

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

Jakość kształcenia,
dydaktyki i badań
w szkolnictwie wyższym

2

2020

„Lexit” – pozalaborzystowska,
antyunijna lewica wobec Brexitu



PRZEGLĄD EUROPEJSKI



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

Quality of education,
didactics and research
in higher education

„Lexit” – a non-Labour,
anti-EU British left towards Brexit

2

2020

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

Jakość kształcenia,
dydaktyki i badań
w szkolnictwie wyższym

„Lexit” – pozalaborzystowska,
antyunijna lewica wobec Brexitu

2

2020



Warszawa
2020

RADA NAUKOWA

prof. Małgorzata Ciesielska (Northumbria University Newcastle), prof. dr hab. Zbigniew Czachór (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. Alexander Galushkin (Rosyjski Uniwersytet Przyjaźni Narodów – RUDN w Moskwie), prof. Óscar García Luengo (Uniwersytet w Granadzie), prof. dr hab. Tomasz Grosse (Uniwersytet Warszawski), doc. JUDr. Filip Křepelka (Uniwersytet Masaryka), prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak (Uniwersytet Wrocławski), prof. José Luis Orella Martínez (Universidad CEU San Pablo Madrid), prof. Josef Melchior (Uniwersytet w Wiedniu), prof. Michael Minkenberg (Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie nad Odrą), prof. Darko Nadić (Uniwersytet w Belgradzie), prof. Josep M^a Renu Vilamala (Uniwersytet w Barcelonie), prof. dr hab. Janusz Ruzzkowski (Uniwersytet Szczeciński), prof. dr hab. Nadezhda Samsonova (Białycki Federalny Uniwersytet im. Immanuela Kanta w Kaliningradzie), prof. Dieter Segert (Uniwersytet w Wiedniu), prof. Victor Shadurski (Uniwersytet w Mińsku), prof. dr hab. Ewa Stasiak-Jazukiewicz (Uniwersytet Warszawski), prof. dr hab. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski), prof. Jolanta Urbanovic (Uniwersytet Michała Rómery w Wilnie), prof. Alessandro Vitale (Uniwersytet w Mediolanie), prof. dr hab. Tadeusz Wallas (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. dr hab. Abdurashid Yafasov (Uniwersytet KSTU w Kaliningradzie), prof. dr hab. Yaroslav Zhalilo (Narodowy Instytut Studiów Strategicznych w Kijowie), prof. Peter Zervakis (Uniwersytet w Bonn), prof. Ricardo Zugasti (University of Zaragoza), prof. Jan Žukovskis (Uniwersytet Witolda Wielkiego – Vytautas Magnus University w Kownie).

REDAKTOR NACZELNY

prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk (UW)

ZASTĘPCY REDAKTORA NACZELNEGO

dr hab. Marta Witkowska (UW)
dr Wojciech Lewandowski (UW)

SEKRETARZE REDAKCJI

dr Kamil Ławniczak (UW)
dr Elena Kucheryavaya (UW)

ADRES REDAKCJI

Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
e-mail: przeglad.europejski@uw.edu.pl
<https://przegladeuropejski.com.pl/>

PROJEKT OKŁADKI

Anna Gogolewska

ILUSTRACJA NA OKŁADCE

Przemysław Koch/123RF

REDAKTOR PROWADZĄCY

Dorota Dziedzic

REDAKCJA JĘZYKOWA

Svetlana Kucheriava

SKŁAD: Tekanet Tomasz Kasperczyk

DRUK: POZKAL

CZŁONKOWIE REDAKCJI

prof. Abdul Rahman Haj Ibrahim (Birzeit University),
prof. Olga Nesterchuk (RUDN University)
dr Magdalena Dobrowolska-Opata (UW)
dr Jaroslav Dvorak (Klaipėda University)
dr Agnieszka Vetulani-Cęgiel (UAM)
mgr Labinot Hajdari (UW, University of Prishtina)

REDAKCJA TEMATYCZNA

dr hab. Justyna Miecznikowska (UW)

OBSŁUGA BAZ INDEKSACYJNYCH

dr Aleksandra Daniluk (SGGW),
mgr Michał Szczegielniak

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4
wuw@uw.edu.pl
Dział Handlowy: tel. (48 22) 55-31-333
e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: www.wuw.pl

© Copyright by Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych UW, Warszawa 2020
© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu
Warszawskiego, Warszawa 2020

Edycja papierowa jest wersją pierwotną czasopisma

ISSN 1641-2478
e-ISSN 2657-6023



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Czasopismo dofinansowane ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego:
1) na podstawie umowy nr 423/WCN/2019/1 z dnia 12.07.2019 w ramach programu „Wsparcie dla czasopism naukowych”;
2) w ramach umowy 598/P-DUN/2019 ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę, zadanie 4: Zwiększenie znaczenia i międzynarodowego zasięgu czasopisma naukowego „Przegląd Europejski”.

SPIS TREŚCI

➔ TEORIA I METODOLOGIA STUDIÓW EUROPEJSKICH

- Janusz SZTUMSKI • *Wybrane problemy metodologiczne dotyczące badań bezpieczeństwa* 9
- Elena M. ASHMARINA, Victor N. SAVELIEV • *Экономическое право как концепт эпохи* 23

➔ PRAWO, INSTYTUCJE I POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

- Monika KOWALSKA • *Alternatywne formy głosowania w polskim prawie wyborczym* 35
- Dariusz KOWALSKI • *Europejska definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jako instrument polityki rozwoju sektora przedsiębiorstw – doświadczenia, postulaty i wnioski na przyszłość* 49
- Karolina LESZEK • *Belt and Road Initiative w Afryce i jej wpływ na rozwój The Joint Africa–EU Strategy* 61
- Hanna WICZANOWSKA • *Oddziaływanie doktryny marginesu uznania na rozstrzygnięcie konfliktu pomiędzy wolnością wypowiedzi a wolnością sumienia i wyznania w praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* 83

➔ HISTORIA, KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO W EUROPIE

- Filip ILKOWSKI • *„Lexit” – pozalaborzystowska, antyunijna lewica brytyjska w referendum 2016 roku* 101
- Małgorzata ŁAKOTA-MICKER, Benjamin NOGA • *Spoteczno-ekonomiczne przesłanki integracji Czarnogóry z Unią Europejską* 119
- Krzysztof SZEWIOR • *Zmiana modelu zarządzania i nadzoru nad jakością kształcenia w szkolnictwie wyższym. Perspektywa doświadczeń Republiki Federalnej Niemiec* 137
- Andrzej URBAN • *Kształtowanie bezpiecznych przestrzeni – doświadczenia edukacyjne w Polsce na podstawie doświadczeń europejskich i amerykańskich* 151
- Piotr ZAŁĘSKI • *Wiedza maturzystów o Unii Europejskiej – analiza na podstawie egzaminu z wiedzy o społeczeństwie w latach 2010–2019* 161
- Mariusz ZIELIŃSKI • *Nauki o bezpieczeństwie a sfera dydaktyki* 183

➔ IMPRESJE EUROPEJSKIE

- Karolina PIECH • *Głupota, amoralność i regres społeczny – czyli o ochronie praw zwierząt w Polsce w stosunku do innych państw Unii Europejskiej* 211
- Igor GRETSKIY • *Recenzja książki: Vladimir Grinin (2019), Dualizm losu. Jak Rosja i Niemcy mają zarządzać przyszłością z korzyścią dla siebie i świata, Moskwa: West Consulting, 224 s.* 217

CONTENTS

➔ THEORIES AND METHODS IN EUROPEAN STUDIES

- Janusz SZTUMSKI • *Selected methodological issues related to research on security* 9
Elena M. ASHMARINA, Victor N. SAVELIEV • *Economic law as a concept of the era* 23

➔ EU LAW, INSTITUTIONS AND POLICIES

- Monika KOWALSKA • *The alternative voting forms in the Polish election law* 35
Dariusz KOWALSKI • *European definition of micro, small and medium enterprises as an instrument of the development policy of the enterprise sector – experience, postulates and conclusions for the future* 49
Karolina LESZEK • *Belt and Road Initiative in Africa, its implications for The Joint Africa-EU Strategy* 61
Hanna WICZANOWSKA • *The influence of the margin of appreciation doctrine on the resolution of the conflict between the freedom of expression and the freedom of religion within the judicial practice of the European Court of Human Rights* 83

➔ HISTORY, CULTURE AND SOCIETY IN EUROPE

- Filip ILKOWSKI • *"Lexit": a non-Labour, anti-EU British left in the 2016 referendum* 101
Małgorzata ŁAKOTA-MICKER, Beniamin NOGA • *Socio-economic premises for the integration of Montenegro with the European Union* 119
Krzysztof SZEWIOR • *Change in the model of management and supervision over the quality of education in higher education. Perspective from the experience of the Federal Republic of Germany* 137
Andrzej URBAN • *Crime prevention through environmental design - Polish educational experiences based on European and American experience* 151
Piotr ZAŁĘSKI • *High school graduates' knowledge about the European Union – analysis based on the exam on civic education in the years 2010–2019* 161
Mariusz ZIELIŃSKI • *Security sciences and the sphere of didactics* 183

➔ EUROPEAN IMPRESSIONS

- Karolina PIECH • *Stupidity, immorality and social regression - the protection of animal rights in Poland compared to other European Union countries* 211
Igor GRETSKIY • *Book review: Vladimir Grinin (2019), The dualism of fate. How Russia and Germany have to manage the future for the benefit of themselves and the world, Moscow: West Consulting, 224 pages.* 217

**TEORIA I METODOLOGIA
STUDIÓW EUROPEJSKICH**

Wybrane problemy metodologiczne dotyczące badań bezpieczeństwa

Janusz Sztumski, *Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego w Katowicach (Polska)*

E-mail: jsztumski@wp.pl

ORCID ID: 0000-0002-4823-1516

Streszczenie

Podjmując rozważania nad *bezpieczeństwem*, trzeba na wstępie możliwie dokładnie określić znaczenie tego pojęcia oraz dokonać jego konkretyzacji. Słowo *bezpieczeństwo* używane bez określenia jego znaczenia jest tylko pojęciowym tworem, który nie ma desygnatu istniejącego w materialnym świecie. Celem artykułu jest konkretyzacja tego pojęcia. W tym celu konieczne jest wskazanie, kogo lub czego ma ono dotyczyć. Ponadto w artykule tym autor podejmuje się wskazania postrzegania sytuacji dla konkretnych podmiotów lub przedmiotów z możliwym brakiem bezpieczeństwa lub jego przeciwieństwem, czyli sytuacją bezpieczeństwa. Analizowane są także możliwości zagrożeń, które są uwarunkowane podmiotowo, przedmiotowo i sytuacyjnie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, niebezpieczeństwo, zagrożenia, ryzyko, metodologia badań nad bezpieczeństwem

Selected methodological issues related to research on security

Abstract

Undertaking a study on security issues, it is initially necessary to define the concept precisely, and to make it concrete. The term *security*, when used without any defining of its meaning, represents only a conceptual formation, which has no reference of existence in the material world. The aim of the article is to concretise this concept. To this purpose, it is necessary to indicate: to whom or what it may concern. In addition, in this article the author undertakes to indicate the perception of the situation for specific entities or objects with a possible insecurity or its opposite, i.e. safe situation. Possible threats caused by given subject, object and situation are also analysed.

Keywords: security, insecurity, threats, research methodology on security issues

Na przełomie XX i XXI wieku bezpieczeństwo stało się szczególnie modnym przedmiotem badań naukowych (przykładowo: Holm et al. 2020; Ramadhan et al. 2019; Jacuch 2019; Czernicka 2018; Stomma 2014; Sztumski 2013; Wróblewski 2017). Taki wzrost zainteresowań skłania do refleksji nad tym, co spowodowało to zjawisko. Wiadomo przecież, że ludzie nawet w bardzo odległych czasach nie czuli się bezpiecznie w ówczesnym świecie. Bowiem od czasów wyodrębnienia się ze świata zwierząt nigdy nie żyli w stanie wolnym od zagrożeń.

Podjmując rozważania nad *bezpieczeństwem*, trzeba na wstępie możliwie dokładnie określić znaczenie tego pojęcia oraz dokonać jego konkretyzacji. Słowo *bezpieczeństwo* używane bez określenia jego znaczenia jest tylko pojęciowym tworem, który nie ma desygnatu istniejącego w materialnym świecie. Celem artykułu jest konkretyzacja tego pojęcia. W tym celu konieczne jest wskazanie kogo lub czego ma ono dotyczyć. Ponadto w artykule tym Autor podejmuje się wskazania postrzegania sytuacji dla konkretnych podmiotów lub przedmiotów z możliwym brakiem bezpieczeństwa lub jego przeciwieństwem, czyli sytuacją bezpieczeństwa. Analizowane są także możliwości zagrożeń, które są uwarunkowane podmiotowo, przedmiotowo i sytuacyjnie.

Znane nauce istoty należące do gatunku *homo sapiens* nigdy nie były w środowisku naturalnym – w szerokim tego słowa znaczeniu – niezagrożone przez rozmaite niebezpieczeństwa powodowane nie tylko przez zachodzące w nim procesy geofizyczne wywołujące m.in. trzęsienia ziemi itp. kataklizmy, ale także przez otaczającą ich florę oraz faunę. Nie wszystko, co rośnie i było dostępne, nadawało się do spożycia. Człowiek nie był także wśród zwierząt największą i najsilniejszą istotą. Z tego względu, walcząc o swoje istnienie z obcym i nieznanym środowiskiem, musiał podejmować przeróżne ryzykowne działania, tzn. takie, których wynik był niepewny. Zagrożenia i przeróżne ryzykowne próby przeciwstawiania się im były od najdawniejszych czasów wpisane w egzystencję człowieka.

Jednak pomimo braku fizycznej przewagi nad innymi zwierzętami posiadał on pewną szczególną właściwość, którą była zdolność do postugiwania się narzędziami oraz do ich sporządzania i doskonalenia. Człowiek poprzez zdobywanie środków umożliwiających istnienie i przetrwanie w środowisku naturalnym – wspomagany narzędziami – rozwijał się fizycznie i psychicznie, co przejawiało się we wzroście jego zdolności manualnych i intelektualnych. I zanim nauczył się on utrzymywać wyniki swoich żywotowych doświadczeń poprzez prymitywne sposoby ich zapisywania, przekazywał je z pokolenia na pokolenie poprzez narzędzia oraz sposoby postugiwania się nimi. Każde kolejne pokolenie w rozwoju gatunku *homo sapiens* przejmowało narzędzia poprzednich pokoleń i sposoby ich używania, doskonalilo je, odwołując się do własnych doświadczeń i przekazywało następnym pokoleniom.

Istoty omawianego gatunku żyjące pierwotnie w małych hordach zbieraczo-łowiczkich były więc zmuszone do przezwyciężania zarówno przeróżnych kataklizmów zagrażających ich istnieniu, jak i do walki ze zwierzętami o pożywienie. Ich życie nie było ani bezpieczne, ani wolne od ryzyka. A ich sytuacja nie zmieniła się w istotny sposób nawet wtedy, gdy ludzie uzyskali pewną przewagę w przyrodzie około 10 tysięcy lat p.n.e., czyli

wówczas, kiedy część koczujących grup rozpoczęła prowadzenie osiadłego życia, uprawę ziemi i hodowlę zwierząt oraz nauczyła się wykorzystywać ogień.

Zauważmy, że postępującemu powoli – acz konsekwentnie – rozwojowi cywilizacyjnemu towarzyszy rozwój społeczny ludzi. Łączy się on ze wzrostem liczby ludzi oraz z pojawieniem się coraz to nowych struktur życia społecznego. Oprócz istniejących hord pojawiają się również rodziny, a następnie rody i klany. W wyniku wspomnianego rozwoju ludzie osiągają coraz większą zdolność do przeciwstawiania się niektórym zagrożeniom ze strony środowiska naturalnego. A na skutek rozwoju ich świadomości wzrasta także zdolność do poznawania takich zagrożeń, z których istnienia ludzie nie zdawali sobie wcześniej sprawy.

Jednak omawiany rozwój powoduje również nowe, nieznanne wcześniej zagrożenia wynikające z postępującego zaniku istniejącej wcześniej *solidarności wewnątrzgatunkowej*, co staje się jedną z istotnych cech istot ludzkich, ponieważ wśród zwierząt utrzymuje się solidarność gatunkowa. Skutkiem postępującego zaniku solidarności między ludźmi są walki między rodami i klanami. A następnie, zanim jeszcze pojawiły się państwa jako organizacje polityczne kształtujące życie społeczno-gospodarcze mieszkańców terenów, nad którymi sprawowało one władzę – w poszczególnych społecznościach szczepowo-plemiennych pojawiło się *niewolnictwo*.

Swoistym kamieniem milowym ludzkości jest proces powstawania państw, który w naszym kręgu kulturowym, tzn. na styku Europy, Azji i Afryki rozpoczął się około 3 tysiące lat p.n.e. Wraz z pojawieniem się państw pogłębia się proces alienacji wewnątrzgatunkowej ludzi, co doprowadza do pojawienia się krwawych walk między nimi w coraz szerszym wymiarze społecznym, w porównaniu z wcześniej występującymi walkami między np. klanami lub plemionami. Dochodzi do wojen pomiędzy państwami, które były bardziej złożonymi strukturami społecznymi skupiającymi klany, szczepy i plemiona. Powstałe państwa przyczyniają się więc do pojawienia dwóch nowych zagrożeń dla ludzi. Pierwsze – wiąże się ze wzrostem konkurencyjności między coraz liczniejszymi grupami ludzi, które sprzyjają pojawieniu się konfliktów między nimi, także zbrojnych. Natomiast drugie zagrożenie wynika z faktu, że państwa opierają swoją potęgę przede wszystkim na posiadanych siłach zbrojnych, które doskonalą i starają się zaopatrzyć w coraz skuteczniejszy oręż. Przyczynia się to do współzawodnictwa militarnego między nimi, a z biegiem wieków doprowadza do pojawienia się morderczego wyścigu zbrojeń.

Zdolność ludzi nie tylko do biernego, ale przede wszystkim aktywnego przystosowywania się do naturalnego środowiska (będąca konsekwencją ich umiejętności tworzenia narzędzi i posługiwania się nimi oraz do ich doskonalenia) spowodowała, że ich dziełem stały się kolejne epoki cywilizacyjnego rozwoju przejawiającego się w ich materialnych i duchowych osiągnięciach.

Zauważmy jednak, że rozwój cywilizacyjny powoduje ambiwalentne skutki. Umożliwia ludziom osiągnięcie dominującej pozycji na Ziemi i stymuluje ich ciągły rozwój intelektualny, a równocześnie doprowadza do postępującej degradacji środowiska naturalnego. Otóż już w bardzo odległych czasach cywilizacyjny rozwój ludzi spowodował ich alienację wobec przyrody i własnego gatunku, na co wskazują m.in. powstałe w starożytności mity

dotyczące stworzenia człowieka, które wskazywały na jego szczególną pozycję wobec środowiska naturalnego, oraz na to, że już wówczas dostrzeżono fakt, iż człowiek – człowiekowi jest wilkiem (*homo homini lupus est*). I ten proces wyobcowywania się człowieka z przyrody i własnego gatunku nie ma epizodycznego charakteru, lecz pogłębia się wraz z postępującym rozwojem cywilizacyjnym.

Ludzie dzięki nagromadzonej wiedzy o Ziemi i przekonaniu o tym, że mają sobie ją podporządkować, dokonują coraz bardziej bezwzględnej eksploatacji – zarówno jej flory, jak i fauny oraz tego, co znajduje się na jej powierzchni, jak i tego, co jest w jej wnętrzu, czyli rozmaitych zasobów naturalnych. I nie liczą się oni wcale ze skutkami swojej działalności, wierząc w nieograniczone możliwości autoregeneracji przyrody. Dokonując rabunkowej eksploatacji Ziemi, ludzie nie zdają sobie w pełni sprawy z faktu, że mogą spowodować nieodwracalne dewastacje przyrody, a nawet ekologiczne katastrofy o lokalnym znaczeniu, które jednak mogą powodować znacznie większe zagrożenia niż to się wydaje m.in. na skutek kumulacji negatywnych ich następstw.

Dopiero w okresie cywilizacji przemysłowej, która pojawiła się około połowy XVIII wieku i doprowadziła do trzech postępujących po sobie rewolucji przemysłowych, a następnie do rewolucji naukowo-technicznych zapoczątkowanych od połowy XX wieku, pojawiają się pewne refleksje krytyczne dotyczące bezwzględnej eksploatacji przyrody. Ale nawet wówczas, gdy skutki dewastacji przyrody, zwłaszcza zaistniałych katastrof ekologicznych były wyraźnie widoczne i dostrzeżono ich negatywny wpływ na środowisko naturalne, niewiele uczyniono w tym zakresie, aby im zapobiec. Mało skuteczne okazały się apele założonej w 1948 roku Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i Jej Zasobów współdziałającej z ONZ. Jak również apele (podejmowane np. przez powstały w 1968 roku Klub Rzymski, którego organizatorami byli uczeni i działacze społeczni) o zaprzestanie rabunkowej eksploatacji przyrody nie odniosły pożądanego skutku, a także powstałe w latach 70-tych XX wieku ruchy tzw. Zielonych. I trudno się temu dziwić, jeżeli w państwach kształtujących światową gospodarkę w czasach globalizacji obowiązuje neoliberalna doktryna postulująca *zysk za wszelką cenę*, czyli uzyskiwany kosztem wycisku ludzi i przyrody (Chomsky 2006).

Skutkiem dotychczasowej rabunkowej eksploatacji Ziemi są rozmaite katastrofy ekologiczne i poważna dewastacja jej krajobrazu. A kolejnym tego skutkiem jest spowodowanie negatywnych procesów w atmosferze okołoziemskiej przez jej zanieczyszczenie emisją tzw. gazów cieplarnianych, eksplozjami testowanych bomb termojądrowych i rakiet dalekiego zasięgu itp. działań. Ich następstwem jest tzw. efekt cieplarniany, zmniejszanie się koncentracji ozonu w atmosferze i pojawienie się tzw. *dziur ozonowych*, umożliwiających przenikanie niekorzystnego dla żywych organizmów promieniowania na naszą planetę.

Wszystkie wymienione przejawy dewastacji Ziemi i jej atmosfery niepokoją uczonych, którzy upatrują w nich potencjalnych zagrożeń dla naszej planety, a nawet jakiegoś fragmentu Układu Słonecznego. Nie można przecież zapominać o tym, że Układ jest pewnym systemem, w którym – jak w każdym systemie – istnieją określone współzależności między wszystkimi jego elementami. Niestety, nie są one dostrzegane z należytą troską przez rządzące elity polityczne i gospodarcze globalizującego się świata, co oczywiście

nie jest pocieszającym zjawiskiem w naszych czasach dla żyjących w nim ludzi (Heilbroner 1976).

Zdaniem uczonych zajmujących się problemami skutków dewastacji Ziemi, ludzkość u schyłku XX wieku znalazła się na progu epoki nazwanej przez nich *antropocenem*, w której dalszy rozwój Ziemi będzie kształtowany przez człowieka (Bendyk 2016). Oczywiście łączy się z tym różne problemy m.in. dotyczące tego, w jakim stopniu ludzie będą rzeczywiście zdolni do odpowiedzialnego realizowania swoich możliwości wpływania na losy Ziemi, uwzględniające także losy przyszłych pokoleń.

Poszukiwanie desygnatu pojęcia „bezpieczeństwo” i uwarunkowań stanu zagrożenia

Dotychczasowe refleksje skłaniają również do zastanowienia się nad odpowiedzią na pytanie: czy cywilizacyjny rozwój przyczynił się do zmniejszenia ilości wcześniej znanych ludziom zagrożeń bezpieczeństwa? Otóż wydaje się, że w miarę poznawania przyczyn niektórych zagrożeń bezpieczeństwa oraz sposobów unikania lub ich przezwyciężania, ilość tych zagrożeń ulegnie zmniejszeniu. Jednak wzrost wiedzy o zjawiskach występujących w naturalnym i społecznym środowisku spowodował, że ludzie byli w stanie dostrzec nowe zagrożenia, których nie znali wcześniej. Były to zagrożenia, które istniały wprawdzie od dawna, ale utożsamiano je z doraźnymi działaniami sił nadprzyrodzonych, albo też były to nowe zagrożenia będące efektem rozwoju naturalnego lub społecznego środowiska.

Otóż przez wiele tysięcy lat ludzie obawiali się wielkich i drapieżnych zwierząt. Ale dopiero po wynalezieniu mikroskopu, który umożliwił odkrycie istnienia mikroorganizmów, a wśród nich chorobotwórczych bakterii i wirusów powodujących groźne pandemie, w czasie których ludzie umierali masowo, dostrzeżono zagrożenie ze strony owego mikroświata. Wówczas też zauważono, że ten mikroświat jest dla ludzi znacznie bardziej niebezpieczny niż wielkie i drapieżne zwierzęta. I chociaż powstała nowa nauka, taka jak *bakteriologia*, która zdołała doprowadzić do odkrycia szczepionek przeciwko wielu bakteriom powodującym epidemie i do opanowania ich występowania w cywilizowanym świecie, to jednak istniejące bakterie stanowią nadal poważne zagrożenie dla ludzi (Bsoul-Kopowska 2016). Wspominałem wcześniej o tym, że ludzie nigdy nie żyli w świecie wolnym od zagrożeń ich bezpieczeństwa i nigdy nie podejmowali działań związanych z zabezpieczeniem swojej egzystencji wolnej od ryzyka. „Społeczeństwo ryzyka” nie pojawiło się zatem dopiero w XX wieku, jak to sugeruje Ulrich Beck (Beck 2002). Ludzie zawsze żyli w społecznościach lub w społeczeństwach mniej albo bardziej zagrożonych i byli zmuszeni do podejmowania działań w stanie określonego ryzyka.

Otóż nawiązując do koncepcji Ulricha Becka, jego sugestia nie wydaje się przekonująca w świetle istniejących faktów, na które wskazywałem wcześniej, ponieważ wszelka aktywność życiowa ludzi przejawiająca się w rozmaitych przedsięwzięciach łączyła i łączy się zawsze z określonym ryzykiem. Skutki tych działań są na ogół nieznanne i niepewne, a tym samym trudne do przewidywania.

Uważam więc, że wraz z cywilizacyjnym rozwojem ludzi wzrasta możliwość podejmowania przez nich takich działań, których skutki mają coraz szerszy zasięg w zglobalizowanym świecie, a ich konsekwencje mogą dotyczyć nie tylko jednego społeczeństwa. Tytułem przykładu wymieńmy nieprzewidywane skutki zrzucenia bomb na Japonię i skutki wybuchu w elektrowni atomowej w Czarnobylu. Bardziej trafnym byłoby zatem wskazywanie na *wzrastający poziom ryzyka* w społeczeństwach żyjących w coraz bardziej zglobalizowanym świecie.

Biorąc pod uwagę powyższe fakty wydaje się, że wzrost zainteresowań problemami bezpieczeństwa nie jest ani przypadkowym, ani efemerycznym zjawiskiem. Wynika z postępującego powiększania się nie tylko ilości zagrożeń bezpieczeństwa spowodowanych cywilizacyjnym rozwojem, ale również z ich kumulacji, jak też ze wzrastającej siły oddziaływania na świat, w którym żyjemy.

Podejmując rozważania na dowolny temat, należy na wstępie zastanowić się nad możliwie dokładnym określeniem tego, co jest przedmiotem naszych zainteresowań. Jeżeli zastanawiamy się nad pojęciem *bezpieczeństwo* – to wtedy trzeba możliwie dokładnie określić:

- a) znaczenie tego pojęcia,
- b) to, kogo lub czego ma ono dotyczyć, a tym samym zawęzić jego zakres w naszych rozważaniach.

Ad a) Pojęcie „bezpieczeństwo” używane bez określenia jego znaczenia jest tzw. *po-wszechnikiem*, czyli pojęciowym tworem, tzn. taką nazwą, która nie ma desygnatu istniejącego w materialnym, czyli realnym świecie. Zauważmy, że nie ma takiego przedmiotu lub zjawiska, na które można by wskazać i powiedzieć: *to jest bezpieczeństwo*.

Inaczej mówiąc, nie można logicznie poprawnie orzec, że coś jest bezpieczeństwem albo jego przeciwieństwem, czyli niebezpieczeństwem. Ontyczny status pojęcia *bezpieczeństwo* jest więc uwarunkowany jego konkretyzacją wskazującą na to, czego ono dotyczy, np. konkretnie określonych ludzi lub ich grup, realnie istniejących obiektów lub dziedzin życia społeczno-politycznego, gospodarczego itp.

Nie ma zatem *bezpieczeństwa jako takiego*. A jeśli ktoś przypisuje realne istnienie abstrakcyjnym wytworom ludzkiego intelektu, to popełnia błąd logiczny polegający na *hipostazowaniu*, czyli na przypisywaniu realnego istnienia abstrakcyjnym pojęciom. Z takim błędem spotykamy się często w rozmaitych rozważaniach dotyczących abstrakcyjnych pojęć, jakimi są np. „wolność”, „postęp”, „sprawiedliwość” itp.

Ad b) Natomiast konkretyzację pojęcia *bezpieczeństwo* osiągamy na ogół poprzez dołączenie do niego takiej przydawki, która dokładnie określi jego znaczenie. Takimi przydawkami do słowa *bezpieczeństwo* są np. rzeczowniki „państwo”, „społeczeństwo” itp., przymiotniki „energetyczne”, „ekologiczne”, „socjalne”, „zdrowotne” itp. oraz określenia pewnych kategorii ludzi, np. „bezdomni”, „zagrożeni powodzią mieszkańcy miasta X” itp.

Uważam, że kolejnym celem w rozważaniach nad znaczeniem pojęcia *bezpieczeństwo* powinna być refleksja, kiedy pojawia się taka sytuacja, w której brak bezpieczeństwa dla konkretnych podmiotów lub przedmiotów, czyli kiedy można stwierdzić, że są one w stanie niebezpieczeństwa. Otóż jest to możliwe – jak się wydaje – wówczas, gdy do-

strzegamy istnienie rozmaitych zagrożeń interesujących nas obiektów. Natomiast wtedy, gdy nie widzimy żadnych zagrożeń dla konkretnych obiektów naszych zainteresowań, istnieje podstawa, aby można było mówić tylko o ich *względny* bezpieczeństwie, ponieważ nigdy nie wiadomo, czy dostrzeżliśmy wszystko, co im zagraża.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę, nasuwa się myśl o możliwości zaproponowania następującej definicji *projektującej* bezpieczeństwa, która nie musi spełniać wymogów stawianych definicjom analitycznym. *Bezpieczeństwo dowolnego obiektu* – w szerokim tego słowa znaczeniu, tzn. podmiotowym i przedmiotowym – *wynika z takiego jego aktualnego stanu istniejącego w danym miejscu i czasie, w którym nie stwierdzamy żadnych dla niego zagrożeń.* Jest to oczywiście stan idealny bezpieczeństwa, który w rzeczywistości jest nieosiągalny, ponieważ nigdy nie możemy być pewni, czy wszystkie zagrożenia spośród istniejących zostały przez nas uwzględnione, jak też tego, czy nie pojawiły się jakieś nagle powstałe niebezpieczne sytuacje.

Wskazmy w tym miejscu także na to, że słowo *zagrożenie* może być kojarzone z określoną czynnością, np. z wyrażonymi przez kogoś groźbami pod adresem konkretnego człowieka, które mogą wywoływać u niego obawy o własne bezpieczeństwo, jak też ze wskazaniami czegoś, co może powodować podobne uczucia nawet u wielu osób. I tę dwoistość rozumienia pojęcia *zagrożenie* uwzględniam w moich rozważaniach, odnoszących się do bezpieczeństwa – nawiązując do wskazań Kazimierza Ajdukiewicza dotyczących rozumienia wieloznacznych pojęć (Ajdukiewicz 1975). Zwróćmy również uwagę na to, że określony stan bezpieczeństwa interesujących nas obiektów jest tylko względnie pewnym i trwałym faktem, ponieważ nigdy nie można być w pełni przekonanym o tym, że w wyniku przeprowadzonych badań dostrzeżono wszystkie zagrożenia. Bowiernawet wtedy, gdy analizy dotyczące zagrożeń są oparte na naukowych podstawach, nie możemy być pewni tego, że wszystkie spośród nich zostały dostrzeżone. Wiadomo przecież, że rozwój wiedzy nie zawsze nadąża za zmianami, jakie dokonują się w badanej rzeczywistości. I na skutek tego pewne zagrożenia – zwłaszcza znajdujące się w stanie ich powstawania – bywają pominięte.

Uważam, że w każdej epoce istnienia człowieka było zapewne więcej rozmaitych zagrożeń niż tych, o których ludzie wiedzieli. A jeśli nawet o niektórych zagrożeniach wiedzieli, to nie zawsze byli w stanie pojąć ich przyczyny, a tym samym skutecznie im przeciwdziałać.

Trzeba również wskazać na to, że rozwój nauki nie tylko umożliwia ludziom dostrzeżenie rozmaitych zagrożeń, o których wcześniej nie wiedzieli, ale również opracowanie sposobów ich przezwyciężania poprzez coraz bardziej skuteczne środki. Jednak niestety przyczynia się także do powstawania kolejnych, czyli nowych zagrożeń, niekiedy nawet jeszcze bardziej niebezpiecznych. Przykładowo wymienimy rozwój fizyki, którego efektem jest pojawienie się m.in. takiej dziedziny tej nauki, jak *atomistyka*. Ta nowa dziedzina umożliwiła ludziom dostęp do energii jądrowej oraz do pojawienia się nieznanych wcześniej zagrożeń o jakże szerokim zasięgu, które mogą się pojawić np. po awarii elektrowni atomowej oraz możliwych jeszcze w większym wymiarze, gdyby doszło do użycia broni termojądrowej.

Oczywiście, nie tylko rozwój fizyki powoduje ambiwalentne skutki. Jest to także możliwe w przypadku innych nauk, np. chemii. Otóż rozwój tej nauki doprowadził do wzbogacenia ludzi o nowe rodzaje materiałów, czyli tzw. *tworzywa syntetyczne*, uzyskiwane poprzez chemiczne reakcje, podczas których z prostych substancji powstaje bardziej złożony produkt o nowych właściwościach.

