdf> (dostęp: 15.10.2015).

³² *Standard Eurobarometer Report*, jesień 2013, s. 130-131, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm> (dostęp: 28.10.2015).

³³ Badania AEER/AMR, <www.aeer.eu/media/AEERAMR-European-election-poll.pdf> (dostęp: 20.10.2015).

³⁴ R. Herbut, *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej – kontekst polityczny i strukturalny*, [w:] A. Paczeński, R. Wiszniewski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Toruń 2014, s. 17.

³⁵ *2014 Post-election survey, Analytical Overview*, Bruksela 2014, <<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00053/Post-election-survey-2014>> (dostęp: 20.10.2015).

i mało wpływowo. Problemy wiarygodności instytucji UE zbiega się z brakiem zaufania do instytucji w państwach członkowskich, co nie rysuje zbyt pozytywnych perspektyw dla pogłębiania relacji między obywatelami a instytucjami, które ich reprezentują bądź mogłyby ich reprezentować w przyszłości.

Pytania

1. Wymień cechy systemu politycznego UE.
2. Z czym się wiąże deficyt demokratyczny w UE?
3. Jak kształtowała się frekwencja wyborcza w wyborach do PE w latach 2009-2014?
4. Jakie są największe grupy polityczne w Parlamencie Europejskim i czym charakteryzuje się ich współpraca?
5. Jakie rozwiązanie zaproponowano w wyborach do PE w 2014, aby przybliżyć obywatelom UE?

Zalecana literatura

Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
Kownacki T., *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
Paczeński A., *Europeizacja polskich partii politycznych*, Warszawa 2014.
Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
Wojtaszczyk K. A., Szymańska J. (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

Bibliografia

Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.
Czeński M., Chwedczuk-Szulc K., Zaremba M., *Voter turnout in the European Parliament election in Poland*, „Political Preferences”, 2014 nr 9, s. 111-128.
Franklin F., Hobolt S., *The legacy of lethargy: How elections to the European Parliament depress turnout*, „Electoral Studies”, 2011 nr 1, t. 30, s. 67-76.
Gagatek W., *European Political Parties as Campaign Organisations: Toward a Greater Politicisation of the European Parliament Elections*, Brussels 2009.
Gagatek W., *The Treaty of Lisbon, the European Parliamentary Elections, and Euro parties: a new playing field for 2014?* „Yearbook of Polish European Studies”, 2011 nr 14, s. 201-218.
Grosse T. G., *Europosłowie jako agenci europeizacji*, [w:] T. G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2012.
Herbut R., *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej – kontekst polityczny i strukturalny*, [w:] A. Paczeński, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Toruń 2014.
Herbut R., *Wspólnota Europejska*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2007.
Hix S., *Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in*

the European Parliament, „American Journal of Political Science” 2002 nr 3, t. 46, s. 688-698.

Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Hix S., *Towards a partisan theory of EU politics*, „Journal of European Public Policy”, 2008 nr 8, t. 15, s. 1254-1265.

Hobolt S. B., *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections*, „Journal of European Public Policy”, 2014 nr 10, t. 21, s. 1528-1546.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Przygotowanie do wyborów europejskich w 2014 r.: dalsze usprawnienie demokratycznego i skutecznego sposobu przeprowadzania wyborów, Komisja Europejska, 12 marca 2013 roku, <http://orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/Plikizal/C_2013_1303_PL_ACTE_f.pdf/%24File/C_2013_1303_PL_ACTE_f.pdf>.

Marquand D., *Towards a Europe of the Parties*, „Political Quarterly”, 1978 nr 4, t. 49, s. 425-445.

Pacześniak A., *Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej* [w:] A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław, 2014.

Pacześniak A., *Europeizacja polskich partii politycznych*, Warszawa 2014.

Powell G., *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*, New Haven 2000.

2014 Post-election survey, „Analytical Overview”, Bruksela 2014 <<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00053/Post-election-survey-2014>> (dostęp: 20.10.2015).

Regulaminu Parlamentu Europejskiego, Wrzesień 2015 <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+RULE-032+DOC+XML+V0//PL&language=PL&navigationBar=YES>> (dostęp: 28.10.2015).

Schattschneider E., *Party government*, New York 1942, New Brunswick 2009.

Schmitt H., Thomasen J., *Political Representation and legitimacy in the European Union*, Oxford 1999.

Standard Eurobarometer Report, jesień 2013, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm> (dostęp: 28.10.2015).

Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Unie Europejską, wersja skonsolidowana, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C321 E/2.

Weiler J., *The constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge 1999.

Katarzyna Grzybowska-Walecka - doktor nauk społecznych i politycznych, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, stypendystka Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji oraz Uniwersytetu w Oksfordzie. Pracowała dla Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku oraz Parlamentu Europejskiego w Brukseli, gdzie zajmowała się kwestiami promocji demokracji. Zainteresowania naukowe: demokratyzacja w Europie Wschodniej, promowanie demokracji, rola partii politycznych w demokracji oraz komunikacja polityczna w Internecie.

O symptomach kryzysu praw człowieka w Europie

Twierdzenie o objawach kryzysu praw człowieka w Europie wydawać się może prowokacyjne¹. Właśnie **na starym kontynencie stworzono przecież unikalny w skali globalnej system ochrony tychże praw, na który składają się katalogi praw człowieka oraz narodowe i międzynarodowe instytucje stojące na ich straży**. Tym niemniej, nie sposób nie zauważyć, iż **właśnie w Europie, zupełnie podstawowe dobra czy, mówiąc inaczej, wartości chronione przez prawa człowieka, stają się przedmiotem publicznej kontrowersji. Coraz częściej tracą też realną ochronę**. Dość wspomnieć w tym kontekście choćby takie problemy, jak podważanie – w imię praw człowieka – przez instytucje polityczne (jak Parlament Europejski, rządy czy parlamenty krajowe) wyjątkowego statusu małżeństwa (rozumianego jako związek mężczyzny i kobiety) i rodziny, zasadności ciągłości ochrony życia ludzkiego (np. u schyłku życia czy w fazie prenatalnej – a zatem w momentach, gdy ta ochrona jest szczególnie potrzebna), prawa do publicznego wyrażania przekonań religijnych, etc. **Spory o tzw. „pierwsze zasady”² w ostatnim czasie nabrały takiego znaczenia, iż – na gruncie nauk o polityce – traktowane są jako przedmiot odrębnego obszaru badawczego, zwanego „polityką moralności”³**.

Powyższa sytuacja stanowi symptomy kryzysu praw człowieka i domaga się wyjaśnienia. W niniejszym artykule weryfikuję twierdzenie głoszące, że źródłem paradoksu, polegającego na tym, iż – z jednej strony – w Europie istnieją nad wyraz rozwinięte systemy ochrony praw człowieka, a, z drugiej strony, podstawowe prawa coraz częściej nie są przez nie *de facto* chronione jest problem antropologiczny. Przez antropologię rozumiem tutaj koncepcję człowieka, która stanowi założenie „każdej teorii państwa, prawa, sprawiedliwości”⁴. Ostatecznie bowiem, aby stwierdzić co jest sprawiedliwe, a zatem co się człowiekowi słusznie należy, musimy uznać pewne odpowiedzi odnośnie do

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS5/05850.

² Fundamentalne rozstrzygnięcia odnośnie „dobra” i „zła”, legitymizujące lub delegitymizujące określony zestaw podstawowych wartości Por. Ch. Knill, *The study of morality policy: analytical implications from a public policy perspective*, „Journal of European Public Policy” 2013 nr 20 t. 3, s. 309.

³ Za obszar przedmiotowy polityki moralności przyjmuje się powszechnie kwestię regulacji takich zagadnień jak aborcja, eutanazja, kontrola posiadania broni, związki jedнопłciowe, pornografia, narkotyki czy hazard Por. np. Ch. Knill, *The study of morality policy: analytical implications from a public policy perspective*, „Journal of European Public Policy”, 2013 nr 20 t. 3; I. Engeli, Ch. Greek-Pedersen, L. T. Larsen, *Theoretical Perspectives on Morality Issues*, [w:] I. Engeli, Ch. Greek-Pedersen, L. T. Larsen (red.), *Morality Politics in Western Europe. Parties, Agendas and Policy Choices*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2012; Ch. Z. Money, *The Public Clash of Private Values*, [w:] Ch. Z. Money (red.), *The Public Clash of Private Values. The Politics of Morality Policy*, Chatman House Publishers, Nowy Jork–Londyn 2001.

⁴ Z. Stawrowski, *Wokół idei wspólnoty*, Kraków 2012, s. 37.

natury człowieka za adekwatne, a inne za błędne⁵. Jak się wydaje, współcześnie postępujące zagubienie jasności odnośnie do tego, kim jest człowiek powoduje zagubienie wiedzy o tym, jakie dobra powinny być chronione, a w konsekwencji rodzi kryzys praw człowieka.

Dyskusja powyższej hipotezy dokonana zostanie w trzech krokach. W pierwszym naszkicowanie zostanie specyfika praw człowieka i prawno-instytucjonalne osiągnięcia Europy w zakresie ich ochrony. W drugim, opisany zostanie szczególnie związek tych praw z ujęciem natury człowieka. Następnie, na przykładzie podejścia do prawa do małżeństwa i rodziny w UE, ukazany zostanie antropologiczny problem w pojmowaniu praw człowieka i jego konsekwencje.

Przed rozpoczęciem analizy poczynić należy jeszcze dwa wyjaśnienia. Pierwsze dotyczy wyróżnienia w nazwie Europa dwóch pierwszych liter (EU). Pozwalam sobie na ten zabieg, gdyż problemy, o których piszę w niniejszym tekście są w szczególnie wyraźne w ramach zintegrowanej w Unii (ang. *European Union*, EU), części Europy. Po drugie, uzasadnić należy wybór prawa do małżeństwa i rodziny jako egzemplifikacji współczesnego kryzysu praw człowieka. Najkrócej rzecz ujmując, w tak krótkim szkicu nie sposób odnieść się do wszystkich problemów antropologicznych związanych z prawami człowieka, wybrać zatem warto ten, w którym w sposób najbardziej oczywisty widoczna jest postępująca na naszych oczach antropologiczna zmiana.

Europa – „kontynent praw człowieka”

„Kariera” praw człowieka rozpoczęła się po II wojnie światowej, w trakcie której Niemcy, działając w majestacie swojego prawa, dokonały zbrodni ludobójstwa na nieznaną dotychczas skalę. To traumatyczne doświadczenie uświadomiło, nie tylko zresztą Europejczykom, konieczność poszukiwania mocniejszych niż jedynie pozytywnoprawnych (zapisanych w aktach prawa państwowego) środków ochrony godności człowieka. **W styczniu 1941 roku prezydent USA Franklin Delano Roosevelt po raz pierwszy publicznie przywołał ideę praw człowieka**⁶, która w bardzo krótkim czasie stała się kluczową kategorią prawa międzynarodowego (*vide* Karta Narodów Zjednoczonych) i państwowego we wszystkich państwach demokratycznych.

Prawa człowieka to prawa wyjątkowe. Zazwyczaj pod pojęciem prawa rozumiemy system norm wydanych przez uprawnioną do tego władzę, gwarantowanych przymusem państwowym⁷. Tymczasem prawa człowieka nie wynikają z decyzji władzy politycznej: ani z umów międzynarodowych (choć są przez te umowy chronione), ani z konstytucji (choć są w nich zawarte). Uznaje się je za wiążące nawet wówczas, gdy władza danego państwa ich nie respektuje. Specyfiką praw człowieka, w UE określanych

⁵ Przykładowo, by chronić wolność myśli i prawo do edukacji musimy podzielać pre-założenie, że człowiek jest istotą rozumną.

⁶ L. Koba, R. Zydel, *Dzieje, charakter i treść praw człowieka*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 27.

⁷ Na marginesie zauważyć można, iż w klasycznej definicji należałoby jeszcze dodać, iż chodzi o normy „dla dobra wspólnego nadane”. Por. Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna. Prawo*, I-II, q. 90.4, t.13, s.16.

mianem praw podstawowych⁸, jest bowiem to, iż są one wcześniejsze od ich ujęcia w dokumentach i przynależą człowiekowi po prostu z tej racji, że jest człowiekiem; z samej jego natury⁹. Jako takie należą do porządku prawa naturalnego, będącego jak pisał Cyceon¹⁰ „samoistną siłą, mądrością i rozsądkiem mądrego człowieka, kryterium prawości i bezprawia”¹¹. Ich pozytywno-prawne (zawarte w dokumentach prawnych) sformułowania służą jedynie ich ochronie, nie tworzą jednak samych praw.

Mówiąc inaczej, **prawa człowieka jawią się jako normatywny (zawarty w przepisach prawa) sposób wyrażenia wartości podstawowych**¹². Wartości zaś mają to do siebie, że są przez nas odkrywane, ale nie są przez nas tworzone. Łatwo to zrozumieć, gdy pomyślimy o jakiejś wartości, np. życiu człowieka. Nie potrzebujemy sprawdzać przepisów konstytucji, by wiedzieć, że moje życie i życie innych ludzi powinno być chronione. Uznanie wartości życia ludzkiego jest konieczną odpowiedzią na obiektywnie istniejące zobowiązania względem nas samych i drugiego w ramach porządku gwarantującego sprawiedliwość. Państwo nie robi nam uprzejmości, gdy gwarantuje ochronę naszego życia, spełnia swój podstawowy obowiązek.

W związku ze swym moralnym charakterem¹³, prawa człowieka stanowią współcześnie serce europejskich porządków konstytucyjnych. Chroniąc przyrodzoną ludzką godność uznawane są za fundament demokratycznego państwa prawa. W konsekwencji, większość europejskich konstytucji zawiera już w pierwszych artykułach katalog praw człowieka, których przestrzegać muszą władze publiczne. Ustanawiają one także specyficzne instytucje (jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich) lub procedury (jak np. możliwość skargi do Trybunału Konstytucyjnego) pozwalające kontrolować obywatelom respektowanie ich praw przez władze. Nieliczne wyjątki konstytucyjne, gdy, ze względu na charakter dokumentu (jak np. w Austrii) lub tradycje polityczne (jak np. we Francji, gdzie konstytucja odwołuje się do odrębnego dokumentu regulującego prawa człowieka – Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku), w konstytucji nie znajdziemy spisanych praw człowieka nie zmieniają faktu, iż we wszystkich państwach europejskich stanowią one rdzeń etosu państwa.

Dla ochrony praw człowieka stworzono w Europie również rozbudowany międzynarodowy system instytucji i aktów prawnych. Do kluczowych paneuropejskich organizacji praw człowieka zaliczyć należy powołaną w 1949 roku **Radę Europy (RE)**

⁸ Związane jest to nie tylko z Kartą Praw Podstawowych, ale również dużo wcześniejszą praktyką Trybunału Sprawiedliwości UE (wcześniej ETS), który w swoim orzecznictwie posługiwał się w „pojęciem ‘praw podstawowych’ w miejsce powszechnie stosowanego w innych systemach ochrony i dokumentach międzynarodowych pojęcia ‘praw człowieka’”. W zasadzie brak jest merytorycznego uzasadnienia różnic w pojmowaniu tych pojęć”, A. Florczak, *Ewolucja ochrony praw człowieka w systemie prawa wspólnotowego*, [w:] A. Florczak (red.), *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s.14.

⁹ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 23.

¹⁰ Wybitny polityk i retor Rzymu żyjący I w. przed Chrystusem.

¹¹ Cyceon, *O prawach*, ks. I, 18.

¹² H. Juros, *Problem wartości w preambule Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, [w:] K. Karbowska, A. Wnukowska (red.), *Ustrojowo-polityczny wymiar Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, Pułtusk 2004, s. 42.

¹³ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 23.

stojącą na straży Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z roku 1950, częściej tytułowanej w literaturze jako Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPCz) oraz **Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie** (OBWE). Z biegiem czasu ochroną praw człowieka zainteresowała się również **Unia Europejska** (UE), która w 2000 roku stworzyła swój własny katalog praw człowieka (Karta Praw Podstawowych), wiążący instytucje europejskie i państwa członkowskie w zakresie wykonywania prawa europejskiego, a obecnie rozpoczęła starania o przystąpienie do EKPCz.

Podkreślić trzeba, że system ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy, do którego włączyć chce się obecnie Unia, jest unikalny w skali świata. Powołany mocą Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu – a zatem sąd międzynarodowy – nie tylko bowiem ma prawo rozstrzygać spory między państwami – stronami Konwencji (co byłoby dość typowym rozwiązaniem), ale na mocy artykułu 34 Konwencji „może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach”¹⁴. Oznacza to w praktyce, że każdy obywatel z państw starego kontynentu może, „po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym”¹⁵ złożyć skargę na naruszenie swoich podstawowych praw przez własne państwo do Europejskiego Trybunału. Dopiero jego wyrok kończy ostatecznie drogę odwoławczą dla pokrzywdzonego.

Biorąc pod uwagę regulacje konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe, stwierdzić można, iż prawa człowieka są w Europie podstawową zasadą działania państw demokratycznych, chronioną różnymi mechanizmami przewidzianymi w konstytucji. Ponadto, samo państwo jest kontrolowane odnośnie do przestrzegania tych praw przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, co pozwala każdej osobie bronić swoich praw nie tylko przed instytucjami własnego państwa, ale również przeciw własnemu państwu na arenie międzynarodowej. Wreszcie, w ramach Unii Europejskiej, prawa człowieka prezentowane są jako fundament procesu integracyjnego (tzw. prawa podstawowe), a ich przestrzeganie przez instytucje UE i państwa członkowskie w ramach realizacji prawa wspólnotowego kontrolowane jest przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

By dopełnić znaczenia praw człowieka w Europie, należy zauważyć, iż stanowią one szczególny wkład starego kontynentu w dobro wspólne całego świata. **Powszechna Deklaracja Praw Człowieka** z 1948 roku, stanowiąca niekwestionowany fundament powszechnego systemu ochrony praw człowieka stworzona została pod istotnym wpływem myśli europejskiej. Nieprzypadkowo jej kluczową kategorią jest właśnie godność człowieka. Przywiązanie do tej wartości, odkrytej i przyswojonej za sprawą chrześcijaństwa¹⁶, było czymś charakterystycznym właśnie dla Europy. Jak pisał Denis de Rougemont: „Zabierzcie z Europy ideę godności człowieka, a nie zostanie z niej nic więcej jak przylądek Azji”. Jeśli zatem prawa człowieka stanowią „powszechnie przyjęte standardy wolności, ograniczenia

¹⁴ *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, sporządzana w Rzymie 4 listopada 1950 roku ze zmianami wprowadzonymi przez Protokół nr 11, który wszedł w życie 1 listopada 1998 roku.

¹⁵ Art. 35.1. EKPCz.

¹⁶ P. Mazurkiewicz, *Europeizacja Europy*, Warszawa 2001.

władzy państwa i świadczeń [...] przynależą[cych] każdej osobie w jej stosunkach z państwem i wszelką inną władzą mogącą użyć przymusu”¹⁷, to niewątpliwie w znacznej mierze dzięki oddziaływaniu tradycji europejskiej.