Rozwój chemii doprowadził także do wynalezienia leków umożliwiających zwalczanie szczególnie niebezpiecznych bakterii i wirusów, czyli do pojawienia się tzw. *antybiotyków* oraz przyczynia się do osiągania większych plonów poprzez m.in. stosowanie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin. Jednak nie można pomijać także negatywnych skutków chemizacji rolnictwa i upraw owoców. Bowiem dostrzeżono, że skuteczna ochrona roślin doprowadza do wyniszczenia poszczególnych gatunków owadów, które są poniekąd podstawą tzw. *piramidy troficznej*. Otóż będące jej elementami rośliny, a następnie żerujące na nich owady roślinożerne i drapieżnicy żywiący się tymi owadami, a w dalszej kolejności wyżej rozwinięte zwierzęta są na skutek stosowanych defoliantów zagrożone w swoim istnieniu. Wyniszczenie owadów zagrażających roślinom i ludziom może naruszać istniejącą równowagę w przyrodzie, ponieważ owady są pożywieniem nie tylko dla ryb i płazów, ale także dla wielu gatunków ptaków i różnych ssaków.

Jeszcze gorsze od defoliantów ze względu na skutki dla środowiska naturalnego – okazały się działania mające na celu wyniszczanie owadów. Przekonano się o tym, kiedy podejmowano działania zmierzające do wyniszczania owadów, które dokuczały żołnierzom amerykańskim walczącym w wietnamskiej dżungli. Stosowany wówczas bez umiaru preparat DDT okazał się zabójczy nie tylko dla owadów, ale i dla gryzoni żywiących się owadami, a następnie dla zwierząt zjadających owe gryzonie i – w dalszej kolejności – dla zamieszkałych tam ludzi. Po raz kolejny okazało się, że próby bezwzględnej ingerencji człowieka w istniejący ekosystem np. poprzez dezynsekcję, mogą powodować reakcje łańcuchowe zagrażające w konsekwencji także ludziom.

Dotychczasowe rozważania skłaniają do wniosku, że możliwość dostrzegania zagrożeń – z których brakiem łączymy bezpieczeństwo, a z istnieniem niebezpieczeństwo – jest względna i ograniczona. Bowiem nigdy nie możemy z pełnym przekonaniem stwierdzić, że obiektom, które są przedmiotem naszych zainteresowań, nic nie zagraża albo, iż zagraża im tylko to, co dostrzegamy, ponieważ nasze spostrzeżenia są uwarunkowane:

- a) *subiektywnie*,
- b) *obiektywnie*,
- c) *sytuacyjnie*.

Ad a) *Subiektywne* uwarunkowania są określone przez indywidualne możliwości poznawcze każdego człowieka. Wchodzą tu w grę nie tylko osobnicze różnice wynikające z rozwoju i z funkcjonowania narządów zmysłowych, czyli *receptorów* oraz *efektorów* poszczególnych ludzi, ale także z ich *intelektualnych zdolności* do krytycznej analizy danych, jakie uzyskano poprzez zmysły i wysnuwanie z nich logicznie poprawnych wniosków.

Jednak z uwagi na to, że człowiek jest nie tylko istotą myślącą, czyli *racjonalną*, ale również istotą uczuciową, tzn. *emocjonalną*, która jest skłoną do okazywania radości, gniewu, obaw, pragnień itp. uczuć – na jakość jego myśli wywierają wpływ także do-

znawane przez niego uczucia. Wiadomo też, że poprzez uczucia – które mogą być i są kształtowane poprzez propagandę i inne techniki marketingowe – można wpływać na myślenie, opinie i poglądy ludzi oraz na ich oceny zagrożeń i poczucie bezpieczeństwa. Można nawet motywować ich postawy i zachowania wobec wskazywanych zagrożeń oraz proponowanych sposobów umożliwiających zapobieganie wynikającym z nich niebezpieczeństwom.

Do osobliwych przykładów subiektywnie uwarunkowanych zagrożeń można zaliczyć takie, które są spowodowane wierzeniami w skuteczność rozmaitych magicznych praktyk poprzez które można zdobyć władzę nad przyrodą, zmienić bieg wydarzeń, swój los lub innych ludzi, unikać czegoś lub powodować coś zagrażającego innym i osiągać tym podobne efekty. Takimi magicznymi działaniami są np. wypowiedane słowa lub formułki wyrażające zaklęcia, zamawiania, zakazy magiczne oraz rozmaite czynności rytualne. Zauważmy, że ludzie sami mają skłonność do tworzenia fantastycznych wizji złowieszczych, np. *Jeźdźców Apokalipsy* i straszą się nimi nawzajem.

Z tego też względu ukazane uwarunkowania subiektywne dotyczące rozpoznawania zagrożeń są ważne w rozważaniach o bezpieczeństwie bez względu na to, czy wynikają one z racjonalnych albo irracjonalnych założeń.

Ad b) Nie mniej ważne są także refleksje odnoszące się do *obiektywnych* utrudnień postrzegania zagrożeń, ponieważ są one również istotną przeszkodą w ich postrzeganiu. Utrudnienia tego rodzaju są zróżnicowane i w różnym stopniu możliwe do przezwyciężenia w działaniach zmierzających do ustalenia ewentualnych zagrożeń w otaczającej nas rzeczywistości. Nie łatwo przecież dotrzeć do tego, co dzieje się np. w Kosmosie, a nawet w tym jego fragmencie, jakim jest Układ Słoneczny. Trudno ustalić np. jakie zagrożenia dla żywych organizmów, a zwłaszcza dla ludzi mogą powodować promieniowania docierające na Ziemię z Kosmosu w sytuacji postępującego wyniszczania ozonowej bariery ochronnej znajdującej się w atmosferze okotziemskiej.

Obiektywne trudności pojawiają się nie tylko w badaniach zagrożeń znajdujących się w bardzo odległych strukturach, czyli w Kosmosie, ale także znajdujące się w ziemskim środowisku naturalnym. Otóż trudno obecnie przewidzieć zagrożenia, które mogą się pojawić na skutek wynalezienia sposobu tworzenia organizmów zmodyfikowanych genetycznie, czyli tzw. GMO.

Nie mniejsze utrudnienia obiektywne mają miejsce w dostępie do badań zagrożeń istniejących w sferze społeczno-gospodarczej i politycznej. Na przykład, możliwość penetracji rzeczywistych czynników, które faktycznie kształtują politykę międzynarodową i gospodarkę w globalizującym się świecie jest na ogół ograniczona, ponieważ rządy poszczególnych państw nie działają wcale przy otwartej kurtynie, lecz postępują się raczej tajną dyplomacją i starają się ukrywać swoje prawdziwe cele. Także ważne decyzje dotyczące problemów życia gospodarczego podejmowane np. przez Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy lub ponadnarodowe i ponadpaństwowe korporacje, są podejmowane w małych grupach decyzyjnych w niejawnym sposób.

Brak transparentności w funkcjonowaniu mechanizmów kształtujących życie społeczno-gospodarcze i polityczne występuje nie tylko w skali globalnej, ale również w po-

szczególnych państwach. Otóż wśród jawnych elit sprawujących w nich władzę istnieją także tzw. *niejawne elity* utworzone przez rozmaite koterie, grupy nacisku, lobbystów itp. struktury, które mają istotny wpływ na życie społeczno-gospodarcze i polityczne w danym państwie.

Można zaobserwować także rozmaite *spiski*, które zdarzały się już w czasach starożytnych i są dobrze udokumentowane w historii. Ale – jak wiadomo – mało kto wierzy w tzw. *teorie spiskowe*, a zwłaszcza zaś zawodowi spiskowcy. Uważam, że warto więc zdawać sobie z tego sprawę, że obiektywne trudności występują również wtedy, gdy dążymy do ustalenia zagrożeń o charakterze gospodarczym, politycznym, militarnym itp.

Ad c) Na wstępie zwróćmy uwagę na to, że słowo *sytuacja* bywa używane m.in. dla określenia rozmaitych okoliczności towarzyszących jakiemuś wydarzeniu oraz wskazuje na stan, w jakim znajduje się dany podmiot lub przedmiot na skutek wydarzenia, jakiego doświadczył. W podjętych rozważaniach uwzględniam oba wyróżnione znaczenia, ponieważ wskazują one m.in. na złożoność sytuacyjnych uwarunkowań.

Biorąc pod uwagę wyróżnione znaczenia słowa *sytuacja*, czyli określone nim zjawiska, trudno powątpiewać, że zaistniała konkretnie sytuacja nie wywiera wpływu na ocenę stanu bezpieczeństwa kogoś lub czegoś, a w związku z tym również na ustalenie ewentualnych zagrożeń.

Wiadomo przecież, że inaczej dokonujemy rozpoznania istniejących zagrożeń i wynikających z nich niebezpieczeństw w sytuacji pełnej dramatyzmu spowodowanego jakimś niespodziewanym kataklizmem, a inaczej w sytuacji względnie spokojnej i wolnej od negatywnych emocji. Z tego względu nie można zatem pomijać sytuacyjnych uwarunkowań w penetrowaniu zagrożeń bezpieczeństwa.

Dostrzeżone zagrożenia są zróżnicowane i mogą wywoływać rozmaite uczucia. Biorąc pod uwagę uwarunkowania poszczególnych zagrożeń, można wyróżnić wśród nich:

a) *rzeczywiste*, czyli takie, które są wysoce prawdopodobne (jak np. rozmaite klęski żywiołowe, lokalne konflikty zbrojne, cykliczne kryzysy gospodarcze itp.) albo *pozorne*, które są oparte na mało prawdopodobnych przestankach (jak np. pogłoski na temat kosmicznej zagłady świata spowodowanej przez zderzenie Ziemi z potężnych rozmiarów meteorem, unicestwienie europejskich społeczeństw poprzez napływ ludności z Trzeciego Świata, poglądy na temat szkodliwości szczepionek itp.);

b) *aktualne*, czyli będące następstwem np. nagłej dewastacji środowiska naturalnego oraz trwającego wyścigu zbrojeń i gromadzenia bardzo groźnych broni termojądrowych itp.; albo *potencjalne*, które mogą spowodować negatywne skutki w bliższej, jak też w bardziej odległej przyszłości np. na skutek postępującego rozwarstwienia społeczno-ekonomicznego poszczególnych społeczeństw i wzrostu w nich ilości ludzi zbędnych, czyli w różnym stopniu zmarginalizowanych, m.in. negatywnymi skutkami globalizacji realizowanej na podstawie neoliberalnej doktryny, w której obowiązuje teza „zysk ponad ludzi”;

c) *trwale*, czyli takie, które z różnym nasileniem utrzymują się w ciągu wieków w środowisku geofizycznym, będące skutkiem określonych procesów dokonujących się wewnątrz Ziemi, powodujących trzęsienia Ziemi, wybuchy wulkanów itp. kataklizmów

oraz *efemeryczne* będące następstwem sezonowych krótkotrwałych anomalii pogodowych powodujących powodzie i związane z nimi zniszczenia, rozmaitych epidemii chorób itp. zjawisk.

Podsumowanie

Dostrzeżone zagrożenia – zwłaszcza rzeczywiste, aktualne i trwałe – czyli takie, z którymi łączą się destruktywne oddziaływania na dowolne podmioty lub obiekty naruszające ich stan bezpieczeństwa, stają się dla ludzi *wyzwaniami*, których mogą doświadczyć. Pod wpływem takich wyzwań ludzie są skłonni do podejmowania określonych działań zmierzających do ich przewyciężenia lub też ograniczenia ich skutków. W zależności od sytuacji i posiadanych możliwości, przeciwdziałania zagrożeniom mogą mieć *ofensywny* albo *defensywny* charakter, ponieważ w zależności od zaistniałych warunków skutecznym może być zarówno atak, jak i obrona.

Wskazmy na to, że przeciwdziałania zagrożeniom lub ich skutkom mogą być: *skuteczne*, *bezskuteczne* i *przeciwskuteczne*. Skuteczne są wówczas, jeśli osiągamy założone cele, czyli eliminujemy powstałe zagrożenia lub minimalizujemy ich skutki. Bezskuteczne są wówczas, jeśli nie udaje nam się osiągnąć zamierzonych celów. Najgorsze są takie działania, które są przeciwskuteczne, ponieważ nie tylko nie eliminują zaistniałych zagrożeń lub nie minimalizują ich skutków, ale nawet zwiększają prawdopodobieństwo zaistnienia ewentualnych niebezpieczeństw i ich negatywnych skutków.

Z wyborem sposobu działania przeciw zaistniałemu zagrożeniu wiąże się zawsze pewne *ryzyko* wynikające z jego skuteczności albo jej braku. Bowiern ryzyko występuje w takich działaniach, w których wynik jest nieznany, a tym samym i niepewny. A takimi działaniami są na ogół wszelkie przeciwdziałania zaistniałym zagrożeniom.

Im wyżej cywilizacyjnie rozwinięte jest dane społeczeństwo – tym też więcej pojawia się zagrożeń i wzrasta ilość mniej albo bardziej ryzykownych możliwości ich przewyciężenia. Ale ryzykowne stają się także ewentualne zaniechania ich przewyciężenia.

Warto też wskazać na to, że nawet mało prawdopodobne zagrożenie może wywołać obawy lub lęki przed ich skutkami i skłaniać ludzi do aktywnego przeciwstawiania się im zwłaszcza wtedy, gdy zostaną one nagłośnione i udramatyzowane. Dla przykładu przypomnijmy o skutkach wywołanych przez słuchowisko radiowe oparte na powieści H. C. Wellsa pt. *Wojna światów*, nadane 30 października 1938 roku. Ta sugestywna audycja spowodowała zbiorową panikę wśród mieszkańców New Jersey, którzy uwierzyli, że Marsjanie dokonali ataku na Ziemię od strony USA. Niewątpliwie zaistnieniu tej zbiorowej paniki sprzyjała panująca wówczas nerwowa atmosfera polityczna poprzedzająca wybuch II wojny światowej. Wydaje się, że także obecnie można wywołać paniczne nastroje w poszczególnych społeczeństwach, ukazując np. pozorne zagrożenia masowym napływem imigrantów do Europy, politycznymi aspiracjami różnych państw itp. przyczynami, jeśli zostaną one skutecznie nagłośnione przez massmedia.

Zagrożenia powinny zawsze skłaniać do reakcji stosownych do ich charakteru, czyli do ich realności, aktualności i trwałości. Powinny być więc nie tylko proporcjonalne do

wynikających z nich niebezpieczeństw, ale również wystarczające dla osiągnięcia zamierzonego celu. Wydaje się, że przesadne reakcje mogą być bardziej skuteczne, ale też i bardziej kosztowne, a z tego względu wymagają zawsze krytycznej oceny. Trzeba pamiętać o tym, że lekarstwo nie powinno powodować gorszych skutków niż choroba, którą ma wyleczyć. Należy zatem unikać osiągania tzw. *pyrrusowych zwycięstw*, czyli odnoszonych nadmiernymi ofiarami i kosztami. Nie są one uważane na ogół jako odniesiony sukces.

Podjmując jednak przeciwdziałania rozmaitym zagrożeniom – zwłaszcza zaistniałym nagle – nie łatwo dobrać takie środki, które będą proporcjonalne i skuteczne dla osiągnięcia celu. Trzeba bowiem uwzględnić ten fakt, że osoby decydujące o wyborze środków działają wtedy w sytuacji stresującej, spowodowanej potencjalnym niebezpieczeństwem oraz koniecznością szybkich przeciwdziałań, co może doprowadzić do tego, że dany wybór nie będzie w pełni racjonalny. Ważny jest także czynnik czasu. Bowiem wszelkie spowolnienia przeciwdziałań mogą doprowadzić do tego, że mniej niebezpieczne i łatwiejsze do pokonania zagrożenia w początkowej postaci mogą stać się o wiele trudniejsze do pokonania po upływie pewnego czasu. A wówczas będą o wiele bardziej groźne ze względu na to, że mogą powodować inne zagrożenia i doprowadzić do ich kumulacji.

Podjęte przeze mnie problemy metodologiczne nie wyczerpują oczywiście wszystkich, jakie należałoby rozważyć przy podejmowaniu badań dotyczących bezpieczeństwa. Są one bowiem szkicowym omówieniem kilku z nich, które wymagają pogłębionej refleksji.

Janusz Sztumski – profesor, był kierownikiem Zakładu Polityki Społecznej i Metodologii Badań Społecznych w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, a po przejściu na emeryturę był dyrektorem Instytutu Nauk Społecznych i kierownikiem Katedry Socjologii w Górnośląskiej Wyższej Szkole Handlowej w Katowicach. Głównym przedmiotem zainteresowań naukowych są problemy metodologiczne badań społecznych. Interesuje się m.in. doskonaleniem systemowej analizy społeczeństwa, umożliwiającej badania różnorodnych elementów struktur społecznych oraz problematyką bezpieczeństwa. Wybrane publikacje: *Wstęp do metod i technik badań społecznych* (wydanie VIII, 2020); *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie* (wydanie IV, 2014); *Systemowa analiza społeczeństwa* (2013).

Janusz Sztumski – full professor, former Director of the Department of Social Policy and Research Methodology on Social Policy at the Institute of Political Sciences and Journalism at the Slask University in Katowice. After his retirement he was a Director of the Institute of Social Sciences and a Chief of the Department of Sociology at the Katowice Business University. Research interests: social sciences methodology, improvement of the system analysis of society, and research in security issues. Publications: *Wstęp do metod i technik badań społecznych* (edition VIII, 2020); *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie* (edition IV, 2014); *Systemowa analiza społeczeństwa* (2013).

➔ Bibliografia

- AJDUKIEWICZ Kazimierz (1975), *Logika pragmatyczna*, Warszawa.
- BECK Ulrich (2002), *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej rzeczywistości*, Warszawa.
- BENDYK Edwin (2016), *Witajcie w antropocenie*, „Polityka”, nr 32, 7.09-13.09.2016.
- BSOUL-KOPOWSKA Magdalena (2016), *Zarządzanie kryzysowe w polityce bezpieczeństwa Polski i Unii Europejskiej*, Częstochowa.
- CZERNICKA Marzena (2018), *Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2018.
- CHOMSKY Noam (2000), *Zysk ponad ludzi. Neoliberalizm a ład globalny*, Wrocław.
- JACUCH Andrzej (2019), *Disaster response mechanisms in EU and NATO*, „Przegląd Europejski”, nr 3/2019.
- HEILBRONER Robert (1976), *Die Zukunft der Menschheit*, Frankfurt a/M.
- HOLM Nikolai G. L., PEDERSEN Linn-Marie, PETTERSEN Elisabeth (2020), *Youth, gender, and perceptions of security in Norway*, „International Journal of Adolescence and Youth”, 25(1)
- POPIOŁEK Katarzyna (red.) (2001), *Człowiek w sytuacji zagrożenia. Kryzysy, katastrofy, kataklizmy*, Poznań.
- RAMADHAN Yanuar, HARTONO Rodi, HERMAWAN Yonathan (2019), *Security camera design using smart phones*, „Journal of Physics: Conference Series”, 1402(6).
- STOMMA Ludwik (2014), *Antropologia wojny*, Warszawa.
- SZTUMSKI Janusz (2013), *Systemowa analiza społeczeństwa*, Katowice.
- WRÓBLEWSKI Ryszard (2017), *Wprowadzenie do nauk o bezpieczeństwie*, Siedlce.

Экономическое право как концепт эпохи

Elena M. Ashmarina, *Russian State University of Justice (Moscow, Russia)*

e-mail: elena-mikhaylovna@yandex.ru

ORCID ID: 0000-0002-0950-9538

Victor N. Saveliev, *Russian State University of Justice (Moscow, Russia)*

e-mail: ale34354@yandex.ru

ORCID ID: 0000-0001-6987-5284

Аннотация

В статье обосновывается целесообразность доктринального признания экономического права, его универсальный характер, проявляющийся в процессе правовой регуляции экономических отношений, как на уровне национальных экономик, так и в современной геоэкономике.

Ключевые слова: экономическое право, национальное экономическое право, международное экономическое право, институциональная экономика, элементы и принципы, существенные характеристики, правовые регуляторы экономических отношений.

Economic law as a concept of the era

Abstract

The article justifies the expediency of the doctrinal recognition of economic law, its universal nature, manifested in the process of legal regulation of economic relations, both at the level of national economies and in modern geoeconomics.

Keywords: economic law, nationaleconomic law, internationaleconomic law, institutionaleconomics, elements and principles, essential characteristics, legal regulators of economic relations.

В своё время американский экономист Джеймс Бьюкенен-младший ввёл понятие «конституционная экономика», включающее в себя сочетание экономической целесообразности и уровень конституционного развития, отражённый в нормах конституционного права (Buchanan 1997).

Перед нами типичный вариант политэкономического подхода, описывающего взаимное влияние правовых и экономических факторов при принятии государственных решений, затрагивающих экономические и социальные права. Такой подход вполне продуктивен, в полной мере соответствует конституционным задачам, определяющим основы политической, правовой и экономической систем государства или содружества государств. Практическое применение представлений об экономической конституции мы находим в экономической конституции Европейского Союза, наряду с обоснованной конкретизацией этого понятия (Nowak-Far 2010).

Когда речь заходит об описательном характере экономической конституции, то всё сводится к установлению базовых характеристик государственной экономической системы. Нормативная концепция экономической конституции также стремится обосновать экономически оптимальное соотношение интересов различных групп. Экономическая доминанта и в одном и в другом случае проявляет себя однозначно.

На наш взгляд, нормативное описание (правовое регулирование экономических отношений) может иметь сугубо правовой аспект, сопряжённый с понятием «экономическое право», которое в свою очередь претендует на наличие универсальных принципов правовой регуляции экономических процессов. В своей совокупности эти принципы проявляют себя в международном экономическом праве и в экономическом праве национальных государств. В статье рассматриваются основания доктринального признания экономического права, претендующего на роль правовой мега-системы по отношению к отраслевым правовым системам. В таком подходе имеется свой созидательный смысл, определяющий экономическое право как один из концептов эпохи.

Формирование представлений об экономическом праве

Элементы экономического права проявлялись еще в Древнем мире, получили свое развитие в системе феодальных общественных отношений, а доктринально оформились как экономическое право в конце XX – начале XXI вв.

Одной из первых стран, принявших термин «экономическое право», стала Германия. Там акцент был сделан на такие принципы и нормы права, которые являлись бы общезначимыми для всей сферы национальной экономики и выполняли бы роль ключевого регулятора материальных отношений. По сути, предлагаемая конструкция была направлена на формирование новой обобщающей экономико-правовой теории. В ней экономическое право включало в себя такие компоненты как: хозяйственное право, понимаемое в узком смысле, торговое право, предпринимательское право,

корпоративное право, право концернов и картельное право (Zhalinskiy, Rerikht 2001). Позже к признанию понятия «экономическое право» пришли юристы Франции. Они международное экономическое право рассматривали как отрасль международного права, а его источники сводили к действиям публичной власти, к частным операторам международных экономических отношений, межгосударственным договорам, соглашениям транснациональных компаний, а также к различным неформальным договорённостям (Carreau, Juillard 2013). Мы видим, что источники экономического права в Германии и Франции во многом схожи, хотя комплексы национальных правовых образований этих стран не идентичны, что объясняется несовпадением сегментарного построения их экономик.

Экономическое право официально признано в Индии и в Китае, проблемы экономического права всесторонне исследуются в ведущих университетах России.

Доктринальное оформление экономического права в разных странах не устраняет печать дуализма, исторически существующего между обществом и государством, функциональные отличия в элементных наборах, и в то же время претендует на некую всеобщность при сравнении с отраслевыми правовыми системами.

По тому, как воспринимается экономическое право в разных странах, мы видим, что при взаимодействии экономики и права условные границы научной автономии этих двух наук оказываются основательно размытыми, что, на наш взгляд, является продолжением многоаспектности существующих научных направлений. Примерами тому является сопоставление институциональной экономики и экономического права, финансового права и мировой финансовой системы, корпоративного права и правил функционирования транснациональных корпораций и т.д.

Если давать более конкретную характеристику той же институциональной экономике, то экономическое право предстаёт здесь как прикладная экономика и используется для объяснения транзакционных издержек, проблем теневой экономики, необходимости институциональных изменений в обществе (Manokhina 2013).

Теоретические и методологические основы экономического права

Актуализация роли экономического права в современных правовых системах определяется интенсивностью развития и интеграции мировой экономики, глобальной взаимозависимостью национальных экономик, практиками международного разделения труда, порождающими многообразие отраслевых правовых представлений.

На сегодняшний день в целом сформировалось устойчивое понимание того, что экономическое право – это связующее звено между экономикой и правом. Оно, как междисциплинарное направление правовой науки, ориентировано на регуляцию экономических отношений, на стратегию правового воздействия на экономику, а также на конкретизацию правил и норм, по которым осуществляется организация экономического пространства.

При рассмотрении такого понятия как «экономическое право» важнейшее значение приобретает восприятие его сущности, которую формируют исторически сложившиеся элементы экономического права, правовые системы и подсистемы.

Согласно теории познания, познание сущности предмета или явления осуществляется путём воспроизводства реального исторического процесса его становления и развития, но последнее возможно только в том случае, если нам известны параметры этой сущности (Корнін 1973: p.161).

Определение сущностных характеристик экономического права зачастую сопровождается дискуссиями, которые порождают не общие, а частные факторы. Например, в России среди отечественных правоведов существует несколько скептическое отношение к понятию «национальное экономическое право». Однако они же в полной мере приемлют такое понятие как «международное экономическое право». Подобное противопоставление, на наш взгляд, неуместно. Возможно, здесь сказывается устоявшееся следование догме, утверждающей, что экономическая динамика не может сказываться на праве, и необходимо следовать традиции отраслевой дифференциации по признаку предмета. Свой диссонанс привносят существующие методы деления отраслей права на публичные и частные, опирающиеся на рецепции римского права (Ashmarina, Saveliev 2018).

Профессор В.В. Ершов предлагает рассматривать концепцию системы форм права как взаимодействие двух подсистем, включающих в себя международные формы права и национальные правовые формы (Ershov 2009). Такое видение проблемы воспринимается как перспективный подход к пониманию сущности экономического права и его функций в национальной правовой системе. И действительно, в каждой из подсистем присутствуют такие элементы, как принципы права, правовые акты, правовые договоры, а в ряде случаев и обычаи. В этом ряду именно принципы права, как приоритетные, должны образовать так называемую «дорожную карту», что предполагает выработку согласованных перспективных действий.

Если мы говорим о принципах, то здесь уместным будет упоминание о том, что принцип отличается от факта своей условностью, тогда как факт всегда выражается в безусловной форме. В естественных и гуманитарных науках подобное отличие часто переносится на задачи теоретических и прикладных (отраслевых) исследований.

В правовой науке господство факта проявляется в конкретных документах. К ним относятся нормативные акты, правоприменительные акты, интерпретационные акты, акты договорного права и другие. На уровне общественного правосознания они формируют первичные сведения о правовой действительности, представляют собой источник сведений о нормах, индивидуальных предписаниях, правоотношениях.

Принцип – это правило, руководство для оценки окружающей действительности. В системе международных экономических и правовых отношений доминируют принципы, например, такие как международное морское право, международное воздушное право, принципы ВТО, принципы функционирования международной финансовой системы и другие.

Целесообразность существующей международной правовой практики часто объясняется тем, что разум человека ориентирован в первую очередь на мир символов, принципов, ценностей, социальных и культурных представлений, которые в своей совокупности определяют реальность, встроенную в космический порядок. Именно такое понимание практических действий отстаивал в своё время крупнейший методолог науки Л. Берталанфи (Bertalanffy 1991: p. 286–296).

И действительно, правовые регуляторы материальной культуры на разных отрезках становления и развития человеческой цивилизации воспринимались как священные законы духов природы, как закон конкретного бога, затем «божественного» правителя, как естественный закон гражданского общества, как конституционная экономика. Практически на всех исторических этапах принципы, символы и социальные ценности формировали универсалии, которые утверждались, в том числе, и через правовые системы. Развивая эту мысль, отметим: междисциплинарная направленность экономического права представляет собой основу для систематизации правовых регуляторов, отражающих уровень развития национальной и мировой экономики.

Рассматривая мирохозяйственную деятельность как объект правовой регуляции, экономическое право оказывается вовлечённым в бесконечное многообразие векторного воздействия такой мегасистемы как «человек – природа – общество».

Человека всегда интересует результат его деятельности, стремление реализовать потребности на различных этапах своей эволюции. Разум человека приобретает через коллективные действия превосходящие формы, переходит черту естественных и искусственных действий, наделяет представления о мире новыми субъективными характеристиками. В процессе познания человек как бы конструирует мир под себя, переформатирует его под свои интересы и потребности, закрепляет достигнутое в правилах, нормах и в законах.

Природа эволюционирует как единое целое, характеризуется устойчивостью, самообновлением, согласованностью всех элементов и частей своего многообразия. Человек как её порождение является носителем биологической составляющей, которая на каждом этапе его эволюционного развития специфически проявляет себя в системе общественных отношений и в интеллектуально-психологической особенности индивида.

Общество – сложнейшая система, функционирующая по определённым законам, которые упорядочивают и регулируют многогранные потребности отдельных людей. Именно в обществе формируется общественная компонента, определяются механизмы взаимодействия индивидуальных, групповых и государственных интересов, формируется социальный облик человека.

Исходя из рассмотренных выше общепризнанных постулатов, постараемся сформулировать ряд промежуточных выводов, имеющих прямое отношение к понятию «экономическое право».

Первый вывод: предельная система «человек – природа – общество» предопределяет уровни взаимосвязи экономики и права, конвергенционную

направленность экономического права при взаимодействии с другими отраслями права. Экономическое право, претендующее на обобщение и комплексное рассмотрение проблем в системе «человек – природа – общество», может стать удобной площадкой для других правовых наук, исследующих принципы взаимосвязи технологических укладов, научно-технического прогресса и тенденции развития мировой экономики, акцентируя внимание на регулятивных принципах права.

Вывод второй: принципы экономического права в своей всеобщности должны иметь долгосрочную перспективу. Ускорение социального времени, темпы развития инновационной экономики, скорость социальных преобразований и ментальностей современного человека, воздействие информационной материи ставят перед правовой наукой задачи оперативного реагирования на происходящие качественные изменения в системе общественных отношений. Этим в первую очередь должны заниматься отраслевые науки.

Вывод третий: многочисленные модели организации экономического пространства рассматриваются экономическим правом в сопоставлении с доминирующими нормами экономического поведения. В этом плане экономическое право представляет собой науку, связывающую базисные (экономические) основания и надстроечные (идеологические) правовые основы.

Для экономического права экономика и право являются базовыми науками, которые уже имеют свой научный инструментарий, отраслевые направления исследования, упакованные в относительно устойчивые системно-структурированные представления об исследуемых объектах. Их научные достижения систематизированы и, в соответствии с закономерностями структуродинамики, стремятся к устойчивости, ревностно охраняя своё поле деятельности и достигнутые результаты. Данный фактор по-своему уникален, так как далеко не всегда законы неживой природы проявляют себя в биологии и в социуме. Когда мы говорим о базовых для экономического права науках, то обязаны учитывать специфику их объектов исследования. К тому же нельзя сбрасывать со счетов масштабное влияние геоэкономики на проблемы правовой регуляции и таких не-правовых факторов как этика, религия, психология.

Общество, со своей стороны, формирует параметры воплощения индивидуальной свободы в системе общественных отношений, опираясь на нормы морали и существующее правовое поле, действующее в конкретно-исторических обстоятельствах.

Обозначенный круг проблем позволяет утверждать, что **экономическое право можно рассматривать как интегративную науку, изучающую наиболее значимые регулятивные принципы влияния на всю систему экономических отношений**. При этом, разумеется, учитываются достижения правовой науки в целом и её особых отраслей.

Всё вместе позволяет нам дать общий контур понимания сущности экономического права. Экономическое право опирается на всеобщие принципы регуляции экономических отношений, распространяемых на международные и национальные правовые системы. Такой уровень всеобщности предусматривает

системно-интеграционный характер принципов экономического права. Синергетическая составляющая принципов экономического права ориентирована на созидательное решение ключевых проблем российского права. В своей совокупности перечисленные факторы как бы образуют сущностные характеристики экономического права.

В современном глобальном мире, важнейшей составляющей которого является геозкономика, международные экономические и правовые принципы деформируются под влиянием крупнейших финансово-промышленных групп и транснациональных корпораций. В этих условиях не международные правила и законы, а принципы прагматизма, выгоды, эгоистической рациональности и интересов элит приобретают уровень глобального регулятора в экономических отношениях.

Правовой регуляцией экономических отношений занимаются многочисленные отрасли права, имеющие свою специфику. Наше понимание специфики экономического права, как уже отмечалось выше, опирается на теорию познания, в которой предпочтение отдаётся обобщающему межотраслевому подходу и более общим правовым принципам. К специфике экономического права можно отнести её направленность на выявление правовых универсалий, с целью выработки обобщённой правовой стратегии.

Особая тема – уровни взаимоотношения экономического права с другими видами права. По мере усложнения общественных отношений и отношений, связанных с материальной жизнью общества, множатся официально признанные виды отечественного права, а в юридической науке уже ведётся речь об иных многочисленных отраслях, представляющих собой более 100 видов права.

Геометрически прогрессирующее появление новых видов и форм права – явление объективное, однако оно имеет формализованную, можно сказать механическую схему построения, сводимую к линейно-горизонтальной плоскости. Сложно вообразить, во что выльется подобная практика под влиянием новых технологий, связанных с освоением информационной материи, цифровой экономики, с психобиологическими технологиями и с технологическими укладами в целом.

Сложившаяся традиция построения линейно-горизонтальной правовой системы имеет и ряд функциональных погрешностей. Во-первых, экономическая деятельность как объект правовой регуляции оказывается под воздействием сразу нескольких отраслей права. В итоге бизнес сообщество сталкивается с потоками схожих проверок. Во-вторых, отдельные виды экономических отношений не имеют системного правового урегулирования. Здесь речь идёт о банковском праве, таможенном праве, страховом праве, валютном праве, инвестиционном праве и других экономически значимых правовых образованиях. В-третьих, например, в российском праве целый ряд экономических отношений, например учёта и оценки, не входят в предмет ни одной из доктринально признанных отраслей.

Всё вместе говорит о том, что динамика развития экономических отношений далеко не всегда находит в мировой практике должное и своевременное отражение в законодательной реакции на происходящие процессы. Выходом из сложившейся

ситуации может стать практика признания общих принципов экономического права, формирующих ту самую «дорожную карту», о которой мы уже вели речь. Думается, что такой подход будет продуктивным и по отношению к отраслевым правовым системам.

Горизонтальное построение отраслевого права, регулирующего материальные отношения, свойственно многим национальным экономикам, которые также сталкиваются с увеличением количества видов и форм права, с растущей проблемой их автономности и с практикой пересечения их интересов на объектах правовой регуляции. Выход из такой перспективы очевиден: необходимы правовые реформы, обеспечивающие переход от количественной горизонтальной отраслевой модели к интегральной вертикальной модели, построенной на основе объёмов и уровней обобщений. Экономическое право в таком контексте выступает как мега-система по отношению к многочисленным отраслевым правам. В данном случае речь не идёт о поглощении, о механическом сведении в единое целое известных отраслей права или о претензии на их автономность. Речь идёт о системном оформлении ключевых правовых принципов, отвечающих текущим потребностям экономического развития государства, традициям национального права. Тесное взаимодействие экономического права с отраслевыми правовыми системами позволит более прагматично определять стратегию российской правовой системы, включая её адаптацию к глобальным вызовам мировой экономики.

Выводы

Экономическое право как междисциплинарная наука имеет возможность обобщать и оценивать трансформацию ключевых принципов мировой экономики в современном мире и предлагать оптимальные варианты их правового регулирования. К такому выводу нас подталкивает реальность, зависящая от темпа научно-технического прогресса, от влияния инновационной экономики на социум а также от уровня воздействия информационных технологий на мировую и национальную экономику.

Экономическое право выступает по отношению к современным требованиям времени как комплексная отрасль права, ставящая перед собой цель позитивного влияния на развитие национальной экономики (Ershov et al. 2017).

Елена Михайловна Ашмарина – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой правового обеспечения экономической деятельности в Российском государственном университете правосудия, академик Российской Академии Естественных Наук (РАЕН).

Elena M. Ashmarina – Doctor of Law, Professor, a head of the Department of Legal Support of Economic Activities at the Russian State University of Justice, full member of the Russian Academy of Natural Sciences (RANS).

Виктор Николаевич Савельев – доктор философских наук, профессор кафедры правового обеспечения экономической деятельности в Российском государственном университете правосудия, Вице-президент Российской Академии Естественных Наук (РАЕН).

Victor N. Saveliev – Doctor of Philosophy, Professor at the Department of Legal Support of Economic Activities at the Russian State University of Justice, Vice-President of the Russian Academy of Natural Sciences (RANS).

➔ References

- ASHMARINA Elena M., SAVELIEV Victor N. (2018), *Economic Law in the System of Global Relations*, "International Humanities and Social Sciences Journal" - Geneva. Switzerland.
- BERTALANFFY Ludwig von (1991), *Istoriâ i status obshcheï teorii sistem*, „Mir filosofii”, Moskva.
- BUCHANAN James M. (1997), *Sochineniya. Konstitutsiya ekonomicheskoy politiki. Raschet soglasiya. Granitsy svobody*, T. 1 Moskva. .
- CARREAU Dominique, JUILLARD Patrick (2013), *Droit international économique*, Paris.
- ERSHOV Valentin V. (2009), *Sistema form prava v Rossiiskoi Federatsii*, "Rossiiskoe pravosudie", no. 1.
- ERSHOV Valentin V., ASHMARINA Elena M., KORNEV Victor N. (2017), *Ekonomicheskoe pravo Rossiiskoi Federatsii*, Moskva.
- KOPNIN Pavel V. (1973), *Dialektika kak logika i teoriâ poznaniâ. Opyt logiko-gnoseologicheskogo issledovaniâ*, Moskva.
- MANOKHINA Nadezhda V. (ed.) (2013), *Institutsional'naâ ekonomika*. Uchebnoe posobie, Moskva.
- NOWAK-FAR Artur (ed.) (2010), *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa.
- ZHALINSKIY Alfred E., RERIKHT Alla A. (2001), *Vvedenie v nemetskoe pravo*, Moskva

PRAWO, INSTYTUCJE I POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

Alternatywne formy głosowania w polskim prawie wyborczym

Monika Kowalska, *Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (Polska)*

E-mail: monika.kowalska@poczta.umcs.lublin.pl

ORCID ID: 0000-0002-0575-0463

Streszczenie

Kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach jest zjawiskiem dotykającym wiele państw europejskich, w tym Polskę. Główną tezę artykułu jest założenie, że absencja wyborcza jest problemem, którego rozwiązanie wymaga różnych narzędzi, jednym z których są udogodnienia instytucjonalne, mające ułatwić proces oddawania głosu. Analiza stosowania w polskiej praktyce wyborczej tzw. alternatywnych procedur głosowania wykazuje jednak nikły stopień ich wykorzystania. Rodzi to pytania o przyczyny tego stanu rzeczy oraz formy pożądanych działań naprawczych w tym zakresie. Do wyjaśnienia problemów badawczych zastosowano metodę instytucjonalno-prawną, poddając analizie akty normatywne regulujące alternatywne procedury głosowania. Metoda komparatywna pozwoliła na wskazanie występujących luk w przyjętych rozwiązaniach instytucjonalnych i praktyce ich stosowania, jak też na znalezienie możliwych dróg dochodzenia do optymalnego wzorca. Zastosowanie podejścia systemowego dało możliwość kompleksowego spojrzenia na badane instytucje i zjawiska z nimi powiązane oraz wyprowadzenia wniosków w zakresie koniecznych działań w kierunku zwiększenia ich efektywności.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, alternatywne formy głosowania, głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika.

The alternative voting forms in the Polish election law

Abstract

The crisis of citizens' participation in the elections is the feature of many European states, and also Poland. The main thesis of the article is that the voting absence is the problem, which could be solved using different solutions, and one of them is the institutional convenience to facilitate the voting process. The analysis of the use of alternative voting procedures in Polish electoral practice demonstrates, however, that they are not very popular. This fact raises questions about the reasons for this state of affairs and the forms of corrective actions in this regard.

To clarify the research problems, the Author used the institutional-legal method and analysed the normative acts, which regulate alternative voting procedures. The comparative method allowed to indicate the existing gaps in the adopted institutional solutions and the practice of their applica-

tion, as well as to find possible ways to achieve the optimal scheme. The application of the system approach gave the opportunity to make a comprehensive overview of the examined institutions and related phenomena, and to draw conclusions regarding necessary actions to increase their effectiveness.

Keywords: voting law, alternative voting forms, correspondence voting, voting by the representative.

W dniu 5 stycznia 2011 r. uchwalono Kodeks wyborczy (Ustawa 2011/112), kompleksowo ujmujący przepisy w zakresie przeprowadzania wyborów powszechnych w Polsce. Z jednej strony, jego twórcy dokonali uporządkowania i ujednoczenia podstawowych kwestii dotyczących powszechnego wyboru organów publicznych. Z drugiej, wprowadzili szereg nowych regulacji, w tym odnośnie tzw. alternatywnych form głosowania. Po wielu latach starań i licznych apelach, polski prawodawca zdecydował się tym samym na wprowadzenie procedur wyborczych, mających ułatwić, a często wręcz umożliwić głosowanie wyborcom, którzy napotykali dotychczas na bariery w dotarciu do lokali wyborczych.

Przyjęte rozwiązania ograniczyły się jednak tylko do możliwości skorzystania przez uprzywilejowaną grupę wyborców z „dobrodziejstwa” instytucji pełnomocnika wyborczego oraz głosowania korespondencyjnego. Wzorem państw trzecich niestety polscy wyborcy nadal nie mogą korzystać z takich rozwiązań, jak chociażby: e-voting, przedterminowe oddawanie głosu, czy mobilne urny (Krimmer et al. 2019; *Procedury...* 2015; s. 12–15; Musiał-Karg 2011; s. 88–98; Zbieranek 2011a; s. 96–102; Kuźlewska 2018). Nie mamy także w użyciu centralnego elektronicznego rejestru wyborców, dającego możliwość głosowania na podstawie dowodu tożsamości w każdej dowolnie wybranej komisji wyborczej, czyniąc zbędnymi procedury dopisywania się do spisu wyborców i pobierania zaświadczenia o prawie do głosowania (Rakowska, Rulka 2011; s. 7–21; Dzięwula, Pol 2009; s. 1–8). I choć Polacy w przeważającej mierze chcą głosować w lokalu wyborczym (jak dowodzą badania społeczne, 68% najchętniej zagłosowałoby właśnie w ten sposób), to jesteśmy też otwarci na inne opcje. Większość pozytywnie ocenia mechanizm głosowania przez pełnomocnika (69%) i głosowania korespondencyjnego (61%). Zaś aż 76% postuluje umożliwienie głosowania przez Internet (w 2011 r. pozytywny odbiór tylko 46% respondentów) (Komunikat 2011; s. 7–10; Komunikat 2014; s. 2–5; Musiał-Karg 2015; s. 93–105).

Kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach jest zjawiskiem dotyczącym wiele państw europejskich, w tym Polskę. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie przyjętych przez polskiego prawodawcę rozwiązań instytucjonalnych w zakresie ułatwień w głosowaniu powszechnym (stan prawny na dzień 1 stycznia 2020 roku). Przedmiot rozważań stanowią głosowanie korespondencyjne i głosowanie przez pełnomocnika. Przyjęta w artykule hipoteza badawcza zakłada, że alternatywne formy głosowania, poszerzając gwarancje zasady powszechności wyborów, przy deklarowanej przez polskich wyborców otwartości na „nowości”, winny stanowić czynnik profrekwencyjny. Do weryfikacji tej hipotezy poddano analizie udogodnienia instytucjonalne, mające ułatwić proces oddawania głosu. Analiza stosowania w polskiej praktyce wyborczej tzw. alternatywnych procedur głosowania wykazuje

jednak nikły stopień ich wykorzystania. Stąd postawiono pytania badawcze o przyczyny tego stanu rzeczy oraz formy pożądaných działań naprawczych w tym zakresie: dlaczego przyjęte rozwiązania nie znalazły adekwatnego przełożenia na praktykę wyborczą? Jakie działania celem zwiększenia ich efektywności należy podjąć? Jakie inne instytucjonalne rozwiązania mogłyby okazać się o wiele skuteczniejszymi w tym względzie?

Do wyjaśnienia problemów badawczych zastosowano metodę instytucjonalno-prawną, poddając analizie akty normatywne regulujące alternatywne procedury głosowania. Metoda komparatywna pozwoliła na wskazanie występujących luk w przyjętych rozwiązaniach instytucjonalnych i praktyce ich stosowania, jak też na określenie możliwych dróg dochodzenia do optymalnego wzorca. Zastosowanie podejścia systemowego dało możliwość kompleksowego spojrzenia na badane instytucje i zjawiska z nimi powiązane oraz wyprowadzenia wniosków w zakresie koniecznych działań w kierunku zwiększenia ich efektywności.

Głosowanie korespondencyjne

Głosowanie korespondencyjne powszechnie rozumiane jest jako możliwość udziału w głosowaniu bez konieczności osobistego i bezpośredniego stawiennictwa w obwodowej komisji wyborczej. Procedura ta z natury rzeczy daje możliwość udziału w wyborach osobom uprawnionym do głosowania, których dotyka problem z dotarciem do lokalu wyborczego. Może być ponadto rozpatrywana jako jeden z instrumentów profrekwencyjnych. Powszechną wszak bolączką współczesnych demokracji niezmiennie pozostaje rosnąca absencja wyborcza (Żukowski 1999a: s. 13; Musiał-Karg 2011: s. 82–86). O ile walka z *absencją zawinioną*¹ wymaga różnokierunkowej i wielopłaszczyznowej działalności instytucji państwowo-społecznych, to już w przypadku tzw. *absencji przymusowej*² usunięcie barier faktycznie stojących na przeszkodzie realizacji czynnego prawa wyborczego tak znacznej grupy wyborców³ jest zadaniem stosunkowo prostszym do realizacji (poprzez działania legislacyjne i w ich wyniku odpowiedniego skonstruowania systemu wyborczego), choć niosącym za sobą znaczne nakłady finansowe po stronie państwa. Należy jednak pamiętać, że art. 62 Konstytucji RP gwarantujący prawo głosu każdemu obywatelowi, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat i nie został tego prawa pozbawiony, winien być traktowany nie tyle jako prawna deklaracja, ale jako zobowiązanie państwa do zapewnienia realnej możliwości udziału w głosowaniach jego obywatelom i realizacji tym samym w najpełniejszym wymiarze zasady powszechności wyborów (Chmaj, Skrzydło 2008: s. 37). Ustawodawstwo wyborcze winno być postrzegane zatem nie tylko jako podstawa prawna

¹ Sytuacja, kiedy wyborca z różnych przyczyn (np. niechęć do polityki i jej uczestników, brak alternatywy wyborczej, czy nikłe poczucie podmiotowości obywatelskiej) świadomie rezygnuje z partycypacji w procesie wyborczym.

² Sytuacja, kiedy wyborca pomimo chęci oddania głosu, nie może tego zrobić z powodów obiektywnie występujących przyczyn to uniemożliwiających (Żukowski 1999b: s. 116; Michałak 2013: s. 15–16).

³ Szacuje się, że tego rodzaju bariery dotyczą w Polsce ok. 30% wyborców, a występujące w praktyce trudności z udziałem w akcie głosowania związane są przede wszystkim z migracjami zagranicznymi wielomilionowej rzeszy polskich obywateli, trybem życia społeczeństwa, jego starzeniem się oraz częstym niedostosowaniem lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

wyłaniania przedstawicieli suwerena, ale również jako dokument o charakterze gwarancyjnym, stwarzający rzeczywiste możliwości realizacji przywileju wyborczego. A jedną z form go zapewniających pozostaje procedura głosowania listownego.

Oczywiście, jak każda, tak i omawiana procedura głosowania budzi liczne kontrowersje. Choć jest ona znana wielu współczesnym państwom,⁴ to w zdecydowanej ich większości głosowanie korespondencyjne zostało zawężone do określonego kręgu wyborców (np. pozostających poza granicami państwa, osób niepełnosprawnych lub w podeszłym wieku), a tylko w nielicznych przypadkach uprawnienie to nadano wszystkim wyborcom (Zbieranek 2013: s. 40–52).

W trwającej w Polsce przez wiele lat dyskusji dotyczącej zakresu potrzebnych zmian prawa wyborczego, poprzedzającej przyjęcie Kodeksu wyborczego, korespondencyjny sposób głosowania – traktowany początkowo jako uprzywilejowanie osób, które z przyczyn od siebie niezależnych nie mogą osobiście brać udziału w głosowaniu – postrzegany był jako rozwiązanie słuszne i społecznie akceptowane (Rakowska, Skotnicki 2011: s. 25–26). Obiekcje wobec tej procedury zaczęto zgłaszać z chwilą wniesienia w 2013 r. projektu legislacyjnego przez postów Platformy Obywatelskiej, którego celem m.in. było objęcie jej zakresem wszystkich wyborców. Najczęściej zgłaszanymi wątpliwościami w zakresie realizacji procedury głosowania listownego w jej powszechnej formule były i w znacznej mierze pozostały aktualnymi następujące:

- 1) możliwość nadużyć i oszustw wyborczych (przejawiających się w postaci „handlu” pakietami wyborczymi, czy możliwości niedozwolonego wspólnego głosowania rodzinnego);
- 2) możliwość naruszenia zasady tajności głosowania zarówno w czasie samego aktu głosowania w domu (w obecności osób trzecich), jak i w czasie przesyłania pakietu do komisji wyborczej;
- 3) brak gwarancji terminowego i bezpiecznego dostarczania pakietów wyborczych przez operatora pocztowego;
- 4) znaczne koszty finansowe głosowania listownego dla państwa (krajowe przesyłki pakietów wyborczych są ustawowo zwolnione z opłat pocztowych);
- 5) falstart wyborczy – tj. możliwość uprzedniego głosowania korespondencyjnego na kandydatów wycofanych z wyborów w późniejszym terminie;
- 6) wycofywanie się z powszechności głosowania korespondencyjnego ze względu na możliwość oszustw wyborczych w krajach, gdzie już je wprowadzono (np. Francja, Belgia) lub uwydatnienie komplikacji organizacyjnych z nim związanych (Hiszpania) (Mordwiłko 2001: s. 67–68; Gapski 2009: s. 85; Kundera 2014: s. 457).

Polski ustawodawca za szczególnie niebezpieczny dla głosowania korespondencyjnego uznał czyn polegający na nieuprawnionym otwarciu lub zniszczeniu pakietu wyborczego lub zaklejonej koperty, skoro w art. 513a Kodeksu karnego (Ustawa 2017/2204)

⁴ Zarówno europejskim (np. Wielka Brytania, Irlandia, Niemcy, Austria, Włochy, Szwajcaria, kraje nadbałtyckie, Szwecja, Finlandia, Islandia, Słowacja, Holandia, Belgia, Grecja, Hiszpania, Portugalia), jak i pozaeuropejskim (USA, Australia, Nowa Zelandia, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Indie, Pakistan, czy Filipiny).

ustanowił karę grzywny za takie zachowania.

Głosowanie korespondencyjne wprowadzono jako *novum* do polskiego porządku wyborczego w 2011 roku. Możliwość ta początkowo przynależna była jednak wyłącznie ograniczonej ustawowo grupie wyborców. Wyjściowo skorzystać z głosowania listownego mogli jedynie głosujący w obwodach głosowania utworzonych za granicą (od wejścia w życie Kodeksu wyborczego) oraz wyborcy niepełnosprawni⁵ o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Ustawa 2018/511). Jego wprowadzenie było spowodowane z jednej strony emigracją dużej liczby polskich wyborców poza granice kraju, jak też powziętymi przez Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi w zakresie walki z przejawami dyskryminacji, i tym samym konieczności wprowadzania ułatwień udziału w życiu publicznym osób niepełnosprawnych (Biuletyn RPO 2012: s. 13–15; Zbieranek 2014: s. 28–29). Dopiero nowelizacja Kodeksu wyborczego z dnia 11 lipca 2014 r. (Ustawa 2014/1072) rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego na ogół wyborców w zakresie głosowań o zasięgu ogólnopolskim. Z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż w przypadku wyborów samorządowych możliwość tę zachowują wyborcy niepełnosprawni.

W 2017 r. w trakcie prac legislacyjnych zainicjowanych przez postów Prawa i Sprawiedliwości, jedną z zaproponowanych zmian, która początkowo uzyskała poparcie większości sejmowej, było jednak pozbawienie wyborców niepełnosprawnych możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach lokalnych. Przeciwnicy tej poprawki podnosili, iż jest to *de facto* krok skutkujący wykluczeniem poza nawias wspólnoty obywatelskiej części spośród wyborców z niepełnosprawnościami. W przypadku jej wejścia w życie oznaczałoby to niczym nie uzasadnione pozbawienie możliwości oddawania głosu znacznego odsetka tej grupy wyborców. A jako że wnioskodawcy argumentowali ową propozycję zmian przede wszystkim chęcią wyeliminowania możliwości fałszerstw wyborczych, to można ową poprawkę także rozpatrywać w kategorii podważenia zaufania państwa polskiego do tej grupy wyborczej. Ostatecznie, negatywny odbiór społeczny propozycji, wyraźny sprzeciw opozycji politycznej, Państwowej Komisji Wyborczej, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz samych zainteresowanych, przyniosły skutek w postaci działań senackich, zmierzających do odrzucenia podjętej uprzednio decyzji legislacyjnej. To pokazało jednak, iż alternatywne formy w stosunku do osobistego głosowania w lokalu wyborczym nadal wzbudzają u polityków obawy i wątpliwości co do zakresu, czy nawet konieczności ich obowiązywania.

Wśród polskich wyborców wiedza o funkcjonujących nowych procedurach głosowania jest nadal bardzo niska, co oczywiście w praktyce znacząco ogranicza ich skuteczność. I jak sugerują organizacje pozarządowe monitorujące procesy wyborcze w Polsce, jest w tym niemała zasługa instytucji państwowych, które – jak się wydaje – w stopniu niewystarczającym wywiązywały się z zadań edukacyjno-informacyjnych w tym zakresie. Na przykład, podczas wyborów prezydenckich z 2015 r. alarmowano, że niedość

⁵ Rozdział 7a „Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych” dodany został ustawą z dnia 27 maja 2011 r.

precyzyjnie instruowano wyborców, jak oddać ważny głos za pośrednictwem poczty (*Wybory...* 2015). Państwowa Komisja Wyborcza w swoim komunikacie (w brzmieniu: „Kopertę zwrotną należy zakleić i nadać w placówce Poczty Polskiej na adres obwodowej komisji wyborczej...”) nie ostrzegąta bowiem, że wrzucając kopertę do skrzynki pocztowej oddajemy nieważny głos (stąd prawie połowę z ówczesnie nadestanych sklasyfikowano jako głosy nieważne). Zaklejony pakiet wyborczy należy bowiem za pokwitowaniem oddać w ręce urzędnika pocztowego. Ów wymóg nie został uregulowany ponadto normą kodeksową (do której w pierwszej kolejności sięgałby zainteresowany wyborca), lecz §3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym w kraju (Rozporządzenie 2015/131), co dodatkowo utrudniało dotarcie do stosownej informacji. Uznając słuszność zgłaszanych uwag, komunikat PKW w kolejnych wyborach przybrał już brzmienie: „Kopertę zwrotną należy zakleić i nadać osobiście po okazaniu dokumentu tożsamości w placówce Poczty Polskiej...” (PKW 25.08.2015).

Zresztą pierwsze próby zniesienia nowowprowadzonego do polskich uregulowań wyborczych głosowania korespondencyjnego podjęto tuż po wejściu w życie Kodeksu wyborczego. Jego przeciwnicy podnieśli przed Trybunałem Konstytucyjnym w marcu 2011 r. zarzut niezachowania wymogu oddawania głosów w dniu wyborów (w ramach głosowania korespondencyjnego wyborca oddaje głos co najmniej kilka dni przed dniem wyborów, co naruszać miałyby konstytucyjną regułę jednodniowych wyborów), naruszenia konstytucyjnej zasady tajności głosowania poprzez głosowanie poza lokalem obwodowej komisji wyborczej oraz braku gwarancji zachowania tajemnicy korespondencji w sytuacji korzystania z zagranicznych instytucji pocztowych, nad którymi polskie państwo z oczywistych względów nie ma kontroli (Eckhardt 2015; s. 26–27). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak stawianych zarzutów i stanowiska, iż procedura ta narusza standardy rzetelności wyborów w państwie demokratycznym oraz uchybia zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa (Wyrok 2011).

Kolejna próba zniesienia głosowania korespondencyjnego podjęta z inicjatywy posłów Prawa i Sprawiedliwości zakończyła się przyjęciem ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. *o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Ustawa 2018/130). Choć w projekcie ustawy, jej pomysłodawcy postulowali całkowitą derogację głosowania korespondencyjnego z polskiego prawodawstwa, to ostatecznie w wyniku nacisków ze strony deputowanych opozycji, Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacji pozarządowych zachowano je w „szczątkowej” formie, tj. z możliwością jego stosowania jedynie przez wyborców niepełnosprawnych przebywających w dniu głosowania na terytorium RP. Obecnie obowiązujące w Polsce rozwiązania w zakresie głosowania korespondencyjnego trudno zatem uznać za w pełni nowoczesne, szczególnie w kontekście zawężenia przez ustawodawcę jego uprzednio rozszerzonego (w 2014 r.) do powszechnego modelu. Jego zniesienie dotknie bowiem w szczególności te grupy wyborców, które nie posiadają prawa głosowania przez pełnomocnika, a mają utrudniony dostęp do głosowania w lokalu wyborczym. Dotyczyć to będzie przede wszystkim wyborców przebywających w dniu głosowania poza granicami kraju i w znacznej odległości od najbliższej

placówki dyplomatycznej, w której przeprowadzane jest głosowanie.

Oczywistym pozostaje, że powodzenie lub porażka głosowania korespondencyjnego zależy każdorazowo od wielu czynników, chociażby takich jak: kultura polityczna, stopień podejrzliwości co do rzetelności wyborów i stopnia świadomości wyborców o przynależnych im prawach i rzeczywistej możliwości ich efektywnej realizacji. Dotychczas, niestety, tylko bardzo nieliczny odsetek wyborców decydował się na głosowanie listowne. Na ponad 30 mln polskich obywateli uprawnionych do głosowania, w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w 2014 r. tylko 6 169 osób (w tym w kraju – jedyne 168) zdecydowało się głosować korespondencyjnie. Rok później w wyborach prezydenckich pakiety wyborcze pobrało w I turze głosowania 42 274 osób uprawnionych (34 021 – za granicą, 8 793 – w kraju), a w II turze już 56 845 spośród uprawnionych (44 248 – za granicą, 12 597 – w kraju). Na podobnym poziomie kształtowało się zainteresowanie tą formą głosowania również w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w tym samym 2015 roku. Wówczas wysłano 45 538 pakietów wyborczych (35 672 – za granicą, 9 866 – w kraju). Jest to o tyle ważne do odnotowania, że we wcześniejszych wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2011 r. z możliwości tej skorzystało jedynie 22 951 osób (22 144 – za granicą, 807 – w kraju) (Korycki 2017: s. 95–96). I choć długą wydawać się mogła droga do osiągnięcia wyników niektórych państw europejskich w tym zakresie⁶, to widać było tendencję wzrostową w obrębie stosowania tej metody głosowania, tak przez rodaków przebywających poza granicami kraju, jak i wyborców głosujących na terytorium Rzeczypospolitej. Szkoda zatem, że obawy części polityków zaważyły na odejściu od powszechnego modelu głosowania korespondencyjnego – wzmacniającego możliwość korzystania z prawa głosu wyborcom polskim przebywającym tak w kraju, jak i za granicą – na rzecz uprzywilejowania tą formą głosowania jedynie rygorystycznie wyselekcjonowanej grupy wyborców.

Dziś, zgodnie z brzmieniem uregulowań rozdz. 6a Kodeksu wyborczego (Ustawa 2019/684), z prawa głosowania korespondencyjnego mogą korzystać wyłącznie wyborcy posiadający orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także osoby o stałej albo długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, którym przysługuje zasiłek pielęgnacyjny. Zamiar skorzystania z tej procedury wyborca winien zgłosić odpowiedniemu komisarzowi wyborczemu do 15. dnia przed dniem wyborów. W przypadku głosowań mogących przybrać postać dwuturuową (tj. wyborów Prezydenta RP oraz wójta, burmistrza i prezydenta miasta) zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczy również ponownego głosowania. Ponadto, takie zgłoszenie jest wspólne dla wszystkich przeprowadzanych w danym dniu wyborów, w przypadku ich łącznego zarządzenia. Wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, otrzymuje z urzędu gminy, nie później niż 7 dni przed dniem wyborów, tzw. pakiet wyborczy, składający się z: koperty zwrotnej, karty do głosowania, koperty na kartę do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. A jeżeli uprzednio zażądałby prze-

⁶ np. w Finlandii ten sposób głosowania wybiera nawet 40% wyborców, a w Islandii 10–20% uprawnionych.

stania, to również nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a.

Głosujący listownie, po wypełnieniu karty do głosowania, wkłada ją do koperty na kartę do głosowania i po jej zaklejeniu⁷ wkłada ją z kolei do koperty zwrotnej, łącznie z podpisanym oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania⁸ oraz przesyła ją do właściwej obwodowej komisji wyborczej. Koperty zwrotne są zwolnione z opłat pocztowych. Wyborca może też w godzinach głosowania osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania, w którym jest wpisany do spisu wyborców.

Głosowanie przez pełnomocnika

Instytucja głosowania przez pełnomocnika jest drugim alternatywnym sposobem głosowania przyjętym do polskiego Kodeksu wyborczego. Jest też wyjątkiem od kodeksowej reguły (art. 38 § 1), że w wyborach powszechnych głosuje się osobiście. Procedura ta opiera się na założeniu, że wyborca, który z różnych przyczyn nie może udać się do lokalu wyborczego i oddać głos osobiście, upoważnia innego wyborcę do zagłosowania w swoim imieniu (Zbieranek 2011b: s. 41). Metoda ta stosowana jest w wielu krajach (np. Belgii, Holandii, Francji, Wielkiej Brytanii, Szwecji, na Łotwie czy w Kanadzie), choć nie jest już tak popularna, jak głosowanie korespondencyjne czy zyskujące coraz większą popularność w szeregu państw głosowanie internetowe. Najczęściej też możliwość skorzystania z tej instytucji obwarowana jest przez prawodawcę różnymi wymogami dotyczącymi: osoby pełnomocnika, liczby pełnomocnictw udzielonych jednej osobie, czy kręgu wyborców mogących udzielić pełnomocnictwa (Mordwiłko 2006: s. 57–60).

W polskim prawie wyborczym przez długi czas monopolistycznie „rządziła” zasada głosowania osobistego i była na tyle mocno obwarowaną w przepisach, że niektórzy przedstawiciele doktryny niestusznie upatrywali w niej wręcz istotę wyborów bezpośrednich (Banaszak 1996: s. 17; Galster 2001: s. 138; Chmaj, Skrzydło 2002: s. 53; Garlicki 2003: s. 165). Takie postrzeganie zmieniło wprowadzenie procedury głosowania przez pełnomocnika, którego gorącym orędownikiem (już od początku lat 90.) jawiła się sama Państwowa Komisja Wyborcza, która przedstawiła nawet kompleksowy pakiet rozwiązań odnośnie tej instytucji (*Ordynacja wyborcza...* 1992; Skotnicki 2000: s. 271–272), które początkowo jednak nie zyskiwały aprobaty większości parlamentarnej. Potrzebę wprowadzenia do polskiego systemu wyborczego tej procedury sygnalizował również Rzecznik Praw Obywatelskich, Instytut Spraw Publicznych oraz organizacje pozarządowe wspierające osoby niepełnosprawne. Dowodząc, że kilkumilionowa grupa wyborców (głównie niepełnosprawnych oraz zaawansowanych wiekowo) pozostawała dotychczas niejednokrotnie bez rzeczywistej możliwości głosowania, zwolennikom tej procedury

⁷ Niezaklejenie koperty na kartę do głosowania spowoduje, że ta karta nie będzie uwzględniona przy ustalaniu wyników głosowania.

⁸ Niewłożenie oświadczenia do koperty zwrotnej lub niepodpisanie go spowoduje, że karta do głosowania nie będzie uwzględniona przy ustalaniu wyników głosowania.

udało się ją przeforsować pod koniec 2009 r. (Ustawa 2009/1651).

Niezmiennie od samego początku upoważnionymi do udzielania pełnomocnictwa do głosowania w ich imieniu pozostają po dzień dzisiejszy jedynie dwie grupy wyborców: wyborcy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* oraz osoby, które ukończyły 75. rok życia co najmniej w dniu wyborów. Jest to procedura sformalizowana, wymagająca wcześniejszego sporządzenia aktu pełnomocnictwa. Udziela się go przed pracownikiem urzędu gminy, co do zasady w miejscu zamieszkania wyborcy (chyba, że wyborca we wniosku zaznaczy inaczej, ale zawsze na obszarze danej gminy). Jest to postanowienie znacząco ułatwiające procedurę jego udzielania. W tym celu co najmniej na 9 dni przed wyborami winien zostać złożony przez osobę uprawnioną wniosek u wójta gminy, w której jest ujęta w rejestrze wyborców. Pełnomocnikiem może zostać osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Szczegółowy tryb postępowania w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. (Rozporządzenie 2015/1724). Kodeks wyborczy zawiera zaś rozbudowaną regulację gwarancyjną, która ma zapewnić, że decyzja o wyborze pełnomocnika będzie świadomą i przemyślaną, zaś osoby, które upoważniono do oddania głosu w imieniu innego wyborcy nie będą uprawnienia tego nadużywać.

Jest to o tyle istotne, że oddanie głosu w ten sposób jest nieweryfikowalne. W nawiązaniu bowiem do zasady tajności głosowania, w treści pisemnego pełnomocnictwa nie mogą zostać ujawnione wytyczne mocodawcy, a i sam akt głosowania w jego imieniu opiera się na zaufaniu do osoby pełnomocnika. Stąd, między innymi, aby uniemożliwić wykorzystywanie tego mechanizmu wbrew intencjom ustawodawcy, zastrzega się możliwość przyjęcia pełnomocnictwa wyborczego tylko od jednej osoby (wyjątkowo dwóch, o ile jedna z nich jest członkiem najbliższej rodziny). Zabrania się również pobierania od udzielającego pełnomocnictwa jakichkolwiek opłat za głosowanie w jego imieniu. Pełnomocnictwo to ma przy tym charakter jednorazowy i dotyczy tylko konkretnych wyborów. Nie ma możliwości generalnego upoważnienia pełnomocnika do głosowania w imieniu wyborcy w każdych kolejnych wyborach. Zgłoszenie przez wyborcę zamiaru głosowania korespondencyjnego oczywiście wyłącza możliwość głosowania przez osobę uprzywilejowaną za pośrednictwem pełnomocnika. Procedura nie znajduje ponadto zastosowania w obwodach głosowania utworzonych poza granicami kraju. Pełnomocnictwo poprzez złożenie stosownego oświadczenia przed przedstawicielem gminy może zostać również wycofane, jednak nie później niż na 2 dni przed wyborami lub poprzez jego doręczenie w dniu wyborów właściwej obwodowej komisji wyborczej.