Antropologiczny fundament praw człowieka

Jak wspomniano, szczególna siła praw człowieka wynika z tego, że nie są ustanawiane przez człowieka; nie wynikają z aktów prawnych czy decyzji politycznych. Przeciwnie, mają być właśnie nieprzekraczalną granicą działania władzy politycznej, określać „powszechnie przyjęte standardy wolności, ograniczenia władzy państwa i świadczeń [...] przynależą[cych] każdej osobie w jej stosunkach z państwem i wszelką inną władzą mogącą użyć przymusu”¹⁸. Rodzi to może pytanie: skąd wiadomo **co jest prawem człowieka?** W teorii praw człowieka przyjmuje się prostą odpowiedź: **racją istnienia takiej, a nie innej ich treści praw człowieka jest człowiek i jego dobro**¹⁹. Oznacza to, iż prawa człowieka wynikają z określonej wizji człowieka, która powszechnie uznawana jest za adekwatną, a zatem odpowiadającą rzeczywistej kondycji człowieka i obiektywnemu osądowi moralnemu.

Podstawowym dokumentem prezentującym ową wizję antropologiczną jest uchwalona w 1948 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (PDPCz). Stanowi ona „podstawowy dokument ideowy praw człowieka”²⁰ i niekwestionowany całego systemu ochrony tych praw, mając zasadniczy wpływ zarówno na europejskie prawo konstytucyjne, jak i kształtowanie międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka²¹. Jej twórcy byli świadomi, że podstawą właściwego pojmowania praw jest przyjmowana antropologia²². Dlatego właśnie pierwszy artykuł Deklaracji stwierdza, iż „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i w swych prawach. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa”.

Choć powyższy artykuł nie formułuje żadnej normy prawnej, twórcy Deklaracji byli pewni, że powinien się znaleźć na początku katalogu praw człowieka. Wiedzieli, że aby zabezpieczyć prawa człowieka przed wypaczeniem, zwłaszcza wobec doświadczeń niemieckiego nazizmu dobitnie dowodzącego możliwości „nieprawości prawa”,

¹⁷ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, dz. cyt., s. 23.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże.

²⁰ S. Sykuna, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, [w:] M. Balcerzak, S. Sykuna (red.), *Leksykon ochrony praw człowieka*, Warszawa 2010, s. 332.

²¹ Jak, nie bez pewnej emfazy (ale i nie bezzasadnie), twierdził jeden z jej twórców, Rene Cassin, Deklaracja stać się miała (i ostatecznie w znacznej mierze się stała) „czymś w rodzaju Dekalogu wielkiej ludzkiej społeczności... mającej służyć za kompas dla polityki państwa” (Rene Cassin, *Speech on 7 July 1947*, cyt. za: Alastair Davidson, *The Immutable Laws of Mankind. The Struggle for Universal Human Rights*, Springer, Heidelberg, New York, London 2012, s. 461). Jak zauważa Mariusz Jabłoński i Sylwia Jarosz-Żukowska, „dokument ten stał się szczególnego rodzaju wzorem do naśladowania – nie posiadając mocy prawnej, wyznaczał zakres konstytucyjnych uregulowań wprowadzanych przez kolejne państwa demokratyczne. Następne akty ONZ, mające charakter umów międzynarodowych... stworzyły rozbudowany system ochrony praw jednostki” (*Prawa człowieka i systemy ich ochrony*, Wrocław 2010, s. 173).

²² J. Maritain zasugerował w UNESCO, iż godność człowieka może okazać się fundamentem, który może zaakceptować każda kultura. Por. W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, s. 294, przypis 6.

zagwarantować trzeba poszanowanie prawdy na temat tego, kim jest człowiek. Dlatego artykuł 1 PDPCz mówi nie tyle o prawach, ile o człowieku; o tym kim jest człowiek. Deklaracja ukazuje go jako istotę społeczną (braterstwo), obdarzoną przyrodzoną godnością i związaną z nią równością i wolnością, jak również rozumem i sumieniem.

Godność człowieka to kluczowa kategoria antropologiczna w PDPCz. Przesądza ona, używając języka Roberta Spaemanna, o różnicy „między kimś a czymś”, ukazując wyjątkowość i radykalną odmiennność człowieka na tle innych stworzeń²³. Jest świeckim wyrażeniem chrześcijańskiej prawdy o stworzeniu człowieka na obraz i podobieństwo Boga²⁴, wyrażając w języku filozofii nasze głębokie przeświadczenie o istotowej różnicy między ludźmi a innymi bytami (zwierzętami, roślinami”). Godność – w myśl doktryny prawa międzynarodowego – jest przyrodzonym, wewnętrznym (*inherent*) atrybutem człowieka, którego nie można usunąć ani zanegować (tzw. niezbywalność, powszechność i nienabywalność godności), domagającym się zapewnienia człowiekowi wolności i równości oraz podstawowych praw. Godność stoi zatem u źródła każdego z praw człowieka, stanowiąc ich najgłębsze uzasadnienie. Również tzw. prawa wolnościowe (np. wolność myśli, zgromadzeń, słowa, etc.), jak i równościowe (np. prawo do edukacji czy praw wyborczych) ostatecznie wiążą się z gwarancją godności człowieka²⁵.

Choć w literaturze podkreśla się niekiedy indywidualistyczny rys praw człowieka²⁶, zauważyć warto, iż antropologia praw człowieka nie jest indywidualistyczna. Człowieka pojmuje się tutaj nie tyle jako jednostkę, ile jako członka społeczności. Można wręcz twierdzić, iż Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (PDPCz) przejawia „silny rys wspólnotowy”²⁷. Wyraża się on już w pojawiającym się w art. 1 wezwaniu do postępowania „w duchu braterstwa”, jak również gwarantowanych prawach dotyczących grup i zbiorowości (jak prawo do stowarzyszania się (art. 20) czy wolność słowa (art.19), a wreszcie twierdzeniu o obowiązkach względem społeczeństwa (art. 29). Społeczeństwo, w myśl Powszechnej Deklaracji jest w sposób ewidentny „koniecznym dopełnieniem – a więc komplementarnym tworem – zapewniającym możliwość osobowego rozwoju, który stanowi w naczelnym rozumieniu wspólne dobro”²⁸.

²³ M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999, s. 88.

²⁴ Jak zauważa Nicolaus Lobkowicz, jeden z czołowych współczesnych filozofów analizujących problem ludzkiej godności, „wiele przemawia za przypuszczeniem, że ... doktryna nienaruszalnej godności ludzkiej niezbyt się daje utrzymać, a jeszcze mniej uzasadnić, bez przekonania, że osobę ludzką (a także duszę, jako że przychodzimy na świat dzięki procesom biologicznym) stworzył osobowy Bóg”. N. Lobkowicz, *Czas kryzysu, czas przełomu*, Znak, Kraków 1994, s.105.

²⁵ Co ma swoje istotne konsekwencje dla ich interpretacji – por. M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, dz. cyt.

²⁶ Por np. L. Koba, R. Zydel, *Zarys historii praw*, dz. cyt., s. 28.

²⁷ W. Osiatyński, *Prawa...*, s. 264. Jak zauważa Joseph Raz, „broniono wielu praw i toczono o nie walkę w imię wolności jednostki. Lecz tłem tych działań było zabezpieczenie dóbr zbiorowych, bez których te indywidualne prawa nie mogłyby służyć deklarowanym celom”. Dodać można, iż właśnie uznanie praw zbiorowych było jedynym ze źródeł poparcia PDPCz przez państwa pozaeuropejskie.

²⁸ M.A. Krąpiec, *Człowiek i polityka*, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, Lublin 2007, s. 57-58. Jak przy tym podkreśla autor w poetyce dość bliskiej św. Tomaszowi: „Nie znaczy to jednak, aby ludzka osoba była tylko ucieleśnioną relacją bytową. Ona jest sama w sobie istniejącą substancją przesyconą relacjami ku osobom drugim, jako społeczności stanowiącej „niszę” ludzkiego rozwoju osobowego”.

Jeśli Powszechna Deklaracja pojmuje człowieka jako byt społeczny, a nie indywiduum, to w pierwszym rzędzie ze względu na rolę małżeństwa i rodziny dla ludzkiego rozwoju. W strukturze PDPCz fundamentalną rolę małżeństwa i rodziny dla społecznego charakteru człowieka oddaje już fakt, iż serię artykułów dotyczących praw społecznych otwiera właśnie art. 16 poświęcony małżeństwu i rodzinie. Czytamy w nim: „1. Mężczyźni i kobiety bez względu na jakiejkolwiek różnice rasy, narodowości lub wyznania mają prawo po osiągnięciu pełnoletniości do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Mają oni równe prawa w odniesieniu do zawierania małżeństwa, podczas jego trwania i po jego ustaniu. [...] 3. Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa.”²⁹ W świetle art. 16, którego odzwierciedlenie znajdziemy w wielu innych dokumentach prawnomiędzynarodowych i konstytucyjnych³⁰, jest oczywiste, iż ludzka płciowość ma kluczowe znaczenie dla przeżywania naszego człowieczeństwa; nie jesteśmy „jednostkami” – jesteśmy mężczyznami albo kobietami. Konsekwentnie, wyrażona już w 1 artykule PDPCz, koncepcja osoby jako bytu społecznego (i idea praw wspólnotowych) zakotwiczona jest w uznaniu fundamentalnej roli małżeństwa mężczyzny i kobiety. Monogamiczne małżeństwo, z natury zdolne do prokreacji i jako takie stanowiące podstawę rodziny, uznawane jest za obiektywne dobro człowieka (jak i element dobra wspólnego społeczeństwa) i w konsekwencji stanowi podstawową, chronioną prawami człowieka, wspólnotę³¹.

Dylematy ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej

W analizie praw człowieka w UE wyjść należy od, uchwalonej 15 lat temu, **Karty Praw Podstawowych UE (KPP)**. Choć w swej preambule odwołuje się ona – podobnie jak PDPCz – do godności człowieka, jako podstawy wszystkich praw i zbliżonych założeń antropologicznych, wnikliwa lektura jej artykułów ukazuje, iż prezentuje odmienną od przedstawionej w tradycji prawa międzynarodowego logikę antropologiczną.

W sposób szczególnie widać to w artykule 9, dotyczącym kwestii gwarancji prawa do małżeństwa i założenia rodziny. Czytamy w nim: „Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw”. Ujęcie chronionego prawa jest tutaj tak skromne, że w ogóle nie pozwala ustalić czym jest chronione tym przepisem dobro. Z przepisu nie dowiadujemy się ani czym jest małżeństwo, ani czym jest rodzina. Zostajemy odesłani do prawa krajowego. Z perspektywy filozofii praw człowieka pomysł, by nie określić chronionego dobra, a uzależnić jego treść od decyzji ustawodawcy jest niezrozumiały. Jeśli chronione dobro jest przyrodzone, nie może zależeć od ustawodawcy. Jeśli zależy od ustawodawcy, traci

²⁹ Podobną logikę odnajdujemy w EKPCZ, która w artykule 12 potwierdza, przyrodzone prawo do zawarcia małżeństwa, głosząc, iż „Mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa”, połączone z gwarancjami poszanowania życia rodzinnego w art. 8.

³⁰ W tym również w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 12).

³¹ Zauważyć można, iż dopiero w perspektywie rodziny wyjaśniać się zdaje sens przywołanego w art. 1 braterstwa – a zatem przekonania, że człowiek ze swojej natury nie jest, używając znanej frazy Thomasa Mertona, „samotną wyspą”. Pojęcie braterstwa nie ma sensu poza kategorią rodziny, a zatem wspólnoty której się nie wybiera, ale z natury jest się jej członkiem.

charakter przyrodzony. Poszukiwanie definicji rodziny w prawno-pozytywnych regulacjach prawa krajowego oznacza mniej więcej tyle, że KPP zamiast określać nieprzekraczalne, wynikające z rozpoznania wymogów godności człowieka, standardy dla krajowego prawa pozytywnego, legitymizuje wszelkie rozwiązania na jakie legislator zezwoli. Podważa zatem najgłębszy sens praw człowieka, mających stanowić, wynikającą z poznania wymogów ludzkiej godności, nieprzekraczalną moralną granicę dla działań ustawodawcy.

W świetle Wyjaśnień do Karty Praw Podstawowych³², dokumentu stworzonego przez twórców Karty i dołączonego doń w celu wskazania właściwej drogi interpretacji jej przepisów, brak prawnej definicji małżeństwa okazuje się związany z filozoficzną redefinicją małżeństwa. W Wyjaśnieniach czytamy bowiem, iż artykuł 9 KPP nie zawierając prawnej definicji małżeństwa w istocie „aktualizuje” dotychczasową definicję małżeństwa w taki sposób, aby „nie stanowić o nadaniu statusu związku małżeńskiego związkom osób tej samej płci ani tego nie zakazywać”. *Implicite* zatem redefiniuje małżeństwo oznaczające dotychczas w europejskim prawie związek jednego mężczyzny i jednej kobiety. Na tym zresztą nie poprzestaje. Autorzy Karty zmieniają również definicję rodziny, która odtąd powinna objąć „przypadki, w których ustawodawstwo krajowe uznaje inne możliwości utworzenia rodziny niż zawarcie małżeństwa”. Konsekwentnie, pojmowanie rodziny w Karcie podążać się zdaje za takim rozumieniem tego pojęcia, które socjolog Jeffrey Weeks określa mianem „rodziny z wyboru”. Rodziny nie określają już wówczas „więzy krwi, więzy małżeńskie czy adopcyjne, ale różnorodne związki i wspólne zamieszkiwanie godzących się na to, autonomicznych, dorosłych jednostek i ich potomstwa”³³. Jedynym warunkiem ich akceptacji, w świetle Karty, jest uznanie pozytywno-prawne przez państwo członkowskie. W powyższym kontekście zapewnienie art. 33 Karty, iż „rodzina korzysta z opieki prawnej, ekonomicznej i społecznej” jest nieco kłopotliwe, gdyż nie wiadomo jaki podmiot ustawodawca właściwie ma na myśli. Podkreślić trzeba, iż powyższe rozwiązanie jest kłopotliwe nie tylko ze względu na zmianę treści prawa do małżeństwa, ale również ze względu na fakt, iż *de facto* zrywa się tutaj z pojmowaniem praw człowieka jako praw moralnych opartych o adekwatną antropologię, a uzależnia się ich treść od decyzji legislatora. W istocie zwycięża tutaj stanowisko relatywistyczne, zakładające niemożność rozpoznania (a zatem i chronienia) obiektywnego dobra człowieka.

Choć egzemplifikacją tego problemu uczyniłem kwestię małżeństwa, problem ten w Unii Europejskiej wydaje się bardziej generalny. Dość zauważyć, iż Traktat o Unii Europejskiej w brzmieniu z Lizbony w ogóle odchodzi od oparcia praw człowieka na godności człowieka. Dodany w Lizbonie motyw (drugi) do preambuły TUE, głosi, iż strony ustanawiają Unię Europejską „inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym **dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka**, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”. Jak zauważa filozof prawa Marek Piechowiak, „w omawianym motywie mamy do czynienia z jasnym uznaniem relatywizmu kulturowego. Zgodnie z przyjętą formułą, wartości wynikają z kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy. Skoro same wartości, to także ich powszechność jest cechą uznaną ze względu na rozwój

³² Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303 z 14 grudnia 2007 roku.

³³ G. Himmelfarb, *Jeden naród, dwie kultury*, Warszawa 2007, s. 69.

kultury”³⁴. Piechowiak zwraca przy tym uwagę, że „w takiej perspektywie konsekwentne jest pominięcie godności, która pojmowana jest jako przyrodzone, w swej istocie niezależne od kultury, źródło praw”. Rzeczywiście, preambuła TUE nie wymienia godności wśród podstawowych wartości – czyni to dopiero art. 2, ale jedynie w kontekście wartości uznanych „przez Państwa Członkowskie”, a nie obiektywnej podstawy dla wartości i praw człowieka. Skoro jednak prawa człowieka nie posiadają obiektywnej podstawy, ciężko oczekiwać obiektywnie poznawalnych praw.

Warto podkreślić, iż dostrzeżona przez M. Piechowiaka zmiana w podejściu do roli godności, nie oznacza natychmiastowej zmiany w rozumieniu praw człowieka. W większości przypadków prawo unijne chroni te same prawa, które zawsze chroniły prawa człowieka. Problem w tym, iż jeśli UE przestaje rozumieć, dlaczego je chroni, otwarta zostaje droga do ich radykalnego przekształcenia w przyszłości. Kazus prawa do małżeństwa ukazuje realność tego ryzyka.

Jan Paweł II w swojej znanej diagnozie upadku systemu komunistycznego przedstawionej w encyklice *Centesimus annus* pisał o tym, że błąd komunizmu miał charakter antropologiczny; opierał się błędną koncepcję człowieka, nie odpowiadającą jego rzeczywistej kondycji. Przykład napięć wokół praw człowieka w Europie ukazuje, iż problem antropologiczny, a precyzyjniej kwestia zmagania o oparcie polityki na adekwatnej antropologii, nie przestały nam towarzyszyć również w wolnym świecie.

Pytania

1. Scharakteryzuj specyfikę systemu ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy.
2. Na czym polega szczególny charakter praw człowieka w ramach systemu prawa?
3. Na przykładzie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka wyjaśnij relację między koncepcją człowieka a prawami człowieka.
4. Na czym polega zmiana w rozumieniu małżeństwa i rodziny dokonana w Karcie Praw Podstawowych UE?
5. Z czego wynikają prawa człowieka w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a z czego w Preambule Traktatu o Unii Europejskiej? Dlaczego sposób ugruntowania praw człowieka ma istotne znaczenie dla rozumienia tych praw?

Zalecana literatura

Gierycz M., Grosfeld J. (red.), *Zmagania początku tysiąclecia*, Warszawa 2012, cz. II i IV.
Mazurkiewicz P., *Aksjologia polskiej polityki zagranicznej w sferze praw człowieka*, [w:] A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar (red.), *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*, Warszawa 2007.
Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999.

³⁴ M. Piechowiak, *Karta Praw Podstawowych a tradycyjne wartości*, [w:] M. Gierycz, J. Grosfeld (red.), *Zmagania początku tysiąclecia*, Łośgraf, Warszawa 2012, s. 202-203.

Bibliografia

- Engeli I., Greek-Pedersen Ch., Larsen L. T., *Theoretical Perspectives on Morality Issues*, [w:] I. Engeli, Ch. Greek-Pedersen, L. T. Larsen, (red.), *Morality Politics in Western Europe. Parties, Agendas and Policy Choices*, Palgrave Macmillan, New York 2012.
- Davidson A., *The Immutable Law of Mankind. The Struggle for Universal Human Rights*, Springer, Heidelberg, New York, London 2012.
- Florczak A., *Ewolucja ochrony praw człowieka w systemie prawa wspólnotowego*, [w:] A. Florczak (red.), *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, WAiP, Warszawa 2009.
- Gierycz M., *EU Axiological Credo and Morality Policy Tensions*, „Studia Philosophiae Christianae” 2015 nr 2.
- Himmelfarb G., *Jeden naród, dwie kultury*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony*, WUWr, Wrocław 2010.
- Juros H., *Problem wartości w preambule Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, [w:] K. Karbowska, A. Wnukowska, *Ustrojowo-polityczny wymiar Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, WSH im. A. Gieysztora, Pułtusk 2004.
- Knill Ch., *The study of morality policy: analytical implications from a public policy perspective*, „Journal of European Public Policy”, 20 marca 2013 roku.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303 z 14 grudnia 2007 roku.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzana w Rzymie 4 listopada 1950 roku ze zmianami wprowadzonymi przez Protokół nr 11, który wszedł w życie 1 listopada 1998 roku.*
- Koba L., Zydel R., *Dzieje, charakter i treść praw człowieka*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Krąpiec M. A., *Człowiek i polityka*, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, Lublin 2007.
- Lobkowicz N., *Czas kryzysu, czas przełomu*, Znak, Kraków 1994.
- Mazurkiewicz P., *Europeizacja Europy*, Instytut Politologii UKSW, Warszawa 2001.
- Menza-Drozd M., *Opinia EKES w sprawie Roli polityki rodzinnej w procesie przemian demograficznych* (maj 2011), <<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/658843.html>> (dostęp: 20.09.2014).
- Money Ch. Z., *The Public Clash of Private Values*, [w:] Ch. Z. Money (red.), *The Public Clash of Private Values. The Politics of Morality Policy*, Chatman House Publishers, New York-London 2001.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Znak, Kraków 2011.
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka*, KUL, Lublin 1999.
- Piechowiak M., *Karta Praw Podstawowych a tradycyjne wartości*, [w:] M. Gierycz, J.

- Grosfeld (red.), *Zmagania początku tysiąclecia*, Łośgraf, Warszawa 2012.
- Ratzinger J., *Europa Benedykta w kryzysie kultur*, Jedność, Kielce 2005.
- Stawrowski Z., *Wokół idei wspólnoty*, OMP, Kraków 2012, s. 37.
- Sykuna S., *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, [w:] M. Balcerzak, S. Sykuna (red.), *Leksykon ochrony praw człowieka*, C.H.Beck, Warszawa 2010.
- Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna. Prawo*, Londyn 1984.
- Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303 z 14 grudnia 2007 roku.

Michał Gierycz – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Katedrze Teorii i Filozofii Polityki Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, gdzie kieruje Zakładem Kulturowych Podstaw Polityki; stypendysta m.in. Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (2009), CEEPUS (2013). Zainteresowania badawcze: aksjologia i antropologia polityki, relacje religii i polityki, integracja europejska. Ostatnio opublikował m.in.: *Religia i polityka. Zarys problematyki*, Warszawa 2014 (red. wraz z P. Burgońskim).

Europa w relacjach międzynarodowych

Europa w kryzysie – perspektywa stosunków międzynarodowych

Europa znajduje się w kryzysie nieustannym. Odkąd samookreśliła się lub została z zewnątrz zdefiniowana jako cywilizacyjno-kulturowa całość, Europa wciąż stawia czoła różnego rodzaju kryzysom. Można by rzec, że kryzys jest jej drugim imieniem, czymś, co jest wpisane w kod genetyczny starego kontynentu. Czy to się komuś podoba czy nie, to chrześcijaństwo jako religia, ale w tym przypadku, przede wszystkim jako pewien oryginalny sposób myślenia o człowieku i jego roli w życiu społecznym, jego powinnościach wobec innych, ukształtowało Europę po okresie chaosu i dekonstrukcji ładu opartego na zasadzie *Pax Romana*. W miejsce siły integracyjnej i cywilizującej otoczenie międzynarodowe pojawiła się idea *Civitas Christiana* – ponadetnicznej jedności chrześcijan zamieszkujących ów w sumie niewielki terytorialnie przylądek Azji. Jednak od samego początku idea ta była w praktyce torpedowana z uwagi na różnice interesów politycznych poszczególnych władców europejskich. Miała ona charakter bardziej defensywny – jako swoiste wezwanie do obrony granic przed zagrożeniem zewnętrznym, gdy uświadamiano sobie, iż sprzeczności interesów na europejskim „podwórku” są niczym w zderzeniu z niszczycielską siłą, którą stanowili najpierw Arabowie, a później Tatarzy i Turcy. *Civitas Christiana* jawiła się jako antynomia bardzo ofensywnej w tamtym okresie *ummy* – wspólnoty ludów islamskich, której po swoim spektakularnym wtargnięciu na tereny Azji Mniejszej przewodził sułtan turecki, deklasyfikując swych arabskich współwyznawców. Niemniej i wewnątrz chrześcijańskiej wspólnoty europejskiej doszło do dwóch poważnych kryzysów, których skutki odczuwamy do dziś. Wielka Schizma z 1054 roku miała zarówno wymiar teologiczny, jak i polityczny. W praktyce wyznaczyła ona początek trwałego rozrodu między dwoma „płucami” średniowiecznej Europy. Do dziś podział na Europę Zachodnią i Wschodnią widoczny jest w wielu wymiarach życia społecznego, a za niespełna 40 lat obchodzić będziemy millenium tej fatalnej z perspektywy integralności Europy decyzji. Kilkadziesiąt lat po upadku Konstantynopola (1453) – swoistej forpoczty cywilizacji europejskiej wystawionej na coraz większe zagrożenie ze Wschodu, Europę wstrząsa kolejny kryzys. Zapoczątkowuje go Reformacja w początkach XVI wieku. Zwieńczeniem procesu dzielenia się elit, a w konsekwencji całych społeczeństw łacińskiej Europy – wspomnianej *Civitas Christiana* jest najbardziej krwawa i dalekosiężna w swych negatywnych konsekwencjach Wojna Trzydziestoletnia (1618-1648). Być może wielu wydawało się wówczas, że po tak spektakularnym przesileniu politycznym, ekonomicznym, teologicznym i społeczno-kulturowym, możliwe jest zbudowanie Europy na całkowicie nowych, w domyśle – lepszych, zasadach. Projektując nowy ład w Europie, oparty na zasadzie suwerennych i równych państw, utrzymujących ze sobą stosunki regulowane przez świeckie prawo międzynarodowe, relegowano ze sfery publicznej religię jako czynnik rzekomo służący dezintegracji w warunkach pluralizmu konfesyjnego w Europie. Wydawać się mogło, że Europa uporała się z wielkim i niszczycielskim kryzysem, jakim były nieustające i wyniszczające Stary Kontynent konflikty zbrojne. Traktat Westfalski (1648) miał wyznaczać początek nowej ery w stosunkach między władcami i narodami, które

dopiero poprzez przyjęcie zasady suwerenności państwowej, mogły stać się prawdziwie międzynarodowe. *Ius gentium* zostało zastąpione przez *ius inter gentes*. Przesunięcie owego akcentu z „w” na „między” było *de facto* jedynie stwierdzeniem długiego procesu rozpadu *Civitas Christiana*, która miała być zastąpiona dobrowolnym związkiem suwerennych państw, kooperujących ze sobą na podstawie świeckich zasad. W tym czasie Europa (zachodnia) podbija świat, zakłada kolonie w najodleglejszych częściach naszego globu. Odpierając frontalny atak muzułmanów na serce Europy zapoczątkowany zdobyciem Konstantynopola, Jan III Sobieski jedynie zabezpiecza Zachód, który dzięki tzw. odkryciom geograficznym bogaci się w tempie dotychczas niespotykanym. Renesans pozwala zapomnieć o strasznej i nieodległej przeszłości, rehabilitując przeszłość starożytną, tę sprzed upadku Rzymu i Konstantynopola. Przeszłość filozofów, myślicieli, artystów – starannie „wypraną” z kontekstu ówczesnych wojen i krwawych masakr. Europa zdaje się być uwolniona od wielkich wstrząsów cywilizacyjnych i kulturowych, od spektakularnych wojen obejmujących swym zasięgiem cały stary kontynent. Tymczasem pod koniec XVIII wieku wybucha Rewolucja Francuska, która wyraca do góry nogami nie tylko polityczny porządek w Europie, ale przede wszystkim prowadzi do gwałtownej dekonstrukcji ładu aksjologicznego. Towarzysząca mu gwałtowna industrializacja i urbanizacja są źródłem kolejnej kryzysowej fali, na którą Europa próbuje odpowiedzieć poprzez trzy wielkie ideologie: konserwatyzm, liberalizm i socjalizm¹. Europa pogrąża się w kolejnym wielkim kryzysie. Po rewolucji, dochodzi do spektakularnego podboju Europy przez Napoleona, który nie wie, jak bardzo zaimponował stylem swojego przywództwa pewnemu malarzowi urodzonemu w austriackim Braunau am Inn, który zapragnął pod koniec lat 30. XX wieku powtórzyć jego „integracyjne” dzieło. Skutkiem tego było przeniesienie w połowie XX wieku punktu ciężkości w stosunkach międzynarodowych z Europy do Stanów Zjednoczonych Ameryki, które umiejętnie zdyskontowały wewnątrz europejskie spory. Europa z II wojny światowej wychodzi pokaleczona i osłabiona, jej zachodnia część staje się przez jakiś czas *de facto* protektorem Stanów Zjednoczonych, które pomagają jej dźwignąć się gospodarczo po zniszczeniach wojennych. Europa Wschodnia zostaje oddana we władanie Moskwie, bo przywódcy USA i Wielkiej Brytanii zgodnie orzekli, że istnienie Europy Środkowej nie tylko nie jest nikomu potrzebne, ale nie daje się jej wpisać w dualistyczny, do pewnego stopnia manichejski podział ówczesnego świata. Oddanie Europy Środkowej (Polski, Czechosłowacji i Węgier) we władanie Związku Radzieckiego było dla niektórych (niewielu!) obserwatorów stosunków międzynarodowych zapowiedzią rychłego końca czegoś, co dla większości jawiło się jako ostateczne, trwałe rozwiązanie geopolityczne. Żelazna kurtyna jednak dość szybko „przerdzewiała”, a wydarzenia z lat 1956, 1968, 1970 i 1981 miały w tym swój niebagatelny udział.

Rok 1989 jawił się z początku jako cud. Mówiono o nim *Annus Mirabilis*, gdyż wielu politologom i ekspertom ds. stosunków międzynarodowych nie mieściło się w głowie, że tak dużo ważnych i rozstrzygających o losach świata wydarzeń, może skumulować się w okresie zaledwie kilku miesięcy. Ów isticie hollywoodzki *happy end* zaowocował pojawieniem się myślenia w kategoriach „końca historii”, ostatecznego tryumfu liberalnej demokracji i zasady demokratycznego pokoju². Po upadku żelaznej kurtyny w Europie postępowały procesy (re)integracji, liberalizacji w zakresie handlu, usług, przepływu kapitału, ale przede

¹ K. Wielecki, *Kryzys i socjologia*, Warszawa 2012, s. 70.

² F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996.

wszystkim osób, co dla wielu mieszkańców Europy Środkowo-Wschodniej po okresie kilkudziesięciu lat izolacji było doświadczeniem szczególnym, budującym i pozwalającym myśleć z optymizmem o przeszłości. Ową sielankę integracji i rozwoju burzyły wydarzenia, jakie miały miejsce na Bałkanach. Paradoksalnie, gdy w Maastricht podpisywano „Traktat o Unii Europejskiej”, rozpadowi Jugosławii towarzyszyły krwawe konflikty, w których życie straciło kilkaset tysięcy Europejczyków. I choć znany szwajcarski historyk Urs Altermatt już wówczas ostrzegał, że tragiczny los obleganego przez kilkadziesiąt miesięcy Sarajewa wcale nie jest reminiscencją dziewiętnastowiecznej plemiennej nienawiści, lecz ostrzeżeniem dla Europy XXI wieku i zapowiedzią przyszłych konfliktów, prawie nikt nie dawał temu wiary³. Konflikty związane z rozpadem Jugosławii i destabilizacją obszaru postradzieckiego, niepokojami w Rumunii i Bułgarii stały się jedynie odległym i mało wyraźnym tłem dla czasu prosperity i neoliberalnego optymizmu.

Nie trwał on jednak zbyt długo. Zamachy na World Trade Center w Nowym Jorku (2001) uświadomiły wielu Europejczykom, że Atlantyk nie jest wcale tak szeroki jak się wydawało, a ataki terrorystyczne, do których coraz częściej dochodziło także w Europie były jedynie potwierdzeniem tego, że z perspektywy fundamentalistów islamskich stanowimy wciąż tę samą, wrogą cywilizację. Sześć lat później, w 2007 roku w Europie pojawiły się pierwsze symptomy poważnego i trwającego do dziś kryzysu finansowego i gospodarczego. Z kolei w 2015 roku Europa stanęła przed wyzwaniem, które eufemistycznie nazwano w mediach kryzysem migracyjnym, gdy tymczasem staliśmy się świadkami niespotykanej w swej skali od czasów przełomu antyku i średniowiecza wędrówki ludów na tereny cywilizacji europejskiej. W ciągu ostatnich kilku lat słowo „kryzys” weszło do kanonu najczęściej używanych słów w europejskiej debacie publicznej i politycznej, obok „tożsamości”, „integracji”, „demokracji” czy „praw człowieka”. Co więcej, jest to pojęcie często łączone z wyżej wymienionymi.

Kryzys w Europie ma różne wymiary, poczynając od kryzysu w obszarze aksjologii, przez kryzys demograficzny, gospodarczy, po kryzys o charakterze politycznym, zwłaszcza w wymiarze relacji międzynarodowych. Poświęćmy nieco uwagi temu ostatniemu.

Kryzys polityczny wydaje się być przede wszystkim kryzysem solidarności, kryzysem wzajemnego zaufania pomiędzy państwami i narodami, wreszcie kryzysem tożsamości europejskiej. Odsłania on istotne różnice interesów występujące między dużymi i małymi państwami, między państwami bardziej zamożnymi i mniej zamożnymi, lepiej i gorzej rozwiniętymi, między Północą i Południem (jeśli mówimy o połączeniu kryzysu politycznego z ekonomicznym) oraz między Zachodem i Wschodem (jeśli brać pod uwagę wspomniany wcześniej kryzys migracyjny). Na stare i ugruntowane w społecznej wyobraźni linie podziału, nakładają się nowe, wynikające z procesów i wydarzeń do tej pory nie spotykanych lub mających dotąd marginalne znaczenie. I choć nadal popularna w Europie wydaje się konsumpcjonistyczna narracja pt. „jem, więc jestem”, coraz silniej artykułowane są rozliczne lęki. Europa po raz kolejny od czasów zimnej wojny, a zwłaszcza lat 50. i 60. XX wieku, przeżywa strach i obawy związane z przetrwaniem w świecie konkurujących ze sobą cywilizacji.

Stosunki międzynarodowe w Europie w połowie drugiej dekady XXI wieku bynajmniej nie dają podstaw do optymizmu. Należy wskazać na kilka istotnych procesów, które pozwalają sformułować taką tezę.

³ U. Altermatt, *Sarajewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Kraków 1998.

Po pierwsze, **kryzys finansowy w Grecji** okazuje się mieć swoje konsekwencje nie tylko w stosunku do Greków, którzy coraz silniej protestują przeciwko polityce zaciskaniu pasa i przejmowaniu kontroli nad państwem przez instytucje międzynarodowe. W skali *makro* ma on poważne konsekwencje dla kondycji euro jako jednego z filarów europejskiego projektu integracyjnego⁴. Zaufanie do tej waluty zostało poważnie nadwerężone, a państwa członkowskie strefy euro coraz głośniej artykułują swoją niezgodę na ratowanie Grecji za wszelką cenę. Wreszcie tenże kryzys ujawnił realną siłę Niemiec jako nie tylko największej gospodarki europejskiej, ale także jako politycznego decydenta, który w pewnych okolicznościach gotów jest reprezentować całą Unię Europejską nawet jeśli część państw członkowskich daje do zrozumienia, że nie zgadza się na to. Dla części komentatorów hegemoniczna pozycja Niemiec w Unii Europejskiej, a zwłaszcza w stosunku do państw Europy Środkowo-Wschodniej (także tych spoza UE) nie jest niczym zaskakującym. Znow aktualne staje się pytanie nieco przejawiające ważny geopolityczny dylemat – czy Niemcy będą europejskie, czy raczej Europa stanie się niemiecka? Bez cienia wątpliwości można jednak postawić tezę, że potęga Niemiec na przestrzeni ostatnich 25 lat wzrosła, a ów wzrost ma dwa wymiary – absolutny i relatywny. Ów pierwszy odnosi się do realnej siły niemieckiej gospodarki oraz do extraordinaryjnych relacji z Federacją Rosyjską, w drugim zaś wymiarze – Niemcy wydają się być silne słabością pozostałych członków Unii Europejskiej, i to nie tylko państw, które niezbyt ładnie zaklasyfikowano do tzw. grupy PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania) z racji ich poważnych problemów gospodarczych, ale także kluczowych graczy na arenie europejskiej, takich jak Francja czy Wielka Brytania (przy czym pamiętać należy, że słabość obu państw ma różne źródła i objawy). O ile jeszcze kilka lat temu kluczowe decyzje w UE uzgadniane były w pierwszym rzędzie w gronie największych państw UE (Włochy, Hiszpania, Francja, Niemcy, Wielka Brytania, czasem także Polska), a grunt pod te negocjacje przygotowywany był poprzez nieformalne rozmowy na linii Berlin-Paryż, to obecnie jest to praktyka coraz rzadziej spotykana. Tym samym przestaje działać skomplikowany, lecz do niedawna efektywny mechanizm uzgadniania interesów narodowych kluczowych graczy europejskich – instytucja, której wypracowanie i odpowiednie „wyregulowanie” zajęło dziesięciolecia. Dotychczas interes europejski był swoistą konsensualną wypadkową różnych interesów narodowych. Obecnie jeden ośrodek polityczny rości sobie pretensje do definiowania interesu europejskiego zgodnie ze swoim doświadczeniem i praktyką polityczną bycia *de facto* jądrem procesu integracji. W tej perspektywie interesy narodowe mogą być realizowane o ile nie stają w sprzeczności z „interese europejskim”. Jest to dość istotna zmiana myślenia o procesie integracji europejskiej, zapewne brzemienne w swych skutkach.

Po drugie, dla Europy nie jest bez znaczenia fakt, że w ostatnich latach mieliśmy do czynienia ze **słabnącym zainteresowaniem Stanów Zjednoczonych** sprawami Europy oraz jej bezpośredniego sąsiedztwa, przy jednoczesnym **wzroście znaczenia politycznego Federacji Rosyjskiej**, która coraz bardziej stanowczo upomina się już nie tylko o swoje rzekome prawa do bycia hegemonem w Europie Środkowo-Wschodniej, a ostatnio także i na terenach Bliskiego Wschodu, ale nie ukrywa, że bardzo zależy jej na realizacji projektu euroazjatyckiej integracji gospodarczej i politycznej, która staje w ewidentnej

⁴ T. Sporek, *Globalne konsekwencje kryzysu finansowego w Grecji*, „Studia Europejskie” 2013 nr 3, s. 57-86.

kontrze do integracji euroatlantyckiej. Idea jednego bloku gospodarczo-politycznego od Władystoku do Lizbony jeszcze kilka lat temu uznawana była powszechnie w Europie jako niegroźny przejaw megalomanii rosyjskiej⁵. Obecnie jesteśmy w Europie świadkami rewizji tego poglądu. Pamiętać należy przy tym, że główną siłą Rosji nie jest ani jej potencjał ideologiczny (choć na Zachodzie nostalgia za komunistycznym rajem ma się wciąż nieźle), ani nawet gospodarczy (którego wątpliwość obnażył krach na rynku ropy naftowej z przełomu 2014 i 2015 roku). Jej siłą jest przede wszystkim słabość Stanów Zjednoczonych, które przez ostatnie dwie dekady prowadziły nieudolną politykę na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej. Wiele wskazuje na to, że w najbliższej przyszłości wzrastać będą wpływy Rosji, a maleć Stanów Zjednoczonych, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Póki co, między oboma państwami trwa próba sił na dwóch ważnych frontach wojennych – na Ukrainie i w Syrii. Europa, niestety została w obu przypadkach zepchnięta do roli obserwatora.