O ile sama instytucja głosowania przez pełnomocnika jest niewątpliwie korzystną z punktu widzenia zasady powszechności wyborów, to również i ona wzbudziła pewne kontrowersje z punktu widzenia konstytucyjnych zasad wyborczych, przede wszystkim zasady bezpośredniości wyborów oraz zasady tajności głosowania. Skłoniło to grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego o weryfikację konstytucyjności przyjętych w tym zakresie uregulowań wyborczych. Stali oni

na stanowisku, że głosowanie przez pełnomocnika sprzyja oszustwom, przez co łamie standardy demokratycznego państwa prawa. A ponadto postawiono zarzut naruszania zasady bezpośredniości poprzez złamanie osobistego charakteru prawa głosu oraz zasady równości w znaczeniu formalnym rozumianej jako „jeden człowiek – jeden głos”. Trybunał Konstytucyjny pozytywnie jednak ocenił tę instytucję – jako żadną miarą nie łamiącą tak zasady równości⁹, jak i bezpośredniości wyborów (zdefiniowanych przez Trybunał jako jednostopniowe, ale nie rodzące jednocześnie obowiązku osobistego głosowania). A wręcz potraktował ją jako dodatkową gwarancję korzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego i zapewniającą partycypację obywatelską tym wyborcom, którzy mają trudności z osobistym oddaniem głosu (Wyrok 2011).

W aspekcie praktycznym, w wyborach parlamentarnych z 2011 r. procedura głosowania przez pełnomocnika znalazła zastosowanie w ponad 12 tys. przypadków (co stanowiło 0,08% ogółu głosujących), w wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2014 r. jedynie 1852 osoby skorzystały z tej możliwości (0,03% ogółu głosujących). W głosowaniach wyborczych przeprowadzonych w Polsce w roku 2015: w wyborach prezydenckich niecałe 9 tys. uprawnionych wyborców zdecydowało się na tę formę głosowania (0,05% ogółu głosujących), zaś w wyborach parlamentarnych – niecałe 10 tys. (0,06% ogółu głosujących) (Borski 2016: s. 26). Choć liczby bezwzględne mogłyby sugerować zbędność tej formy w praktyce wyborczej, to jednak należy mieć na uwadze, że owa procedura skierowana jest jedynie do ograniczonej grupy adresatów, jakimi pozostają w społeczeństwie osoby niepełnosprawne i zaawansowane wiekiem. Oczywistym zatem staje się postrzeganie tej procedury w większym stopniu jako instrumentu służącego poszerzeniu realnej możliwości korzystania przez nich z czynnego prawa wyborczego i pełniejszej tym samym realizacji przez państwo zasady powszechności wyborów, niż jako instrumentu mającego w stopniu znacznym zwiększyć frekwencję wyborczą.

Równość w prawie, sankcjonowana art. 32 Konstytucji RP, będąc realizowaną poprzez możliwość głosowania przez osoby starsze czy niepełnosprawne na zasadach ogólnych nie uchyla bowiem, co pokazała praktyka lat minionych, istotnych różnic w sytuacji faktycznej obu grup wyborców w stosunku do pozostałych „w pełni sprawnych” i mogących bez przeszkód korzystać z prawa głosu. Nie zapominajmy też, że mamy do czynienia z nieuchronnie postępującym procesem starzenia się społeczeństw współczesnych państw europejskich, co wydatnie staje się również i naszą bolączką. Szacunki liczbowe przeprowadzane w trakcie prac legislacyjnych nad instytucją pełnomocnictwa do głosowania wykazywały, że z tej metody w przyszłości może korzystać od 60 tys. do nawet 3,5 mln wyborców (Przywara 2012: s. 202). Zatem, myśląc prognostycznie, zapewne coraz szersze gremium polskich wyborców może będzie zmuszonymi korzystać z „dobrodziejstwa” procedury głosowania przez pełnomocnika, aby pozostać aktywnym wyborcą decydującym o sprawach swojego państwa. W związku z tym, ogromnie ważkim zadaniem pozostaje wciąż skuteczne informowanie obywateli o procedurach ułatwiających im oddawanie

⁹ Upoważnienie wyborcze nie oznacza bowiem, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przeniesienia na pełnomocnika praw wyborczych przez osobę upoważniającą; a głos, którym dysponuje pełnomocnik w imieniu wyborcy nie jest tym samym tożsamy z głosem, którym on dysponuje w imieniu własnym.

głosu, odpowiednio dostosowanych do sytuacji życiowej, w jakiej się znajdują.

Podsumowanie

Wśród przymiotników wyborczych ustawodawca zawsze na pierwszym miejscu wymienia, iż wybory są powszechne. Należy zatem domniemywać, że powszechny udział obywateli w wyborach stanowi samoistną wartość konstytucyjną. Nie dziwi zatem, że problematyka wprowadzania szerszych gwarancji zasady powszechności wyborów, chociażby w kontekście przeciwdziałania zjawisku wzrastającej absencji wyborczej wyraźnie stygmatyzującej współczesne demokracje, od wielu lat zajmuje badaczy z zakresu nauk prawnych, politologicznych czy socjologicznych. Niestety, zjawisko to nie jest też obce Polsce, gdzie rzeczywista frekwencja wyborcza od lat pozostaje na bardzo niskim poziomie, charakteryzując się ciągłą tendencją spadkową. Na ponad 30 mln. polskich wyborców, ze swojego przywileju korzysta średnio 40–50% spośród uprawnionych (przy czym w wyborach samorządowych i europejskich jest to nawet ok. 30%). Zapewne jednym z czynników temu sprzyjających pozostaje fakt, potwierdzany badaniami, iż z powodów różnego rodzaju barier organizacyjno-technicznych blisko 30% polskich wyborców w rzeczywistości ma utrudniony dostęp do lokali wyborczych w dniu głosowań.

Państwo polskie w związku z tym, będąc zobowiązanym do zapewniania równości uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, jak każda demokracja, winno sukcesywnie podejmować działania zmierzające do eliminacji owych barier. Implementacja nowych procedur wyborczych i udoskonalanie już obowiązujących może w tym tylko pomóc. Przyjęcie przez polskiego prawodawcę rozwiązań głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika niewątpliwie stanowiło istotny krok naprzód w kierunku pełniejszej realizacji zasady powszechności wyborów w naszym kraju. A wdrożenie do polskich realiów w pierwszej kolejności tych procedur głosowania alternatywnego podyktowane było zapewne w dużej mierze kwestiami organizacyjnymi i możliwościami technicznymi w procesie organizowania wyborów.

Zakładając jednak probabilistycznie, iż polscy wyborcy z coraz większą intensywnością skłonni będą korzystać w praktyce z omawianych procedur, zauważalnym stanie się ich odczuwalny wpływ na wzrost frekwencji wyborczej, co może skłonić decydentów politycznych do zintensyfikowania działań zmierzających do wprowadzenia również w naszym kraju głosowania elektronicznego. Jest to zapewne odległa przyszłość, zauważając podjęte w latach 2017–2018 działania legislacyjne zmierzające do ograniczenia możliwości korzystania z głosowania korespondencyjnego w obowiązującym dotychczas zakresie, a które argumentowane były w głównym stopniu obawą o możliwość jego wykorzystywania w ewentualnym procederze fałszowania wyników wyborów, jak również mając na uwadze oczywistą konieczność poniesienia uprzednio znacznych kosztów finansowych ze strony państwa związanych z wdrożeniem nowoczesnego systemu informatycznego gwarantującego rzetelność i bezpieczeństwo tego rodzaju głosowań. Jednak, jako że w badaniach przeszło 3/4 ankietowanych opowiada się za wprowadzeniem tej metody do polskiego porządku wyborczego, może warto już dziś

spojrzeć na to rozwiązanie nie tylko z punktu widzenia wprowadzenia kolejnego ułatwienia w głosowaniu dla wyborców napotyających na trudności w dotarciu do lokali wyborczy, ale jako instrument dający szansę na rzeczywiste zintensyfikowanie uczestnictwa w akcie wyborczym choćby młodego pokolenia wyborców, dla których forma głosowania elektronicznego może stanowić nie tylko bardziej komfortową, ale przede wszystkim zasadniczą z ich punktu widzenia procedurę głosowania.

Nie wybiegając jednak w mniej lub bardziej odległą przyszłość, to co dzisiaj wydaje się możliwym czy wręcz koniecznym w zakresie bieżących działań państwa nakierowanych na zwiększenie uczestnictwa w wyborach szerszej rzeszy polskiego elektoratu, to przede wszystkim zintensyfikowanie działań informacyjnych. Polski elektorat charakteryzuje bowiem nadal nader niski poziom wiedzy w zakresie obowiązujących procedur głosowania, szczególnie ich alternatywnej odmiany. Z tego zaś możemy wnioskować, iż nie tylko modernizacja prawa wyborczego pozostaje nieustającym wyzwaniem dla polskich władz, ale przede wszystkim efektywniejsze docieranie do wyborców z przekazem o przysługujących im narzędziach prawnych w zakresie współdecydowania o sprawach państwowych. Wyborca wyedukowany i poinformowany to z dużym prawdopodobieństwem bowiem wyborca zaktywizowany.

Monika Kowalska – doktor habilitowana nauk humanistycznych, absolwentka Wydziału Politologii oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, adiunkt w Katedrze Systemów Politycznych Wydziału Politologii i Dziennikarstwa UMCS. Zainteresowania badawcze: system polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, systemy polityczne państw współczesnych, przemiany ustrojowe i instytucjonalne we współczesnych państwach demokratycznych.

Monika Kowalska – habilitated doctor, associated professor of humanities, graduate of the Faculty of Political Science and the Faculty of Law and Administration of the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin. Adjunct at the Department of Political Systems and Human Rights at the Faculty of Political Science and Journalism at the Maria Curie-Skłodowska University. Research interests: political system of the Republic of Poland, political systems of modern countries, political and institutional changes in modern democratic countries.

➔ Bibliografia

- BANASZAK Bogusław (1996), *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa
- BIULETYN RPO (2012), *Gwarancje korzystania z prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, nr 8, Warszawa, wrzesień 2012.
- BORSKI Maciej (2016), *Czy głosowanie przez pełnomocnika może być antidotum na przymusową absencję wyborczą osób niepełnosprawnych*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XVI.
- CHMAJ Marek, SKRZYDŁO Wiesław (2002), *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze
- CHMAJ Marek, SKRZYDŁO Wiesław (2008), *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa
- DZIEWULA Dobromir, POL Albert (2009), *Centralny rejestr wyborców. Przegląd rozwiązań międzynarodowych. Wnioski dla Polski*, „Analizy BAS”, nr 9

- ECKHARDT Krzysztof (2015), *Kodeks wyborczy w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane problemy*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3
- GALSTER Jan (2001), *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów*, w: Zbigniew Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń
- GAPSKI Maciej (2009), *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2
- GARLICKI Leszek (2003), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa
- KRIMMER Robert, VOLKAMER Melanie, DUENAS-CID David (2019), *E-voting – an overview of the development in the past 15 years and current discussions*, “Lecture Notes in Computer Science” (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics), 11759 LNCS.
- KOMUNIKAT (2011) z badań CBOS. *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, Warszawa, nr 84
- KOMUNIKAT (2014) z badań CBOS. *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza opinie i oczekiwania*, Warszawa, nr 55
- KORYCKI Krzysztof (2017), *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze”, t. 23
- KUNDERA Weronika (2014), *Realizacja konstytucyjnego prawa do udziału w wyborach*, w: Mariusz Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław
- KUŻELEWSKA Elżbieta (2018), *E-voting w wyborach parlamentarnych w Belgii*, „Przegląd Europejski”, nr 2
- MICHALAK Bartłomiej (2013), *Absencja wyborcza*, w: Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa
- MORDWIŁKO Janusz (2001), *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwości głosowania drogą pocztową (głosowanie korespondencyjne)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1
- MORDWIŁKO Janusz (2006), *Instytucja pełnomocnika wyborcy w aspekcie porównawczym*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, nr 3
- MUSIAŁ-KARG Magdalena (2011), *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Studia Politologiczne”, nr 2
- MUSIAŁ-KARG Magdalena (2015), *Głosowanie elektroniczne jako alternatywna metoda uczestniczenia w wyborach – opinie Polaków*, „Political Preferences”, nr 10
- ORDYNACJA WYBORCZA (1992) *do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Projekty*, Warszawa
- PKW (25.08.2015) Serwis informacyjny: http://parlament2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/5/17_Glosowanie_korespondencyjne_w_kraju (10.09.2018)
- PROCEDURY wyborcze w krajach europejskich (2015), Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa
- PRZYWARA Michał (2012), *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa
- RAKOWSKA Anna, RULKA Marcin (2011), *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, Warszawa
- RAKOWSKA Anna, SKOTNICKI Krzysztof (2011), *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4

- ROZPORZĄDZENIE (2015/1724) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu RP i do Senatu RP, Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego w RP, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Dz. U. 2015, poz. 1724
- ROZPORZĄDZENIE (2015/131) Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym w kraju, Dz. U. 2015, poz. 131
- SKOTNICKI Krzysztof (2000), *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź
- USTAWA (2009/1651) z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP, ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2009, nr 213, poz. 1651
- USTAWA (2011/112) z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112
- USTAWA (2011/881) z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy *Kodeks wyborczy* oraz ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2011, nr 147, poz. 881
- USTAWA (2014/1072) z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy *Kodeks wyborczy* oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014, poz. 1072
- USTAWA (2017/2204) z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, tj. Dz. U. 2017, poz. 2204
- USTAWA (2018/511) z dnia 27 sierpnia 1997 r. o *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Dz. U. 2018, poz. 511
- USTAWA (2018/130) z dnia 11 stycznia 2018 r. o *zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, Dz. U. 2018, poz. 130
- USTAWA (2019/684) z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, tj. Dz. U. 2019, poz. 684
- WYBORY prezydenckie 2015. *Uwaga głos oddany pocztą może być nieważny* (2015), <https://www.polskieradio24.pl/5/3/Artykul/1428593,Wybory-prezydenckie-2015-Uwaga-glos-oddany-poczta-moze-byc-niewazny> (24.04.2015)
- WYROK (2011) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU 2011, seria A, nr 6, poz. 61
- ZBIERANEK Jarosław (2011a), *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, Studia BAS, nr 3
- ZBIERANEK Jarosław (2011b), *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, w: Krzysztof Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa
- ZBIERANEK Jarosław (2013), *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększenia frekwencji wyborczej?*, Warszawa
- ZBIERANEK Jarosław (2014), *Głosowanie wyborców niepełnosprawnych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, nr 1
- ŻUKOWSKI Arkadiusz (1999a), *Absencja wyborcza*, w: Wojciech Sokół, Marek Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, t. I, Zakamycze
- ŻUKOWSKI Arkadiusz (1999b), *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn

Europejska definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jako instrument polityki rozwoju sektora przedsiębiorstw – doświadczenia, postulaty i wnioski na przyszłość

Dariusz Kowalski, *Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach (Polska)*

E-mail: d.kowalski@ujk.edu.pl.

ORCID ID: 0000-0003-3864-4568

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest problematyka wyodrębnienia z ogółu gospodarki mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które z uwagi na swoje nieduże rozmiary napotykają na bariery rynkowe utrudniające im rozwój. Podstawowym narzędziem prawnym w tym zakresie jest definicja sektora MŚP określona na poziomie przepisów UE. Celem prowadzonej analizy jest poszukiwanie zalet i wad obecnej definicji oraz odniesienie się do poszczególnych pomysłów jej modyfikacji, z uwzględnieniem linii orzeczniczej organów Unii Europejskiej. Zasadnicza hipoteza badawcza brzmi: z uwagi na znaczenie definicji MŚP dla gospodarki UE, zmiany jakie powinny zostać dokonane w analizowanej definicji, muszą uwzględniać zarówno obecne uwarunkowania gospodarcze, jak i dotychczasowe doświadczenia organów stosujących tę definicję, jednak zasadniczym punktem odniesienia przy konstruowaniu zmian jest cel, dla którego przedsiębiorstwa te zostały wyodrębnione. Celem tym jest wsparcie podmiotów, takiej pomocy *de facto* potrzebujących. Podstawową metodą badawczą, zastosowaną w artykule jest metoda dogmatyczno-prawna. Jej przedmiotem była analiza treści aktów normatywnych, orzecznictwa organów UE, a także branżowych raportów i analiz z zakresu sektora MŚP.

Słowa kluczowe: definicja MŚP, polityka rozwoju, przedsiębiorczość

European definition of micro, small and medium enterprises as an instrument of the development policy of the enterprise sector – experience, postulates and conclusions for the future

Abstract

The subject of the article is the issue of separating micro, small and medium enterprises (SME) from the general economy which due to their small size encounter market barriers hindering their deve-

lopment. The basic legal instruments in this matter is the definition of the SME sector at the level of the EU regulations. The purpose of the analysis is to look for advantages and disadvantages of the existing definition, as well as to refer to the selected ideas of its modification, considering European Union case law. The main research hypothesis is: regarding the importance of SME's definition for the EU economy, the changes that must be made in the analysed concept must take into account the existing economic conditions as well as the previously available use of the same definition by the institutions. However, it is equally important to identify the purpose for which the SMEs were separated under a specific definition. The purpose of this separation was to provide support for such SMEs, which they *de facto* need. The basic research method used in the article is the dogmatic and legal method. Its subject was the analysis of the content of normative acts, the EU case law, as well as reports and analyses in the field of the SME sector.

Keywords: Definition of SMEs, development policy, entrepreneurship

Definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) jest podstawowym narzędziem prawnym, za pomocą którego prawodawca może ukierunkować pomoc publiczną na rozwój tego sektora. Dzięki tej definicji można wyodrębnić z ogółu gospodarki część przedsiębiorstw, które z uwagi na swoje cechy charakterystyczne napotykają szczególne bariery utrudniające im rozwój. Cechami takich przedsiębiorstw są np. trudności związane z uzyskaniem kapitału lub pożyczek z uwagi na niechęć niektórych rynków finansowych do podejmowania ryzyka (Noga, Gulba 2018) oraz ograniczone zabezpieczenia, jakie MŚP mogą zaoferować. Ograniczone zasoby mogą im również utrudnić dostęp do informacji dotyczącej w szczególności nowych technologii i potencjalnych rynków (Rozporządzenie 651/2014: ust. 40, Starczewska-Krzysztożek 2008: s. 1-4).

Na gruncie powyższej charakterystyki pojawia się zasadnicze pytanie, w jaki sposób wyodrębnić z ogółu gospodarki część przedsiębiorstw w taki sposób, aby pomoc państwa w tym zakresie ukierunkowana była na przedsiębiorstwa *de facto* potrzebujących takiej pomocy? W prawie europejskim jednolite pojęcie MŚP określone zostało po raz pierwszy¹ w Zaleceniu 96/280/WE Komisji Europejskiej (KE), dotyczącym definicji małych i średnich przedsiębiorstw. Wcześniej poszczególne państwa członkowskie tworzyły regulacje wyznaczające sektor MŚP *ad hoc*, na podstawie lokalnej praktyki, bądź bazowały na zasadach określonych w obowiązujących wówczas wytycznych o pomocy państwa dla MŚP. Praktyka taka prowadziła do nierówności pomiędzy poszczególnymi

¹ Znaczenie sektora MŚP dla gospodarki zaobserwowano już na przelomie lat 70 i 80. XX w. (Lukács 2005: s. 4) Wspólnota Europejska ogłosiła rok 1983 *Europejskim rokiem małej i średniej przedsiębiorczości oraz rzemiosła*, natomiast w czerwcu 1986 r. Rada Europejska powołała niezależny zespół zadaniowy ds. małych i średnich przedsiębiorstw w państwach członkowskich. Zespół miał opracować program koordynujący wszelkie działania Komisji dotyczące sektora małych i średnich podmiotów gospodarczych oraz harmonizacji polityki Wspólnoty i polityk narodowych w tym zakresie. Dodatkowo zajmował się on także opracowywaniem systemu współpracy z organizacjami reprezentującymi małą przedsiębiorczość oraz pomocą w kreowaniu programów i struktur mających na celu rozwiązywanie realnych problemów sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Tak powstał przyjęty 3 listopada 1986 r. *Program działania na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw*. Program ten jest oficjalnie uznawany za początek polityki wspólnotowej wobec małych i średnich przedsiębiorstw. Takie wspólnie koordynowane inicjatywy prowadziły do stopniowego ujednoczenia się sposobów definiowania małych i średnich przedsiębiorstw.

kategoriami przedsiębiorców. Definicja MŚP w obecnej formie została określona w zaleceniu nr 2003/361/WE, w którym uwzględniono zmiany w rozwoju gospodarczym, mające miejsce od czasu wejścia w życie pierwszego Zalecenia KE.

Nowe zalecenie zaczęło obowiązywać z dniem 1 stycznia 2005 roku i ma zastosowanie do wszystkich polityk, programów i działań, jakie Komisja realizuje wobec sektora MŚP. Definicja ta została również powielona w innych aktach normatywnych na poziomie prawa UE, np. w rozporządzeniu 651/2014 (wcześniej w rozporządzeniu 800/2008). Oznacza to, że pomimo znacznych zmian gospodarczych, jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich 15 lat, definicja MŚP nie ewoluowała. Obecnie trwają liczne konsultacje na temat modyfikacji tej definicji, które mają uwzględniać zmiany gospodarcze, które zaszły od 2005 r., a także inflację, wzrost gospodarczy oraz doświadczenia organów wdrażających poszczególne programy pomocowe. Celem niniejszego artykułu jest analiza zalet i wad obecnej definicji oraz odniesienie się do poszczególnych pomysłów jej modyfikacji, z uwzględnieniem linii orzeczniczej organów Unii Europejskiej.

Na gruncie powyższych rozważań przyjęto zasadniczą hipotezę badawczą: z uwagi na znaczenie definicji MŚP dla gospodarki UE, zmiany jakie powinny zostać w niej dokonane, muszą uwzględniać zarówno obecne uwarunkowania gospodarcze, jak i dotychczasowe doświadczenia organów stosujących tę definicję, jednak zasadniczym punktem odniesienia przy konstruowaniu zmian jest cel, dla którego przedsiębiorstwa te zostały wyodrębnione. Celem tym jest wsparcie podmiotów, takiej pomocy *de facto* potrzebujących. Podstawową metodą badawczą, zastosowaną w artykule jest metoda dogmatyczno-prawna. Jej przedmiotem była analiza treści aktów normatywnych, orzecznictwa organów UE, a także branżowych raportów i analiz dotyczących sektora MŚP. Uzupełniająco wykorzystana została metoda analiz porównawczych, dzięki której przeprowadzono ocenę znaczenia sektora MŚP w gospodarce. Na potrzeby artykułu przeprowadzono również analizę literatury przedmiotu obejmującej, poza opracowaniami naukowymi, stanowiska instytucji i organizacji zajmujących się problematyką sektora MŚP.

Wsparcie przedsiębiorczości a pomoc publiczna

Punktem wyjścia do analizy definicji sektora MŚP jest określenie celu, dla którego taki sektor jest wyodrębniany (Wolański 2013: s. 20). Biorąc pod uwagę szeroko rozumianą gospodarkę, cele te mogą być różne. Można wskazać np. na cele statystyczne – takie jak monitorowanie wskaźników ekonomicznych gospodarki (PARP 2018) oraz zarządcze – określenie zasad zarządzania tego rodzaju przedsiębiorstwami (Michalski 2013). Jednakże (tak jak wcześniej zasygnalizowano), z punktu widzenia polityki rozwoju celem nadrzędnym jest wsparcie przedsiębiorstw najbardziej tej pomocy potrzebujących – ten cel będzie analizowany w dalszej części artykułu. Należy jednak zaznaczyć, że działalność państwa w zakresie publicznego wsparcia przedsiębiorczości jest zdeterminowana prowadzoną przez UE polityką konkurencji. Zgodnie z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem

konkurencji, poprzez sprzykanie niektórym przedsiębiorstwom, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. We wskazanym przepisie, wprost zakazano pomocy państwa. Aktami normatywnymi mającymi charakter *lex specialis* w stosunku do wspomnianego uregulowania są: wspomniane wcześniej rozporządzenie 651/2014 oraz rozporządzenie 1407/2013 Komisji. Na podstawie tych przepisów prawodawca dopuścił możliwość udzielania pomocy publicznej (po spełnieniu określonych przesłanek) w kilku szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu gospodarczego obszarach. Do obszarów tych zaliczyć można m.in. pomoc na dostęp MŚP do finansowania, pomoc na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, pomoc szkoleniową, pomoc na ochronę środowiska, pomoc na infrastrukturę szerokopasmową. Ponadto dopuszczone zostało wsparcie o niskiej wartości tzw. pomoc *de minimis* – prawodawca zakłada, że wsparcie to z uwagi na swoją nieznaczną wartość nie wpływa na konkurencje na wspólnym rynku. W celu określenia, które z przedsiębiorstw w gospodarce powinny zostać objęte wskazanymi wyłączeniami, a w konsekwencji mogłyby uzyskać pomoc publiczną, niezbędnym było przyjęcie definicji MŚP.

Zakres obecnej definicji MŚP określony został w zaleceniu nr 2003/361/WE. Ponadto definicja ta została także umieszczona w załączniku nr 1 do rozporządzenia 651/2014. Zgodnie z tą definicją, do sektora MŚP zalicza się przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 250 pracowników, których roczny obrót nie przekracza 50 milionów euro lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 milionów euro. Wskazane progi ilościowe stanowią podstawowe punkty odniesienia przy określeniu wielkości przedsiębiorstw. Należy jednakże podkreślić, że dodatkowo przy określaniu statusu przedsiębiorstwa powinno się brać pod uwagę, czy jest ono przedsiębiorstwem samodzielnym, czy należy do większej grupy kapitałowej. Warto również dodać, że w ramach tej definicji zostały wyodrębnione podsektory mikro przedsiębiorstw² oraz przedsiębiorstw małych³.

Doświadczenia

Tak jak już zasygnalizowano, na przestrzeni ostatnich lat problematyka rozwoju sektora MŚP oraz określenia granic jego definicji była wielokrotnie przedmiotem badań, zarówno w Polsce (Kowalski 2016; Kulawik-Dutkowska 2014; Skowryra 2009; Mikołajczyk, Krawczyk 2006), jak i w innych krajach UE (Kotane 2017; Tebano 2015; Ahmad, Alaskari 2014). Ponadto kwestie te były wielokrotnie przedmiotem analizy sądów oraz organów odpowiedzialnych za wdrażanie projektów współfinansowanych ze środków publicznych (Decyzja 2006/904/WE; Wyrok SPI 2004; Wyrok SPI 2007; Wyrok Trybunału 2004), a także różnego rodzaju organizacji zrzeszających podmioty uczestniczące w systemie wsparcia sektora MŚP (EAPB 2019; BCC 2018; UEAPME 2017). Kwestie sporne budzące wątpliwości w zakresie interpretowania definicji można podzielić na dwie główne grupy.

Pierwsza grupa to wszelkiego rodzaju wątpliwości związane z poszczególnymi pro-

² Roczny obrót albo suma bilansowa do 2 mln euro oraz próg zatrudnienia do 10 osób.

³ Roczny obrót albo suma bilansowa do 10 mln euro oraz próg zatrudnienia do 50 osób.

gami ilościowymi dotyczącymi wskaźników, na podstawie których przedsiębiorstwa są kwalifikowane do sektora MŚP (liczba osób zatrudnionych, obrót przedsiębiorstwa, suma bilansowa). Przykładem tego rodzaju wątpliwości jest kwestia precyzyjnego określenia ilości osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Wiąże się to m.in. z ustaleniem: czy osoby współpracujące na podstawie umów cywilnoprawnych można uznać za pracowników? W jaki sposób obliczać pracę osób pracujących w przedsiębiorstwie sezonowo? Czy limitami objęte są kobiety na zwolnieniach macierzyńskich albo uczniowie i studenci uczący się do zawodu? W celu ograniczenia wątpliwości przyjęto, że liczbę pracowników określa się w formie rocznych jednostek roboczych, tj. w liczbie osób zatrudnionych na pełnych etatach, w niepełnym wymiarze godzin oraz sezonowo w przedsiębiorstwie w ciągu całego okresu referencyjnego. Każda osoba zatrudniona na pełen etat przez przedsiębiorstwo, w ciągu całego roku referencyjnego stanowi jedną jednostkę roboczą. Przy obliczeniu rocznych jednostek roboczych, należy brać pod uwagę proporcjonalny udział pracy osób, które nie przepracowały pełnego roku, pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin oraz pracowników sezonowych. Wartym podkreślenia jest wyłączenie spośród osób zatrudnionych studentów odbywających szkolenie zawodowe oraz osób odbywających praktykę. Wyłączenie to zostało wprowadzone, aby nie zniechęcać pracodawców do zatrudniania osób wchodzących na rynek pracy. Do obliczenia ilości pracowników nie wlicza się również osób przebywających na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym.

Następną przesłanką włączenia przedsiębiorstw do sektora MŚP jest nieprzekroczenie właściwych progów finansowych. Zgodnie z definicją UE, dane stosowane do określania liczby kwot finansowych, odnoszą się do ostatniego zatwierdzonego okresu obrachunkowego i obliczane są w skali rocznej. Uwzględnia się je począwszy od dnia zamknięcia ksiąg rachunkowych. Uzyskanie lub utrata statusu średniego, małego lub mikro przedsiębiorstwa następuje tylko wówczas, gdy zjawisko to powtórzy się w ciągu dwóch kolejnych okresów obrachunkowych. W przypadku nowo utworzonych przedsiębiorstw, których księgi rachunkowe nie zostały jeszcze zatwierdzone, odpowiednie dane pochodzą z oceny dokonanej w dobrej wierze, w trakcie roku obrachunkowego. Biorąc pod uwagę wskazane progi wartościowe warto zaznaczyć, że legalna definicja ma niewielkie znaczenie statystyczne. Wynika to z odmiennego udziału w gospodarce podmiotów o określonej wielkości, np. podmioty o obrocie 50 mln euro rocznie w gospodarce niemieckiej stanowią średnie przedsiębiorstwa, natomiast w gospodarce polskiej można je uznać za przedsiębiorstwa duże (biorąc pod uwagę cechy organizacyjne oraz udział tych podmiotów w gospodarce). Rozróżnienie definicji ze względu na obszar, na którym działa przedsiębiorstwo byłoby jednak niekorzystne, ponieważ (biorąc pod uwagę swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w UE) mogłoby prowadzić do sztucznego przenoszenia działalności gospodarczej do tych krajów, w których ustawodawstwie definicja MŚP jest korzystniejsza, co pozwoliłoby na zaklasyfikowanie przedsiębiorstwa do MŚP, a w konsekwencji na uzyskanie pomocy państwa. W związku z powyższym, przy określaniu legalnej definicji MŚP, za priorytet należy uznać spójność prawa, i na tym poziomie utrzymać jednolitą definicję w całej UE (Kowalski 2015: s. 24).

Druga grupa wątpliwości związana jest z ustaleniem samodzielności gospodarczej przedsiębiorstw. Zgodnie z definicją UE badaniu podlega, czy dane przedsiębiorstwo jest przedsiębiorstwem niezależnym, tj. nie jest przedsiębiorstwem związanym, ani przedsiębiorstwem partnerskim. Przyczyną wprowadzenia do definicji tego ograniczenia jest zapobieganie próbom obejścia progów zatrudnienia oraz finansowych, poprzez kreowanie pozornej struktury własnościowej lub decyzyjnej. Przedsiębiorstwa niezależne to podmioty niemające powiązań własnościowych z innymi przedsiębiorstwami, bądź też posiadające mniej niż 25% kapitału lub głosów (w zależności, która wielkość jest większa) w innych przedsiębiorstwach.

Problemy związane z kwalifikowalnością przedsiębiorstw do sektora MŚP z uwagi na ich strukturę własnościową dotyczą w szczególności obchodzenia tych przepisów poprzez dokonywanie sztucznego ich podziału albo zmiany struktury właścicielskiej, w konsekwencji czego są poniżej wskazanych progów ilościowych. Konsekwencją sztucznego podziału przedsiębiorstw jest brak w stosunku do nich typowych ograniczeń rozwojowych, na jakie napotykają przedsiębiorstwa z tego sektora. Kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem analizy organów UE. Przykładem tego typu wątpliwości jest sprawa dotycząca przedsiębiorstwa Pollmeier GmbH Malchow. Właścicielem przedsiębiorstwa był Ralf Pollmeier, kontrolujący również dziewięć innych przedsiębiorstw. Po złożeniu wniosku o udzielenie wsparcia, sprzedał on większość swoich udziałów w jednym z kontrolowanych przez siebie przedsiębiorstw. Sprzedane udziały nabyła jego siostra, a także jedna osoba niespokrewniona. W wyniku sprzedaży posiadał on 23,25% udziałów w tym przedsiębiorstwie (tj. poniżej 25% progu udziałów), co oznacza, że przedsiębiorstwo to niewliczone zostało przy uwzględnianiu wielkości Pollmeier GmbH Malchow. Na podstawie powyższego stanu faktycznego przedsiębiorstwo uzyskało pomoc państwa. Komisja Europejska, analizując powyższy stan faktyczny, uznała Pollmeier GmbH Malchow za przedsiębiorstwo zależne. Komisja swoje stanowisko uzasadniła faktem sprawowania kontroli tej samej osoby nad pozostałymi przedsiębiorstwami oraz tym, że były one zaangażowane w ten sam rodzaj działalności gospodarczej. W powyższym przykładzie beneficjent pomocy nie doświadczał problemów typowych dla MŚP, ponieważ należał do grupy przedsiębiorstw wspierających się wzajemnie, co pozwoliło mu przezwyciężyć problemy typowe dla MŚP bez konieczności wsparcia ze strony państwa. Ponadto Komisja uznała, że przy szacowaniu danych do ustalenia statusu MŚP, należało wziąć pod uwagę przedsiębiorstwo, którego udziały Ralf Pollmeier sprzedał po złożeniu wniosku o wsparcie. Przyczyną były wątpliwości, czy sprzedaż udziałów w tym przedsiębiorstwie nie miała faktycznie na celu obejścia definicji MŚP. Obliczenia dokonane po włączeniu sprzedanego przedsiębiorstwa wykazały, że beneficjent formalnie na dzień złożenia wniosku o wsparcie nie spełniał przesłanek definicji MŚP. Konsekwencją tych ustaleń była decyzja Komisji, że pomoc dla przedsiębiorcy była niezgodna z zasadami wspólnego rynku i nakazała jej zwrot. Powyższa sprawa skierowana została do Sądu Pierwszej Instancji (SPI), który potwierdził stanowisko Komisji. Uzasadniając swoją skargę, Pollmeier GmbH Malchow zwracał uwagę, że Komisja niestusznie w jego ocenie wzięła pod uwagę dane sprzedanego wcześniej przedsiębiorstwa, oraz że niestusznie uznała,

iż jego przedsiębiorstwo włączone jest do szerszej grupy przedsiębiorstw. SPI uznał, że Komisja miała prawo do ustalenia, czy przedsiębiorstwa należące do grupy Pollmeier stanowią jedną grupę ze względu na powiązania gospodarcze, czy też beneficjent jest przedsiębiorstwem autonomicznym. SPI zgodził się z oceną Komisji, w ramach której stwierdzono, iż relacje zachodzące pomiędzy beneficjentem pomocy, a innymi przedsiębiorstwami będącymi własnością tej samej osoby fizycznej były inne niż te, które zachodzą w warunkach gospodarki rynkowej (Kowalski 2015: s. 34–35).

Wskazana sprawa jest tylko jednym z licznych przykładów wątpliwości interpretacyjnych przy wyznaczaniu sektora MŚP. Warty podkreślenia jest fakt, iż praktyka orzecznicza organów UE oparta na funkcjonalnej definicji stanowi bogaty dorobek orzeczniczy będący cennym punktem odniesienia przy wyznaczaniu granic tego sektora. Należy zaznaczyć, że ewentualne modyfikacje definicji powinny uwzględniać doświadczenia poszczególnych organów z okresu ostatnich 15 lat.

Propozycje zmian, wnioski i wątpliwości

Jednym z najważniejszych postulatów (EAPB 2019; BCC 2018) zmian omawianej definicji jest dokonanie korekt wysokości progów ilościowych, odnoszących się do liczby osób zatrudnionych, wartości rocznego obrotu oraz sumy bilansowej. Podmioty zwracające uwagę na konieczność dokonania takich korekt podkreślają, że obecne progi, które są określone w definicji MŚP, weszły w życie 1 stycznia 2005 roku, a od tego czasu znacznym zmianom uległy gospodarki państw członkowskich UE, co powinno zostać odzwierciedlone w definicji MŚP. Warto zauważyć, że narastająca wartość inflacji r/r od 2005 r. do 2019 r., dla strefy euro wyniosła 23,59%⁴ natomiast dla gospodarki Polski w tym okresie wyniosła 25,05%⁵. Oznacza to w uproszczeniu, że w przypadku progów odnoszących się do rocznego obrotu albo sumy bilansowej faktyczne wartości są obecnie znacznie niższe niż w 2005 r. Zakładając idealne przełożenie inflacji (HICP r/r – strefa euro) na działalność hipotetycznego przedsiębiorstwa, podmiot, który w 2005 r. kwalifikował się do sektora MŚP posiadając obrót poniżej 50 mln euro, obecnie nie może przekraczać obrotu w wysokości 40,46 mln euro według cen z 2005 roku. Zgodnie ze stanowiskiem *National and Regional Promotional Banks and Institutions (NPBIs)* oraz *The European Association of Public Banks (EAPB)*, przedstawionym w ramach konsultacji z państwami członkowskimi na temat rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis*, nowe progi ilościowe powinny przyjąć wartości:

- Mikroprzedsiębiorstwo: liczba pracowników 20, roczny obrót: 4 miliony euro, suma bilansowa: 4 miliony euro;
- Małe przedsiębiorstwo: liczba pracowników 100, roczny obrót: 20 milionów euro, suma bilansowa: 20 milionów euro;
- Średnie przedsiębiorstwo: liczba pracowników 500, roczny obrót: 75 mln euro, suma bilansowa: 75 mln euro (EAPB 2019).

⁴ Obliczenia własne na podstawie: Inflacja HICP r/r (strefa euro).

⁵ Obliczenia własne na podstawie: Inflacja r/r (Polska).

Warto zwrócić uwagę, iż wskazana propozycja zakłada wzrost progów rocznego obrotu oraz sumy bilansowej od 25% do 50% w stosunku do obecnych wartości. Oznacza, że wzrost jest wyższy niż średnia wartość inflacji, która jest uzasadnieniem podwyższenia tych progów. Ponadto w propozycji przewiduje się zwiększenie progów osób zatrudnionych przez przedsiębiorstwo czego nie da się uzasadnić zmianami gospodarczymi. Wydaje się, że obecna sytuacja na rynku pracy oraz powszechna automatyzacja i robotyzacja uzasadnia tezę zgodnie z którą nawet przedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 250 pracowników mogą się nie spotykać z problemami gospodarczymi typowymi dla MŚP (w szczególności w branżach związanych z nowymi technologiami).

Część podmiotów uczestniczących w konsultacjach (UEAPME 2017) nad zmianą definicji MŚP zwraca również uwagę, iż podwyższenie progów ilościowych definicji spowoduje, że do sektora MŚP zostanie włączony jeszcze szerszy krąg przedsiębiorców. Przykładowo, obecnie w polskiej gospodarce przedsiębiorstwa z sektora MŚP pod względem ilościowym stanowią 99,8% wszystkich przedsiębiorstw. Może to oznaczać, że wyłączone z możliwości otrzymania pomocy publicznej są jedynie przedsiębiorstwa stanowiące pod względem ilościowym margines gospodarki. Z taką tezą nie można się jednoznacznie zgodzić. Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorstwa duże, pomimo iż stanowią nieznaczny liczbę pod względem ilościowym (0,2%), generują 33% PKB sektora przedsiębiorstw. Ta dysproporcja potwierdza, iż przedsiębiorstwa te z uwagi na skalę wykonywanej działalności napotykają na zupełnie inne problemy rozwojowe niż przedsiębiorstwa z sektora MŚP (PARP 2018: s. 11).

Zgodnie z powyższym, ważnym jest aby określając granicę tego sektora nie odnosić się wyłącznie do danych statystycznych; ale należy uwzględnić fakt, że przy takiej wielkości przedsiębiorstwa nie odczuwają już nierówności rynkowych, wynikających z ich wielkości. Dlatego dokonywanie zmiany progów ilościowych nie powinno opierać się jedynie na zmianie wskaźników gospodarczych (takich jak inflacja czy wzrost gospodarczy), ale musi uwzględniać również zmiany jakościowe, jakie zaszły w sektorze przedsiębiorstw od 2005 r. (w tym informatyzacja, robotyzacja etc.).

Drugim rodzajem postulatów dotyczących zmian w definicji MŚP jest kwestia określania samodzielności ekonomicznej przedsiębiorstw tego sektora. We wrześniu 2016 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości kilkakrotnie orzekł, że obecna definicja MŚP nie jest wystarczająco jasna ani precyzyjna, w szczególności w kontekście badania struktury właścicielskiej przedsiębiorstw. Co ważne, kontrola własności MŚP jest nie tylko podatna na błędy, ale także bardzo kosztowna. W tym kontekście rewizja definicji MŚP powinna doprowadzić do znacznych zmian polegających na jej uproszczeniu. Ogólnie rzecz biorąc, zasady powinny być jaśniejsze, a tym samym bardziej przyjazne dla użytkownika, tak aby przedsiębiorstwa mogły składać oświadczenia o wysokim stopniu pewności prawnej (EAPB 2019). Wskazane uproszczenie zasad weryfikacji powiązań przedsiębiorcy jest słusznym postulatem. Należy jednak zaznaczyć, że sama idea weryfikacji powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami jest prawidłowa, co oznacza że pod postulatem poprawienia przejrzystości weryfikacji powiązań nie można całkowicie zrezygnować z tego ograniczenia. Pewnym kompromisem mogłoby być weryfikowanie statusu przedsiębior-

stwa zgodnie z krajowym prawem spółek w celu uproszczenia, tj. traktowanie poszczególnych spółek jako odrębne i niezależne byty gospodarcze. Należy jednak zauważyć, że tak daleko idące uproszczenie mogłoby w konsekwencji doprowadzić do obchodzenia przepisów przez przedsiębiorców chcących pozyskać finansowanie. W obecnych warunkach gospodarczych tworzenie nowych przedsiębiorstw stanowiących pod względem prawnym odrębne podmioty prawne jest sprawą prostą. Oznacza to, że jeżeli przedsiębiorstwa niespełniające przesłanek określonych w definicji MŚP chciałyby uzyskać wsparcie publiczne, mogłyby zakładać spółki powiązane, które (będąc odrębnymi podmiotami prawnymi) miałyby możliwość otrzymania takiej pomocy. Przedsiębiorstwa takie, będąc w grupach kapitałowych, nie spotykają się z problemami typowymi dla MŚP. Należy jeszcze dodać, że w polskim porządku prawnym funkcjonują również spółki cywilne, które w świetle definicji MŚP stanowią odrębne od wspólników byty gospodarcze, jednocześnie podmioty te nie są spółkami prawa handlowego (Kowalski 2016). Na gruncie powyższych rozważań wydaje się, że przy weryfikacji definicji MŚP należy pozostawić ograniczenia dotyczące spełnienia warunku samodzielności przedsiębiorstwa. Warto jednak dla wdrażania projektów pomocowych przyjąć uproszczone zasady weryfikacji tego warunku np. poprzez odbieranie od przedsiębiorstw oświadczeń dotyczących powiązań o wysokim stopniu pewności prawnej.

Należy również zwrócić uwagę na inne przepisy, które w sposób pośredni wpływały na modyfikację definicji MŚP. W pkt. 4 preambuły rozporządzenia 1407/2013 odzwierciedlono sygnalizowaną wcześniej linię orzeczniczą organów UE, zgodnie z którą zasadnym jest stosowanie wykładni funkcjonalnej w stosunku do definicji przedsiębiorstwa. Natomiast w art. 2 ust. 2. tego rozporządzenia określono, że przez jedno przedsiębiorstwo rozumie się wszystkie podmioty, które są ze sobą powiązane co najmniej jednym z następujących stosunków:

- Jeden podmiot posiada w drugim podmiocie większość praw głosu akcjonariuszy lub udziałowców;
- Jeden podmiot ma prawo wyznaczyć lub odwołać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego innego podmiotu;
- Jeden podmiot ma prawo wywierać dominujący wpływ na inny podmiot, zgodnie z umową zawartą z tym podmiotem lub postanowieniami w jego akcie założycielskim lub umowie spółki;
- Jeden podmiot, który jest akcjonariuszem lub udziałowcem innego podmiotu, samodzielnie kontroluje, zgodnie z porozumieniem z innymi akcjonariuszami lub udziałowcami tego podmiotu, większość praw głosu akcjonariuszy lub udziałowców tego podmiotu;
- Podmioty pozostające w jakimkolwiek ze stosunków opisanych powyżej poprzez jeden inny podmiot lub kilka innych podmiotów, również są uznawane za jedno przedsiębiorstwo.

W związku z powyższym, dla celów stosowania zasady *de minimis* za jedno przedsiębiorstwo można uznać jedną spółkę, grupę spółek lub stowarzyszenie. Wskazana propozycja zmian jest pozytywną konsekwencją ewolucji definicji przedsiębiorstwa, która ma na

celu wyeliminowanie prób obchodzenia definicji MŚP, a w konsekwencji ukierunkowanie pomocy na podmioty *de facto* jej potrzebujące. Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie do systemu prawnego odrębnej definicji przedsiębiorstwa, niemającej charakteru systemowego, a stosowanej wyłącznie do jednego z kilku rodzajów dozwolonej pomocy państwa (pomocy *de minimis*), nie jest korzystne z punktu jednolitości prawa. Dlatego na poziomie UE powinno się dążyć do włączenia tego ograniczenia do definicji MŚP. Definicja taka powinna uwzględniać doświadczenia ze stosowania obecnych przepisów, w szczególności powinna wprost odnosić się do problemu celowości wyodrębnienia sektora MŚP spośród wszystkich podmiotów gospodarczych. Zmiany te mogłyby zostać uwzględnione przy dokonywaniu rewizji definicji MŚP.

Wnioski

Przechodząc do podsumowania niniejszego artykułu, należy potwierdzić, że rewizja definicji sektora MŚP jest niezbędna. Wynika to z faktu, iż obecna definicja tworzona była ponad 15 lat temu w zupełnie innym otoczeniu gospodarczym, przez co nieuwzględnione w niej są zmiany charakteru gospodarczego sektora MŚP związane z postępem technicznym oraz rozwojem gospodarczym. Należy równocześnie podkreślić, że z uwagi na znaczenie tej definicji dla gospodarki UE, proponowane zmiany powinny zostać poprzedzone dogłębными analizami. Propozycję zmian w definicji składane przez organizacje otoczenia biznesu często mają charakter radykalny i nie uwzględniają wszystkich konsekwencji proponowanych zmian.

Bardzo istotnym jest aby w dokonywaniu rewizji definicji MŚP oprzeć się na dotychczasowym doświadczeniu organów stosujących tą definicję. Obecna definicja pomimo, iż nie była zmieniana od 2005 r., ulegała pewnym modyfikacjom: np. w procesie jej wykładni organy UE odchodziły od literalnego brzmienia na rzecz wykładni funkcjonalnej. Można stwierdzić, że wiek obecnej definicji stanowi zarówno jej zaletę jak i wadę. Jednak nadrzędnym punktem odniesienia przy wprowadzaniu zmian jest uwzględnienie celu, dla którego ta definicja została przygotowana. Należy pamiętać, że celem tym jest wyodrębnienie z gospodarki przedsiębiorstw *de facto* potrzebujących publicznego wsparcia w pokonywaniu barier, jakie napotykają na ryku w związku ze swoją wielkością (np. problemy z uzyskaniem finansowania, ograniczony dostęp do informacji etc.).

Dariusz Kowalski – doktor, adiunkt w Zakładzie Prawa Gospodarczego i Finansowego na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, a także starszy specjalista w Departamencie Instrumentów Finansowych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jego zainteresowania naukowe wiążą się z wdrażaniem programów pomocowych współfinansowanych ze środków krajowych i UE i obejmują elementy prawa gospodarczego i finansowego (w szczególności wsparcie przedsiębiorczości ze środków publicznych).

Dariusz Kowalski – Ph.D., assistant professor at the Department of Economic and Financial Law at the Faculty of Law and Social Sciences of Jan Kochanowski University in Kielce, and a senior specialia-

list at the Financial Instruments Department at the Bank Gospodarstwa Krajowego, responsible for coordinating the implementation of assistance programs co-financed from national and EU funds. His research interests are related to public finance law and economic activity law (in particular, support for entrepreneurship from public funds).

➔ Bibliografia

- AHMAD Mohammad Munir, ALASKARI Osama (2014), *Development of assessment methodology for improving performance in SME's*, "International Journal of Productivity and Performance Management", 63(4).
- BCC – BUSINESS CENTRE CLUB (2018), *Opinia w sprawie modyfikacji definicji MŚP*, [https://www.bcc.org.pl/blazej-czajkowski-o-zmianie-definicji-msp-konsultacje-komisji-europejskiej/\(17.07.2019\)](https://www.bcc.org.pl/blazej-czajkowski-o-zmianie-definicji-msp-konsultacje-komisji-europejskiej/(17.07.2019)).
- DECYZJA 2006/904/WE Komisji z dnia 7 czerwca 2006 r. w sprawie pomocy państwa nr C 8/2005 (ex N 451/2004), którą Niemcy zamierzają przyznać na rzecz Nordbrandenburger Umesterungs Werke notyfikowana jako dokument nr C(2006) 2088, Dz. Urz. UE, L 353 z 13.12.2006, s. 60.
- EAPB (2019), *Stanowisko NPBIs – National and Regional Promotional Banks and Institutions* przedstawione w ramach konsultacji z państwami członkowskimi na temat rozporządzenia w sprawie pomocy de minimis – materiał nie publikowany.
- KOWALSKI Dariusz (2015), *Prawne uwarunkowania zwrotnego finansowania sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych w Polsce*, Białystok.
- KOWALSKI Dariusz (2016), *Definicja MŚP w przepisach UE a specyfika przedsiębiorstw polskich*, „Kontrola Państwowa”, nr 2 (367).
- KOTANE Inta (2017), *Theoretical and practical aspects of performance of small and medium sized enterprises*, "Journal of Social Sciences", no. 1(9).
- KULAWIK-DUTKOWSKA Justyna (2014), *Prawidłowe określenie statusu MŚP w kontekście korzystania z pomocy publicznej przez przedsiębiorstwa*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, nr 9 (3).
- LUKÁCS Edit (2005), *The economic role of SMEs in world economy, especially in Europe*, "European Integration Studies", Miskolc, vol. 4, no. 1.
- MICHALSKI Grzegorz (2013), *Płynność finansowa w Małych i Średnich Przedsiębiorstwach*, Warszawa.
- MIKOŁAJCZYK Bożena, KRAWCZYK Marzena (2006), *Sektor przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w krajach Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2/2006.
- NOGA Marian, GULBA Iwona (2018), *Zapobieganie wystąpieniu kryzysu finansowego według zaleceń organów Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2018.
- PARP (2018), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa.
- ROZPORZĄDZENIE 651/2014 Komisji (UE) z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.6.2014.
- ROZPORZĄDZENIE 800/2008 Komisji z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu, Dz. Urz. UE L 214 z 9.8.2008.
- ROZPORZĄDZENIE 1407/2013 Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013.

- SKOWYRA Kamil (2009), *Mate (i średnie) jest piękne... O stosowaniu komisyjnej definicji małych i średnich przedsiębiorstw w dziedzinie pomocy państwa*, w: *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa.
- STARCZEWSKA-KRZYSZTOSZEK Małgorzata (2008), *Bariera rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa.
- TEBANO Laura (2015), *State Aid for Employment after the New General Block Exemption Regulation*, "European State Aid Law Quarterly: ESTAL", Berlin, Tom 14, Nr 2.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012
- UEAPME (2017), Position Paper: *Evaluation and Impact Assessment of Recommendation 2003/361/EC concerning the definition of micro, small and medium sized enterprises*, Brussels.
- WYROK SPI (2004) z dnia 14 października 2004 r. w sprawie Pollmeier Malchow GmbH & Co. KG przeciwko Komisji, T-137/02.
- WYROK SPI (2007) z dnia 17 września 2007 r. w sprawie Microsoft Corporation przeciwko Komisji Europejskiej, T-201/04.
- WYROK TRYBUNAŁU (2004) z dnia 29 kwietnia 2004 w sprawie Włochy przeciwko Komisji, C-91/01.
- WOLAŃSKI Robert (2013), *Wpływ otoczenia finansowego na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa.
- ZALECENIE 96/280/WE Komisji z dnia 3 kwietnia 1996 r., dotyczące definicji małych i średnich przedsiębiorstw, Dz. Urz. WE L 107 z 30.4.1996.
- ZALECENIE 2003/361/WE Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich, Dz. Urz. UE L 124 z 20.5.2003.

Belt and Road Initiative w Afryce i jej wpływ na rozwój The Joint Africa–EU Strategy

Karolina Leszek, Uniwersytet Warszawski (Polska)

E-mail: karolaleszek@wp.pl

ORCID ID: 0000-0002-1812-3565

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza kwestii, jak rozwój chińskiej inicjatywy *Belt and Road Initiative (BRI)* i udział w niej państw afrykańskich mogą wpłynąć na kształt oraz rozwój strategii współpracy Unii Europejskiej (UE) z państwami Afryki, która powstała w 2007 r. pod nazwą *The Joint Africa–EU Strategy (JAES)*. Od 2013 roku, gdy po raz pierwszy przedstawiono *BRI* światu, widoczna jest wzmożona aktywność przedstawicieli Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) w promowaniu, a także wdrażaniu projektu w życie. Z uwagi na to, że inicjatywa ma na celu połączyć szlakiem handlowym Chiny z krajami Afryki Wschodniej, Azji Środkowej, Bliskiego Wschodu oraz Europy, co w konsekwencji ma powodować rozszerzenie działań ChRL w zakresie finansowym i infrastrukturalnym, należy ją uznać za priorytetową dla chińskiego rządu. Jednak, uwzględniając nadal niejasną koncepcję analizowanej inicjatywy *BRI*, a także wzmagające się wyzwania i wzrastające możliwości, uwaga w niniejszym artykule została skupiona na wpływie *BRI* na strategię Unii Europejskiej wobec państw afrykańskich.

Słowa kluczowe: Afryka Wschodnia, Jeden Pas Jedna Droga, Chińska Republika Ludowa, strategia Afryka–UE, szlak handlowy, Unia Europejska.

Belt and Road Initiative in Africa, its implications for The Joint Africa–EU Strategy

Abstract

The purpose of the paper is to analyse how the progress of the Chinese *Belt and Road Initiative (BRI)* and the participation of African countries may affect the shape and development of the *Joint Africa–EU Strategy (JAES)*, established in 2007. Since 2013, when *BRI* was presented to the world for the first time, we have been able to observe increased activity of representatives of the People's Republic of China (PRC) in promoting and implementing the project. Due to the fact that *BRI* is going to connect the trade route of China with the countries of East Africa, Central Asia, the Middle East, and Europe, which is supposed to trigger the extension of the Chinese financial and infrastructure activities, it should be considered as a priority for the Chinese government. However, taking into account of still unclear concept of the initiative we should focus on analysing the impact of the *Belt and Road Initiative* on the European Union's strategy towards African countries.

Keywords: East Africa, Belt and Road Initiative, People's Republic of China, Joint EU-Africa Strategy, trade route, European Union.

W ostatnich latach widoczna jest wzmożona działalność Chińskiej Republiki Ludowej (dalej: Chin lub ChRL) na rzecz zacieśnienia współpracy handlowej z państwami Afryki Wschodniej w ramach inicjatywy *Belt and Road Initiative (BRI)*. Chiny sukcesywnie przeznaczają coraz większe środki na rozbudowę infrastruktury oraz zwiększają liczbę inwestycji chińskich przedsiębiorców w Afryce. W tym samym czasie Unia Europejska (dalej: Unia lub UE) skupia swoją uwagę na rozwiązaniu zupełnie innych problemów m.in. nieustających ataków terrorystycznych w całej Europie, na niepewnej sytuacji związanej z Brexitem (Stone, Watts 2019; Fidrmuc et al. 2019), protesty żółtych kamizelek we Francji (Cockburn 2018), czy protesty i walki o niepodległość w Katalonii (Osborne 2018). Natomiast Chiny rozszerzają swoją działalność oraz wpływ w kolejnych państwach afrykańskich, czego konsekwencją może być dominacja i uzależnienie od mocarstwa państw leżących na Półwyspie Somalijskim, a także zmniejszenie pozycji UE w tym regionie. Unia Europejska od 2007 roku posiada własną strategię współpracy z Afryką zwaną *The Joint Africa-EU Strategy (JAES)* (Council of the European Union 2007), jednak jej działania są mniej efektywne i efektowne w porównaniu do aktywności ChRL. Z tego względu, w niniejszym artykule podjęto próbę przeanalizowania i porównania jakie działania w Afryce podejmuje zarówno Chińska Republika Ludowa, jak i Unia Europejska w ostatnich trzech latach. Na wstępie zostanie omówiona inicjatywna *BRI* i aktywność Chin w państwach Rogu Afryki, a następnie przedstawiona zostanie strategia JAES oraz działania Unii Europejskiej mające na celu zacieśnić współpracę z krajami Afryki.

Belt and Road Initiative w Afryce

W drugiej połowie 2013 r. premier Li Keqiang, a następnie sekretarz generalny Xi Jinping przedstawili projekt Chińskiej Republiki Ludowej dotyczący nowej idei współpracy gospodarczej, którą na początku nazwano „Nowym Jedwabnym Szlakiem” (ang. *New Silk Road*). Określenie inicjatywy jako nowej, wynika jeszcze ze starożytnej historii, kiedy to od około III wieku p.n.e. do około XVII wieku n.e. istniał trakt handlowy tzw. Szlak Jedwabny, który przez setki lat łączył dwa kontynenty: Azję z Europą (Karrar 2019; Patkiewicz 2017). Od samego początku ogłoszenia „Nowego Jedwabnego Szlaku”, niejasna jej koncepcja, wzbudzała wiele kontrowersji i wątpliwości. Przedstawiciele rządu ChRL zaprezentowali tylko ogólne założenia, jakim był podział szlaku na trasę lądową oraz morską (Liang 2019). Założono również stworzenie połączeń korytarzami między ChRL a jej najważniejszym partnerem gospodarczym, czyli Europą. Potwierdzeniem tego stwierdzenia jest fakt, iż wartość chińskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ, ang. *foreign direct investment – FDI*) w porównaniu do 2015 r. wzrosła w 2016 r. o 77% osiągając poziom 35 mld euro. Zgodnie z raportem niemieckiego think-tank'u *Mercator Institute for China Studies (MERICS)* oraz Grupy Rhodium, Europa stała się najważniejszym

rynkiem zbytu dla chińskich inwestorów. Przykładem są Niemcy, do których trafia aż 31% wszystkich inwestycji z ChRL do UE (Morozowski 2017: s. 2; szerzej: Cieślak 2017).

W kolejnych latach od ogłoszenia inicjatywy, stopniowo nadawano jej kształt, dzięki czemu zaczęła zyskiwać na znaczeniu na arenie międzynarodowej, stając się tym samym kluczowym narzędziem *soft power* chińskiej polityki zagranicznej (Kaczmarek 2015). Do 2016 r. inicjatywa funkcjonowała pod nazwą „Jeden Pas Jedna Droga” (z ang. *One Belt One Road – OBOR*), w której słowo „*Belt*”, czyli „pas” odnosi się do trasy lądowej i transportu drogowego oraz kolejowego, zwanej również Pasem Ekonomicznego Jedwabnego Szlaku (z ang. *The Silk Road Economic Belt*), biegnącym przez Azję Środkową, Iran, Turcję i Europę Wschodnią, natomiast słowo „*Road*”, czyli „droga” nawiązuje do szlaków morskich lub tzw. Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku (z ang. *The 21st Century Maritime Silk Road*), rozciągający się od Azji Południowo-Wschodniej, Azji Południowej, od cieśniny Malakki, przez Sri Lankę, Ocean Indyjski, przez państwa Afryki Wschodniej (a dokładniej Róg Afryki), do Morza Śródziemnego. Obie trasy kończą się w Europie Zachodniej, stykając się z punktem starożytnego Jedwabnego Szlaku, który łączył Chiny z Rzymem przez Bliski Wschód.

Od 2016 r. nazwa OBOR uległa jednak zmianie, gdyż rząd Chińskiej Republiki Ludowej uznał słowo „*One*”, czyli „jeden”, za zbyt podatne na błędną interpretację przez partnerów handlowych, którzy ten wyraz utożsamiali z powstaniem jednej trasy handlowej, chociaż w rzeczywistości, Europa, Afryka i Azja, czyli trzy kontynenty objęte inicjatywą *BRI*, będą połączone pięcioma różnymi szlakami. Warto dodać, że do oficjalnej nazwy projektu dodano słowo „*Initiative*”, czyli „inicjatywa” w celu podkreślenia otwartości strategii i uniknięcia krytyki wobec budowania przedsięwzięcia skoncentrowanego tylko na Chinach, które przyspieszają swój rozwój wraz z postępem projektu (Bērziņa-Čerenkova 2016; Kuo, Komenda 2018). Dlatego projekt w zachodniej publicystyce określa się mianem „Inicjatywy Belt and Road” (*yi dai yi lu* lub *Belt and Road Initiative* lub *Belt and Road – BRI*) (Baik 2019; Stęfaniak 2018). W niniejszej pracy, przyjęto angielską nazwę *Belt and Road Initiative*.

Początkowa idea „Nowego Szlaku Jedwabnego” była dosyć ogólna, gdyż przede wszystkim miała stanowić elastyczną płaszczyznę dla podjęcia dialogu z wieloma krajami, głównie należącymi do Stowarzyszenia Państw Azji Południowo-Wschodniej (ang. *Association of South-East Asian Nations – ASEAN*). Dzięki takiemu podejściu doszło do osłabienia negatywnego wizerunku ChRL, stwarzającego wrażenie jakoby od początku dokonywali dynamicznej ekspansji gospodarczej. Warto dodać, że *BRI* stała się także alternatywą dla dominacji Stanów Zjednoczonych oraz rosyjskich projektów integracyjnych. Z uwagi na skalę przedsięwzięcia, już w 2014 r. koncepcja ta uległa zmianie i stała się głównym, bądź też, dominującym narzędziem chińskiej polityki zagranicznej (Kaczmarek 2015).

Obecnie *Belt and Road Initiative* jest całościową koncepcją polityki zagranicznej i wewnętrznej Chińskiej Republiki Ludowej, zarządzaną przez m.in. Narodową Komisję Rozwoju, Ministerstwo Handlu oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Głównym jej celem jest przede wszystkim ochrona interesów gospodarczych oraz politycznych Chin. Państwa, które zostaną włączone do inicjatywy, mają przyczynić się do wzrostu eksportu, m.in. stali, a także importu surowców i wysokich technologii. W *BRI* przewidziano dążenie

Chin do odgrywania większej roli w sprawach globalnych m.in. poprzez zmniejszenie barier handlowych typu: nieodpowiednia infrastruktura drogowa, kolejowa czy portowa, usprawnienie liberalizacji handlu – wprowadzenie strefy wolnego handlu, a także procesów celnych (Dong et al. 2018), czy zawieranie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, ale również rozszerzanie zakresu współpracy gospodarczej, np. o rolnictwo, gospodarkę morską, energetykę czy zielone technologie, a także współpracę finansową opartą na stabilnej walucie, czy na umiędzynarodowionych nowych instytucjach tj. Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (ang. *Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB*), Funduszu Jedwabnego Szlaku (ang. *Silk Road Fund*), a także Nowym Banku Rozwoju BRICS¹ (Szczudlik-Tatar 2015: s. 1–2).

Zgodnie z wypowiedzią Xi Jinping'a podczas Światowego Forum Ekonomicznego (ang. *World Economic Forum Annual Meeting*), które odbyło się w dniach 17–20 stycznia 2017 r. w Davos, w Szwajcarii, ponad 100 państw i organizacji międzynarodowych poparło chińską inicjatywę, a ponad 40 państw oraz organizacji podpisało umowy o współpracy z ChRL. Zaś chińskie firmy uruchomiły szereg inicjatyw oraz dokonały szereg inwestycji na ponad 50 mld dolarów (Jinping 2017). Natomiast podczas konferencji pt. *Belt and Road*, która odbyła się w dniu 14 maja 2017 r. w Pekinie, Xi Jinping ogłosił, że w ramach Funduszu Jedwabnego Szlaku, który utworzono w 2014 r., Chińska Republika Ludowa przeznaczy 14,5 mld dolarów (ok. 100 mld juanów) na projekty infrastrukturalne oraz 8,7 mld dolarów (ok. 60 mld juanów) na pomoc dla krajów rozwijających się oraz dla organizacji międzynarodowych biorących czynny udział w promowaniu kultury starożytnego szlaku handlowego. Sekretarz Generalny ChRL zapowiedział również wprowadzenie programów pożyczkowych w wysokości 55 mld dolarów (380 mld juanów) (Jinping 2017). Według najnowszych danych *BRI* ma kosztować Chiny więcej niż 1 bilion dolarów (co jest równoznaczne z kwotą ok. 750 mld funtów). Zgodnie z obecnymi szacunkami Chiny zainwestowały już ponad 210 mld dolarów. Większa część tej kwoty została przeznaczona na przedsięwzięcia podjęte w Azji. Zgodnie z założeniami projektu, chińskie firmy angażują się w prace budowlane na całym świecie na niespotykaną skalę. Do tej pory zabezpieczono ponad 340 mld dolarów w kontraktach budowlanych w ramach *BRI*. Warto jednak zwrócić uwagę, że ta dominacja odbywa się kosztem lokalnych wykonawców w krajach partnerskich. Chociaż w oficjalnych wystąpieniach przedstawiciele Chin nie podają żadnych dodatkowych informacji, to znany jest fakt, iż nacisk na rozwój *Belt and Road Initiative* motywowany jest nie tylko czynnikami handlowymi, ale przede wszystkim nadwyżką siły roboczej w ich państwie (Kuo, Kommenda 2018).

Warto tu dodać, że inicjatywa nie opiera się tylko na fizycznych połączeniach handlowych i transportowych, ale umożliwia również pogłębienie współpracy o charakterze politycznym i społeczno-kulturowym (Jinchen 2016). W trakcie wdrażania *BRI* w życie stało się jasne, że jej rozwój ma być dwukierunkowy, opierający się zarówno na promowaniu chińskich inwestycji wychodzących, jak i zachęcający do międzynarodowych inwestycji

¹ BRICS, czyli grupa państw rozwijających się tj. Brazylia, Chiny, Indie, Rosja, a od 2011 r. także Republika Południowej Afryki (RPA). Obecnie państwa BRICS określa się mianem EMDC (ang. *Emerging Market and Developing Countries*), czyli potęg/rynków wschodzących.

w Chinach oraz wzdłuż traktu handlowego. Nowy Szlak Jedwabny oraz przeznaczone na niego fundusze pozwalają firmom oraz instytucjom międzynarodowym, w tym i afrykańskim, na współpracę z chińskimi partnerami przy opracowywaniu projektów wzdłuż lądowej i morskiej trasy (Dong et al. 2018).

Już w 2015 r. szacowano, iż w ramach Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku, który ma się rozpoczynać w południowo-wschodniej prowincji Chin – Guandong, następnie przejść przez Azję Południowo-Wschodnią, cieśninę Malakkę, Sri Lankę, Ocean Indyjski, Róg Afryki i Kanał Sueski, aby na końcu dojść do Morza Śródziemnego (Łopacińska 2017: s. 31), wielkość chińskiego handlu z poszczególnymi regionami będzie wyglądała następująco: ze Wspólnotą Niepodległych Państw (WNP) może wynieść ok. 150 mld dolarów, z państwami Afryki – 192 mld dolarów, z państwami Bliskiego Wschodu – 257 mld dolarów, z krajami ASEAN – 443 mld dolarów, a z Europą nawet 559 mld dolarów (Kaczmarski 2015: s. 6). Państwa objęte *BRI* stanowią około 65% światowej populacji, jedną trzecią światowego PKB i jedną czwartą światowego handlu towarami i usługami (Kodongo 2018).