Po trzecie, obydwa wskazane powyżej procesy służą **marginalizacji roli Europy Środkowo-Wschodniej w polityce europejskiej**. Zwłaszcza w 2015 roku mieliśmy i nadal mamy do czynienia z coraz częstszymi przejawami stygmatyzującej narracji względem państw i narodów wspomnianego regionu. Wpisuje się ona i stanowi logiczną kontynuację zachodniej, oświeceniowej tradycji orientalizującego dyskursu stworzonego głównie przez francuskich i niemieckich myślicieli, którego celem było wykreowanie mitu niecywilizowanego, barbarzyńskiego i nacechowanego chaosem Wschodu po to, by uwiarygodnić cywilizacyjną przewagę Zachodu. Zgodnie z tą stygmatyzującą narracją, świetnie zdiagnozowaną i opisaną przez E. Saida w książce pt. *Orientalism* (1978) oraz Larry'ego Wolfa w książce pt. *Inventing Eastern Europe: The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment* (1994), „Zachód do konsolidacji własnego optymistycznego wizerunku jako ucieleśnienia oświeceniowych ideałów postępu ‘potrzebował’ słabiej rozwiniętego, niecywilizowanego, zacofanego i niedojrzałego Innego, którego musiał odpowiednio przedstawić i nazwać, a więc wyposażyć w przypisaną mu przez siebie tożsamość”⁶. Ten rodzaj ideologicznej narracji bynajmniej nie był typowy wyłącznie dla dyskursu politycznego. Niestety bardzo głęboko wniknął on w przestrzeń naukowej refleksji, zwłaszcza historycznej, socjologicznej, politologicznej, antropologicznej czy literaturoznawczej⁷. Wreszcie stał się on, wraz z całym zestawem negatywnych stereotypów i uprzedzeń, częścią kultury popularnej, mającej jeszcze większą siłę oddziaływania. Tym samym Związek Radziecki jako niekwestionowany hegemon Europy Wschodniej zyskiwał niejako zewnętrzną (zachodnią) legitymizację swego panowania, albowiem w mocno upraszczających zachodnich wyobrażeniach Wschodu (*Orientu*), Moskwa stanowiła jedyne realne centrum polityczne zdolne do zapanowania nad rzekomym chaosem, nieustannymi waśniami etnicznymi czy innymi antagonizmami występującymi między etnosami Europy Wschodniej. Ubolewał nad tym zresztą Milan Kundera uważany za jednego na największych

⁵ P. Eberhardt, *Koncepcje geopolityczne Aleksandra Dugina*, „Przegląd Geograficzny” 2010 nr 2, s. 221-240.

⁶ D. Skórczewski, *Polska skolonizowana, Polska zorientalizowana. Teoria postkolonialna wobec „innej Europy”*, „Porównania” 2009 nr 6, s. 96.

⁷ Pisz o tym w swoich książkach i artykułach m.in. Will Kymlicka obnażając tym samym stereotypy i przesady rozpowszechnione w naukach społecznych na temat Europy Środkowo-Wschodniej. Zob. np. W. Kymlicka, *Nation-building and minority rights: comparing West and East*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2000 nr 2, s. 183-212.

propagatorów idei Europy Środkowej, pisząc że prawdziwą tragedią Europy Środkowej nie jest Rosja czy Związek Radziecki, ale jest nią Europa Zachodnia, dla której fakt, iż Polacy, Czesi i Węgrzy potrafili przeciwstawić się niedemokratycznym reżimom w imię wartości charakterystycznych dla kultury Zachodu, był zupełnie obojętny. Największym problemem, zdaniem Kundery, było to, że Zachód nie zauważył nawet „zniknięcia” swojej integralnej części, jaką jest Europa Środkowa⁸. Ów stygmatyzujący dyskurs objawił się z całą mocą w trakcie dyskusji nad problemem kilkuset tysięcy imigrantów, którzy przybyli w 2015 roku głównie do Niemiec i Austrii.

Po czwarte, w 2015 roku Europa stanęła wobec wyzwania jakim jest **potężna, kilkuset tysięcy fala imigracji**, już dziś określana w kategoriach wielkiej wędrówki ludów. Faktem jest, że jest to wydarzenie bez precedensu w nowożytnej historii Europy. Ostatnio z czymś podobnym mieliśmy do czynienia na przełomie starożytności i średniowiecza!⁹ Późniejsze przemieszczenia ludności miały głównie charakter wewnętrzny i spowodowane były różnymi wojnami. Tym razem mamy do czynienia z pojawieniem się w Europie rzeszy ludzi spoza europejskiego kręgu kulturowego, reprezentujących inny typ kultury, wyznających w większości islam. Ludzi, którzy niekoniecznie zamierzają przyjmować wartości europejskie. Tę wielką migrację widzieć należy w perspektywie dwóch poważnych konsekwencji dla Europy. Po pierwsze, ujawnia ona bezradność europejskich społeczeństw oraz ich elit politycznych wobec tego wydarzenia. Nie jest bowiem łatwo znaleźć szybkie rozwiązanie dla takiego problemu. Część komentatorów uważa nawet, że sensowne rozwiązanie nie jest w ogóle możliwe, gdyż mamy do czynienia z prawdziwym najazdem, nie zaś spontaniczną imigracją w poszukiwaniu lepszego życia. Nie rozstrzygając, kto ma w tym względzie rację, warto uświadomić sobie ogrom tego wyzwania. Po drugie, narastająca fala imigracji do państw UE, zwłaszcza do Austrii, Niemiec, Szwecji spowodowała powstanie poważnych napięć pomiędzy państwami starej i nowej Unii. Większość elit politycznych oraz społeczeństw krajów Europy Środkowo-Wschodniej reprezentuje pogląd, że obecna fala migracyjna ma charakter cywilizacyjnego najazdu, przed którym należy się bronić, służąc jednocześnie pomocą tym, którzy uciekają przed wojną i bezpośrednim zagrożeniem życia. Innymi słowy, postuluje się oddzielenie uchodźców od ekonomicznych imigrantów. Tych pierwszych należy przyjąć bezwzględnie, drugich – według potrzeby. Tej optyki, przynajmniej na początku kryzysu, nie podzielały elity państw zachodnich, zwłaszcza Niemiec i Austrii. Polityka szeroko otwartych drzwi oraz publicznie ogłaszane oferty pomocy, z czasem stały się w swych konsekwencjach poważnym ciężarem dla ich państw, przynosząc dodatkowo głębokie podziały społeczne między zwolennikami przyjmowania imigrantów a przeciwnikami tej polityki. Chcąc „podzielić się odpowiedzialnością” za skutki ewidentnego kryzysu migracyjnego, Niemcy zainicjowały na forum Unii Europejskiej „dyskusję” na temat „relokowania” imigrantów przybyłych głównie do Niemiec i chcących tam pozostać. Stanowcze „nie” dla takiej polityki ze strony elit politycznych kilku państw Europy Środkowej rozsiedziło niemieckich polityków do tego stopnia, że przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz w wywiadzie dla telewizji ZDF zagroził niepokornym państwom Europy Środkowej...

⁸ M. Kundera, *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej*, „Zeszyty Literackie” 1984 nr 5 s. 20.

⁹ M. Mączyńska, *Światło z popiołów. Wędrówki ludów w Europie w IV i V wieku*, Warszawa 2013.

użyciem siły (!) w sytuacji, gdyby te nie chciały przyjąć z Niemiec i innych państw Europy Zachodniej pewnych „kwot” uchodźców i imigrantów¹⁰. To zdanie przepełniło, jak się wydaje, czarę goryczy, i uświadomiło części elit politycznych Europy Środkowej, że imperialne oblicze Niemiec wcale nie należy do zamierzchłej przeszłości. Z drugiej jednak strony, wielu niemieckich polityków w coraz większym stopniu publicznie solidaryzuje się zwłaszcza z przywódcą Węgier, który zadeklarował, że poważnie traktuje zobowiązania traktatowe (unijne) dotyczące ochrony zewnętrznych granic Wspólnoty. W efekcie mamy do czynienia w Europie z gorącą dyskusją między zwolennikami przyjmowania coraz większej rzeszy imigrantów i przeciwnikami takiej polityki, wskazującymi na jej niebezpieczne konsekwencje nie tylko w sferze ekonomicznej, ale przede wszystkim w sferze społeczno-kulturowej. Niewiele wskazuje na to, by dało się ten spór rozstrzygnąć.

Po piąte, w Europie od upadku żelaznej kurtyny mamy do czynienia z **procesem renacjonalizacji** (Europa Środkowo-Wschodnia) i **renacjonalizacji połączonej z coraz silniejszymi odśrodkowymi ruchami regionalnymi** (Europa Zachodnia). W ciągu niespełna trzech dekad na politycznej mapie Europy pojawiło się co najmniej szesnaście nowych państw (jeśli nie liczyć państw kaukaskich powstałych po rozpadzie ZSRR). To oznacza, że o 1/3 zwiększyła się liczba podmiotów politycznych uczestniczących w kreowaniu Europy jako projektu politycznego i kulturowego (Europa nie jest bowiem pojęciem geograficznym!). Ze wszystkimi tego konsekwencjami. Ponadto należy wspomnieć coraz silniejsze ruchy separatystyczne w Europie Zachodniej. Proces dezintegracji państw narodowych w tej części Europy został uruchomiony i dziś nie pytamy już „czy” rozpadną się takie państwa jak Hiszpania, Belgia, Wielka Brytania, Włochy, ale raczej zadajemy pytanie „kiedy” to nastąpi. Coś, co część politologów i historyków określa mianem „remediawializacji” Europy na naszych oczach nabiera realnych kształtów. Państwa narodowe są współcześnie rozszarpywane z dwóch stron – z zewnątrz poprzez procesy globalizacji, i od wewnątrz – poprzez liczne separatyzmy regionalne i narodowe. Zjawisko to dość skrupulatnie i nadzwyczaj sugestywnie opisał swego czasu amerykański politolog Benjamin Barber w swojej książce pt. *Dżihad kontra McŚwiat*¹¹. Nigdzie indziej, jak w Europie opisane przez niego procesy nie są tak wyraziste i silne. Europa jest w związku z tym w kryzysie, w kryzysie są jej państwa narodowe, stanowiące póki co filary Wspólnoty? Co stanie się, gdy zaczną się one rozpadać lub gdy zaczną z niech wychodzić? (obydwa procesy nastąpią zapewne równolegle). Coraz częściej w dyskusjach politycznych pojawiają się takie pojęcia jak Brexit czy Grexit (interesujące, że w obydwu przypadkach motywy opuszczenia Unii są pozornie skrajnie odmienne, zaś realnie takie same).

Po szóste, Unia Europejska niemal od samego początku budowana była w oparciu o **koncepcję „pokojowego mocarstwa”**. „Ochroniarzem” Wspólnoty miały być Stany Zjednoczone. Ich potęga militarna stanowiła swoisty parasol bezpieczeństwa dla Europy Zachodniej jako „potęgi normatywnej”¹². W tym czasie społeczeństwa Wspólnoty mogły skoncentrować się na budowaniu dobrobytu ekonomicznego i społecznego. Nieformalnie

¹⁰ *Przewodniczący Parlamentu Europejskiego grozi użyciem siły*, <<http://www.wprost.pl/ar/520694/Przewodniczacy-Parlamentu-Europejskiego-grozi-uzyciem-sily/>> (dostęp: 27.10.2015).

¹¹ B. Barber, *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa 1997.

¹² A. Skolimowska, *Uwarunkowania kryzysu tożsamości Unii Europejskiej w zakresie polityki zewnętrznej*, „Przegląd Europejski” 2014 nr 3, s. 55-73.

uzgodniono, że USA w polityce światowej reprezentować będą *hard power* (czynnik militarny), zaś Europie przypadnie w udziale realizacja oświeceniowego i po troszę romantycznego projektu *soft power* czyli oddziaływania na inne państwa poprzez kulturę, oświatę, pomoc rozwojową itd. I tenże układ byłby zapewne bardzo efektywny, gdyby nie to, że **(a)** w Europie po 1989 roku nastąpił wzrost nastrojów antyamerykańskich, **(b)** w Stanach Zjednoczonych za kadencji Billa Clintona i Baracka Obamy w coraz mniejszym zakresie interesowano się Europą, zajmując się bardziej regionem Pacyfiku i Bliskiego Wschodu, **(c)** Federacja Rosyjska jednoznacznie zdefiniowała swój interes geopolityczny, jakim jest powstanie w przyszłości wspólnoty politycznej „od Władywostoku do Lizbony”. Należy przy tym zaznaczyć, że projekt ten, *de facto* kwestionujący ideę wspólnoty euroatlantyckiej, nie spotkał się z jednoznacznym odrzuceniem. A to z perspektywy dalekosiężnych celów Kremla, wielki sukces, który rosyjska armia przypieczętowała poprzez interwencję militarną w Syrii, ukazując tym samym nieporadność USA w rozwiązywaniu konfliktów zbrojnych w tym regionie. Stany Zjednoczone i część elit europejskich starają się ratować wspólnotę euroatlantycką używając do tego projektu, jakim jest TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership, Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji). Niewiele jednak wskazuje na to, by projekt ten przyniósł rozwiązanie najważniejszych problemów, przed jakimi staje obecnie bezbronna w sensie militarnym, ale także aksjologicznym Europa.

Po siódme, potęga europejskiej gospodarki mierzonej wartością wyprodukowanych towarów i usług, udziałem w globalnym imporcie i eksporcie musi budzić respekt. W każdej z tych kategorii Unia Europejska pozostaje światowym liderem wyprzedzając znacząco zarówno Stany Zjednoczone, Chiny, jak i wszystkie pozostałe mocarstwa gospodarcze. Trudno jednak nie zauważyć, że równocześnie Europa przegrywa w kategorii dynamiki wzrostu gospodarczego i – w szczególności – poziomu zatrudnienia. Analiza danych w rozbiciu na poszczególne kraje członkowskie pozwala dostrzec narastającą nierównomierność udziału poszczególnych państw (społeczeństw) w europejskim dobrobycie. Tu dotykamy kolejnej kwestii – **kryzysu gospodarczego**. Niwelowanie różnic w zamożności pomiędzy różnymi regionami Europy i względnie równomierny przyrost dobrobytu stanowiły nie tylko jedno z kół napędowych europejskiej gospodarki, ale także fundament jej społecznej legitymizacji. Tymczasem, jak pokazują statystyki, w ostatniej dekadzie proces ten został przerwany. Obok coraz zamożniejszych Austrii, Niemiec czy Szwecji istnieje równie liczna grupa krajów, których produkt krajowy brutto praktycznie nie zmienił się od dziesięciolecia (wspominane już PIIGS). Obraz nierównego rozwoju komplikuje dodatkowo fakt, że towarzyszący temu wzrost bezrobocia obejmuje także wiele innych państw Unii – *de facto* w perspektywie ostatniego dziesięciolecia wzrosło ono w większości państw Wspólnoty¹³.

Trudno oprzeć się pokusie stwierdzenia, że problemy te mają związek nie tylko z niesprawnością państw wynikającą z braku odpowiedzialności elit politycznych zadłużających ponad miarę swoje państwa i przyczyniających się tym do załamania ich rozwoju. Można powiedzieć, że sytuacja gospodarcza Europy jest również pochodną splotu

¹³ Pakiet narzędzi służących wyjściu z impasu, w którym znalazł się kontynent zawiera się w strategii „Europa 2020”, najogólniej rzecz biorąc są to działania na rzecz pogłębiania jednolitego rynku, intensyfikacja inwestycji w rozwój, skuteczna polityka zewnętrzna.

omówionych powyżej negatywnych procesów. Bo przecież problemy Grecji (i nie tylko) są w dużej mierze skutkiem błędów w architekturze wspólnej waluty. Następnie, wycofanie Stanów Zjednoczonych przy jednoczesnym wzroście znaczenia Federacji Rosyjskiej, ma swoje konsekwencje ekonomiczne, których głównym beneficjentem stają się Niemcy. Korzystają one także gospodarczo na rozszerzeniu Wspólnoty o kraje Grupy Wyszehradzkiej, jak dotąd – za wyjątkiem Węgier w ostatnich latach – w ograniczonym zakresie podejmujące suwerenną politykę gospodarczą. To wzmacnia hegemonię ekonomiczną Niemiec, które równocześnie z trudem radzą sobie w wynikającej stąd w sposób naturalny roli lidera politycznego w UE. Dalej, kwestia imigracji zarobkowej traktowanej przez lata jako droga na skróty, także swoista proteza przemysłanej polityki ludnościowej, która swą kulminację znajduje w obecnym kryzysie migracyjnym. Ekonomiczna efektywność importu rąk do pracy spoza Europy była już wielokrotnie podważana, zaś koszty społeczne nieintegracji wydają się być coraz większe, zarówno dla „starych” jak i „nowych” Europejczyków. Problemy gospodarcze Europy mają zatem niezwykle złożone źródła, które sytuują się w dużym stopniu poza ramami wyznaczanymi przez wskaźniki makroekonomiczne i wymagają, wypracowanej wspólnie przez kraje członkowskie odpowiedzi wykraczającej poza ramy kolejnej strategii gospodarczej.

Pytania

1. Wskaż na rolę chrześcijaństwa w kształtowaniu tożsamości europejskiej.
2. Opisz cechy westfalskiego ładu międzynarodowego.
3. Wskaż na cechy charakterystyczne relacji międzynarodowych w Europie po zakończeniu zimnej wojny.
4. Scharakteryzuj skutki kryzysu migracyjnego dla jedności europejskiej.

Zalecana literatura

Rudowski A., Zenderowski R., *Integracja europejska. Geneza – funkcjonowanie – perspektywy. Skrypt*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2002.

Skolimowska A., *Uwarunkowania kryzysu tożsamości Unii Europejskiej w zakresie polityki zewnętrznej*, „Przegląd Europejski” 2014 nr 3, s. 55-73.

Wielecki K., *Kryzys i socjologia*, Warszawa 2012.

Wnuk-Lipiński E., *Świat międzyepoki: globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków 2004.

Bibliografia

Altermatt U., *Sarajewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Kraków 1998.

Barber B., *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa 1997.

Eberhardt P., *Koncepcje geopolityczne Aleksandra Dugina*, „Przegląd Geograficzny” 2010 nr 2, s. 221-240.

Fukuyama F., *Koniec historii*, Poznań 1996.

Kundera M., *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej*, „Zeszyty Literackie” 1984 nr 5.