Chociaż zgodnie z powyższymi prognozami Afryka, w porównaniu do pozostałych krajów, jak Azja czy Europa, nie osiąga najwyższych wyników w wymianie handlowej, to w rzeczywistości posiada status istotnego partnera dla Chin, z rynkiem, w który mogą się zaangażować zarówno chińscy inwestorzy (prywatni oraz państwowi), jak i banki (komercyjne). Ze strategicznego punktu widzenia ChRL najistotniejszą cechą charakterystyczną Afryki, jest jej łatwy dostęp do zasobów naturalnych, duży rynek zbytu oraz atrakcyjne miejsca inwestycji. Dlatego tworząc koncepcję *BRI* zaplanowano, aby kanał zwany Morskim Jedwabnym Szlakiem XXI wieku, chociaż styka się bezpośrednio z Dżibuti, Sudanem i Egiptem, objął swoją działalnością i nawiązał kontakty handlowe z wieloma państwami afrykańskimi m.in. w Afryce Północnej (tj. Egiptem, Marokiem i Algierią), a także w Afryce Wschodniej oraz Południowo-Wschodniej, obejmując tym samym kraje należące również do Wspólnego Rynku Afryki Wschodniej i Południowej (*Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA*), m.in. Etiopię, Kenię, Mozambik, Madagaskar, RPA, czy Tanzanię oraz śródlądowe kraje afrykańskie, m.in. Demokratyczną Republikę Konga, Zambię, czy Zimbabwe (Kaczmarski 2015; Zaremba 2017: s. 202).

Realizacja *Belt and Road Initiative* w Afryce

Chiny, zaraz po ogłoszeniu swojej inicjatywy *BRI* w 2013 r., rozpoczęły wieloetapową kampanię promującą „Nowy Szlak Jedwabny” różnym inwestorom oraz w ramach tego projektu zaczęły nawiązywać współpracę z wieloma partnerami handlowymi. W odniesieniu do państw Afryki Wschodniej, pierwsza aktywność chińskiego rządu pojawia się już w maju 2014 r., gdy premier Li Keqiang odwiedził Kenię, aby podpisać z nią umowę o współpracę z rządem, w ramach której zbudowano linię kolejową o nazwie the Mombasa-Nairobi Standard Gauge Railway, rozciągającą się na 480 km (ok. 300 mil), kosztującą ok. 250 mln dolarów i łączącą Mombasę z Nairobi. Natomiast we wrześniu 2015 r. chińska firma *China National Machinery Industry Corporation – Sinomach* podpi-

sata strategiczne porozumienie z *General Electric*, w celu budowy turbin wiatrowych, które miały przyczynić się nie tylko do promocji programów czystej energii, ale również zwiększyć liczbę odbiorców tejże energii w państwach Afryki Subsaharyjskiej (National Development and Reform Commission 2015).

Jak wspomniano już wyżej, główną płaszczyzną współpracy w ramach *BRI* miała być gospodarka, handel, ewentualnie szeroko pojęta polityka oraz kwestie społeczno-kulturowe. Jednak, z upływem czasu, rozszerzono ją także o jeszcze jeden aspekt, militarny. Otóż 26 listopada 2015 r. chiński rząd podpisał 10-letnią umowę z Dżibuti (krajem, przez który przechodzi bezpośrednio trasa morską), w celu utworzenia bazy marynarki wojennej służącej jako centrum logistyczne dla statków Marynarki Wojennej Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej (PLA-N) zaangażowanych w zwalczanie piratów u północnych wybrzeży Somalii, w Zatoce Adeńskiej. Jednym z powodów, dla czego Chiny podpisały dokument właśnie z Dżibuti, jest jego strategiczne położenie, gdyż leży na szlaku handlowym w punkcie łączącym Kanał Sueski z Oceanem Indyjskim. Chociaż jako główny, oficjalny powód powstania inicjatywy *Belt and Road* wskazuje się chęć wzmożenia i usprawnienia współpracy handlowej, połączenia trzech kontynentów Azji, Afryki i Europy oraz przeciwstawienia się dominacji gospodarczej USA, istnieją podejrzenia, że równie istotną kwestią może być stworzenie dla PLA-N dostępu do szeregów portów rozciągających się od Morza Południowochińskiego do wschodniego wybrzeża Afryki. Nazwę takiego podejścia przedstawił Booz Allen Hamilton w badaniach z 2005 r., a nazwał to modelem *string of pearls* (sznur pereł), który obejmuje port w Colombo na Sri Lance, Gwadar w Pakistanie, Chittagong w Bangladeszu, Maday Island w Myanmar oraz Port Victoria na Seszelach (Kleven 2015).

Następnie w marcu 2017 r. Sinopec Corp., czyli chińskie przedsiębiorstwo specjalizujące się w wydobywaniu gazu ziemnego i ropy naftowej, przetwarzaniu oraz dystrybucji produktów ropopochodnych, zawarło porozumienie w sprawie wykupienia Chevron Corp. (amerykańskiej, międzynarodowej korporacji branży energetycznej z siedzibą w San Ramon w Kalifornii) w Afryce Południowej i Botswanie. Była to pierwsza tak duża inwestycja Chin w przemysł naftowy w Afryce. Pomimo tego, iż od późnych lat 90. ubiegłego wieku, ChRL systematycznie rozszerza swoją działalność w celu uzyskania ropy naftowej, gdyż jest ona niezmiennie produktem deficytowym z uwagi na stały wzrost gospodarczy, rosnącą klasę średnią i rosnące zapotrzebowanie na dobra konsumpcyjne. Chiny są obecnie drugim, co do wielkości na świecie odbiorcą ropy, ale ze względu na stały spadek krajowej produkcji, wynikające z wysokich kosztów produkcji, pogorszenia się dojrzałych pól naftowych i zmniejszenia międzynarodowych cen ropy – stały się również największym na świecie importerem ropy naftowej (w 2016 r. import osiągnął poziom 64,4%). Zagraniczne inwestycje chińskich spółek naftowych w dużej mierze pozostawały w sektorze wydobywczym. Ze względu na spowolnienie popytu krajowego, chińskie firmy zaczęły otwierać się na nowe rynki, tj. państwa afrykańskie, aby pozyskać nowych klientów do dalszego wzrostu oraz rozwoju. I tak w kwietniu 2017 r. sprowadzono z Afryki Zachodniej ok. 1,48 mln baryłek ropy dziennie. Tym samym Afryka stanowi bardzo dobry cel inwestycyjny dla Chin, ponieważ szacuje się, że posiada 7,6% rezerw ropy naftowej. Jednak z uwagi na brak odpowiedniej infrastruktury i wystarczających inwestycji, które

może zapewnić ChRL, dotychczas państwa afrykańskie musiały sprowadzać ten surowiec zza granicy. Co więcej, przewiduje się, że w Afryce, w latach 2015-2035 wzrośnie o ok. 75% popyt na energię, czyli będzie to nowe pole, otwarte na inwestycje chińskich przedsiębiorców (Shadow Governance Intel 22.03.2017).

3 stycznia 2019 r. w Addis Abebie w Etiopii odbyło się spotkanie Chińskiego Doradcy Państwowego i Ministra Spraw Zagranicznych Wang Yi z etiopskim Ministrem Spraw Zagranicznych Workneh Gebeyehu, podczas którego dyskutowano nad sprawniejszym zrealizowaniem wspólnych interesów wypracowanych w ramach *BRI*, i przedstawionych przez Xi Jinpinga w formie ośmiu inicjatyw², podczas Forum Współpracy Chińsko-Afrykańskiej (FOCAC) mającego miejsce w dniach 3-4 września 2018 r. w Pekinie (*Actions show...* 2019). Zacieśniona współpraca Chin z Etiopią nad zastąpieniem stuletnich linii kolejowych na trasie Etiopia-Dżibuti, nową elektryczną linią kolejową na trasie Addis Abeba-Dżibuti trwała od października 2011 r. do lutego 2012 r. Nowa linia kolejowa, rozciągająca się na ponad 750 km (470 mil) i poruszająca się z średnią prędkością 120 km/h (75 mph), skraca czas podróży między Addis Abebą a Dżibuti z trzech dni do około 12 godzin. Projekt kosztował 3,4 mln dolarów (*Ethiopia-Djibouti...* 2016). Pierwszy transport towarowy wyruszył w listopadzie 2015 r., a usługi pasażerskie rozpoczęto w październiku 2016 r. (*Ethiopia-Djibouti Railway...* 2016).

Jak przedstawiono powyżej, działalność Chińskiej Republiki Ludowej w ramach *Belt and Road Initiative* wobec państw Afryki Wschodniej jest wzmożona i w zakresie dokonanych inwestycji, niejednokrotnie zwińczyła sukces. Nie można jednak pominąć reakcji oraz nastawienia przywódców państw afrykańskich do współpracy z ChRL na przestrzeni ostatnich lat.

Podczas wspomnianego już Światowego Forum Ekonomicznego z 2017 r. (ang. *World Economic Forum Annual Meeting*), obok Xi Jinpinga, byli również obecni prezydent Kenii Uhuru Kenyatta i premier Etiopii Hailemariam Desalegn, a także egipski Minister Handlu i Przemysłu oraz tunezyjski Minister Kultury, którzy wspierali inicjatywę *BRI*. Obecność przedstawicieli Kenii, Etiopii oraz Egiptu podczas tego wydarzenia, była szczególnie ważna, ponieważ jak wspomniano już wcześniej, Afryka Wschodnia jest jednym z głównych regionów uczestniczących w inicjatywie *Belt and Road* (Alden 2017). W akcie solidarności oraz zacieśnienia współpracy Chin wykazały wsparcie dla dokumentu przygotowanego przez państwa członkowskie Unii Afrykańskiej, tzw. Agendy 2063³, która stanowi podstawę do dalszych zmian i reform na kontynencie afrykańskim.

² Informacja na temat tych ośmiu inicjatyw zostanie podana w dalszej części niniejszego artykułu.

³ Pełna nazwa: The African Union's Agenda 2063 and the programme of the New Partnership for Africa's Development. Agenda stanowi nowy program rozwoju Afryki, przygotowany przez państwa Unii Afrykańskiej (UA), w której przewidziano siedem głównych punktów/zasad: 1. Dobrze prosperująca Afryka oparta na rozwoju sprzyjającym wzrostowi i zrównoważonemu rozwojowi; 2. Afryka – zintegrowany kontynent, politycznie zjednoczony i oparty na ideałach panafrykanizmu oraz wizji afrykańskiego renesansu/odrodzenia; 3. Afryka dobrego zarządzania, demokracji, poszanowania praw człowieka, sprawiedliwości i rządów prawa; 4. Afryka spokojna i bezpieczna; 5. Afryka o silnej tożsamości kulturowej, wspólnym dziedzictwie, wspólnych wartościach i etyce; 6. Afryka, której rozwój opiera się na ludziach, na potencjale ludności afrykańskiej, zwłaszcza kobiet i młodzieży oraz na bezpieczeństwu/opiece nad dziećmi; 7. Afryka jako silny, zjednoczony oraz wpływowy globalny gracz i partner.

W Światowym Forum Ekonomicznym brał także udział ambasador Rwandy w Chinach, porucznik gen. Charles Kayonga, który pochwalit inicjatywę *BRI* i określił ją jako wizję Agendy 2063 oraz platformę do rozwoju nie tylko Afryki, ale również reszty świata. Dodał również, iż daje ona krajom rozwijającym się przestrzeń do wypowiedzania się w globalnej gospodarce, tworzenia miejsc pracy, dobrobytu oraz rozwoju (Ruhimbana 2017).

W dniu 4 września 2017 r. podczas dziewiątego szczytu BRICS w Xiamen, prowincji Fujian w południowo-wschodniej części Chin, na temat przyszłości współpracy państw afrykańskich z Chinami, wypowiedzieli się również: prezydent Republiki Południowej Afryki (RPA) – Jacob Zuma, a także prezydent Egiptu Abdel Fattah al-Sisi. Jacob Zuma prezentując swoje stanowisko, jednoznacznie wskazał, że liczy na zacieśnienie współpracy, gdyż przed RPA stało wielkie wyzwanie, z uwagi na spadek światowego popytu na surowce. Republika Południowej Afryki prowadzi wprawdzie szeroko zakrojone reformy gospodarcze w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego, ale sektory w górnictwie, rolnictwie i energetyce wymagają jeszcze większych inwestycji. Z kolei Al-Sisi powiedział, że Egipt realizuje reformę systemu zabezpieczeń społecznych, polityki pieniężnej, czy też warunków inwestycyjnych i prowadzenia działalności biznesowej oraz wyraził nadzieję, że kraj ten będzie w stanie osiągnąć zrównoważony rozwój dzięki wsparciu krajów EMDC (*Africa hopes...* 2017).

W dniu 21 września 2017 r. w Pekinie odbyło się forum o nazwie *China-Africa Development Fund* (CAD Fund). Było to kolejne spotkanie tego funduszu, założonego w 2006 roku. Jest to pierwszy w Chinach prywatny fundusz kapitałowy utworzony w celu wspierania inwestycji chińskich przedsiębiorców w Afryce (*China-Africa cooperation...* 2017). Podczas tego forum Shi Jiyanf – prezydent CAD Fund powiedział, że nieuniknione jest przyspieszenie współpracy chińsko-afrykańskiej w ramach *Belt and Road Initiative*. Z uwagi na to, że w Afryce odnotowano najsilniejszy w ostatnich latach wzrost gospodarczy, a średni wzrost PKB – poprawił się o 4,68% w okresie 2000–2016 r., a pożyczki infrastrukturalne z Chin do Afryki osiągnęły w 2016 r. 21 mld dolarów. Tym samym, ChRL umocniły swoją pozycję jako jednego z najważniejszych partnerów Afryki w ostatnim dziesięcioleciu. Warty uwagi jest sam charakter współpracy, która opiera się na otwartości na wolny rynek i stopniowym odsuwaniu się od rządowej dominacji, co może przynieść pozytywne skutki obydwu stronom. W ciągu ostatniej dekady od założenia CADFund, zainwestowano w ponad 90 projektów w 36 krajach afrykańskich. Wdrożenie tych projektów może przynieść Afryce nawet do ok. 20 mld dolarów (*China-Africa cooperation...* 2017).

Kolejnym istotnym wydarzeniem, podczas którego podjęto dyskusję nad ewentualnymi konsekwencjami *Belt and Road Initiative* i jej wpływu na gospodarkę państw Afryki Wschodniej, a także Afryki Południowej, było posiedzenie w dniach 29–30 maja 2018 r. w Harare (Zimbabwe) Instytutu Makroekonomii i Zarządzania Finansami Afryki Południowej i Wschodniej (ang. *Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa – MEFMI*), międzyrządowego forum dyskusyjnego, którego członkami jest 14 państw, w tym: Angola, Kenia, Mozambik, Rwanda, Tanzania i Zimbabwe. Przedstawiciele banków centralnych i ministerstw finansów państw zrzeszonych w MEFMI, dyskutowali nad sensownością podniesienia procentowego udziału chińskiego juana w portfolio re-

zerw walutowych afrykańskich banków centralnych. Z uwagi na wzmożoną aktywność gospodarczą ChRL, Międzynarodowych Fundusz Walutowy, w październiku 2016 r. włączył juana do walut rezerwowych. Obawy państw afrykańskich wzbudzają przede wszystkim ograniczenia ze strony ChRL w przepływie kapitału oraz niejasne zarządzanie juanem, a także zacieśniana współpraca Chin i Afryki, która może spowodować wzrost wartości waluty (Tycholiz 2018). Jest to na tyle istotny aspekt, ponieważ jeśli państwa tj. Dżibuti, Kirgistan, Laos, Malediwy, Mongolia, Czarnogóra, Pakistan i Tadżykistan zdecydują się na skorzystanie z pomocy Chin w formie pożyczek, mogą one doprowadzić do zadłużenia, a nawet ograniczenia własnej suwerenności. Co więcej, według danych *China Research Initiative* na Johns Hopkins University w latach 2000–2016, Chiny przekazały około 114 mld dolarów pożyczek dla Afryki, co stanowi 1,8% całkowitego długu zagranicznego Afryki. Wprawdzie chińskie kredyty mają mieć dla państw afrykańskich niższą stopę procentową i dłuższy okres spłaty, w porównaniu ze średnią rynkową, prócz tego kredyty preferencyjne wykorzystywane są do budowy infrastruktury, która jest niezbędna do budowania potencjału gospodarczego krajów afrykańskich i może przyczynić się do szybszego rozwoju kontynentu (*Why China...* 2018).

W dniach 3–4 września 2018 r. w Pekinie w Chinach, odbyło się – wspomiane już wcześniej – Forum Współpracy Chińsko-Afrykańskiej (*The Forum on China-Africa Cooperation – FOCAC*), w którym wzięli udział przywódcy z 53 krajów afrykańskich. Współprzewodniczyli na nim: Sekretarz Generalny Xi Jinping i prezydent Republiki Południowej Afryki Cyril Ramaphosa. Podczas szeregu spotkań przyjęto deklarację o budowie wspólnoty chińsko-afrykańskiej z planem działania na najbliższe trzy lata, co miało skutkować wzmocnieniem koordynacji i komunikacji, a także ochroną podstawowych interesów krajów rozwijających się przed podziałem i wielostronnym systemem handlowym oraz przeciwstawieniem się protekcyjnizmowi handlowemu i unilateralizmowi. W dniu 3 września 2018 roku Xi Jinping przedstawił osiem głównych inicjatyw Chin, w tym rozszerzenie importu z Afryki, czego skutkiem ma być: wzrost zakupów towarów przez ChRL, w szczególności mają to być produkty inne niż surowce, kontynuacja negocjacji w sprawie wolnego handlu z krajami afrykańskimi, promocja Afryki wśród chińskich przedsiębiorstw, oferta pomocy humanitarnej w nagłych wypadkach, a także ścisła współpraca w obszarach takich jak energia, transport, czy telekomunikacja informacyjna. Aby zrealizować wszystkie inicjatywy Chiny zapewnią 60 mld dolarów (46,5 mld funtów) na wsparcie, w tym bezpłatną pomoc, pożyczki i specjalne fundusze na rozwój Afryki i stale zwiększając tę kwotę. Przywódcy z krajów afrykańskich bardzo wysoko ocenili szczyt, mówiąc, że wystąpił on silny sygnał przyjaznej współpracy między Afryką a Chinami (Bajjie 2018).

Przywołane powyżej wydarzenia potwierdzają, iż wiele państw Afryki Wschodniej i Południowej nawiązało współpracę handlową z Chinami. Nie można jednak zapomnieć, że obecnie ChRL jest największym partnerem handlowym, dawcą miejsc pracy oraz źródłem inwestycji w Afryce. Wzbudza to duże obawy ze strony państw afrykańskich, gdyż w ciągu pierwszych 15 lat obecnego stulecia pożyczyły ok. 95,5 mld dolarów. Nadmierne zadłużanie się rządów, np. Dżibuti na poziomie 77% stanowi duży problem, zwłaszcza

przy spłacaniu długu oraz przy swobodnym rozwoju danego państwa. I chociaż od 2009 r. współpraca handlowa Chin z Afryką jest na wysokim poziomie, ponieważ jak już wspomniano w 2016 r. handel opiewa na 149,1 mld dolarów, a inwestycje chińskich firm osiągnęły poziom 3,2 mld dolarów, to biorąc pod uwagę charakter tych relacji, wielokrotnie mówi się o tym, że chińskie podejście gospodarcze do krajów afrykańskich przynosi znacznie większe korzyści samym Chinom. Wynika to z tego, że inwestowanie w Afryce pozwoliło ChRL nie tylko na uzależnienie finansowe swoich partnerów handlowy, ale również wzmocnienie stosunków dyplomatycznych z kilkoma rządami afrykańskimi – a następnie zwiększenie swoich wpływów na globalnej scenie politycznej i na forach światowych, m.in. takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). Przykładem jest wystąpienie z 2 stycznia 2019 r. sekretarza generalnego Xi Jinping, który wygłosił przemówienie z okazji 40. rocznicy przestania wyśtosowanego do mieszkańców Tajwanu przez władze w Pekinie, uznając Republikę Chińską i dołączając tym samym do grona 17 państw (*Nie wyrzekamy się...* 2019). Ponadto, Chiny dokonują zakupu zasobów naturalnych za niską cenę, jednocześnie rozszerzają swój wpływ na politykę globalną. Niebezpieczna jest również tendencja zacieśniania współpracy Afryki z Chinami, ponieważ konsekwencją tego może być utrata suwerenności państw afrykańskich na rzecz Chińskiej Republiki Ludowej, ponieważ zostaną zdominowane zarówno na płaszczyźnie gospodarczej, jak i na scenie politycznej. Jedynym rozwiązaniem w tej sytuacji jest kontynuacja rozwoju Afryki do takiego poziomu, aby stała się atrakcyjna również dla innych dużych partnerów (Shadow Governance Intel 22.03.2017).

Belt and Road Initiative jest dalekosiężnym i najbardziej znaczącym przedsięwzięciem jakiego podjęta się Chińska Republika Ludowa (Góralczyk 2018: s. 214–215). Jednak na współpracę Afryki i Chin można spoglądać z dwóch perspektyw. Ze strony Chin, gdzie państwa afrykańskie stały się istotnym partnerem handlowym, a także rynkiem zbytu i narzędziem do rozwoju inicjatywy *Belt and Road*, która stanowi kluczowy element *soft power* polityki zagranicznej ChRL. Natomiast z perspektywy Afryki, głównym inwestorem są Chiny, które przyczyniają się do rozwoju infrastruktury, jednak przy obecnym poziomie rozwoju gospodarczego Afryki Wschodniej, gdzie znajduje się najwięcej krajów dotkniętych ubóstwem i niedorozwojem społeczno-gospodarczym, nadal są to za wolne przemiany i za małe inwestycje (Nawrot 2017: s.112–116). Chińska Republika Ludowa ma globalne ambicje, natomiast państwa Afryki Wschodniej pilnie potrzebują kapitału na rozwój własnej infrastruktury i właśnie do tego wykorzystują *Belt and Road Initiative*, gdyż stanowi ona najlepszą platformę do realizacji tego celu (Wani 2018).

Geneza i założenia *The Joint Africa–EU Strategy*

Wzmoczone działania Chińskiej Republiki Ludowej w Afryce zmuszają Unię Europejską do przemyślenia własnej roli na tym kontynencie i podjęcia ewentualnych kroków wzmocniających swoją pozycję (Kowol 2012: s. 71). Biorąc jednak pod uwagę istnienie strategii *The Joint Africa–EU Strategy*, należy odpowiedzieć na pytanie czy aktywność Chin w ramach *BRI* w Afryce przyczyniła się do zmiany strategii i pozycji UE w tym regionie.

Kontynenty takie, jak Afryka i Europa łączy wiele aspektów, do najważniejszych z nich należy zaliczyć historię, kulturę, czy geografę. Konieczność utrzymania relacji między Afryką a Europą została doprecyzowana w traktatach, czyli podstawowych dokumentach Unii Europejskiej (Gąsowski 2017: s. 11). Z początkiem XXI w. przyszła zmiana w stosunkach Unii Europejskiej z krajami afrykańskimi, czego skutkiem było podpisanie strategicznego partnerstwa między regionami. A także podpisanie przez Unię szeregu umów o wolnym handlu z poszczególnymi państwami afrykańskimi (Zajączkowski 2017: s. 221).

Wraz z pierwszym szczytem Afryka-UE, który odbył się w dniach 3–4 kwietnia w Kairze w 2000 r., wzmocniono partnerstwo poprzez instytucjonalizację dialogu i zapoczątkowanie procesu reform przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju, demokratyzacji oraz integracji m.in. zmieniając 9 lipca 2002 r. na szczycie w Durbanie, Organizację Jedności Afrykańskiej (OJA) na Unię Afrykańską (UA) (Council of the European Union 2007). Pierwszym dokumentem jaki podpisano w 2005 r. była „Strategia Unii Europejskiej na rzecz Afryki” (Zajączkowski 2017: s. 223), która stała się podstawą do przygotowania następných dokumentów precyzujących zakres współpracy.

Podczas drugiego szczytu Afryka-UE w Lizbonie odbywający się w dniach 8–9 grudnia 2007 r., jako formalny wyznacznik stosunków Unii Europejskiej z państwami Afryki podpisano deklarację lizbońską oraz dokument o nazwie: „Wspólna strategia Afryka-UE” (ang. *The Joint Africa-EU Strategy – JAES*). W ramach tej strategii, która została uzgodniona przez Unię Afrykańską i UE, czyli przez 54 państw afrykańskich i 27 europejskich, przygotowano długoterminowe cele Strategicznego Partnerstwa (ang. *Strategic Partnership*) i stworzono Pierwszy Plan Działania (ang. *First Action Plan*) przewidziany na lata 2008–2010, w ramach którego zawarto m.in. pokój i bezpieczeństwo; demokratyczne rządy oraz prawa człowieka; energetykę; integrację regionalną, handel i infrastrukturę; migracje, mobilność i zatrudnienie; zmiany klimatyczne i ochronę środowiska; naukę, społeczeństwo informacyjne oraz przestrzeń kosmiczną (European Commission WWW; Zajączkowski 2017: s. 223).

Trzeci szczyt Afryka-UE odbył się w dniach 29–30 listopada 2010 r. w Trypolisie, podczas niego przyjęto Drugi Plan Działania (ang. *Second Action Plan*) dotyczący lat 2011–2013. Powielił on kilka celów z Pierwszego Planu Działania, które miały przyspieszyć strategiczne partnerstwo między Unią Europejską a państwami Afryki Wschodniej i nie tylko. Do najważniejszych priorytetów zaliczono te, koncentrujące się na:

- 1) pokoju i bezpieczeństwie,
- 2) demokratycznych rządach i prawach człowieka,
- 3) regionalnej integracji gospodarczej, handlu i infrastrukturze,
- 4) Milenijnych Celach Rozwojowych (tzw. kamieniach milowych celów rozwojowych),
- 5) zmianie klimatu,
- 6) energii,
- 7) migracji, mobilności oraz zatrudnieniu,
- 8) nauce, społeczeństwie informacyjnym i przestrzeni kosmicznej.

Podczas czwartego szczytu Afryka-UE, który odbył się w Brukseli 2–3 kwietnia 2014 r. przyjęto nowy plan działania na lata 2014–2017, wskazując pięć obszarów strategicznych:

- 1) pokój i bezpieczeństwo,
- 2) demokracja, dobre rządy i prawa człowieka,
- 3) rozwój człowieka,
- 4) zrównoważony rozwój, integracja i integracja kontynentalna,
- 5) globalne i pojawiające się problemy (European Commission WWW).

Cele te były kontynuacją relacji partnerskich między kontynentami oraz potwierdzały, że Afryka ma ogromny potencjał gospodarczy i demograficzny (Zajączkowski 2017: s. 223-224). W 2014 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz kraje Afryki uzgodniły harmonogram działań na lata 2014–2017, zatwierdzając 5 płaszczyzn do współpracy: bezpieczeństwo, handel, migracje, rozwój i walkę z terroryzmem (Pirozzi et al. 2017). Głównym celem tych wszystkich planów było i jest dążenie do nawiązania bliższej współpracy Afryki i Europy poprzez m.in. wzmocnienie współpracy gospodarczej oraz promowanie zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym zachowaniu relacji obu podmiotów w pokoju, bezpieczeństwie, demokracji, dobrobycie, solidarności i zachowaniu godności ludzkiej. Omawiana Strategia jest uzupełnieniem istniejących do tej pory ram współpracy z Afryką Subsaharyjską.

W dniach 29–30 listopada 2017 r. w Abidżanie, na Wybrzeżu Kości Słoniowej, odbył się piąty Szczyt Unii Afrykańskiej (UA) i Unii Europejskiej (UE), na którym przedstawiciele i jednocześnie przywódcy obu stron przyjęli wspólną deklarację na temat: „Inwestowania w młodzież na rzecz przyspieszonej integracji”. Przyjęto na nim nowe wspólne priorytety działań, które zamknięto w czterech obszarach strategicznych:

- 1) inwestowanie w ludzi - rozwój edukacji, nauki, technologii i umiejętności,
- 2) wzmacnianie pokoju, bezpieczeństwa i zarządzania,
- 3) migracja i mobilność,
- 4) zachęcanie do inwestowania w afrykańską transformację strukturalną (*African Union... WWW*).

Biorąc pod uwagę powyższe, można zauważyć pewną prawidłowość. Unia Europejska od początku tworzenia swoich strategii kieruje się nadrzędnymi celami, czyli zapewnieniem bezpieczeństwa, pokoju, przy jednoczesnym zachowaniu praworządności i poszanowaniu praw człowieka. Najnowsza strategia musiała zostać przeformułowana, a nawet dostosowana do otaczającej wszystkich rzeczywistości i do bieżących problemów, z jakimi musi się stykać zarówno Unia Europejska, jak i Afryka. Przykładem jest stosunkowo nowy aspekt, czy też płaszczyzna współpracy, a mianowicie migracja, która pojawiła się z uwagi na rosnącą, w tym czasie, falę migrantów napływających do państw członkowskich Unii Europejskiej. Warto również zaznaczyć, że dosyć istotnym aspektem było przygotowanie strategii zgodnej z przyjętą przez państwa Unii Afrykańskiej w 2014 r. *Agendą 2063*. Nie można również zapomnieć, że tworzenie tychże strategii, miało przyspieszyć integrację oraz wzmocnić stosunki UE z Afryką.

Analogicznie, Unia Europejska przygotowując *The Joint Africa-EU Strategy* musiała dostosować ją do retoryki, oczekiwań oraz potrzeb partnera w stosunkach międzynarodowych, a przede wszystkim musiała wyciągnąć wnioski z dotychczasowych swoich działań. Dlatego warto przytoczyć bardziej szczegółowo, na jakich filarach opiera się strategia JAES. Na:

- 1) Wzmocnieniu i pogłębieniu współpracy politycznej Afryki z Unią, w celu zajęcia się kwestiami stanowiącymi przedmiot wspólnego zainteresowania, w szczególności poprzez wzmocnienie więzów instytucjonalnych i sprostanie wspólnym wyzwaniom.
- 2) Wzmocnieniu i promowaniu wspólnych wartości oraz zapewnieniu, że wszystkie Milenijne Cele Rozwoju (ang. *Millennium Development Goals* – MDGs) zostaną spełnione we wszystkich krajach afrykańskich do 2015 roku⁴.
- 3) Wspólnym promowaniu i utrzymywaniu systemu skutecznej wielostronności, reformy systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz innych kluczowych instytucji międzynarodowych, a także sprostaniu globalnym wyzwaniom i wspólnym problemom.
- 4) Ułatwianiu i promowaniu partnerstwa skoncentrowanego na ludziach (Pirozzi et al. 2017: s. 12).

Również w 2014 r. powstał tzw. *Pan-African Programme*, którego celem było wsparcie *The Joint Africa-EU Strategy* poprzez objęcie całej Afryki w zakresie rozwoju i współpracy, na poziomie ponadregionalnym, kontynentalnym lub globalnym. Jest on głównym instrumentem finansowym UE wykorzystywanym do realizacji JAES. Posiada budżet oparty na *EU's Development Cooperation Instrument* (DCI), w wysokości 845 mln euro, które mają być wykorzystane w latach 2014–2020. Natomiast w maju 2018 r. przystąpiono do drugiej fazy programu, który przypada na okres 2018–2020. Budżet w tym okresie wynosi 400 mln euro.

Warto również zaznaczyć, że *Pan-African Programme* koncentruje się na trzech kluczowych obszarach współpracy między Afryką a Unią Europejską:

- 1) dialogu politycznym i panafrkańskich rządach,
- 2) edukacji, umiejętności, badaniu i technologii,
- 3) kontynentalnej integracji gospodarczej (European Commission 2019).

Specyfika stosunków Unii Europejskiej z państwami afrykańskimi polega na tym, że przebiega ona na dwóch płaszczyznach: międzyregionalnej i subregionalnej oraz z każdym państwem oddzielnie. I przede wszystkim opiera się na trzech podstawowych filarach współpracy: pomocy rozwojowej i humanitarnej, współpracy gospodarczej i handlowej oraz zinstytucjonalizowanym dialogu politycznym (Zajączkowski 2017: s. 223–224).

Realizacja celów *The Joint Africa-EU Strategy*

Po przybliżeniu celów i założeń strategii *The Joint Africa-EU Strategy*, z uwagi na wzmoczoną działalność Chińskiej Republiki Ludowej wobec państw Afryki Wschodniej

⁴ Warto tu zaznaczyć, że Milenijne Cele Rozwoju zostały w 2015 roku zastąpione Zrównoważonymi Celami Rozwoju. Charakteryzują się one znacznie szerszym horyzontem zaplanowanych działań oraz perspektywą do 2030 roku. A podczas konferencji, która odbyła się w Rio de Janeiro w 2012 roku (Rio+20) został stworzony dokument „The future we want”, zawierający ramy zaplanowanych wtedy Zrównoważonych Celów Rozwoju, mających na celu zapewnić transformację ekonomiczną naszej planety w celu: zlikwidowania biedy, stworzenia podstaw praworządności oraz ochrony przyrody, (Cele Zrównoważonego Rozwoju WWF).

i Potudniowej w ramach *Belt and Road Initiative* w latach 2015–2018, na zasadzie analogii, analizie zostaną poddane wydarzenia z tego samego okresu, w kontekście współpracy Unii Europejskiej z państwami afrykańskimi.

W marcu 2017 r. Federica Mogherini, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (ang. *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*) spotkała się z nowym przewodniczącym Komisji Unii Afrykańskiej, Moussem Faki Mahamatem. Wysoka Przedstawiciel podkreśliła szeroki zakres zagadnień, z którymi UE współpracuje z UA, począwszy od pokoju i bezpieczeństwa po rozwój gospodarczy, cyfryzację, innowacje, energię, rolnictwo, infrastrukturę, tworzenie miejsc pracy dla młodych ludzi i dostęp, zwłaszcza dla dziewcząt, do edukacji. Federica Mogherini podkreśliła również plany zwiększenia prywatnych inwestycji w Afryce, w obszarze energii, ekologicznej gospodarki, innowacji i rolnictwie, dzięki Europejskiemu Planowi Inwestycji Zewnętrznej, który ma wygenerować 88 mld euro (EEAS 2017a).

W tym samym miesiącu podpisano umowy z Lomé i Cotonou, co miało stanowić potwierdzenie, że Unia Europejska z Afryką są kluczowymi partnerami. A ich współpraca cieszy się długotrwałym i wszechstronnym partnerstwem, opartym na wspólnych interesach, a także wartościach (EEAS 2017b).

W dniu 15 maja 2017 r. odbyło się posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych (ang. *Foreign Affairs Council – FAC*), gdzie ministrowie spraw zagranicznych i obrony państw członkowskich UE rozmawiali na temat Afryki. Na spotkaniu był również obecny nowy przewodniczący Komisji Unii Afrykańskiej Moussa Faki Mahamat. Po posiedzeniu Federica Mogherini zadeklarowała, że Unia stanowczo zmieniła podejście do współpracy z Afryką – z udzielania jej wyłącznie pomocy finansowej, na pełnoprawne partnerstwo obejmujące wszystkie dziedziny współpracy: od zmian klimatycznych, po rozwój gospodarczy, migrację, bezpieczeństwo i wsparcie humanitarne (EEAS 2017d).

W dniu 16 maja 2017 r. odbyło się posiedzenie okrągłego stołu dot. Inicjatywy *Belt and Road* (ang. *Belt and Road Forum Leaders' Round Table*), podczas którego Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Jyrki Katainen przedstawił interesującą listę zasad, które w zamyśle Unii Europejskiej mają prowadzić do najefektywniejszej współpracy w ramach *BRI*. Zdaniem Jyrki Karainena inicjatywa powinna:

- być otwarta oraz oparta na zasadach rynkowych i międzynarodowych standardach,
- obejmować wszystkie środki transportu, a także kontakty cyfrowe i energetyczne oraz kontakty międzyludzkie,
- uzupełniać istniejące sieci; w tym przypadku UE ma wieloletnie doświadczenie w zakresie sieci transeuropejskich, które obecnie rozszerzają się na sąsiedztwo wschodnie i południowe,
- zaprojektować konkretną infrastrukturę europejską i azjatycką, łączącą oba kontynenty,
- posiadać sieci infrastruktury, które powinny być interoperacyjne; Unia stawia na znoszenie, a nie tworzenie nowych barier,
- posiadać przejrzyste plany i działania, które powinny stanowić podstawę współpracy Afryki i Europy, a wszyscy partnerzy powinni mieć głos w temacie prio-

rytetów; w miarę możliwości można zastosować wielostronne ramy współpracy na wzór ASEM, czyli Szczytu Unii Europejskiej z państwami Azji,

- prezentować, niezbędny do właściwej współpracy, zrównoważony rozwój; w ramach tego: projekty muszą być ekonomicznie opłacalne, odpowiedzialne pod względem fiskalnym i społecznym, a także przyjazne dla klimatu i środowiska,
- opierać swoją działalność bankową, finansową na doświadczeniu banków istniejących na rynku już od kilkudziesięciu lat,
- zapewnić, że istnieją rzeczywiste korzyści dla wszystkich zainteresowanych stron, nie tylko dla krajów, ale także dla podmiotów gospodarczych, które powinny mieć uczciwą szansę konkurencyjności w interesach poprzez otwarte, przejrzyste i niedyskryminujące procedury udzielania zamówień (EEAS 2017e).

Jyrki Katainen podkreślił także, że Unia Europejska wraz z Chinami zacieśnia stosunki w celu usprawnienia współpracy między nimi. Kluczowym zadaniem jest znalezienie odpowiedniej strategii, która dopasowałaby się do obowiązujących na wszystkich kontynentach polityk i projektów, przynosząc rzeczywiste korzyści. Przykładem tego podejścia jest platforma łączności między UE a Chinami (EEAS 2017e).

3 czerwca 2017 roku na 19. szczycie UE w Brukseli w obecności premiera Chińskiej Republiki Ludowej Li Keqiang, przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude'a Junckera, oraz przewodniczącego Rady Europejskiej (ang. *European Council*) Donalda Tuska, Europejski Fundusz Inwestycyjny (ang. *European Investment Fund*) oraz Fundusz Jedwabnego Szlaku (ang. *Silk Road Fund*) podpisały *Memorandum of Understanding*, które określa nową strategię współpracy opierającej się na wspieraniu inwestycji kapitałowych w całej Europie. *China-EU Co-Investment Fund* ma zapewnić 500 mln euro. Utworzenie wspólnego funduszu pomoże w dalszym rozwijaniu synergii między chińską inicjatywą *Belt and Road Initiative* a Planem Inwestycyjnym dla Europy, tzw. Planem Junckera (z ang. *Juncker Plan*), strategią Unii Europejskiej, która ma zmobilizować publiczne i prywatne inwestycje w całej Europie, aby przyczynić się do osiągnięcia 315 mld euro. Nowa inicjatywa odzwierciedla szeroką współpracę między Grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego i chińskimi partnerami wspierającymi inwestycje związane z klimatem w Chinach, rozwój zielonych obligacji we współpracy z Chińskim Bankiem Ludowym i współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi Chin (EEAS 2017c). Unia Europejska rywalizując z Chińską Republiką Ludową o względy i dominację w Afryce, prowadzi działania strategiczne na wielu płaszczyznach jednocześnie.

28 listopada 2017 r. na spotkaniu ministerialnym Unii Afrykańskiej i Unii Europejskiej przed piątym szczytem Unii Afrykańskiej i Unii Europejskiej, Frederica Mogherini po raz kolejny zapewniła, że Unia jest gotowa do współpracy z Afryką, którą jak powiedziała mamy bliższej niż kiedykolwiek. Co więcej, zasugerowała, iż strategię UE niektórzy nazywają tzw. Planem Marshalla dla Afryki (ang. *Marshall Plan for Africa*), jednak od razu zdementowała i powiedziała: „Podoba nam się idea partnerstwa, które mobilizuje zasoby razem i właśnie to wprowadzamy. Chciałabym jednak przypomnieć nam wszystkim, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie mobilizują już ponad 20 miliardów euro rocznie, jeśli chodzi o Afrykę i partnerstwo z Afryką. Dzięki temu nowemu zewnętrznemu

planowi inwestycyjnemu wprowadzimy sektor prywatny i będziemy starali się o inwestycje, które stworzą dobre i trwałe miejsca pracy, w szczególności skierowane do naszych młodych ludzi..." (EEAS 2017f).

Zaledwie po trzech miesiącach od uruchomienia Sojuszu Afryka–Europa (z ang. *Africa–Europe Alliance*), Przewodniczący Komisji Europejskiej na forum *the High-Level Forum Africa–Europe*, które odbyło się w dniach 17–18 grudnia 2018 r. w Wiedniu, przedstawił pierwsze postępy w zakresie czterech obszarów działania, realizowanych w zakresie strategii: *The Joint Africa–EU Strategy*:

1) Inwestycje strategiczne i tworzenie miejsc pracy:

Zgodnie z planem inwestycyjnym UE, którego celem jest pozyskanie do 2020 r. zrównoważonych inwestycji w Afryce i krajach sąsiadujących z Europą, z ogłoszonych 44 mld euro przeznaczonych na inwestycje oraz programy, zostanie osiągniętych 37,1 mld euro. Co więcej, nowy fundusz kapitału rolno-biznesowego o wartości 45 mln euro wesprze małe gospodarstwa rolne poprzez zwiększenie dostępu do finansowania dla indywidualnych małych rolników. Oczekuje się, że przyciągnie on ponad 200 mln euro inwestycji i przyniesie korzyści nawet 700 000 gospodarstw domowych na obszarach wiejskich. Aby wesprzeć południowe sąsiedztwo UE, program o wartości 61,1 mln euro będzie przeznaczony dla elektrowni słonecznych w Maroku, a 46,8 mln euro zostanie zainwestowane w oczyszczanie oczyszczalni ścieków Kitchener w regionie delty Nilu w Egipcie (European Commission 2018).

2) Inwestycje w edukację oraz dopasowywanie umiejętności i miejsc pracy:

Od 2015 roku Program *Erasmus+* dotyczący wymian krótkoterminowych wspiera 16 000 wymian studentów i pracowników uniwersytetów znajdujących się w Afryce, w celu przyjazdu do Europy. Po uruchomieniu nowych zaproszeń do programu *Erasmus+* UE jest na dobrej drodze, by zrealizować zapowiadany cel, jakim jest osiągnięcie 35 000 wymian (European Commission 2018).

3) Otoczenie biznesowe i klimat inwestycyjny:

Tylko w 2018 r. Unia Europejska przeznaczyła ponad 540 mln euro na wsparcie reform klimatycznych dla biznesu i inwestycji. Tym samym, znacznie przekroczyła zobowiązanie, które liczyło w granicach 300–350 mln euro rocznie, w latach 2018–2020.

W dniach 29–30 listopada 2017 r. w Abidżanie (Wybrzeże Kości Słoniowej) odbył się piąty szczyt Unia Afrykańska–Unia Europejska (UA–UE), podczas którego w ramach Forum Biznesowego przeprowadzono publiczno-prywatne dialogi promujące zrównoważony biznes dla Afryki. Odbyły się one w następujących krajach afrykańskich: Wybrzeżu Kości Słoniowej, Etiopii, Maroku, Nigerii, Południowej Afryce, Tanzanii, Tunezji i Ugandzie. Do podobnych rozmów z 25 dodatkowymi państwami afrykańskimi trwały przygotowania. Celem takich spotkań, jest tworzenie godnych miejsc pracy, w szczególności dla młodych ludzi i kobiet (European Commission 2018).

4) Integracja gospodarcza i handel:

Unia Europejska zobowiązała się do wsparcia utworzenia afrykańskiego kontynentalnego obszaru wolnego handlu i zapowiedziała 50 mln euro wsparcia. W ramach tego podpisano wraz z Komisją Gospodarczą ONZ ds. Afryki program o wartości 3 mln euro,

którego celem jest opracowanie krajowych strategii wdrażania dla kontynentalnego obszaru wolnego handlu (European Commission 2018).

Z nowym 2019 rokiem Unia Europejska podjęła dyskusję nad współpracą cywilno-wojskową w Rogu Afryki, który określa się obszarem intensywnego handlu morskiego, a także centrum tras migracyjnych w kierunku Europy. Co więcej, jest to kluczowy region dla Chin, które zaangażowały go do realizacji *Belt and Road Initiative*, o czym wspomniano w pierwszej części artykułu. W związku z tym, również dla UE duże znaczenie ma współpraca z państwami tego regionu, która powinna prowadzić do osiągnięcia większego bezpieczeństwa i stabilności na tych terenach. Z uwagi na to, że te aspekty stanowią podstawową płaszczyznę współpracy Unii Europejskiej z Afryką, czego potwierdzeniem są przytaczane wielokrotnie wcześniej długoterminowe plany strategicznego partnerstwa między kontynentami, Unia kontynuuje zarówno misję wojskową, jak i cywilną, czyli morską operację wojskową u wybrzeży oraz na lądzie Somalii.

Zgodnie z zintegrowanym podejściem UE wszystkie działania są prowadzone w ścisłej koordynacji z innymi działaniami Unii, takimi jak współpraca na rzecz rozwoju, pomoc humanitarna, handel lub dyplomacja, a także z innymi krajowymi, regionalnymi lub międzynarodowymi partnerami. Podobnie jak podejmowanie decyzji o ustanowieniu i uruchomieniu dowolnej misji lub operacji UE, wojskowej lub cywilnej, za granicą w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO, ang. *Common Security and Defence Policy* – CSDP) zawsze wymaga zatwierdzenia przez wszystkie państwa członkowskie UE w drodze decyzji Rady Unii Europejskiej (ang. *Council of the European Union*). Ponieważ to właśnie do państw członkowskich należy zapewnienie niezbędnych zasobów i personelu potrzebnego do zrealizowania misji wojskowych lub cywilnych, a także operacji (często potrzebni są, np. żołnierzy, prawnicy, eksperci ds. Reformy sektora bezpieczeństwa, straży przybrzeżnej itp.). W przypadku Somalii i Rogu Afryki łączna liczba 23 państw członkowskich UE oraz państw trzecich, takich jak Serbia i Czarnogóra, zdecydowała się wystać cywilnych ekspertów i żołnierzy ze swoich krajowych sił zbrojnych do służby pod banderą UE. Mowa tutaj m.in. o misji *EUNAVFOR ATALANTA Somalia* (*European Union Naval Force ATALANTA*) oraz *EUTM Somalia* (*EU Training Mission in Somalia*) (EEAS 2019).

Biorąc pod uwagę powyższe informacje, należy stwierdzić, iż Unia Europejska nie tylko popiera współpracę, ale podobnie jak Chiny, rozpoczęła wzmoczoną działalność na rzecz Afryki. Wprawdzie w porównaniu do poprzednich planów działania strategicznego partnerstwa, obszary kooperacji zostały przeformułowane lub zmienione (np. w ostatnim planie pojawiło się sformułowanie inwestycyjne i strategiczne tworzenie miejsc pracy), to jednak nadal do najistotniejszych kwestii można zaliczyć pokój, bezpieczeństwo, migrację oraz edukację ludzi młodych. Pewnym *novum* jest dążenie do wzrostu inwestycji w państwach afrykańskich – jest to jeden z nielicznych obszarów działań, który pokrywa się z działalnością Chin. Różnica między Unią Europejską a ChRL polega jednak na tym, że drugi podmiot skupia się tylko na chińskich inwestorach, natomiast Unia poszukuje ich wszędzie – najistotniejszym aspektem jest to, aby chcieli zainwestować swoje pieniądze w Afryce i przyczynić się do jej rozwoju.

W 2019 r. podczas kwietniowego szczytu ws. *Belt and Road Initiative*, Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, Maroš Šefčovič wskazał, że istnieje wiele podobieństw między

BRI a strategią UE, i chociaż doszło do pewnych nieporozumień, istnieje również wiele możliwości współpracy po załatwieniu kwestii spornych. Warto jednak zaznaczyć, że najwięcej problemów Unii Europejskiej sprawia równowaga finansowa i środowiskowa, a także przejrzystość *BRI*. To wszystko dzieli państwa członkowskie UE, i tak np. Francja i Niemcy, chociaż utrzymują największą wymianę handlową z Chinami, nie przystąpiły do chińskiego planu strategicznego. Natomiast Włochy i większość mniejszych państw członkowskich to jednak uczyniły (*UE a inicjatywa Pasa i Szlaku...* 2019).

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu była analiza rozwoju chińskiej inicjatywy *Belt and Road Initiative* oraz porównanie działań Unii Europejskiej w ramach *The Joint Africa-EU Strategy* wobec państw afrykańskich. Odpowiadając na pytanie jak rozwój chińskiej inicjatywy *Belt and Road Initiative* i udział w niej państw Afryki Wschodniej mogą wpłynąć na kształt oraz rozwój strategii *The Joint Africa-EU Strategy*, należy spojrzeć na charakter i intensyfikację działań, zarówno ze strony Chin, jak i Unii Europejskiej. Obie strony otwarcie deklarują partnerski charakter współpracy, czego potwierdzeniem są liczne szczyty i fora, podczas których dochodzi do spotkania z przedstawicielami państw afrykańskich i omówienia szczegółowych ram współpracy. Różnica w analizowanej współpracy między Chinami a Unią występuje w sferze finansowej. Chińska *BRI* ma znacznie większy budżet i skupia się na własnych inwestorach. Natomiast UE, chociaż posiada mniejsze fundusze, to poprzez wprowadzanie w życie strategii JAES, stara się nie tylko realizować własne interesy ekonomiczne, ale także przyczynić się do rozwoju Afryki poszukując jej inwestorów.

Co więcej, ChRL postrzega państwa afrykańskie jako równoprawnych partnerów handlowych. Wynika to z faktu, iż Afryka posiada surowce, których nie mają Chiny, jak np. złoża ropy naftowej oraz bogactwo surowców naturalnych. Natomiast oczekiwania ze strony państw afrykańskich wobec Chin koncentrują się głównie na inwestycjach w infrastrukturę, głównie transportową. Z kolei Unia Europejska, w chwili wzmożenia działań ChRL oraz wprowadzenia w życie strategii JAES, również zintensyfikowała swoje działania oraz zmieniła swoje podejście do państw Afryki, które przestała traktować jak słabszego partnera, a stawia jako partnera. Odzwierciedleniem tego są wymienione obszary działań w ramach strategii *The Joint Africa-EU Strategy*.

Z poczynionej analizy wynika, że głównym zagrożeniem zarówno dla państw Afryki, jak i dla interesów Unii Europejskiej, chociaż tutaj już w mniejszym stopniu, jest rosnąca dominacja Chin i uzależnianie gospodarek państw afrykańskich od chińskiego kapitału. Z uwagi na to, że *BRI* jest otwartym, stale rozwijającym się projektem politycznym, w przeciwieństwie do integracji europejskiej, która jest ograniczona chociażby przestrzeganiem podstawowych wartości: demokracji, państwa prawa i praw człowieka, może stać się podstawą do rozbudowania i rozwoju chińskich wpływów politycznych (Kaczmarek 2015). Jeśli doszłoby do dalszego znacznego zadłużania poszczególnych krajów afrykańskich, to konsekwencją tego mogłaby być utrata suwerenności tych państw i oddanie kontroli nad swoimi zasobami naturalnymi. A to mogłoby zablokować działania Unii Europejskiej w tymże regionie. Dlatego

istotne jest, aby Unia kontynuowała i pogłębiała swoją współpracę z Afryką oraz wzmożyła kampanię promocji tego kontynentu jako doskonały rynek zbytu dla przyszłych inwestorów. Należy wyraźnie wskazać na potrzebę dywersyfikacji wpływów na tym kontynencie w jednym szczytnym celu, dla szybkiego jej rozwoju i tym samym uniezależnienia się Afryki.

Karolina Leszek – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej, Partnerstwo Wschodnie, Inicjatywa Pasa i Drogi, Arabska Wiosna Ludów. W roku akademickim 2018/2019 autorka pełniła funkcję Prezesa Doktoranckiego Kola Nauk Społecznych, z którym 17 czerwca 2019 r. wraz z WNPiSM UW i *Centre for European Studies Jean Monnet Centre of Excellence, Sichuan University* zorganizowała międzynarodową konferencję pt. „*Power Play or Independence? The Euro-Asian Relations and Challenges at the Global and Regional Level*”.

Karolina Leszek – a PhD student at the Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw. Research interests: foreign policy of the Republic of Poland and European Union, Eastern Partnership, Belt and Road initiative, Arab Spring. During the academic year 2018/2019 she was the President of the Doctoral Society of Social Science. On June 17th 2019 together with the WNPiSM UW and the *Centre for European Studies Jean Monnet Centre of Excellence, Sichuan University* she organised an international conference “*Power Play or Independence? Eurasian relations and challenges at global and regional level*”.

➔ Bibliografia

- AFRICAN UNION, *What is the Africa-EU Partnership?* (WWW), <https://www.africa-eu-partnership.org/en/partnership-and-joint-africa-eu-strategy> (05.01.2019).
- ACTIONS SHOW AFRICA is put at an important place in China's diplomacy: Chinese State Councilor (2019), http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/04/c_137720225.htm (04.01.2019).
- AFRICA HOPES to become new growth pole through cooperation with BRICS (2017), <http://en.silkroad.news.cn/2017/0905/56333.shtml> (05.09.2017).
- ALDEN Chris (2017), *Africa: Where Africa Fits Into China's Massive Belt and Road Initiative*, <https://allafrica.com/stories/201705280280.html> (28.05.2017).
- BAIJIE An (2018), *Belt and Road initiative aligns with African nations*, <https://www.telegraph.co.uk/news/world/china-watch/politics/belt-and-road-initiative-africa-strategy/> (26.09.2018).
- BAIK Jiwoon (2019), “*One Belt One Road*” and the geopolitics of empire, “*Inter-Asia Cultural Studies*”, nr 20(3).
- BĚRZIŇA-ČERENKOVA Una Aleksandra (2016), *BRI Instead of OBOR – China Edits the English Name of its Most Ambitious International Project*, <https://web.archive.org/web/20170206061842/http://liia.lv/en/analysis/bri-instead-of-obor-china-edits-the-english-name-of-its-most-ambitious-international-project-532> (28.07.2016).
- CELE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU/Sustainable Development Goals (WWW), <https://ungc.org/pl/sdg/sustainable-development-goals/> (05.01.2019).
- CHINA-AFRICA COOPERATION in investment sees bright prospect under B&R (2017), <http://en.silkroad.news.cn/2017/1009/59175.shtml> (09.10.2017).

- CHINA HOSTS SILK ROAD FORUM to revive trade road (2017), <https://www.aljazeera.com/news/2017/05/china-hosts-silk-road-forum-revive-trade-route-170514035154982.html> (14.05.2017).
- CIEŚLIK Ewa (2017), *Central and Eastern European states in global production linkages: country-level and sector-level analysis*, "Przegląd Europejski", nr 2.
- COCKBURN Harry (2018), *Police fire tear gas as crowds of yellow vest protesters target French media companies and set cars alight*, "Independent", 29.12.2018.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2007), *The Africa–EU Strategic Partnership. A Joint Africa–EU Strategy*, Lisbon, 9 December 2007 16344/07, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf (09.12.2007).
- DONG Carolyn, DAVIS Matthew, YU Simin (2018), *China's One Belt One Road: Opportunities in Africa*, <https://www.dlapiper.com/en/poland/insights/publications/2018/11/africa-connected-doing-business-in-africa/chinas-one-belt-one-road-opportunities-in-africa/> (05.11.2018).
- EEAS (2017a), *EU/Africa cooperation a force for good, Mogherini says*, https://eeas.europa.eu/regions/africa/22976/eafrica-cooperation-force-good-mogherini-says_en (17.03.2017).
- EEAS (2017b), *Factsheet-EU Africa Key partners*, https://eeas.europa.eu/regions/africa/22911/factsheet-eu-africa-key-partners_en (17.03.2017).
- EEAS (2017c), *EIB Group cooperation with China to be strengthened with new EUR 500 million Silk Road Fund equity investment initiative*, https://eeas.europa.eu/regions/africa/27435/eib-group-cooperation-china-be-strengthened-new-eur-500-million-silk-road-fund-equity_en (03.06.2017).
- EEAS (2017d), *Remarks by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini upon arrival at the Foreign Affairs Council*, https://eeas.europa.eu/regions/africa/26073/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-upon-arrival-foreign-affairs_en (15.05.2017).
- EEAS (2017e), *European Commission Vice-President Jyrki Katainen speech at Belt and Road Forum Leaders' Round Table*, https://eeas.europa.eu/regions/africa/26154/european-commission-vice-president-jyrki-katainen-speech-belt-and-road-forum-leaders-round_en (16.05.2017).
- EEAS (2017f), *Opening remarks by HR/VP Mogherini at the African Union-European Union Ministerial Meeting ahead of the 5th African Union-European Union Summit*, https://eeas.europa.eu/regions/africa/36393/opening-remarks-hrvp-mogherini-african-union-european-union-ministerial-meeting-ahead-5th_en (28.11.2017).
- EEAS (2019), *Different tasks, one common objective: The EU putting civil-military cooperation in practise in the Horn of Africa*, https://eeas.europa.eu/regions/africa/55942/different-tasks-one-common-objective-eu-putting-civil-military-cooperation-practise-horn_en (02.01.2019).
- ETHIOPIA-DJIBOUTI electric railway line opens (2016), <https://www.bbc.com/news/world-africa-37562177> (05.10.2016).
- ETHIOPIA-DJIBOUTI RAILWAY Line Modernisation (2016), <https://www.railway-technology.com/projects/ethiopia-djibouti-railway-line-modernisation/> (05.01.2019).
- EUROPEAN COMMISSION (2018), *Africa–Europe Alliance: first projects kicked off just three months after launch*, https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/africa-europe-alliance-first-projects-kicked-just-three-months-after-launch_en (05.01.2019).
- EUROPEAN COMMISSION (WWW), *Joint Africa–EU Strategy*, https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/joint-africa-eu-strategy_en (05.01.2019).

- EUROPEAN COMMISSION (2019), *Pan-African Programme*, https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/pan-african-programme_en (05.01.2019).
- FIDRMUC Jan, HULÉNYI Martin, TUNALI Çidem Börke (2019), *Can money buy EU love?*, "European Journal of Political Economy", vol. 60.
- GAŚOWSKI Andrzej (2017), *Współpraca Unii Europejskiej i Unii Afrykańskiej (ze szczególnym uwzględnieniem krajów Afryki Subsaharyjskiej) w zakresie zrównoważonego rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria: „Organizacja i Zarządzanie”, z. 106, nr kol. 1981, 2017.
- GÓRALCZYK Bogdan J. (2018), *Poland on the Route of the Chinese Silk Road: A Chance for Development or Just a Challenge?*, w: J. Yifu Lin, A. Z. Nowak (red.), *New Structural Economy In An Open Market Economy*, Warszawa.
- JINCHEN Tian (2016), *“One Belt And One Road”: Connecting Chinas and the world*, McKinsey&Company, <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/%20our-insights/one-belt-and-one-road-connecting-china-and-the-world> (05.01.2019).
- JINPING Xi (2017), *President Xi’s speech to Davos in full*, <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum> (17.01.2017).
- KACZMARSKI Marcin (2015), *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki*, „Komentarze OSW”, 10.02.2015.
- KARRAR Hasan H. (2019), *In the shadow of the silk road: Border regimes and economic corridor development through an unremarkable Pakistan-China border market*, "Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East" 39(3).
- KLEVEN Anthony (2015), *Is China’s Maritime Silk Road A Military Strategy? The initiative may have a stron military dimension too*, "The Diplomat", 08.12.2015.
- KODONGO Odongo (2018), *China’s One Belt, One Road may be a dead end for African countries*, <https://www.businesslive.co.za/bd/opinion/2018-12-07-chinas-one-belt-one-road-may-be-a-dead-end-for-african-countries/> (07.12.2018).
- KOWOL Martyna (2012), *Rywalizacja Unii Europejskiej i Chin w Afryce Subsaharyjskiej. Rola dyplomacji w zagranicznej polityce gospodarczej*, w: P. Czubika, Z. Macha, *Heraditas Mercature*, Kraków.
- KUO Lily, KOMMENDA Niko (2018), *What is China’s Belt and Road Initiative?*, "The Guardian", 30.07.2018.
- LIANG Fan (2019), *The New Silk Road on Facebook: How China’s official media cover and frame a national initiative for global audiences*, "Communication and the Public" 4(4).
- ŁOPACIŃSKA Karolina (2017), *One Belt One Road jako wyraz globalnej ekspansji Chin*, "Marketing i Zarządzanie", nr 1 (47).
- MOROZOWSKI Tomasz (2017), *Jeden Pas i Jedna Droga*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 319.
- NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, (2015), *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of The PRC, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html (30.03.2015).
- NAWROT Katarzyna A. (2017), *Potencjał gospodarczy Afryki Wschodniej*, w: T. Rynarzewski, K. A. Nawrot, K. Zajączkowski, E. Cieślak (red.), *Potencjał gospodarczy i możliwości rozwojowe Afryki. Polska perspektywa*, Warszawa.
- NIE WYRZEKAMY SIĘ użycia sity. *Apel Chin i odpowiedź Tajwanu* (2019), „TVN24”, 02.01.2019.
- OSBORNE Samuel (2018), *Catalonia: Hundreds of thousands take to Catalan streets for first rally since independence bid*, "Independent", 11.09.2018.

- PAŁKIEWICZ Jacek (2017), *Mity i realia Jedwabnego Szlaku*, „Rzeczpospolita”, 09.09.2017.
- PIROZZI Nicoletta, SARTORI Nicoló, VENTURI Bernardo (2017), *Study The Joint Africa-EU Strategy*, European Parliament, Policy Department, Directorate-General For External Policies, Brusel, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603849/EXPO_STU\(2017\)603849_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603849/EXPO_STU(2017)603849_EN.pdf) (07.12.2017).
- RUHIMBANA Richard (2017), *One Belt and One Road Initiative is Good for Africa*, <https://allafrica.com/stories/201705160111.html> (16.05.2017).
- SHADOW GOVERNANCE INTEL (22.03.2017), *China Aims For Market Share In African Refining Sector*, <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/China-Aims-For-Market-Share-In-African-Refining-Sector.html> (07.12.2018).
- STEFANIAK Piotr (2018), *Chiny-Europa. Nowy Jedwabny Szlak – dwie strony medalu*, https://www.wnp.pl/artykuly/chiny-europa-nowy-jedwabny-szlak-dwie-strony-medalu,314121_0_0_0_0.html (18.01.2018).
- STONE Jon, WATTS Joe (2019), *Brexit: EU dashes Theresa May's hope of securing changes to her deal as Commons vote looms*, "Independent", 06.01.2019.
- SZCZUDLIK-TATAR Justyna (2015), *Jedwabny Szlak: czym jest nowa priorytetowa chińska strategia*, w: „Biuletyn PISM”, nr 65 (1302), 2 lipca 2015.
- TYCHOLIZ Wojciech (2018), *Chiński juan w rezerwach afrykańskich banków centralnych coraz bardziej prawdopodobny*, <https://pcsa.org.pl/chinski-juan-w-rezerwach-afrykanskich-bankow-centralnych-coraz-bardziej-prawdopodobny/> (01.06.2018).
- UEA INICJATYWA PASA I SZLAKU. *Mimo sporów wygra opcja „pragmatycznego podejścia”* (2019), <https://www.pch24.pl/ue-a-inicjatywa-pasa-i-szlaku--mimo-sporow-wygra-opcja-pragmatycznego-podejscia,68989,i.html> (17.06.2019).
- WANI David Ceasar (2018), *Belt and Road in Africa: Opportunities and Challenges*, <https://modern-diplomacy.eu/2018/03/30/belt-and-road-in-africa-opportunities-and-challenges/> (30.03.2018).
- WHY CHINA is Africa's true development partner (2018), https://www.newvision.co.ug/new_vision/news/1485114/china-africas-true-development-partner (04.09.2018).
- ZAJĄCZKOWSKI Kamil (2017), *Ewolucja i ramy instytucjonalne stosunków gospodarczych Unii Europejskiej z Afryką*, w: T. Rynarzewski, K. A. Nawrot, K. Zajączkowski, E. Cieślak (red.), *Potencjał gospodarczy i możliwości rozwojowe Afryki. Polska perspektywa*, Warszawa.
- ZAREMBA Michał (2017), *Nowy Jedwabny Szlak jako instrument chińskiej ekspansji we współczesnej gospodarce światowej*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze”, nr 6.

Oddziaływanie doktryny marginesu uznania na rozstrzygnięcie konfliktu pomiędzy wolnością wypowiedzi a wolnością sumienia i wyznania w praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Hanna Wicznanowska, *Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska)*

E-mail: hanawicz@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-0224-3677

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy dotyczącej wpływu doktryny marginesu uznania na rozwiązywanie kolizji dwóch fundamentalnych praw i wolności jednostki, tj. wolności wypowiedzi oraz wolności sumienia i wyznania na gruncie systemu strasburskiego. Podstawowym pytaniem badawczym jest zatem kwestia, czy doktryna marginesu swobodnej oceny w taki sam sposób oddziałuje na obie powyższe wolności. Niniejszy artykuł został przygotowany w oparciu o dogmatyczno-prawną analizę wybranych rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Pomocniczo została także wykorzystana metoda historyczna. Główną tezą wspomnianej analizy jest przyznanie prymatu wolności sumienia i wyznania, co prowadzi do nieusprawiedliwionego ograniczania wolności wypowiedzi ze względu na brak jednolitego konsensusu dotyczącego kwalifikacji prawnej wypowiedzi bluźnierczych, co stwarza zagrożenie dla pewności prawa.

Słowa kluczowe: margines uznania, wolność wypowiedzi, wolność religijna, ETPC

The influence of the margin of appreciation doctrine on the resolution of the conflict between the freedom of expression and the freedom of religion within the judicial practice of the European Court of Human Rights

Abstract

The aim of the paper hereto is to conduct analysis regarding the influence of the margin of appreciation doctrine on the solution of the collision between the freedom of expression and the freedom of religion within the Strasbourg system of human rights protection. The main research question focuses on the issue whether the margin of discretion equally affects both considered

freedoms and how it impacts their conflict. The paper will rely on dogmatic analysis of the provisions of the European Convention on Human Rights and selected judgments of the European Court of Human Rights in relation to the collision of the aforesaid freedoms. In this article, the author will also implement the historic method. The main thesis of the article is the primacy of the freedom of religion which causes illegitimate limitation of the freedom of expression due to lack of uniform European consensus regarding the qualification of the blasphemous speeches which constitutes a threat for legal certainty.

Keywords: margin of appreciation, freedom of expression, freedom of religion, ECtHR

Celem niniejszego artykułu jest zdefiniowanie wzajemnych relacji pomiędzy wolnością wypowiedzi a wolnością sumienia i wyznania w praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC lub Trybunał). Stawiana przez autorkę teza badawcza sprowadza się do twierdzenia, iż w praktyce często dochodzi do kolizji pomiędzy obiema analizowanymi wolnościami. Podstawowym problemem badawczym jest zatem ustalenie zakresu ochrony przewidzianej dla każdej z analizowanych wolności oraz odpowiedź na pytanie, w jaki sposób należałoby ukształtować relacje między nimi, aby zapewnić możliwie najszerszą ochronę każdej z nich, z uwzględnieniem sytuacji prawnej jednostki oraz poszanowaniem wymogu pewności prawa. Rezultaty wspomnianych badań mają istotne znaczenie nie tylko w sferze akademickiej, lecz także praktycznej. Przyczynić się mogą bowiem do zwiększenia skuteczności ochrony praw jednostki w ramach systemu strasburskiego poprzez właściwą identyfikację zagrożeń wynikających z dotychczasowego modelu implementacji obu analizowanych wolności, jak również rozstrzygania konfliktów między nimi. Uwagi zawarte w niniejszym artykule pozwolą także na powiązanie ochrony zarówno wolności wypowiedzi, jak i wolności sumienia i wyznania z poszanowaniem zasady pewności prawa, co ma rzeczywisty wpływ na sytuację prawną jednostki.