Kymlicka W., *Nation-building and minority rights: comparing West and East*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2000 nr 2, s. 183-212.

Mączyńska M., *Światło z popiołów. Wędrowniki ludów w Europie w IV i V wieku*, Warszawa 2013.

Skórczewski D., *Polska skolonizowana, Polska zorientalizowana. Teoria postkolonialna wobec „innej Europy”*, „Porównania” 2009 nr 6.

Skolimowska A., *Uwarunkowania kryzysu tożsamości Unii Europejskiej w zakresie polityki zewnętrznej*, „Przegląd Europejski” 2014 nr 3, s. 55-73.

Sporek T., *Globalne konsekwencje kryzysu finansowego w Grecji*, „Studia Europejskie” 2013 nr 3, s. 57-86.

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego grozi użyciem siły, <<http://www.wprost.pl/ar/520694/Przewodniczaczy-Parlamentu-Europejskiego-grozi-uzyciem-sily/>> (dostęp: 27.10.2015).

Wielecki K., *Kryzys i socjologia*, Warszawa 2012.

Andrzej Rudowski – doktor nauk humanistycznych, politolog, adiunkt w Katedrze Instytucji i Zachowań Politycznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. W latach 1999-2002 sekretarz, następnie współpracownik Studium Generale Europa w Warszawie. Główne obszary zainteresowań: edukacja i kształcenie obywatelskie, problematyka jakości demokracji, systemy polityczne i partie polityczne. W latach 2002-2003 uczestnik międzynarodowego projektu badawczego *Kirche und Erziehung in Europa* realizowanego przez Uniwersytet w Eichstaett.

Radosław Zenderowski – politolog i socjolog, prof. zw. w Instytucie Politologii UKSW, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych i Studiów Europejskich. Autor monografii i artykułów naukowych z zakresu stosunków międzynarodowych, studiów europejskich, socjologii etniczności i pogranicza. Główne zagadnienia badawcze: reetniczacja, renacjonalizacja oraz procesy dezintegracyjne w Europie, polityki etniczne i konflikty etniczne w Europie Środkowo-Wschodniej, rola religii w konfliktach etnicznych, tożsamość narodowa w zglobalizowanym świecie.

Procesy dezintegracyjne w Europie

Wstęp

Przeglądając różne strony internetowe poświęcone historii kontynentu europejskiego, często można trafić na animacje pokazujące, jak się zmieniała mapa polityczna na starym kontynencie, jak państwa powstawały, potem dzieliły się, upadały i odradzały się. Czytając podręczniki historii, znajdujemy karty z opisem rozpadu: Imperium Rzymskiego, upadkiem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) czy Jugosławii. W Europie mieliśmy także do czynienia z procesami jednoczenia państw narodowych np.: Niemiec, Włoch. Dzisiaj swego rodzaju procesem integracyjnym jest Unia Europejska. Procesy integracyjne i dezintegracyjne są wpisane w losy Europy i świata. By móc zrozumieć, na jakim etapie znajdują się one w Europie, należy zidentyfikować mechanizmy towarzyszące obu procesom. Poniższa krótka analiza procesów dezintegracyjnych zachodzących w Europie ma być próbą wskazania najważniejszych ich uwarunkowań i w żaden sposób nie rości sobie pretensji do wyczerpania tematu.

We wstępie warto przyjrzeć się projektom integracyjnym i zrozumieć mechanizmy ich powstawania. Niewątpliwie za procesami integracyjnymi stoją ideologie. To jest jeden z najsilniejszych czynników integrujących. Takim przykładem integracji w imię politycznej ideologii był ZSRR. Także projektowi Unii Europejskiej (UE) przyświecał określony cel, który jednak był zbudowany na zupełnie odmiennym fundamencie ideologicznym i aksjologicznym. Nie mniej ważnym czynnikiem integracyjnym były zawsze obawy, że w przeciwnym razie dojdzie do niekontrolowanej dezintegracji. W ten sposób powstała Jugosławia, czy widniejąca jeszcze na mapach Europy, podzielona wewnętrznie Belgia. Oba przypadki są dobrym przykładem patowej sytuacji, w której każde rozwiązanie będzie złe. Jugosławia rozpadła się w wyniku krwawej wojny domowej. Belgia próbuje zachować jedność do dzisiaj. Z tego schematu wyłamała się historia powstania i rozpadu Czechosłowacji, która po aksamitnej rewolucji w 1989 roku zakończyła swoją historię „aksamitnym rozводом” w 1993 roku.

Ważnym elementem integracyjnym była też polityka podboju. W ten sposób powstawały imperia kolonialne. Dzisiaj ten instrument polityki zagranicznej zastąpiony został próbami zachowania wpływów politycznych czy ekonomicznych w danym regionie. Ciekawym doświadczeniem historycznym była Rzeczpospolita Obojga Narodów, szczególnie na tle polityki podboju i przymusowej asymilacji prowadzonej przez państwo moskiewskie. W przypadku Polski Jagiellonów, przy całej świadomości różnicy miejsca i czasu, możemy mówić o prekursorskich działaniach wykorzystujących siłę normatywną zamiast militarnej agresji. Integracja dokonywana przez polskich władców polegała nie na podboju, ale na oferowaniu udziału w rządzeniu wspólnym państwem¹.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku procesów dezintegracyjnych, jak i integracyjnych czasami możemy zaobserwować wpływ czynników zewnętrznych, świadome działania państw trzecich zainteresowanych konkretnym biegiem wydarzeń.

¹ Bardzo ciekawą publikacją opisującą procesy dezintegracyjne w historii jest praca P. Żurawskiego vel Grajewskiego, *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu unii*, Kraków 2012.

Dezintegracja komunistycznych federacji po 1989 roku

Ustrój komunistyczny w państwach za żelaznej kurtyny i przede wszystkim towarzysząca tym rządów dyktatura powodowała, że o wielu problemach nie można było dyskutować. Narzucone przez rewolucję komunistyczną reguły gry powodowały, że ZSRR było państwem wieloetnicznym, w którym tożsamość narodowa i aspiracje poszczególnych narodów były podporządkowane oficjalnej ideologii państwa sowieckiego oraz tworzeniu nowego człowieka sowieckiego. Ponadto rządzący w Moskwie komuniści kwestie narodowościowe używali jako jeden z instrumentów do sprawowania władzy. W ZSRR jednym z ważniejszych składowych polityki wewnętrznej była polityka etniczna polegająca na skłócaniu różnych mniejszości między sobą i odgrywaniu roli arbitra w tych konfliktach. Służyła temu polityka kreślenia granic między republikami związkowymi tak, by tworzyć różnego rodzaju ogniska konfliktów. Podobnie wyglądała polityka w republikach związkowych o mieszanej strukturze narodowościowej. To nie przypadek, że jedynym miejscem w ZSRR, gdzie mniejszość polska miała prawo do polskich szkół, do wydania polskojęzycznych gazet była Litewska Socjalistyczna Republika Radziecka, LSRR (wg spisu z 1959 roku w LSRR mieszkało 230 tys. Polaków, 8,5 proc. ludności). Dzięki temu można było utrzymać relacje polsko-litewskie w stałym napięciu. W innych częściach Związku Sowieckiego Polacy nie mogli korzystać z tych przywilejów. Choć liczbowo więcej zadeklarowanych Polaków mieszkało na sowieckiej Białorusi (538,9 tys., co stanowiło w 6,7 proc. ludności wg spisu z 1959 r.) czy Ukrainie (363 tys., 0,9 proc.)².

Przez wiele lat ta mieszanina dyktatury komunistycznej i umiejętnego zarządzania napięciami narodowościowymi, przynosiła zakładany skutek. Ale to właśnie zachwianie tych relacji, osłabienie nacisku ideologicznego spowodowało, że dążenia narodowościowe stały się w drugiej połowie lat 80. XX wieku czymś dominującym w sowieckich republikach i nadającym ton wewnętrznym dyskusjom. W ocenie znawców problematyki sowieckiej, to właśnie nierozwiązanie problemów narodowościowych wraz z kryzysem ideologicznym i kryzysem gospodarczym doprowadziło do rozpadu ZSRR³. Należy podkreślić, że dezintegracja Związku Sowieckiego dokonała się bez żadnego udziału sił zewnętrznych, a jedynie w wyniku procesów zachodzących wewnątrz państwa. Prezydent ZSRR do końca 1991 roku był popierany przez przywódców państw zachodnich, którzy obawiali się, że procesowi kształtowania się niepodległych państw będzie towarzyszył chaos, mogący stać się źródłem nowych napięć międzynarodowych. W rezultacie tych procesów **8 grudnia 1991 roku został podpisany akt rozwiązujący ZSRR i sankcjonujący powstanie 15 nowych niepodległych państw: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Estonii, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Litwy, Łotwy, Mołdawii, Rosji, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy i Uzbekistanu.**

Powstanie niepodległych państw na gruzach ZSRR nie zakończyło procesów dezintegracyjnych. Wyznaczone za czasów sowieckich granice często rozdzielały w sposób sztuczny zwarte skupiska narodowościowe (Osetia Północna była w granicach Federacji

² P. Eberhatdt, *Między Rosją a Niemcami. Przemiany narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej w XX w.*, Warszawa 1996, s. 56, 182 i 191.

³ W. Marciniak, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2001, s. 45.

Rosyjskiej, Osetia Południowa w Gruzji, w granicach Azerbejdżanu pozostawiona była ormiańska enklawa - Górny Karabach). Do Mołdawii za czasów sowieckich dołączono pas ziem na lewym brzegu Dniepru zamieszkały w 39 proc. przez Mołdawian, w 28 proc. przez Ukraińców i w 24 proc. przez Rosjan, tworząc Naddniestrze⁴, które na początku lat 90. XX wieku zbuntowało się wobec władz w Kiszyniowie i do dziś funkcjonuje jako parapaństwo, nieuznawane przez społeczność międzynarodową.

Szczególnie w ostatnich latach rządzący na Kremlu przywódcy rosyjscy potrafili wykorzystywać te zamrożone konflikty, by destabilizować poszczególne regiony i państwa (wojna z Gruzją w 2008 roku, aneksja Krymu i rebelia na wschodzie Ukrainy, ostatnie deklaracje władz Naddniestrza, by przyłączyć się do Federacji Rosyjskiej).

Inne procesy towarzyszyły rozpadowi Jugosławii. Przed transformacją polityczną zapoczątkowaną polskimi wyborami w czerwcu 1989 roku, Jugosławia była socjalistycznym państwem federalnym zbudowanym z: Republiki Macedońskiej, Słoweńskiej, Chorwackiej, Czarnogórskiej, Bośni i Hercegowiny i Republiki Serbskiej. W ramach tej ostatniej istniały dwa okręgi autonomiczne: Wojwodina, zamieszkała przez liczną mniejszość węgierską i Kosowo, zamieszkałe przez mniejszości albańską. Josip Broz Tito, długoletni przywódca Jugosławii, utrzymywał jedność państwa, ale po jego śmierci w 1980 roku zaczęły powoli ujawniać się animozje na tle narodowościowym i rósł opór poszczególnych republik jugosłowiańskich wobec Serbów, którzy opanowali większość najważniejszych stanowisk w partii, rządzie i wojsku. Sygnał do rozpadu federacji dali Słoweńcy i Chorwaci, organizując w czerwcu 1991 roku referendum i ogłaszając niepodległość, co spowodowało interwencję armii jugosłowiańskiej oraz starcia zbrojne z słoweńskimi oddziałami obrony terytorialnej⁵. O wiele krwawsze starcia społeczność międzynarodowa obserwowała między armią jugosłowiańską a Chorwatami z symbolicznymi obrazami oblężenia Dubrownika i Vukowaru. Te wydarzenia spotkały się z protestami społeczności międzynarodowej, a Rada Bezpieczeństwa ONZ rezolucją nr 713 (1991) potępiła działania władz jugosłowiańskich i nałożyła pierwsze sankcje, przede wszystkim embargo na dostawy broni dla Belgradu⁶.

W listopadzie 1991 roku niepodległość ogłosiła Macedonia, szybko uznana przez Bułgarię z nadzieją na strategiczną współpracę w regionie i wzmocnienie w ten sposób międzynarodowej pozycji Sofii. Najpoważniejsze konsekwencje przyniosło ogłoszenie niepodległości przez Bośnię i Hercegowinę po przeprowadzonym w lutym 1992 roku referendum w tej sprawie. Referendum zbojkotowane przez zamieszkujących republikę Serbów zostało poparte przez Bośniaków i Chorwatów. Ogłoszenie niepodległości przez Sarajewo stało się bezpośrednią przyczyną wybuchu wojny domowej i całej serii niewyobrażalnych zbrodni wojennych, za które odpowiadały wszystkie strony konfliktu. Dopiero interwencja międzynarodowa spowodowała zawieszenie broni i wymusiła rozpoczęcie negocjacji pokojowych zakończonych podpisaniem **porozumienia w Dayton**

⁴ Tamże, s. 173.

⁵ A. Orzelska, *Polityka zagraniczna Polski wobec wybranych kwestii spornych w stosunkach transatlantyckich (1989 -2004)*, Warszawa 2011, s. 203.

⁶ *UN Security Council Resolution 713 (1991) of 25 September 1991*, <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/713\(1991\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/713(1991))> (dostęp: 12.09.2015).

w grudniu 1995 roku⁷. W wyniku procesów dezintegracyjnych nowa Federacyjna Republika Jugosławii składała się już tylko z Serbii i Czarnogóry, który to twór okazał się nietrwały. **W 2002 roku zgodzono się na przekształcenie tego państwa w konfederację Serbii i Czarnogóry**⁸. Ostatecznie w czerwcu 2006 roku, po wcześniej przeprowadzonym referendum, Czarnogórcy zdecydowali się na proklamowanie niepodległości. W ten sposób zakończyła się historia Jugosławii. Dla Serbii nie był to koniec procesów dezintegracyjnych. Kolejnym obszarem, gdzie kwestionowano zwierzchnictwo Belgradu, to Kosowo zamieszkałe przez liczną mniejszość albańską. Albańczycy już w 1996 roku zaczęli formować oddziały Armii Wyzwolenia Kosowa i przeprowadzać akcje zbrojne przeciwko instytucjom serbskim oraz serbskiej ludności cywilnej, co spowodowało na mieszkańców albańskich represje ze strony serbskiej policji i wojskowych oddziałów interwencyjnych. Ta spirala przemocy spowodowała, że dochodziło do wielu aktów barbarzyństwa i przypadków masowych mordów na ludności cywilnej dokonywanych przez obie walczące strony. W tej sytuacji społeczność międzynarodowa zdecydowała się na interwencję zbrojną. Siły lotnicze państw NATO między marcem a czerwcem 1999 roku przeprowadziły serię nalotów na serbskie instalacje wojskowe, ale część bomb trafiła także w obiekty cywilne. **Operacja Allied Force zmusiła władze serbskie do wycofania się z Kosowa i wyrażenie zgody na objęcie przez społeczność międzynarodową protektoratu nad zbuntowaną prowincją.** Część badaczy stosunków międzynarodowych krytycznie wypowiada się do dziś o interwencji wojsk NATO i określa ją mianem agresji na suwerenne państwo. W literaturze polskiej takie oceny formułował przede wszystkim Marek Waldenberg, który w działaniach państw zachodnich widział przede wszystkim próby osłabienia pozycji międzynarodowej Serbii, państwa nie godzącego się z objęciem przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską strefy wpływów nad państwami Bałkanów Zachodnich⁹. Konsekwencją takiej polityki wspólnoty międzynarodowej było jednostronne ogłoszenie przez parlament Kosowa niepodległości w 2008 roku, uznanej przez ponad 100 państw na świecie. Z powodu oporu strony rosyjskiej, Kosowo nie zostało przyjęte do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Spośród państw Unii Europejskiej niepodległości Kosowa nie uznała: Hiszpania, Słowacja, Rumunia, Grecja i Cypr, czyli państwa obawiające się, że za przykładem kosowskich Albańczyków mogą pójść zamieszkujące te państwa mniejszości narodowe lub regionalne (mniejszość węgierska na Słowacji i w Rumuni, Katalończycy czy Baskowie w Hiszpanii, Turcy na Cyprze).

M. Waldenberg, analizując proces rozpadu Jugosławii, wskazał na inny element odróżniający ten proces od podobnego towarzyszącemu dezintegracji ZSRR. W jego ocenie duży wpływ na dynamikę procesów politycznych na terytorium państw tworzących federację jugosłowiańską miała aktywna działalność państw trzecich zainteresowanych takim rozwojem wydarzeń.

Współcześnie następuję proces dezintegracji Ukrainy. Jest on o tyle interesującym przypadkiem, że w pełni i od samego początku inspirowany przez stronę trzecią - politykę

⁷ M. Cox, *International history Since 1989*, [w:] J. Baylis, S. Smioth(red.), *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Nowy Jork 2001, s. 131 i n.

⁸ J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii i Czarnogóry*, Warszawa 2005, s. 13.

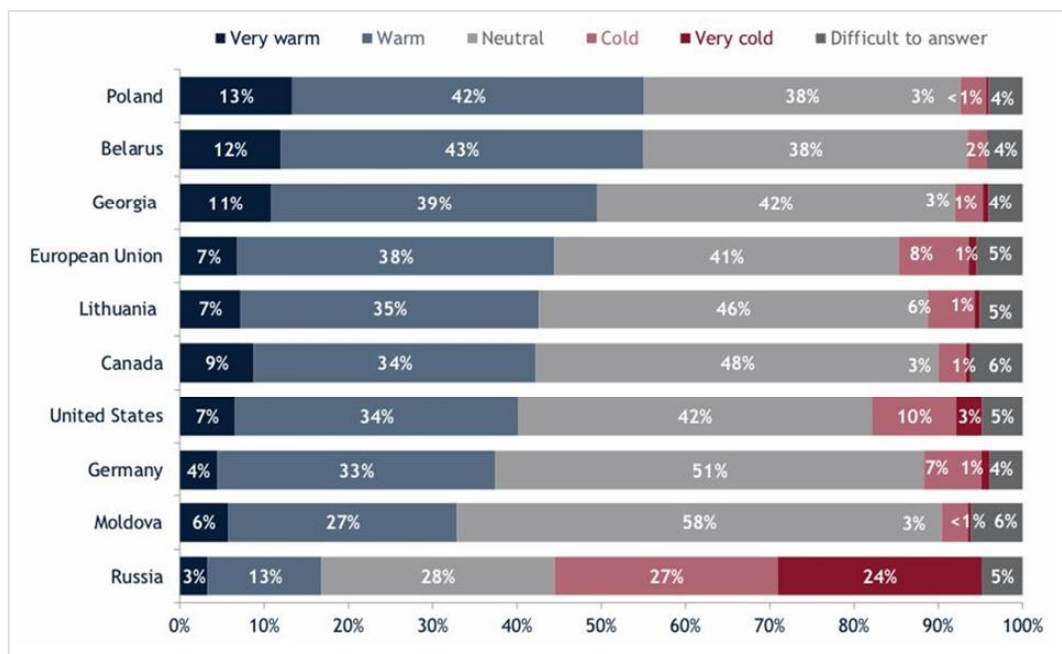
⁹ M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii, jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005, s. 319 i nn.

Federacji Rosyjskiej. Na przykładzie wydarzeń na Ukrainie możemy prześledzić różne etapy konfliktu: od jego wywołania po jego zarządzanie. Proces dezintegracyjny towarzyszący tym działaniom ma charakter wtórny i nie jest głównym celem działań strony inicjującej.

Kryzys rozpoczął się od masowych protestów Ukraińców pod koniec 2013 roku na wieść, że ówczesny prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz odrzucił umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Jego kulminacją były krwawe starcia demonstrantów z siłami porządkowymi w lutym 2014 roku, podczas których śmierć poniosło ponad stu cywilów. Punktem przełomowym była ucieczka prezydenta W. Janukowycza do Rosji, która otworzyła nowy rozdział kryzysu politycznego na Ukrainie. Po tym wydarzeniu uaktywniły się bowiem środowiska żądające najpierw oderwania Półwyspu Krymskiego od terytorium Ukrainy, a później podnoszące argument autonomii dla wschodnich regionów tego państwa. Nieoficjalnie Federacja Rosyjska wsparła militarnie lokalne oddziały walczące z ukraińskimi siłami porządkowymi na Krymie, wysyłając tam swoje jednostki bez odznaczeń na mundurach, co przesądziło o zwycięstwie separatystów. Symbolicznym aktem wieńczącym ten etap działań dezintegracyjnych było uroczyste podpisanie 21 marca 2014 roku na Kremlu przez prezydenta Władimira Putina aktu o przyłączeniu Krymu do Federacji Rosyjskiej¹⁰. W chwili obecnej mamy sytuację, w której część terytorium suwerennego państwa (Ukrainy) została inkorporowana do innego (Federacji Rosyjskiej) drogą jednostronnego aktu, bez zgody a nawet mimo protestów społeczności międzynarodowej. Dodatkowo Federacja Rosyjska inspirowała powstanie separatystycznych ośrodków władzy we wschodnich regionach Ukrainy: w Donbasie i Ługańsku, a dzisiaj dyplomatycznie wspiera przedstawicieli zbuntowanych republik na arenie międzynarodowej, forsując ich udział w rozmowach pokojowych (porozumienia mińskie). W tej sytuacji zasadnym jest stawianie pytań o intencję Kremla: dlaczego rządzący Rosją decydują się na takie działania, które ściągnęły na nich krytykę opinii międzynarodowej, zamroziły relacje z UE i USA, a nawet doprowadziły do wprowadzenia sankcji politycznych i ekonomicznych na Federację Rosyjską? W przypadku polityki zagranicznej prowadzonej przez Federację Rosyjską, trudno mówić o jakichkolwiek przypadkowych działaniach. Moskwa musiała mieć wyjątkowy powód i żywotny interes, by tak ryzykowne kroki podejmować. Tym powodem był lęk rosyjskich elit politycznych, że w przypadku sukcesu projektu europeizacji Ukrainy podstawowe założenia utrzymujące spokój wewnętrzny w Rosji zostaną zachwiane. Stabilność wewnętrzna w Rosji oparta jest bowiem na przekonaniu, że poziom życia Rosjan jest wyższy niż obywateli pozostałych państwach postsowieckich, a Federacja Rosyjska jest państwem respektowanym na arenie międzynarodowej, z którym inni gracze liczą się. Niebezpieczeństwo sąsiedowania w przyszłości z demokratyczną i dobrze zarządzaną Ukrainą, będącą w bliskich relacjach z Unią Europejską, było zbyt duże, by nie zareagować. Należy zauważyć, że wywołany konflikt, aneksja części ukraińskiego terytorium i stale utrzymywane napięcie w wschodnich regionach państwa spowodowało, że dotychczas bardzo dobre relacje zwykłych obywateli między Ukraińcami i Rosjanami zostały zaprzepaszczone. Z ukraińskiego punktu widzenia z najbardziej lubianego narodu dzisiaj w stosunku do Rosji, ponad 50 proc. respondentów określa swój stosunek jako „chłodny” i „bardzo chłodny” (por. rys. nr 1).

¹⁰ P. Bajda, *Specyfika normatywna polityki zewnętrznej Unii Europejskiej w obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego*, [w:] A. Skolimowska (red.), *Normatywna potęga Unii Europejskiej w obliczu umiędzynarodowionych konfliktów wewnętrznych*, Warszawa 2015, s. 148.

Rys. 1. Badania opinii publicznej na Ukrainie (sierpień 2015)
Pytanie: Jak oceniasz swój stosunek do każdego z następujących państw:



Źródło: kresy24.pl i belsat.eu.

Niewątpliwie celem Federacji Rosyjskiej było nie tylko oderwanie Krymu, ale także w planie optymalnym dezintegracja wschodnich oraz południowych regionów Ukrainy (tzw. koncepcja Noworosji), jednak brak spektakularnych sukcesów na wschodzie spowodował, że tylko część terenów regionu donieckiego i ługańskiego jest pod kontrolą separatystów. W konsekwencji dotychczasowych działań mamy na mapie Europy kolejny zamrożony konflikt i niestabilny region¹¹.

Procesy dezintegracyjne w państwach Europy Zachodniej

Należy pamiętać, że procesy dezintegracyjne nie są wyłączną domeną obszaru postkomunistycznego. Także w Europie Zachodniej słyszymy o lokalnych buntach wobec centrum i o planach wybicia się na niepodległość poszczególnych prowincji państw narodowych. Przez lata obserwowaliśmy konflikt o status Irlandii Północnej, będącej częścią Wielkiej Brytanii czy Kraju Basków w Hiszpanii. W obu przypadkach walczący o niepodległość nie stronili od działań terrorystycznych, wywołując popłoch wśród mieszkańców miast hiszpańskich czy brytyjskich. W najbardziej krwawym konflikcie irlandzko-brytyjskim tylko w 1975 roku śmierć poniosło 245 osób, z czego 215 to cywile¹². Konflikt baskijsko-hiszpański był mniej krwawy. W najgorszym 1980 roku z rąk terrorystów

¹¹ Tamże, s. 153 i n.

¹² H. Jackson, A. McHardy, *The Two Irelands: The problem of the double minority*, Londyn 1995, s. 14.

z ETA zginęło 100 osób, a plagą były porwania dla okupu. W latach 1960-2001 śmierć z rąk organizacji terrorystycznej kraju Basków poniosło ponad 800 osób¹³.

Te dwa najbardziej krwawe konflikty udało się zażegnać i doprowadzić do sytuacji, że dziś spór między nimi toczy się na poziomie politycznym. To polityczny sposób walki o niezależność okazał się o wiele skuteczniejszym, niż akty terrorystyczne. Dlatego w ostatnich latach częściej słyszymy o konsekwentnych dążeniach Szkotów i Katalończyków usamodzielnienia od Londynu i Madrytu. Procesy przez nich zainicjowane są obecnie o wiele bardziej zaawansowane w porównaniu do spraw baskijskich czy też północno irlandzkich. Warto zauważyć, że w przypadku Szkotów i Katalończyków nie mówimy o grupach dyskryminowanych, prześladowanych, czy wynaradawianych. Źródłem ich dążeń niepodległościowych było poczucie bycia wykorzystywanym ekonomicznie przez centrum i coraz powszechniej podzielany pogląd, że niepodległość będzie się im opłacać. Ponadto w obu opisywanych przypadkach mamy do czynienia z nową lokalną elitą polityczną świadomą swojej siły. Przewodniczący regionalnego parlamentu Katalonii Artur Mas powiedział swego czasu: „Katalonia i Szkocja mają wystarczająco dużo osobowości, by pójść własną drogą”¹⁴. Katalończycy dążą od kilku lat do przeprowadzenia referendum niepodległościowego, co spędza sen z oczu rządzącym w Madrycie. O zmianach nastrojów świadczą wyniki spisów i badań opinii społecznej. Tylko między 2009 a 2014 rokiem procent osób uznających się wyłącznie za Katalończyków wzrósł z 20 proc. do 31 proc., a w październiku 2014 roku prawie połowa mieszkańców Katalonii opowiadała się za niepodległością¹⁵. Ważnym wydarzeniem były wybory do lokalnego autonomicznego parlamentu Katalonii (27 września 2015 roku), które dały zwycięstwo ugrupowaniom opowiadającym się za niepodległością prowincji, zdobyli łącznie 74 z 135 mandatów, a na ich listy głos oddało 47,8 proc. wyborców¹⁶.

Referendum niepodległościowe już zostało przeprowadzone w Szkocji we wrześniu 2014 roku po dwuletniej kampanii. Za pozostaniem w Wielkiej Brytanii opowiedziało się 55 proc. głosujących, za niepodległością 44 proc., ale należy podkreślić, że w niektórych okręgach frekwencja wyniosła ponad 90 proc., a za niepodległością opowiedzieli się mieszkańcy największych szkockich miast: Glasgow, Dundee, Edynburga¹⁷. Przegrana w referendum nie oznaczała osłabienia Szkockiej Partii Narodowej działającej na rzecz niepodległości. Szkoci uznali, że partię tę należy wesprzeć, by miała siłę kontrolować Londyn, który obiecał Szkotom szeroką autonomię za pozostanie w granicach Zjednoczonego Królestwa. Tuż po referendum do Szkockiej Partii Narodowej zapisało się kilkadziesiąt tysięcy ludzi, co miało swoje odzwierciedlenie w wynikach wyborów parlamentarnych do brytyjskiego parlamentu, które zostały

¹³ J. M. Beck, *Territory and Terror. Conflicting Nationalisms in the Basque Country*, Nowy Jork 2005, s. 178.

¹⁴ P. Geoghegan, *The People's Referendum. Why Scotland Will Never Be the Same Again*, Edinburgh 2015, s. 145 (ebook).

¹⁵ Tamże, s. 153.

¹⁶ *Catalonia vote: Separatists claim pro-independence mandate*, <<http://www.bbc.com/news/world-europe-34377351>> (dostęp: 28.09.2015).

¹⁷ *Oficjalne wyniki referendum w Szkocji: kraj pozostaje w Wielkiej Brytanii* <<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/oficjalne-wyniki-referendum-w-szkocji-kraj-pozostaje-w-wielkiej-brytanii/klr8q>> (dostęp: 26.09.2015).

przeprowadzone w maju 2015 roku. Dzięki specyficznej brytyjskiej ordynacji wyborczej (jednomandatowe okręgi wyborcze, a mandat zdobywa kandydat z największą liczbą głosów), kandydaci Szkockiej Partii Narodowej wygrali prawie w każdym z okręgów w regionie zdobywając 56 mandatów, o 50 więcej niż w poprzednich wyborach. W ten sposób obsadzili ponad 8 proc. miejsc w brytyjskim parlamencie zdobywając w skali kraju poparcie 4,7 proc. wyborców¹⁸.

Widać wyraźnie, że także w państwach Europy Zachodniej zachodzą procesy dezintegracyjne, choć w tych przypadkach mamy do czynienia z procesami politycznymi i wewnętrznymi bez prób wspierania tych procesów przez państwa trzecie. Jeśli już możemy dostrzec zaangażowanie innych państw na sytuację wewnętrzną w Wielkiej Brytanii czy Hiszpanii to raczej głosy na rzecz utrzymania status quo, by nie pogłębiać europejskiego kryzysu.

Czy grozi nam dezintegracja Unii Europejskiej?

Powyższe pytanie jest chyba najczęściej stawianym pytaniem w ostatnich dniach. Od kilku lat można odnieść wrażenie, że Unia Europejska przechodzi od kryzysu do kryzysu. Wydawało się, że lekiem na słabości unijne będzie traktat lizboński, w którym wielu polityków i ekspertów upatrywało szansę na zbudowanie dobrze działającej instytucji międzynarodowej. Jednak kryzys finansowy oraz groźba rozpadu strefy euro, a dzisiaj kryzys z uchodźcami i pytanie o przyszłość strefy Schengen każą na nowo postawić pytanie o przyszłość Unii Europejskiej. Oczywiście, gdyby UE była pogrążona tylko w kryzysie finansowym czy związanym z uchodźcami, to jeszcze nie byłby to powód do większego zmartwienia. Trzeba jednak zgodzić się z Janem Zielonką, że to tylko rezultaty szerszego problemu, kryzysu UE dotyczącego jej spójności, wyobraźni i zaufania¹⁹. Kryzys spójności jest dość łatwy do wytłumaczenia, gdyż mimo tylu lat istnienia Wspólnoty Europejskiej, nie udało się wyrównać poziomu gospodarczego nie tylko między nowymi środkowoeuropejskimi członkami UE, ale także między europejskim południem a centrum. Kryzys wyobraźni polega na tym, że instytucje EU walczą ze skutkami nie z przyczynami owych problemów. Wydaje się, że najczęstszymi działaniami naprawczymi są próby wprowadzania technicznych regulacji i wydawania zbieranych w pośpiechu środków finansowych. Dzisiejszej Europie brakuje szerszej intelektualnej wizji, odwagi odejścia od wyłącznie technokratycznego spojrzenia na otaczającą nas rzeczywistość. To jest związane z kryzysem zaufania między członkami UE. Cierpimy dzisiaj bowiem na deficyt europejskiej solidarności, wygrywają partykularne interesy dużych państw członkowskich, które poprzez europejskie instytucje potrafią siłą wymuszać ważne dla nich decyzje i podporządkowywać sobie słabszych²⁰. Owe odchodzenie od korzeni Wspólnoty Europejskiej powoduje, że UE przestała być tak atrakcyjnym projektem, jak w momencie, gdy do niej przystępowaliśmy. Ponadto nie ma w dniu dzisiejszym tej umiejętności pozytywnego normatywnego oddziaływania na swoje najbliższe otoczenie. Unii Europejskiej nie udało się np. ustabilizować sytuacji wewnętrznej w państwach Afryki Północnej po fali rewolucyjnych przemian, tak samo nie

¹⁸ *Results*, <<http://www.bbc.com/news/election/2015/results>> (dostęp: 26.09.2015).

¹⁹ J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, Warszawa 2014, s. 27 i nn.

²⁰ Tamże, s. 30-32.

była wystarczająco skuteczna w zażegnaniu konfliktu na Ukrainie. Niestety, jeśli UE nie uda się powrócić do roli potęgi normatywnej potrafiącej miękką siłą oddziaływać na swoich członków i na najbliższe otoczenie, kryzysy ją szarpiące mogą być źródłem dalszych procesów destabilizacyjnych w Europie.

Pytania

1. Wymień trzy mechanizmy integrujące państwa i narody na przestrzeni wieków.
2. Wymień trzy główne czynniki, które doprowadziły do rozpadu ZSRR.
3. W którym roku podpisano porozumienie w Dayton kończące krwawą wojnę domową w Bośni i Hercegowinie?
4. Wymień minimum trzy państwa Unii Europejskiej, które do dziś nie uznały niepodległości Kosowa.
5. Kiedy zostało przeprowadzone referendum niepodległościowe w Szkocji i jaki był jego wynik?

Zalecana literatura

Cichocki M. A., *Problem politycznej jedności w Europie*, Warszawa 2012.

Grosse T. G., *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012.

Magierowski M., *Zmęczona. Rzecz o kryzysie Europy Zachodniej*, Kraków 2013.

Marciniak W., *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2001.

Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej?*, Warszawa 2014.

Żurawski vel Grajewski P., *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu unii*, Kraków 2012.

Bibliografia

Bajda P., *Specyfika normatywna polityki zewnętrznej Unii Europejskiej w obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego*, [w:] A. Skolimowska (red.), *Normatywna potęga Unii Europejskiej w obliczu umiędzynarodowionych konfliktów wewnętrznych*, Warszawa 2015.

Beck J.M., *Territory and Terror. Conflicting Nationalisms in the Basque Country*, Nowy Jork 2005.

Cox M., *International history Since 1989*, [w:] J. Baylis, S. Smioth (red.), *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Nowy Jork 2001.

Eberhatdt P., *Miedzy Rosją a Niemcami. Przemiany narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej w XX w.*, Warszawa 1996.

Geoghegan P., *The People's Referendum. Why Scotland Will Never Be the Same Again*, Edinburgh 2015.

Jackson H., McHardy A., *The Two Irelands: The problem of the double minority*, Londyn 1995.

Marciniak W., *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2001.

Orzelska A., *Polityka zagraniczna Polski wobec wybranych kwestii spornych w stosunkach transatlantyckich (1989 -2004)*, Warszawa 2011.

Waldenberg M., *Rozbicie Jugosławii, jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005.

Wojnicki J., *System konstytucyjny Serbii i Czarnogóry*, Warszawa 2005.

Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej?*, Warszawa 2014.

Żurawski vel Grajewski P., *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu unii*, Kraków 2012.

Piotr Bajda – doktor nauk humanistycznych, specjalizacja stosunki międzynarodowe, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Zainteresowania badawcze: stosunki międzynarodowe, mniejszości narodowe i etniczne, Europa Środkowa, elity i przywództwo polityczne. W latach 2000-2004 II sekretarz ambasady RP i wicedyrektor Instytutu Polskiego w Bratysławie, w latach 2005-2008 w Ośrodku Studiów Wschodnich, od 2013 roku przedstawiciel Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego w Polsce. Autor m. in. następujących pozycji: *Elity polityczne na Słowacji. Kręta droga do nowoczesnego państwa* (Warszawa 2011), *Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2012 – czerwiec 2013* (Warszawa 2013), współautor: *Polityka etniczna Słowacji* (Warszawa 2015), autor rozdziałów w licznych publikacjach zbiorowych. Kontakt: Instytut Politologii UKSW, Wóycickiego 1/3 bud. 23, 01-938 Warszawa, mail: p.bajda@uksw.edu.pl; pbajda@o2.pl.

Polska w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Wstęp

Rzeczpospolita Polska, jako suwerenny podmiot stosunków międzynarodowych, włącza się aktywnie w działalność wielu instytucji międzynarodowych. Od 2004 roku - wraz z członkostwem w Unii Europejskiej (UE) - uzyskała jeszcze jedną możliwość realizowania polskiej racji stanu tym razem w warunkach integrującej się Europy, a dokładniej w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Powstała bowiem możliwość uczestnictwa we wspólnym rozwiązywaniu kwestii politycznych na forum instytucji UE, a także pojawiły się nowe narzędzia realizacji polskiej polityki zagranicznej takie, jak inicjatywy polityczne (Europejska Polityka Sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie) czy narzędzia gospodarcze (umowy handlowe).

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) realizowana jest w międzyrządowej logice integracji. Oznacza to, że proces decyzyjny ma tutaj zupełnie inny charakter, niż w przypadku współpracy wspólnotowej. Zgodnie z artykułem 24 *Traktatu o Unii Europejskiej* (TUE):

„1. Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony. WPZiB podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie, chyba że traktaty przewidują inaczej. Wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych. Wykonuje ją Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie, zgodnie z traktatami. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego i Komisji w tej dziedzinie określają traktaty. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie tych postanowień, z wyjątkiem właściwości do kontrolowania legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.
2. W ramach zasad i celów swoich działań zewnętrznych Unia Europejska prowadzi, określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, opartą na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej między państwami członkowskimi, określaniu kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania i osiąganiu coraz większego stopnia zbieżności działań państw członkowskich.
3. Państwa członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i szanują działania Unii w tej dziedzinie. Państwa członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych”¹.

¹ *Traktat o Unii Europejskiej* - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony - Dz. U. C 326 z 26.10.2012, <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 13.08.2015).

Instytucjami, które uczestniczą w procesie tworzenia WPZiB są: Rada Europejska, Rada do Spraw Zagranicznych (ang. *Foreign Affairs Council*, FAC), Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa², ciała i grupy przygotowawcze, dyrektorzy polityczni i obsługujących ich Korespondenci Europejscy oraz sieć COREU.

Rada Europejska³ określa strategiczne interesy Unii w zakresie spraw zagranicznych, ustala cele oraz określa ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne. Przyjmuje niezbędne decyzje. Jeżeli wymaga tego sytuacja międzynarodowa, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w celu określenia strategicznych kierunków polityki Unii w obliczu takiej sytuacji. Rada opracowuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz podejmuje decyzje niezbędne do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską. Rada i Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewniają jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii⁴.

Rada do Spraw Zagranicznych przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii⁵. Rada do Spraw Zagranicznych obsługiwana jest przez szereg **ciał i grup przygotowawczych**. Podczas ich prac uzgadniana jest większość kwestii spornych oraz treści aktów prawnych i komunikatów politycznych, które następnie przyjmowane są formalnie przez ministrów wchodzących w skład Rady. Wyróżniamy tu:

² Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, przyczynia się poprzez swoje propozycje do opracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnia wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę. Wysoki przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. W wykonywaniu swojego mandatu, wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określa decyzja Rady. Rada stanowi na wniosek wysokiego przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji.

³ W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji. W jej pracach uczestniczy Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, art. 15 ust 2, *Traktat o Unii Europejskiej* - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony - Dz. U. C 326 z 26 października 2012 roku, <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 13.08.2015).

⁴ Tamże, art. 26.

⁵ Tamże, art. 16 ust. 6.

Komitet Stałych Przedstawicieli (fr. COREPER), w skład którego wchodzi szefowie stałych przedstawicielstw państw członkowskich przy UE a który spotyka się raz w tygodniu. Jest to najwyższe forum uzgodnieniowe – wszelkie sporne kwestie, których nie udało się rozwiązać do tego etapu, trafiają pod obrady ministrów (Rady). COREPER obraduje w dwóch „konfiguracjach” – jako COREPER II (w randze ambasadorów) i jako COREPER I (ich zastępców). Między obydwoma „konfiguracjami” nie ma hierarchicznej podległości, gdyż zajmują się one różnymi obszarami działalności UE. Za przygotowania prac Rady do Spraw Zagranicznych – i za kwestie związane z WPZiB – odpowiada COREPER II.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (ang. *Political and Security Committee*, PSC) składa się z dyplomatów na szczęblu ambasadorów (tzw. „ambasadorzy przy PSC”). PSC spotyka się dwa razy w tygodniu i prowadzi dyskusje polityczne na temat bieżących wydarzeń, do jego kompetencji należy też nadzór nad działalnością unijnych misji i operacji prowadzonych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Eksperskie grupy robocze, które dzielą się na geograficzne (np. COAFR – ds. Afryki, COASI – ds. Azji i Oceanii, COEST – ds. Europy Wschodniej i Azji Środkowej) i tematyczne (np. COMAR – ds. prawa morza, COHOM – ds. praw człowieka). Są one obsługiwane przez pracowników stałych przedstawicielstw państw członkowskich lub – w przypadku grup, które spotykają się bardzo rzadko – przez ekspertów dojeżdżających ze stolic. Specyficzną grupą jest **Grupa Radców do Spraw Zagranicznych** (RELEX), która prowadzi dyskusje na tematy prawne i finansowe. To ta grupa „przekuwa” wytyczne polityczne otrzymane z innych grup roboczych oraz PSC w konkretne akty prawne.

Określone grupy eksperckie zajmują się ponadto **Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony**. Są to – w kwestiach cywilnych: CIVCOM – ds. cywilnych aspektów zarządzania kryzysowego, CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*) oraz – w sprawach wojskowych – **Sztab Wojskowy UE** (EUMS), **Komitet Wojskowy UE** (EUMC) oraz obsługująca go grupa robocza (EUMCWG)⁶.

Dyrektorzy polityczni to dyplomaci w ministerstwach spraw zagranicznych państw członkowskich UE, odgrywający istotną rolę w odniesieniu do WPZiB oraz pełniący zasadniczą rolę w procesie uzgadniania stanowisk poprzez konsultacje ze swoimi odpowiednikami w pozostałych państwach członkowskich i instytucjach unijnych.

Korespondenci europejscy wspomagają pracę dyrektorów politycznych. Odpowiadają za bieżący, roboczy przepływ informacji między Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i państwami członkowskimi UE oraz za przekazywanie dokumentów systemem Cortesy (COREU)⁷.

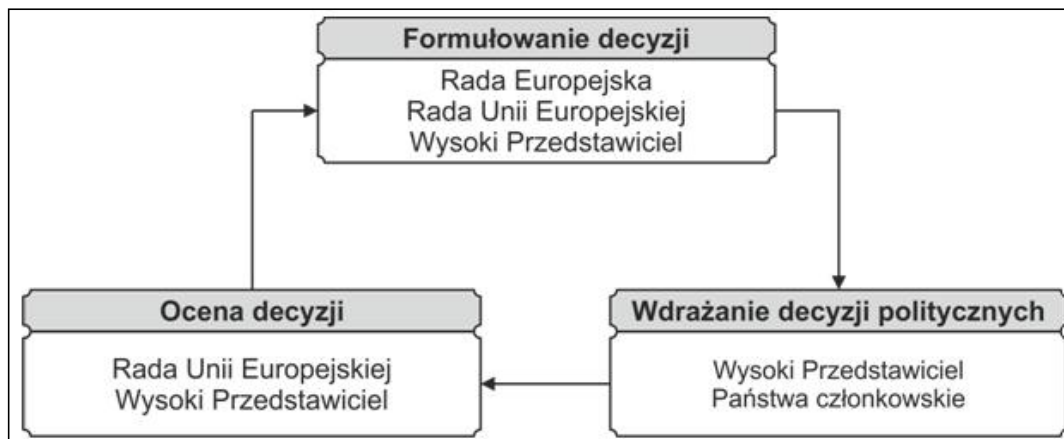
⁶ Ciała i grupy przygotowawcze Rady, <http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/unia_europejska/wspolna_polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa/wpzib_coreper>, (dostęp: 05.09.2015).

⁷ Jest systemem informatycznym wspierającym wymianę informacji dotyczących funkcjonowania WPZiB. System umożliwia szybkie przekazywanie dokumentów, raportów, stanowisk itd. również niejawnych (do poziomu „poufne” – *EU confidential /Confidentiel UE*) – między państwami członkowskimi UE oraz instytucjami europejskimi (zwłaszcza Europejską Służbą Działań Zewnętrznych). Za przekazywanie informacji tą drogą odpowiadają Korespondenci europejscy.

Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych. Przyczynia się poprzez swoje propozycje do opracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnia wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę do Spraw Zagranicznych. Reprezentuje on Unię Europejską w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. W wykonywaniu swojego mandatu, wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych⁸. Jest także jednym z wiceprzewodniczących Komisji Europejskiej. Czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii⁹.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne¹⁰.

Schemat 1. Przebieg procesu decyzyjnego w ramach integracji międzyrządowej w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne, A. Skolimowska, *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Warszawa 2014, s. 103.

Instrumenty służące realizacji WPZiB nie mają charakteru ustawodawczego. Nie są one zatem źródłem praw i obowiązków dla państw członkowskich. Służą one raczej rozwojowi wzajemnej solidarności politycznej między państwami, określaniu kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania oraz osiąganiu coraz większego stopnia zbieżności działań. Przyczyniają się przez to do umocnienia siły i pozycji międzynarodowej

⁸ Tamże, art. 18 ust 1 i 2.

⁹ Tamże, art. 18 ust. 4.

¹⁰ Tamże, art. 27 ust. 3.

Unii Europejskiej¹¹. Logika taka wynika z historii rozwoju współpracy politycznej w ramach integracji europejskiej oraz stanowi dowód specyficznego charakteru współpracy w odniesieniu do tzw. *high politics* czyli kwestii istotnych dla suwerenności oraz interesów państw. Państwa członkowskie Unii Europejskiej wspólnie formułują założenia polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, zachowując autonomię w zakresie narodowych polityk zagranicznych. Oznacza to inną specyfikę współpracy w ramach WPZiB, niż w ramach tzw. wspólnotowego wymiaru integracji europejskiej.

Analiza udziału Rzeczypospolitej Polskiej w ramach WPZiB odnosić będzie się do kilku wymiarów: instytucjonalno-prawnego, ideowego i strategicznego.

Wymiar instytucjonalno-prawny owej obecności rozumiany jest jako ogół czynności podejmowanych w wymiarze zagranicznym przez właściwe organy państwowe (m.in. Sejm, Senat, Prezydent RP) w ramach funkcjonowania w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Istotą tego procesu jest dążenie do wspólnego formułowania założeń polityki zewnętrznej Unii Europejskiej z poszanowaniem narodowych polityk zagranicznych. Płaszczyzną realizacji tego procesu jest instytucja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Udział Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy w zakresie spraw zagranicznych na poziomie Unii Europejskiej realizowany jest przez instytucje, konstytucyjnie uprawnione do prowadzenia polskiej polityki zagranicznej. Zgodnie z zapisami ustawy zasadniczej, są to: Rada Ministrów, Sejm i Senat, Minister spraw zagranicznych, Prezydent (głównie funkcje reprezentacyjne)¹².

Uczestnictwo w strukturach WPZiB odbywa się poprzez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej (MSZ RP). Minister Spraw Zagranicznych bierze udział w comiesięcznych pracach Rady do Spraw Zagranicznych. Jest to także aktywność polskich dyplomatów w ramach ciał i grup przygotowawczych Rady, delegowanie pracowników do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w drodze dwustronnych kontaktów z Wysokim przedstawicielem UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz udział w różnych formatach i uzgadnianie stanowiska z pozostałymi państwami członkowskimi UE. Koordynacją problematyki Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w MSZ RP zajmuje się Biuro Dyrektora Politycznego¹³.

Opracowywaniem polskich stanowisk w zakresie WPZiB zajmuje się Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W jego strukturze funkcjonują dwa departamenty zajmujące się tą dziedziną: Departament Polityki Europejskiej (DUE) i Departament Polityki Bezpieczeństwa (DPB). Do zakresu odpowiedzialności Departamentu Polityki Europejskiej należą:

- analizowanie stanu oraz rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Stosunków Zewnętrznych Unii Europejskiej (m.in. z NATO i innymi organizacjami międzynarodowymi);
- koordynowanie wypracowywania stanowiska Polski w sprawach z zakresu WPZiB oraz zapewnienie obsługi pracy Dyrektora Politycznego i Korespondenta Europejskiego;

¹¹ Art. 24 TUE.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

¹³ *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, <http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/unia_europejska/wspolna_polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa> (dostęp: 13.08.2015).

- prowadzenie spraw związanych z wypracowywaniem strategii aktywnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej w odniesieniu do głównych polityk wspólnotowych UE, a także analizowanie stanowiska państw członkowskich UE w sprawach integracji europejskiej;
- współpraca z właściwą komórką organizacyjną w sprawach wprowadzania do polskiego porządku prawnego decyzji organizacji i instytucji międzynarodowych w zakresie wprowadzania, zawieszenia i znoszenia sankcji międzynarodowych;
- koordynowanie prac związanych z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w dyskusji na temat kształtu instytucjonalnego UE;
- zapewnienie obsługi przedstawicieli polskich biorących udział w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych.

Do zadań Departamentu Polityki Bezpieczeństwa MSZ zaliczamy m.in.:

- koordynowanie we współpracy z Departamentem Polityki Europejskiej problematyki Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony;
- formułowanie wniosków dotyczących zaangażowania RP w rozwój europejskich zdolności obronnych z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa Polski;
- prowadzenie spraw polityki bezpieczeństwa, w tym dotyczących problematyki NATO, OBWE oraz WPZiB, nieprolifracji, kontroli eksportu, kontroli zbrojeń i rozbrojenia.

W wymiarze ideowym obecności w ramach WPZiB stwarza dla Polski szansę akcentowania celów i założeń narodowej polityki zagranicznej oraz jej realizacji. Priorytetowe znaczenie dla Warszawy ma wzmocnienie i zdynamizowanie współpracy Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami. **Szczególna uwaga poświęcona będzie działaniom na rzecz zwiększania aktywności Unii w Europie Wschodniej**, m.in. przez udział w rozwoju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Polska popiera zaangażowanie UE w łagodzenie napięć i rozwiązywanie konfliktów zwłaszcza w najbliższym sąsiedztwie Unii, w tym w Mołdowie, państwach Kaukazu Południowego i na Bałkanach¹⁴. Polska działała na rzecz rozwoju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zwłaszcza Partnerstwa Wschodniego (ang. *Eastern Partnership*). Program ten uruchomiono w 2009 roku, kierując go do sześciu państw Europy Wschodniej: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. Inicjatorami utworzenia tej polityki były Polska i Szwecja. Celem Partnerstwa Wschodniego jest zbliżenie państw partnerskich do Unii Europejskiej poprzez pogłębioną współpracę i działania integracyjne, w oparciu o unijne wartości, normy i standardy. Partnerstwo Wschodnie rozwija się dwutorowo: w wymiarze dwustronnym koncentruje się na umacnianiu relacji poszczególnych państw z Unią Europejską, wymiar wielostronny zaś odnosi się do wyzwań wspólnych dla wszystkich partnerów¹⁵.

¹⁴ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 4 <<http://www.msz.gov.pl/resource/7d18e04d-8f23-4128-84b9-4f426346a112>>, (dostęp: 10.09.2015).

¹⁵ *Udział Polski we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej* <<http://stosunki-miedzynarodowe.pl/unia-europejska/955-udzial-polski-we-wspolnej-polityce-zagranicznej-i-bezpieczenstwa-unii-europejskiej>> (dostęp: 20.09.2015).

W wymiarze strategicznym członkostwo w Unii Europejskiej w istotnym stopniu determinuje podstawy bezpieczeństwa Polski. Zwiększyło możliwości realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa i zdolności oddziaływania międzynarodowego. Wzmocniło pozycję Polski w świecie, ale jednocześnie spowodowało wzrost jej odpowiedzialności za kształt porządku międzynarodowego. Dzięki takim instrumentom, jak m.in.: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Jednolity Rynek Europejski, wspólna polityka handlowa udział Polski w UE wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo i możliwości rozwojowe państwa we wszystkich wymiarach życia politycznego, gospodarczego oraz społecznego. Zarazem bezpieczeństwo Polski w coraz większym stopniu stanowi integralną część bezpieczeństwa UE. Polska winna opowiadać się za pogłębianiem procesów integracyjnych w Unii przy zachowaniu spójności i solidarności jej członków. Szczególnie ważnym zadaniem dla Polski jest uzgodnienie w ramach Unii Europejskiej solidarnych mechanizmów bezpieczeństwa energetycznego, mających na celu udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy w przypadku zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa energetycznego któregośkolwiek z państw członkowskich. Opowiada się również za dalszym rozwojem współpracy w zakresie przemysłów obronnych, harmonizacji zakupów i wspólnych wojskowych programów badawczych, a także za stopniową budową europejskiego rynku uzbrojenia. Polska uznaje istotną rolę Europejskiej Agencji Obrony w tych procesach. Zarazem zdecydowanie popiera rozwój stałej i zinstytucjonalizowanej współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obrony między NATO i UE, tak aby zapewnić komplementarność działań tych instytucji oraz maksymalną skuteczność wykorzystania pozostających w ich dyspozycji środków¹⁶.

Polska opowiada się także za rozwojem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wnieść znaczący wkład w rozwój wojskowych i cywilnych zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego. Będzie stopniowo zwiększać zaangażowanie w tworzenie europejskich sił szybkiego reagowania, także przez udział w tworzeniu grup bojowych. Będzie dążyć do realizacji pozostałych zamierzeń określonych przez Europejski Cel Operacyjny 2010. Polska będzie też wносить znaczący wkład ludzki i materialny w organizowane przez Unię misje stabilizacyjne, pokojowe, humanitarne, ratownicze i szkoleniowe. Polska brała udział w misjach prowadzonych w ramach WPBiO. Będąc szóstym co do wielkości państwem Unii Europejskiej, jest na piątym miejscu pod względem udziału w unijnych operacjach¹⁷.

W dokumencie *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016* przyjęto zobowiązanie, iż Polska będzie wspierać rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Kluczowe jest wzmocnienie struktur dowodzenia i instrumentów (w tym Grup Bojowych UE), zaangażowanie organizacji w operacje zarządzania kryzysowego, a także rozwój zdolności wojskowych i cywilnych państw unijnych. Istotną sprawą jest wypracowanie rozwiązań usprawniających proces przygotowywania misji UE oraz współpracę NATO-UE na poziomie politycznym, operacyjnym i w zakresie budowy zdolności. Celem jest

¹⁶ Tamże, s. 12.

¹⁷ J. Czaputowicz, *Polityka bezpieczeństwa Polski – między samodzielnością a europeizacją*, <<http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/J.Czaputowicz-miedzy-samodzielnością-a-europeizacją.pdf>> (dostęp: 01.10.2015).

budowanie WPBiO komplementarnej względem zadań Sojuszu. W perspektywie średnio – i długookresowej Polska będzie zabiegać o większe wykorzystanie instrumentów UE, w tym WPBiO, do transformacji krajowych sił zbrojnych oraz integracji polskiego sektora obronnego z europejskim, z jednoczesną jego ochroną i świadomym podnoszeniem poziomu konkurencyjności¹⁸.

Zakończenie

Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w 2004 roku wpłynęła na wymiar ideowy, instytucjonalny oraz strategiczny realizowania polskiej polityki zagranicznej oraz obronnej. Od tego momentu Polska uzyskała możliwość kreowania wydarzeń w jej otoczeniu międzynarodowym, a także pełniejszego realizowania swoich priorytetów w polityce zagranicznej. Dla Polski istotnym zagadnieniem jest wymiar wschodni WPZiB, a w wymiarze militarnym wzmocnienie tego obszaru zwłaszcza w zakresie zarządzania kryzysowego przy jednoczesnym utrzymaniu roli i znaczenia NATO w architekturze bezpieczeństwa europejskiego.

Pytania

1. Jakie instytucje europejskie prowadzą Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa?
2. Jaka jest rola Wysokiego Przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa?
3. Które z polskich instytucji uczestniczą we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa?
4. W jaki sposób polskie dokumenty dotyczące strategii bezpieczeństwa narodowego odnoszą się do udziału Polski we WPZiB?
5. Jakie są priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012-2016?

Zalecana literatura

Czaputowicz J., *Polityka bezpieczeństwa Polski – między samodzielnością a europeizacją*, <<http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/J.Czaputowicz-miedzy-samodzielnością-a-europeizacją.pdf>> (dostęp: 01.10.2015).

Hoffmann T., *Polska i jej stosunek do Europejskiej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obrony Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011 nr 3(161), s. 70-87.

Skolimowska A., *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Warszawa 2014.

Zięba R., *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo” 10/2012, s. 160-169.

Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

¹⁸ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, <<http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>> (dostęp: 01.10.2015).

Bibliografia

Czaputowicz J., *Polityka bezpieczeństwa Polski – między samodzielnością a europeizacją*, <<http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/J.Czaputowicz-miedzy-samodzielnością-a-europeizacją.pdf>> (dostęp: 01.10.2015).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, <http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/unia_europejska/wspolna_polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa/> (dostęp: 13.08.2015).

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016, <<http://www.msz.gov.pl/resource/a-a1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>> (dostęp: 01.10.2015).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, <<http://www.msz.gov.pl/resource/7d18e04d-8f23-4128-84b9-4f426346a112>> (dostęp: 10.09.2015).

Skolimowska A., *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Warszawa 2014.

Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony - Dz. U. C 326 z 26 października 2012 roku, <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 13.08.2015).

Udział Polski we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej <<http://stosunki-miedzynarodowe.pl/unia-europejska/955-udzial-polski-we-wspolnej-polityce-zagranicznej-i-bezpieczenstwa-unii-europejskiej>> (dostęp: 20.09.2015).

Anna Skolimowska - doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Studiów Europejskich w Instytucie Politologii UKSW w Warszawie. Autor i redaktor książek: *Konstruktywizm w studiach europejskich* (Warszawa 2013), *Teorie i metody w studiach europejskich* (Warszawa 2013), *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa* (Warszawa 2014) oraz *Normatywna potęga Unii Europejskiej w obliczu umiędzynarodowionych konfliktów wewnętrznych* (Warszawa 2015). Zainteresowania badawcze dotyczą problematyki: teorii i metod w studiach europejskich, zewnętrznych relacji UE, procesów instytucjonalizacji we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Instytut Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Informator naukowy i dydaktyczny

Tradycja i nowoczesność

Instytut Politologii UKSW w Warszawie działa od 1999 roku. Geneza Instytutu i kierunku studiów „politologia” sięga specjalizacji, która w okresie istnienia Akademii Teologii Katolickiej, a później UKSW, występowała pod różnymi nazwami: katolicka nauka społeczna (1982), chrześcijańskie nauki społeczne (1991), politologia i nauki społeczne (1993), a w końcu – politologia (1999).

Twórcą i założycielem Instytutu jest wybitny polski teolog i politolog ks. prof. dr hab. Helmut Juros (były Rektor ATK), który kierował Instytutem do roku 2005. W późniejszym okresie funkcję dyrektora sprawowali także ks. prof. dr hab. Piotr Mazurkiewicz oraz prof. dr hab. Aniela Dylus. Obecnie (od roku 2012) instytutem kieruje prof. dr hab. Radosław Zenderowski. Zastępcą dyrektora jest dr Andrzej Rudowski.

Osiągnięciem kadry naukowo-dydaktycznej IP UKSW w Warszawie jest przeobrażenie, w ciągu zaledwie kilkunastu lat, specjalizacji *katolicka nauka społeczna* w kierunku *politologia*, spełniający wszystkie wymagane standardy naukowe i edukacyjne, stawiane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Instytut Politologii posiada obecnie ugruntowaną markę na mapie polskich ośrodków akademickich. Jest on rozpoznawany w kraju oraz za granicą, zwłaszcza dzięki badaniom naukowym dotyczącym kulturowych podstaw polityki, relacji na styku polityka – religia oraz procesów politycznych i kulturowych w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzięki kontaktom i zaangażowaniu jego pracowników, Instytut Politologii cieszy się uznaniem w polskich i zagranicznych środowiskach naukowych. Instytut Politologii UKSW stanowi jedną z najmłodszych polskich jednostek politologicznych, ale jednocześnie uznawany jest za jedną z najbardziej prężnych i innowacyjnych.

Na „mapie” politologii w Polsce Instytut znalazł jemu właściwe, specyficzne miejsce. Na tle innych ośrodków politologicznych w Polsce Instytut Politologii odróżnia się po pierwsze – swoją „młodością”, po drugie – specyfiką prowadzonych badań odnoszących się przede wszystkim do tzw. miękkiej politologii (myśl polityczna, filozofia polityki, aksjologia polityki, etyka polityczna), po trzecie – niezwykle dynamicznym zespołem naukowym tworzonym przez naukowców krajowych i zagranicznych. W Instytucie stopniowo rozwijano badania dotyczące systemów politycznych, stosunków międzynarodowych i polityk publicznych. Z kolei prowadzone od 1997 roku (m.in. w ramach Studium Generale Europa) badania i studia europeistyczne, uczyniły Instytut Politologii UKSW jednym z czołowych ośrodków europeistycznych w kraju (przedstawiciele IP znaleźli się m.in. w gronie założycieli Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich).

Instytut Politologii UKSW w Warszawie tworzy zaangażowany międzynarodowy zespół pracowników naukowo-dydaktycznych (35 osób). Wykładowcy Instytutu mają na swoim koncie znaczący dorobek naukowy, jak również duże doświadczenie praktyczne (m.in. w dyplomacji, organizacjach międzynarodowych i administracji rządowej). Są autorami ogólnopolskich podręczników akademickich oraz monografii naukowych cieszących się dużym uznaniem w środowisku specjalistów w zakresie nauk o polityce.

Wyrazem uznania dla dorobku naukowego pracowników IP UKSW w Warszawie jest fakt, że zasiadają oni w komitetach naukowych Polskiej Akademii Nauk (m.in. Komitet Nauk Politycznych, Komitet Etyki w Nauce), radach naukowych różnych gremiów (m.in. Instytutu Studiów Politycznych PAN), radach naukowych prestiżowych czasopism naukowych, są członkami międzynarodowych stowarzyszeń naukowych, takich jak np. *International Political Science Association*, Europejskie Stowarzyszenie Etyków *Societas Ethica* (gdzie są członkami Zarządu), *Görres-Gesellschaft*, *Vereinigung für katholische Sozialethik in Mitteleuropa*, Europejskie *European Society of Catholic Theology* (pełnili funkcje wiceprezydentów), *British Association for Slavonic and East European Studies*, *European Association for Population Studies* oraz krajowych stowarzyszeń naukowych, m.in. Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych (kilka kadencji – przewodniczący Oddziału Warszawskiego), Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Polskiego Stowarzyszenia Etyki Biznesu EBEN Polska, Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych oraz Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich.

Struktura Instytutu

Katedra Stosunków Międzynarodowych i Studiów Europejskich

Katedra tworzona jest przez zespół prowadzący badania naukowe i zajęcia dydaktyczne w obszarach: stosunków międzynarodowych, procesu instytucjonalizacji relacji międzynarodowych oraz modeli polityki zagranicznej (Zakład Stosunków Międzynarodowych), jak również badań w zakresie europeistyki/studiów europejskich rozumianych jako badania nad złożonym, wieloaspektowym fenomenem Europy definiowanej w kategoriach politycznych, prawnych, gospodarczo-społecznych, historyczno-kulturowych (Zakład Studiów Europejskich). Nie są to bynajmniej rozłączne pola badawcze. Łączy je pogłębianie refleksja nad takimi zagadnieniami, jak: tożsamość geopolityczna i geokulturowa Europy (zwłaszcza Środkowej); przemiany społeczno-polityczne i ekonomiczne w Europie (zwłaszcza w skali regionu Europy Środkowej i jej poszczególnych państw); rola czynnika religijnego w kształtowaniu tożsamości narodowych oraz zachowań politycznych w Europie i poza nią; procesy polityczne i społeczno-kulturowe (integracja i dezintegracja) w Unii Europejskiej; Europa w dyskursach politycznych; zmieniająca się rola granic i pograniczy w Unii Europejskiej; Europa w relacjach międzynarodowych.

Zespół pracowników stanowią osoby o uznanych w kraju i zagranicą kwalifikacjach naukowych, zaliczane do ścisłego grona autorytetów w swoich dziedzinach, publikujący w renomowanych czasopismach i wydawnictwach. Są to w wielu przypadkach osoby o dużym doświadczeniu zdobytym w służbie dyplomatycznej RP, umiejętnie łączący w swych badaniach i zajęciach dydaktycznych teorię z praktyką. Ponadto część pracowników Katedry

swoje kompetencje naukowe nabywa(ła) lub doskonali(ła) na uczelniach europejskich i w Stanach Zjednoczonych.

W wyniku prac badawczych, prowadzonych w ramach Katedry, opublikowano szereg monografii z zakresu studiów europejskich i stosunków międzynarodowych, które zaliczana są do kanonu publikacji z zakresu nauk o polityce (zob. wykaz publikacji na stronie internetowej Instytutu Politologii).

Wspomnieć należy także o sukcesach studentów Instytutu Politologii, którzy za swoje prace magisterskie zdobyli m.in. pierwszą nagrodę Ministra Spraw Zagranicznych RP (2007) oraz pierwszą nagrodę w Konkursie imienia Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego na najlepszą pracę magisterską z zakresu polskiej polityki zagranicznej po 1945 r. (2013).

Katedra Polityk Publicznych

Katedra posiada trzy Zakłady: Polityki Społeczno-Gospodarczej, Polityki Ludnościowej i Migracyjnej oraz Polityki Bezpieczeństwa.

Zakład Polityki Społeczno-Gospodarczej tworzony jest przez zespół prowadzący badania naukowe i zajęcia dydaktyczne w obszarach: polityki społecznej, polityki gospodarczej i etyki życia gospodarczego oraz pomocy społecznej. Jego pracownicy podejmują refleksję nad takimi zagadnieniami, jak np.: ewolucja publicznych zadań państwa w kontekście procesów integracji europejskiej i globalizacji, kryzysu finansowego i gospodarczego, pojawiania się nowych kwestii społecznych; model społecznej gospodarki rynkowej, wykluczenie i inkluzja społeczna, problematyka ubóstwa, dyskryminacja seniorów; etyka biznesu, społeczna odpowiedzialność i obywatelskie zadania przedsiębiorstwa (CSR, *Corporate Citizenship*); kulturowe i religijne uwarunkowania gospodarki; rola podmiotów wyznaniowych w systemie pomocy społecznej. Ponadto w Zakładzie podejmowana jest refleksja naukowa nad współczesnymi nurtami resocjalizacji penitencjarnej w Polsce i za granicą, modyfikacjami systemów penitencjarnych oraz ich korelacją z pomocą społeczną i pracą socjalną wobec osadzonych i opuszczających jednostki penitencjarne, nad aktywnością i sposobami działania organizacji pozarządowych niosących pomoc i ich wkładem w budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Zakład Polityki Ludnościowej zajmuje się badaniami naukowymi i prowadzi zajęcia dydaktyczne w obszarach: polityki rodzinnej i międzynarodowej polityki ludnościowej; praw kobiet; polityki imigracyjnej i azylowej UE; integracji imigrantów z różnych kultur w UE (szczególnie z krajów muzułmańskich); zagadnień humanizacji polityki migracyjnej. Zajmuje się także analizą ruchów feministycznych jako aktorów politycznych; migracją kobiet; polityką emancypacji i analizą działania nowych ruchów społecznych. Ponadto Zakład współpracuje z Międzyinstytutowym Zakładem Badań nad Migracją. W ramach tej współpracy realizowane były badania dotyczące pilotażowego projektu: „Wewnątrzinstytucjonalny model rozwiązywania konfliktów występujących w relacjach funkcjonariusz-cudzoziemiec w środowisku wielokulturowym straży granicznej”. Obecnie w ramach współpracy prowadzona jest druga edycja Studiów Podyplomowych Straży Granicznej z zakresu identyfikacji wybranych grup kulturowych w kontekście problemów z ich powrotami.

Zakład Polityki Bezpieczeństwa zajmuje się badaniami w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz międzynarodowego. Ideą powołania zakładu było stworzenie zespołu, w którym doświadczenie akademickie oraz wiedza pochodząca z badań społecznych w obszarze bezpieczeństwa łączyć się będzie z zawodową praktyką. Stąd w jego gronie znaleźli się zarówno badacze z doświadczeniem w działalności naukowej, jak i badacze łączący aktywność akademicką z pracą w strukturach bezpieczeństwa państwa polskiego. Celem zakładu jest prowadzenie badań nad systemami bezpieczeństwa, przede wszystkim w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego Polski oraz wykorzystywanie ich w doskonaleniu procesu dydaktycznego na kierunku studiów Bezpieczeństwo Wewnętrzne.

Katedra Teorii Polityki i Myśli Politycznej

Katedra prowadzi działalność badawczą i dydaktyczną o następujących przestrzeniach nauk o polityce: podstawowe zagadnienia teorii polityki; najważniejsze pojęcia związane z refleksją nad polityką; główne nurty myśli politycznej, problematyka państwa, jego historii od czasów renesansu, wewnętrznej racjonalności, struktury ideowej i instytucjonalnej, konceptualizacja zjawiska polityki oraz władzy politycznej, jej podstaw i prawomocności; metapolityczne podstawy życia publicznego, w tym zwłaszcza rola religii, etyki, koncepcji człowieka oraz tożsamości zbiorowych i tradycji kulturowych w przebiegu procesów politycznych. Znaczna część pracy naukowo-dydaktycznej Katedry dotyczy relacji między polityką a religią, zwłaszcza w kontekście judeochrześcijańskich i chrześcijańskich wymiarów cywilizacji europejskiej i amerykańskiej.

Zespół stanowią pracownicy naukowo-badawczy, profesorowie i adiunkci, o wysokich kwalifikacjach naukowych i bogatym doświadczeniu dydaktycznym krajowym i zagranicznym. Ważnym potwierdzeniem są liczne publikacje w renomowanych czasopismach oraz wydawnictwach polskich i zagranicznych, także pozaeuropejskich, aktywny udział w konferencjach w ważnych światowych ośrodkach akademickich. Co również istotne, w Katedrze realizowane są badania w ramach projektów międzynarodowych, krajowych grantów Narodowego Centrum Nauki i innych, a także badania statutowe. Badania katedry znajdują wyraz w często recenzowanych publikacjach indywidualnych i zbiorowych.

Warto dodać, że wielu magistrantów prowadzonych przez pracowników Katedry otrzymało nagrody w rozmaitych konkursach na prace naukowe, często kończą oni studia z wyróżnieniem.

Pracownicy Katedry są osobami znanymi publicznie, pełniący istotne funkcje w radach naukowych, komitetach redakcyjnych naukowych periodyków, w innych renomowanych gremiach naukowych, społeczno-politycznych i kulturowych. Co ważne, popularyzują oni swą wiedzę na rozmaite sposoby, także w mediach i mediach elektronicznych.

Katedra prowadzi badania w ramach trzech Zakładów: Teorii Państwa i Teorii Polityki, Filozofii i Myśli Politycznej oraz Kulturowych Podstaw Polityki.

Katedra Instytucji i Zachowań Politycznych

W badaniach naukowych oraz aktywności dydaktycznej podejmuje zagadnienia odnoszące się do instytucji, procesów i postaw politycznych. Problematyka ta wyznacza obszar badawczy dla funkcjonujących w ramach Katedry: Zakładu Instytucji, Aktorów i Procesów Politycznych oraz Zakładu Socjologii Polityki.

Zakład Instytucji, Aktorów i Procesów Politycznych analizuje w szczególności: instytucje polityczne (parlament, system rządów, system wyborczy, administracja publiczna, różne formy decentralizacji, konstytucja, sądownictwo), aktorzy polityczni (partie polityczne, ruchy społeczne, grupy interesu) oraz procesy polityczne (komunikacja polityczna, kultura polityczna, zachowania wyborcze).

Zakład Socjologii Polityki centralnym zagadnieniem badawczym oraz dydaktycznym jest opinia publiczna (tworzenie się, funkcjonowanie, przekształcanie się opinii publicznej), zachowania wyborcze (czynniki wpływające na preferencje polityczne, frekwencję wyborczą itp.), procesy demokratyzacji, rola partii politycznych w demokracji oraz marketing polityczny.

Sekcje / Zespoły

- I. Sekcja badań nad związkami polityki i religii
- II. Sekcja badań nad współczesnymi procesami politycznymi i kulturowymi w Europie Środkowo-Wschodniej
- III. Sekcja badań nad dyskursem publicznym

Studium Generale Europa

Studium Generale Europa jest projektem badawczo-dydaktycznym Instytutu Politologii UKSW powołanym do życia wiosną 1997. Publiczną misją Studium od samego jego powołania jest wspieranie procesu europejskiej integracji Polski, poprzez prowadzenie dydaktyki i naukowych badań dotyczących zwłaszcza płaszczyzny tożsamości narodowej i religijnej oraz założeń ideowo-aksjologicznych integracji europejskiej. Jako naukowy *think-tank* Studium odpowiadać chce na wyzwanie, jakim integracja europejska jest dla polskiego społeczeństwa, jego kultury i tożsamości.

Ta ogólnie nakreślona misja w ciągu kilkunastu lat realizowana była jednocześnie na kilku płaszczyznach. Jedną z głównych i bardziej znanych form działania Studium jest seria wykładów publicznych. Wśród kilkudziesięciu dotychczasowych prelegentów serii znaleźli się między innymi: Leszek Balcerowicz, Jarosław Gowin, Hanna Gronkiewicz-Waltz, Lena Kolarska-Bobińska, Leszek Kołakowski, Ryszard Legutko, Tadeusz Mazowiecki, Krzysztof Michalski, Piotr Naimski, Andrzej Olechowski, Anton Rauscher, Aleksander Smolar, Jadwiga Staniszkis, Hanna Suchocka, Bernhard Sutor, Jerzy Szacki, Josef Zieleniec, Andrzej Zoll, Józef Życiński.

Istotną płaszczyzną działalności Studium była dotąd także jego działalność naukowo-wydawnicza. Dorobkiem Studium na tym polu jest nade wszystko specjalna seria wydawnicza Studium Generale Europa *Relectiones*, która zdobyła sobie uznanie nie tylko

w świecie nauki, ale także w opinii publicznej. W serii tej ukazały się następujące pozycje: *Europa i Kościół*, red. Helmut Juros; *Europa. Fundamenty jedności*, red. Aniela Dylus; *Europa. Zadanie chrześcijańskie*, red. Aniela Dylus; *Europejska wspólnota ducha*, red. Józef Życiński; *Europa regionu*, red. Henryk Skorowski; *Kościół – Kultura – Europa*, red. Helmut Juros; *Europa. Drogi integracji*, red. Aniela Dylus; *Europa. Pierwotne chrześcijaństwo*, (?) *Europa. Odkrywanie sensu*, red. Andrzej Grzegorzczak, Wincenty Myszor; *Europejskie dylematy i paradygmaty*, red. Helmut Juros.

Ponadto Studium w ramach *Glosariusza europejskiego* zrealizowało dziesiątki spotkań w całym kraju poświęconych dyskusji na temat wyzwań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej, współpracowało z Centrum Integracji Europejskiej w tworzeniu materiałów informacyjnych o Unii Europejskiej, zaś obecnie włącza się między innymi w nurt badań dot. metodologii badań europejskich.

Sekretarz Studium Generale Europa:

dr hab. Sławomir Sowiński (s.sowinski@uksw.edu.pl)