Niniejszy artykuł został przygotowany w oparciu o metodę dogmatyczno-prawną, polegającą na analizie literalnego brzmienia przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC lub Konwencja) oraz wybranych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z uwzględnieniem podstawowych dyrektyw interpretacyjnych Konwencji. W szczególności analiza ta polega na określeniu, a następnie porównaniu szerokości marginesu uznania przyznanego kompetentnym organom państwa w odniesieniu do każdej z omawianych wolności. Na wstępie autorka dokonuje porównania oddziaływania reguły marginesu uznania oraz klauzul limitacyjnych na zakres ochrony każdej z analizowanych wolności, a następnie wyniki te przenosi na rozważania dotyczące konfliktu między nimi, z uwzględnieniem zagrożeń wynikających z podejścia przyjętego przez Trybunał. Podsumowanie postuży również sformułowaniu prognoz dotyczących szans na przetłamanie dotychczasowej praktyki orzeczniczej. Ponadto autorka wykorzystuje elementy metody historycznej, prezentując ewolucję wspomnianej problematyki w czasie oraz metody komparatystycznej ukazującej różnice w podejściu do wolności wypowiedzi oraz wolności sumienia i wyznania.

Rezultaty – uwagi wstępne

Na początku rozważań, rudymentarnym jest wypracowanie definicji doktryny marginesu swobodnej oceny, zwłaszcza iż rozumienie powyższej koncepcji na gruncie systemu strasburskiego nie jest jednolite oraz wywołuje liczne kontrowersje. Jako egemplifikację nierzadko wskazuje się definicję zaproponowaną przez Jacka Skrzydło, zgodnie z którą margines uznania to zakres swobody zagwarantowany organom krajowym, po wyznaczeniu przez Trybunał standardu kontrolnego właściwego dla okoliczności danej sprawy (Skrzydło 2013: s 350). Warto również wspomnieć o definicji zaproponowanej przez Gordona Anthony'ego. Autor ten zwraca uwagę na fakt, iż pojęcie marginesu uznania powinno być interpretowane jako przyznanie państwu pewnego zakresu dyskrecjonalności, lecz poddanego europejskiemu nadzorowi, jeśli chodzi o działalność legislacyjną, administracyjną oraz sądowniczą związaną z ochroną gwarantowanych na mocy Konwencji – praw i wolności (Anthony 2002: s. 71).

Definicje te należy opatrzyć kilkoma istotnymi uwagami. Po pierwsze, doktryna marginesu uznania podąża krok w krok za europejskim nadzorem, sprawowanym przez Trybunał, którego każdorazowym zadaniem jest weryfikacja, czy przyjęte przez dane państwo normy mogą być uznane za usprawiedliwione i proporcjonalne. Druga konstatacja sprowadza się do stwierdzenia, iż należy odróżnić margines swobodnej oceny gwarantowany władzom krajowym od marginesu uznania, którym dysponuje sam Trybunał, analizując okoliczności konkretnej sprawy i pozwalającym mu na uwzględnienie tej dyskrecjonalności przy wykonywaniu nadzoru nad realizacją zobowiązań państw wynikających z Konwencji (Wiśniewski 2008: s 97–98). Uwaga ta wywiera szczególnie wpływ na prawidłowe określenie funkcji marginesu uznania, w szczególności poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy może być on zaliczony do jednej z metod wykładni Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). W tym kontekście wątpliwości nie budzi fakt, iż za metodę wykładni nie można uznawać samej dyskrecjonalności organów władz krajowych. Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenie, wypada podzielić pogląd Adama Wiśniewskiego, który uważa, iż zaliczenie marginesu oceny do metod wykładni jest co do zasady trafne, z tym zastrzeżeniem, że funkcja interpretacyjna jest tylko jedną z wielu, jaką pełni on w orzecznictwie strasburskim. Można zatem uznać, iż margines oceny jest wykorzystywany, obok innych metod wykładni, do ustalania zakresu obowiązków państw-stron wynikających z norm materialnych Konwencji i jej protokołów (Wiśniewski 2008: 98). Należy jednak podkreślić, że w doktrynie spotyka się również przeciwną opinię (Kapelańska-Pręgowska 2007). Warto przy tym dodać, iż zdaniem Leszka Garlickiego zasada ta stanowi czysty twór „prawa sędziowskiego”, z uwagi na fakt, iż jej stosowanie nie znajduje oparcia w przepisach Konwencji (Garlicki 2008: 5).

Powyższe obserwacje nakazują rozważyć znaczenie omawianej koncepcji dla systemu strasburskiego. Zaznaczyć należy, że problematyka ta będzie szczegółowo analizowana w odniesieniu do obu wolności stanowiących przedmiot niniejszego artykułu, a następnie do przypadków ich kolizji. W tym miejscu autorka ograniczy się jedynie do

kilku obserwacji o charakterze ogólnym. Po pierwsze warto podkreślić, iż wyeliminowanie doktryny marginesu uznania ze strasburskiego systemu ochrony praw jednostki doprowadziłoby do jednego z dwóch skrajnych rozwiązań. Pierwsze z nich wiązałoby się z postulatem bezpośredniego stosowania norm Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do konkretnego stanu faktycznego. Założenie to postawiłoby przed Trybunałem konieczność wnikliwej analizy ustawodawstwa państw Rady Europy, a ponadto oceny dokonywanych przez nie wyborów o charakterze politycznym. Drugie rozwiązanie sprządałoby się jedynie do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy władze krajowe nie działały w sposób arbitralny. Interwencja Trybunału o charakterze korygującym mogłaby wówczas następować jedynie w przypadku szczególnie rażących naruszeń, co powodowałoby znaczące ograniczenie skuteczności mechanizmów systemu strasburskiego (Mahoney 1998: s. 1–6; Hutchinson 1999). Z tego punktu widzenia, doktrynę marginesu uznania należy postrzegać jako kompromis służący pogodzeniu różnorodności oraz specyfiki rozwiązań w poszczególnych państwach Rady Europy z koniecznością istnienia efektywnego standardu ochrony praw i wolności jednostki. W tym miejscu warto nadmienić, iż liczni przedstawiciele doktryny mówią o tzw. sytuacyjności praw człowieka, akcentując fakt, iż ważnym aspektem zastosowania koncepcji marginesu oceny jest poszanowanie lokalnych specyficznych cech, tradycji, odrębności kulturowych danego państwa a-strony w procesie stosowania Konwencji (Wiśniewski 2008: s. 71–72).

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy zaakcentować fakt, iż prymat bądź to różnorodności kulturowej państw bądź to potrzeby wypracowania jednolitego standardu ochrony będzie kształtować się odmiennie – w zależności od analizowanego stanu faktycznego. W tym kontekście istotną wydaje się konkluzja, że nawet w ramach konkretnego prawa lub wolności istnieją rozbieżności co do szerokości dopuszczalnego marginesu oceny. Kwestia ta będzie przedmiotem rozważań w dalszych częściach niniejszego artykułu.

Wpływ marginesu uznania na zakres ochrony wolności wypowiedzi

Rozpoczynając niniejszą część artykułu, należy przytoczyć brzmienie art. 10 EKPC. Zgodnie ze wskazanym przepisem: „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Jednocześnie, art. 10 ust. 2 EKPC statuuje iż „korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej” (EKPC: art. 10).

Ostatni z przytoczonych przepisów stanowi tzw. klauzulę limitacyjną, konstytuującą dopuszczalne ograniczenia wolności wypowiedzi. Podobnie do większości konwencyjnych praw i wolności, ograniczenia pozostają w zgodności z Konwencją jedynie pod warunkiem łącznego spełnienia wymogów: legalności, celowości oraz konieczności w demokratycznym społeczeństwie. W tym miejscu należy wskazać jednak na wyraźnie dostrzegalną w praktyce orzeczniczej ETPC – niefunkcjonalność powyższej klauzuli limitacyjnej. Jurysprudencja Trybunału strasburskiego wskazuje bowiem, iż w większości przypadków ETPC skłonny był zaakceptować krajową kwalifikację celu, bądź zgodne stanowisko stron w tym względzie, ewentualnie dokonać zabiegu polegającego na przesunięciu istoty problemu w kierunku innych elementów klauzuli limitacyjnej. Najbardziej dobitnym przykładem takiego zabiegu jest sprawa *Aydin i inni przeciwko Turcji*, kiedy to ETPC stwierdził, iż „nie jest całkowicie przekonany, że środki zastosowane wobec skarżących podjęte zostały w celu zapobieżenia zakłóceniu porządku publicznego, jednakże nie uważa za konieczne rozstrzygnięcie tej kwestii pod tym kątem, gdyż kluczowa w sprawie jest ocena, czy ingerencja ta była konieczna w demokratycznym społeczeństwie” (Wyrok ETPC 1997). Powyższa argumentacja wzbudza liczne kontrowersje z uwagi na fakt, iż brak spełnienia wymogu celowości powinien prowadzić do uznania niezgodności zastosowanego przez władze krajowe ograniczenia prawa lub wolności, a w konsekwencji wyłączać potrzebę badania powyższego ograniczenia pod kątem przestanki konieczności. W konsekwencji należy zatem uznać, iż analizowany wyrok ETPC doprowadził do znaczącego osłabienia strasburskiego standardu ochrony wolności wypowiedzi, poprzez nadmierne rozszerzanie klauzuli limitacyjnej wystawionej w art. 10(2) EKPC oraz umożliwianie władzom krajowym selekcjonowania jej elementów w sposób korzystny dla pozwanego państwa. W tym kontekście należy zgodzić się ze stwierdzeniem Ireneusza Kamińskiego, zgodnie z którym – powiązanie określonego dobra, przywołanego jako podstawa ingerencji z jej celem, pozostaje pod ścisłą kontrolą ETPC, który nie jest związany kwalifikacją przyjętą przez pozwane państwo (Kamiński 2010: s. 44). Tym bardziej dziwić może praktyka stosowana w niektórych sprawach z zakresu ochrony wolności wypowiedzi, zgodnie z którą ETPC rezygnuje z restrykcyjnego stosowania strasburskiej klauzuli limitacyjnej na rzecz poszanowania decyzji władz krajowych. Problematyka ta jest szczególnie ważna ze względu na fakt, iż określenie dobra uzasadniającego ingerencję, determinuje zakres krajowego marginesu uznania, co zdaniem licznych przedstawicieli doktryny stanowi kolejną istotną słabość systemu strasburskiego (Skrzydło 2013: s. 350).

Przechodząc do analizy marginesu swobodnej oceny w odniesieniu do wolności wypowiedzi, w pierwszej kolejności należy dostrzec jego ścisły związek z wymogiem konieczności w demokratycznym społeczeństwie. Definiując wspomnianą przestankę, za J. Skrzydło należy wskazać, iż składa się ona z trzech następujących komponentów: istnienia naglącej społecznej potrzeby ingerencji (ang. *pressing social need*), zachowania przez władze państwowe proporcji między realizowanym interesem a środkiem wykorzystanym w tym celu oraz obowiązku wykazania, że powody ingerencji podane na etapie postępowania przed sądem krajowym były wystarczające i istotne (Wyrok ETPC 1979).

Należy przy tym podkreślić, że w szczególności zasada proporcjonalności stanowi ważką determinantę marginesu uznania, a przez licznych przedstawicieli doktryny postrzegana jest jako element korekcyjny i restrykcyjny w stosunku do przysługującego władzom krajowym zakresu swobody (Skrzydło 2013: s. 351). Z tej perspektywy wskazać należy, że w przypadku, gdy ingerencja jest uzasadniona, państwu przysługuje relatywnie duża swoboda przy wyborze sankcji. Co do zasady państwa nie powinny jednak sięgać po sankcje karne (Wyrok ETPC 1992) lub też zasądzać nadmiernie wygórowanego odszkodowania (Wyrok ETPC 1995).

Kolejnym kryterium, które w niewątpliwy sposób warunkuje szerokość krajowego marginesu uznania jest rodzaj kwestionowanej wypowiedzi. Szczegółową analizę szerokości marginesu uznania w odniesieniu do poszczególnych typów wypowiedzi powinna poprzedzać ogólna konstatacja, iż według jurysprudencji ETPC, wolność wypowiedzi stanowi jedną z podstaw demokratycznego społeczeństwa oraz jeden z zasadniczych warunków dla jego postępu i rozwoju każdego człowieka (Wyrok ETPC 1976). Spostrzeżenie to pociąga za sobą pewne istotne skutki. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na zakres zastosowania analizowanej wolności. Zgodnie z art. 10 (2) EKPC, ma ona zastosowanie nie tylko do informacji czy idei, które są przychylnie odbierane lub postrzegane jako nieszkodliwe bądź neutralne, lecz również do tych, które obrażają, szokują lub wprowadzają niepokój w państwie, bądź w pewnych częściach jego społeczeństwa, co stanowi bezpośrednią konsekwencję zasady pluralizmu. W tym kontekście należy podzielić obserwację J. Skrzydło, zgodnie z którą „w rozumieniu Konwencji, termin demokracja nie jest jedynie ozdobnikiem pozbawionym normatywnego znaczenia, lecz istotną wskazówką, którą należy się kierować interpretując Konwencję i tłumacząc obejmowanie ochroną poszczególnych typów wypowiedzi” (Skrzydło 2013: s. 296).

Uwagi te wywierają niebagatelny wpływ na szerokość marginesu uznania w odniesieniu do poszczególnych kategorii wypowiedzi. W pierwszej kolejności należy zaakcentować, że margines dopuszczalnej ingerencji władz krajowych ulega znacznemu zawężeniu, gdy dana wypowiedź ma ścisły związek ze sprawami publicznymi. Jest to bezpośrednia konsekwencja przyjęcia tzw. teorii demokracji jako podstawy aksjologicznej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Doskonałym tego przykładem jest orzecznictwo ETPC dotyczące wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych (Wyrok ETPC 1998). Znacznie niższy zakres ochrony przewidziany jest dla wypowiedzi o charakterze artystycznym. Wprawdzie, w uprzednio cytowanym wyroku *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*, Trybunał zwrócił uwagę, iż również osoby, które tworzą, rozprowadzają bądź wystawiają dzieła sztuki, przyczyniają się do wymiany idei i opinii, co stanowi konstytutywną cechę demokratycznego społeczeństwa (Wyrok ETPC 1976). Należy jednak pamiętać, iż jednym z celów enumeratywnie wskazanych w przepisie art. 10 (2) EKPC jest ochrona moralności, co nierzadko prowadzi do ograniczenia wypowiedzi artystycznych. W tym miejscu należy postawić pytanie o relację pomiędzy efektywnością ochrony wolności wypowiedzi a koniecznością ochrony moralności jako jednym z dopuszczalnych ograniczeń wolności wypowiedzi. Podejmując próbę odtworzenia znaczenia rozważanego terminu, ETPC wielokrotnie zwracał uwagę na fakt, iż wśród państw Europy nie istnieje

jednolita koncepcja moralności (Wyrok ETPC 1994). Należy zatem podzielić zapatrywanie Howarda Yourow'a, według którego, precedens w sprawie *Handyside* przyczynił się do ustanowienia raczej szerokiego „marginesu moralności”, w obrębie którego władze krajowe mają uprawnienie do ograniczania ochrony gwarantowanej w odniesieniu do poszczególnych wypowiedzi (Yourow 1996: s. 126). W konsekwencji podkreślenia wymaga fakt, iż według strasburskiego *acquis* brak jednolitego europejskiego standardu w danej kwestii traktowany jest jako przesłanka służąca poszerzeniu zakresu krajowego marginesu uznania. Z tej perspektywy, część autorów, w szczególności H.C. Yourow reprezentuje stanowisko, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka nie podejmuje jakichkolwiek działań mających na celu wypracowanie jednolitych standardów moralnych (Yourow 1996: s. 128). Nie rozstrzygając prawdziwości tej tezy, autorka niniejszego artykułu uważa jednak, iż wypracowanie jednolitego dla wszystkich standardu moralności, całkowicie pomijającego ich różnorodne uwarunkowania nie jest możliwe, a każda próba narzucania wszystkim państwom homogenicznego wzorca moralnego skutkowałaby zachwianiem uznawalności wiążącego charakteru rozstrzygnięć ETPC, a co za tym idzie, jego legitymizacji.

Wpływ marginesu uznania na zakres ochrony wolności sumienia i wyznania

Zgodnie z art. 9 EKPC: „każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne”. Jednocześnie na mocy art. 9 (2) EKPC, „wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób” (EKPC: art. 9). Już pobieżna analiza rozważanej regulacji pozwala dostrzec, iż w porównaniu z wolnością wypowiedzi, katalog celów uzasadniających ingerencję w wolność sumienia i wyznania jest znacznie węższy. Okoliczność ta będzie miała fundamentalne znaczenie w kontekście decyzji, czy wypowiedź motywowaną przekonaniem religijnym (światopoglądowym) należy zakwalifikować jako korzystanie z wolności słowa lub też wolności religijnej. Ponadto, już na tym etapie analizy widać duże prawdopodobieństwo, że w sytuacji kolizji pomiędzy wolnością słowa a wolnością sumienia i wyznania, prymat zostanie przyznany tej ostatniej. Należy przy tym zaznaczyć, że aprioryczne i nieopreżone rzetelnym wyważeniem dwóch przeciwstawnych interesów, przyznanie prymatu którejkolwiek z analizowanych wolności stanowi zagrożenie dla skuteczności ochrony praw jednostki oraz otwiera pole do nadużyć ze strony organów państwa, co zostanie wykazane w dalszej części rozważań.

Analizując wpływ doktryny marginesu uznania na standard ochrony wolności sumienia i wyznania, należy zaakcentować, iż rolą Trybunału nie jest zastępowanie własnym orzecznictwem decyzji kompetentnych władz krajowych (Hucal 2012: s. 10). Dobitym

potwierdzeniem powyższej tezy jest rozstrzygnięcie ETPC w sprawie *Belgian Linguistic case*, w którym Trybunał stwierdził, że nie może on ignorować czynników prawnych i faktycznych, które charakteryzują życie społeczne w państwie odpowiadającym za kwestionowany środek. Trybunał nie może zatem przyjmować roli kompetentnych władz państwowych, gdyż straciłby z pola widzenia subsydiarną naturę międzynarodowego mechanizmu kolektywnego egzekwowania, ustanowionego na gruncie Konwencji. W rezultacie, władze państwowe pozostają wolne w doborze środków, podczas gdy ETPC jedynie sprawdza zgodność zastosowanych środków z wymaganiami Konwencji. Nie można zatem zapominać, że Trybunał strasburski został powołany tylko i aż w celu przestrzegania postanowień Konwencji (Wyrok ETPC 1968). Wspomniane obserwacje nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do wolności sumienia i wyznania. Przywołując utrwaloną linię orzeczniczą, przyjmuje się, że gdy kwestia dotyczy relacji między państwem a religiami, na który to temat opinia w społeczeństwie demokratycznym może się rozsądnie różnić w szerokim zakresie, rola narodowego organu decyzyjnego musi być szczególnie brana pod uwagę.

W tym kontekście wypada wyartykułować twierdzenie, iż w przypadku wolności sumienia i wyznania praktyczne zastosowanie doktryny marginesu uznania wywołuje znacznie mniej kontrowersji oraz jest aprobowane przez znaczącą większość przedstawicieli doktryny (Hucal 2012: s. 10) Przeciwny wniosek należy wysnuć w odniesieniu do wolności wypowiedzi. W tym kontekście warto przytoczyć stanowisko P. Mahoneya, który wskazał na trzy odmienne warianty identyfikacji sensu doktryny marginesu uznania. Zdaniem powyższego autora: „po pierwsze stanowi ona w pełni uzasadnioną koncepcję interpretacyjną, na stałe wpisaną do strasburskiego *acquis*. Po drugie może być ona postrzegana jako przejaw zasady oportunistycznego sędziowskiego. Po trzecie zaś, powyższa zasada znajduje zastosowanie, gdy z jakichkolwiek względów Trybunał nie potrafi stworzyć spójnej koncepcji interpretacyjnej, stanowiącej uzasadnienie wydanego rozstrzygnięcia” (Mahoney 1998: s. 6).

Z rozważanego modelu koncepcji marginesu swobodnej oceny wynika jeszcze jedna istotna konstatacja. Z dotychczasowej analizy można wysnuć wniosek, iż jednym z czynników warunkujących szerokość krajowego marginesu uznania jest istnienie bądź brak jednolitego standardu (*konsensusu*) w określonej kwestii. W rezultacie, wypada zaakcentować fakt, iż konstrukcja ta pociąga za sobą znaczące niebezpieczeństwo praktyczne. W pierwszej kolejności należy postawić pytanie, czy w danej rzeczywistości społeczno-politycznej możliwe jest niewątpliwe stwierdzenie, że mamy do czynienia z jednolitym sposobem rozstrzygnięcia danej kwestii, dotyczącej praw i wolności jednostki. Udzielając odpowiedzi przeczącej na tak postawione pytanie, należy wskazać, iż większość przedstawicieli doktryny prezentuje pogląd, iż brak jest jednolitej koncepcji dotyczącej miejsca religii w społeczeństwie (Knights 2007: s. 43). Pogląd ten zdaje się wynikać również z orzecznictwa ETPC (Wyrok ETPC 2003), o czym świadczy przede wszystkim przekonanie, że sądy poszczególnych państw będą miały potencjalnie większą świadomość specyficznej dla danego kraju sytuacji. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że w doktrynie obecne jest również zdanie przeciwne, którego zwolennicy

przyjmują, że w systemie ochrony praw jednostki Rady Europy istnieje jednolity standard dotyczący miejsca religii w społeczeństwie (Evans 2003: s. 15). Zdaniem autorki niniejszego artykułu, paradoksalnie częściowo, można się zgodzić z opiniami obu autorów. Należy bowiem postawić pytanie o szczegółowość ewentualnego wspólnego standardu. Nie można bowiem zapominać, iż Europejska Konwencja Praw Człowieka kreuje jedynie pewne ogólne ramy ochrony praw i wolności jednostki i nie zawiera przepisów o charakterze szczegółowym. Z tej perspektywy trudno wyobrazić sobie moment, w którym ETPC ukształtuje tak precyzyjne standardy ochrony wolności religijnej, aby prowadziły one do wyparcia roli sądów krajowych. Z tego powodu skuteczność ochrony podstawowych praw i wolności jednostki nie może być uzależniona od spełnienia trudnego do zrealizowania warunku prawnego, który nie pozwala na określenie precyzyjnej relacji pomiędzy daną wolnością jako regułą a wszelkimi ograniczeniami jako wyjątkami od niej, niepodlegającymi wykładni rozszerzającej.

Wpływ marginesu uznania na rozstrzygnięcie konfliktu pomiędzy wolnością wypowiedzi a wolnością sumienia i wyznania

Na wstępie niniejszej części rozważań, należy wskazać na trudności związane z wyborem właściwego przepisu w przypadku konfliktu pomiędzy wolnością wypowiedzi a wolnością sumienia i wyznania na gruncie systemu strasburskiego, a co za tym idzie sposobem kwalifikacji prawnej kolizji dwóch powyższych wolności. Obraźliwa wypowiedź może bowiem zostać uznana za godzącą w swobodę gwarantowaną przez art. 9 EKPC (gdyż prawo do nie bycia obrażanym potencjalnie mogłoby stanowić aspekt wolności sumienia i wyznania), lecz można ją również zakwalifikować jako interes innej osoby, o którym mówi art. 10 (2) EKPC, a więc jedno z dóbr uzasadniających ingerencję w swobodę wypowiedzi. Zaakceptowanie pierwszego sposobu wykładni wymuszałoby argumentację polegającą na równoważeniu dwóch konwencyjnych swobód. Dodatkowo, gdyby przyjąć, że prawo do nieobrażania uczuć religijnych stanowi komponent wolności sumienia i wyznania, obraźliwa wypowiedź niekiedy dawałaby się kwalifikować jako zmierzająca do zmiany przekonań jednostki, a przez to stanowiąca element *forum internum* wolności sumienia i wyznania. Natomiast, w przypadku analizy takiego postępowania przez pryzmat art. 10 EKPC, swoboda wypowiedzi stanowiłaby akcentowaną zasadę, podczas gdy wrażliwość religijna jednostki mogłaby jedynie w wyjątkowych przypadkach uzasadniać ingerencję w wolność słowa (Wieruszewski i in. 2012: s. 222). Należy jednak podkreślić, ETPC niejednokrotnie odmawia zastosowania art. 9 EKPC, w sytuacji gdy postępowanie danego państwa może być weryfikowane przez pryzmat innego postanowienia Konwencji. Wypada jednak zauważyć, że istnienie różnych możliwości kwalifikacji tego samego postępowania skarżącego powoduje istotne zagrożenie dla realizacji zasady pewności prawa.

Sztandarowym kazusem z tego zakresu jest sprawa *Otto Preminger Institut przeciwko Austrii* (wyrok ETPC 1994). W stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy, austriackie kino studyjne zajmujące się prezentacją „eksperymentalnej sztuki” planowało zorganizować

pokaz filmu „Sobór w sprawie miłości”, stanowiącego adaptację kontrowersyjnej powieści Oskara Panizza. Sztuka ta przedstawia Boga Ojca jako niedołęznego starca, niebędącego w stanie zapanować nad stworzonym przez siebie światem, Chrystusa jako maminsynka o ograniczonym intelekcie a Matkę Boską jako pozbawioną zasad rozpustnicę. Wspólnie postanawiają oni ukarać ludzkość za niemoralne postępowanie, korzystając przy tym z pomocy szatana. Informacja o projekcji filmu znalazła się w lokalnej gazecie, jednak nie zawarto tam szczegółów dotyczących jego treści. Należy ponadto wspomnieć, że wszystkie projekcje (z jednym wyjątkiem) zaplanowane były na godzinę 22. Poza tym widzami mogły być jedynie osoby, które ukończyły 17 lat oraz kupiły bilet. Pomimo powziętych przez właścicieli kina środków ostrożności, doszło do zajęcia, a następnie konfiskaty filmu, który władze austriackie uznały za naruszający uczucia osób wierzących.

Rozpatrując przedstawioną sprawę, Trybunał w pierwszej kolejności odwołał się do formuły o obowiązkach i odpowiedzialności, spoczywających na podmiotach korzystających ze swobody wypowiedzi oraz zaakcentował konieczność jednoczesnej ochrony praw osób wierzących. Zdaniem ETPC, w przypadku wypowiedzi dotyczących przekonań lub wierzeń religijnych należy zasadnie wskazywać na obowiązek możliwie pełnego unikania wyrażen, które bez powodu obrażają innych, a przez to nie przyczyniają się w jakiegokolwiek formie do publicznej dyskusji zdolnej pogłębić postępowanie w ludzkich sprawach. Wprowadzając wspomniane obostrzenie, ETPC przełamał zatem regułę wynikającą ze sprawy *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*, iż ochrona gwarantowana na mocy art. 10 EKPC powinna odnosić się również do wypowiedzi szokujących bądź wzbudzających niepokój w państwie lub części jego społeczeństwa. Z kolei uzależnienie ochrony od moralnej wartości dzieła i oparcie jej na niedającej się precyzyjnie zdefiniować formule pogłębiania postępowania w sprawach ludzkich stwarza poważne zagrożenie dla zasady pewności prawa poprzez zaburzenie rozumienia poszczególnych elementów tradycyjnej strasburskiej klauzuli limitacyjnej. Praktyka ta stawia zatem pod znakiem zapytania efektywność ochrony wolności wypowiedzi w strasburskim systemie praw człowieka. W świetle powyższych rozważań nie należy zapominać, iż podstawę wspomnianego rozstrzygnięcia stanowiła doktryna marginesu uznania. W omawianej sprawie Trybunał stwierdził bowiem, iż „przyjąć należy, że nie istnieje jedna, wyczerpująca definicja dotycząca dopuszczalnego ograniczenia w korzystaniu z wolności wypowiedzi, w sytuacji gdy jest ona wymierzona przeciwko uczuciom religijnym określonych grup wyznaniowych. Z tego względu należy pozostawić kompetentnym władzom państwowym pewien margines uznania dotyczący oceny konieczności wprowadzenia oraz rozmiaru takiego ograniczenia” (Wyrok ETPC 1994).

Nie może zatem dziwić fakt, iż analizowane rozstrzygnięcie spotkało się z jednoznaczny krytyką ze strony przedstawicieli doktryny. Najbardziej dobitny przykład stanowi stwierdzenie jednego z najwybitniejszych francuskich znawców strasburskiej tematyki – Patricka Wachsmanna (Wachsmann 1994). Określa on powyższe rozstrzygnięcie mianem blamażu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W dalszej części rozważań, autor ten przestrzega przed groźnymi następstwami orzeczenia jako dokonującego relatywizacji swobody wypowiedzi i przekształcającego skargę na naruszenie art. 10 EKPC w dyskusję

o obronie swobód religijnych. Z kolei Jean-Manuel Larralde oznajmia, iż analizowany wyrok oznacza narodziny nowego prawa konwencyjnego – prawa do obrony przed obrażaniem uczuć religijnych (Larralde 1997: s. 54–74). Ostatnie z przytoczonych stwierdzeń uwypukla ponadto niebezpieczeństwo ograniczania praw zawartych w literalnym brzmieniu Konwencji na rzecz bądź to nadmiernego rozszerzania zakresu innych praw bądź to implikowaniu z ich treści dodatkowych praw w ogóle nieprzewidzianych przez twórców Konwencji.

Kolejnym orzeczeniem ETPC z zakresu kolizji wolności wypowiedzi oraz wolności sumienia i wyznania jest sprawa *Wingrove przeciwko Wielkiej Brytanii* (Wyrok ETPC 1996). W stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy, reżyser nakręcił 18-minutowy film zatytułowany „Wizje ekstazy”, który inspirowany był życiem św. Teresy z Avilla, w rzeczywistości zaś nosił cechy łagodnej pornografii. Dodatkowo, film przerywany był kilkusekundowymi obrazami ukazującymi Chrystusa. Ponadto wspomnieć należy, iż twórca filmu nie miał wątpliwości co do charakteru swojej produkcji, skoro czyniąc zadość regułom angielskiego prawa wystąpił o przyznanie takiego certyfikatu kwalifikacyjnego, który pozwalał wyłącznie na rozpowszechnianie filmu wśród dorosłych odbiorców przez sieć sex-shopów. Skarżącemu odmówiono jednak przyznania certyfikatu, argumentując iż materiał spełnia cechy bluźnierstwa. Warto przy tym podkreślić, iż Komisja Praw Człowieka uznała skargę za dopuszczalną, stwierdzając większością czternastu do dwóch głosów, że doszło do naruszenia art. 10 EKPC, stwierdzając, iż ograniczenie nie spełniało wymogu konieczności w demokratycznym społeczeństwie.

Rozpatrując wspomnianą sprawę, ETPC uznał jednak, iż nie doszło do naruszenia art. 10 EKPC. W tym kontekście podkreślenia wymaga fakt, iż podstawą dla tego typu rozstrzygnięcia ponownie stała się doktryna marginesu uznania, gdyż Trybunał stwierdził, że władze krajowe są w lepszej sytuacji niż on sam, by ocenić jakie środki są wymagane dla zapewnienia ochrony wolności religijnej chrześcijan. Zdanie to spotkało się z krytyką części przedstawicieli doktryny, zdaniem których – trudno wyobrazić sobie sprawę, w której artysta mógłby liczyć na skuteczny europejski nadzór sądowy (Lester 2014: s. 79). Inni przedstawiciele doktryny pozostają natomiast bardziej powściągliwi w swoich ocenach, wskazując, iż opinia ta nie jest pozbawiona podstaw, tym niemniej nieco przesadzona (Banaś 2015: s. 12). Niezależnie od przyjętego stanowiska, należy podzielić zdanie I. Kamińskiego, który wskazuje na dwie istotne zmiany w porównaniu do wyroku w sprawie *Otto Preminger Institut* (Kamiński 2008). Pierwszą z nich jest rezygnacja ze wzbudzającego liczne kontrowersje testu wartości dzieła jako pogłębiającego postęp w sprawach ludzkich. Z jednej strony, w wyniku tej zmiany doszło do pozornego zrównania wypowiedzi cechującej się znacznymi walorami artystycznymi oraz ich pozbawionej. Z drugiej strony nie należy zapominać, iż w odniesieniu do obu tych kategorii wypowiedzi, władzom krajowym przysługuje szeroki margines uznania, wynikający z braku jednolitego europejskiego konsensusu. W tej materii należy jednak dostrzec drugą istotną zmianę. I. Kamiński słusznie zauważa bowiem, że w orzeczeniu *Wingrove* zdefiniowano kryterium, które posłużyło weryfikacji tezy o wielości krajowych modeli, jakim było wprowadzenie przez grupę państw przepisów dotyczących penalizacji bluźnierstwa (Wyrok

ETPC 1996). W rezultacie, można zatem uznać, że gdyby znaczna grupa państw europejskich zdecydowała się na eliminację reguł dotyczących bluźnierstwa, a być może nawet przyjęła praktykę sporadycznego ich używania – uzasadniłoby to pogląd, że w Europie powstał już wspólny standard, co z kolei mogłoby przyczynić się do zawężenia krajowego marginesu uznania. Z drugiej jednak strony, nie należy zapominać, że państwa Rady Europy nierzadko dostosowują swoje przepisy do linii orzeczniczej ETPC, toteż trudno przypuszczać, aby linia orzecznicza zezwalająca na szerokie ograniczenia w korzystaniu z wolności wypowiedzi na rzecz ochrony osób wierzących przyczyniła się do eliminacji przepisów dotyczących penalizacji bluźnierstwa.

Celem weryfikacji tak postawionej tezy należy odwołać się do nowszego orzecznictwa ETPC dotyczącego rozpatrywania analizowanej kwestii. Jednym z kluczowych orzeczeń w tej kwestii jest rozstrzygnięcie sprawy *I.A. przeciwko Turcji*, dotyczącej skazania autora książki, którą tureckie sądy zakwalifikowały jako atak na „Boga, Religię, Proroka i Świętą Księgę” (Wyrok ETPC 2005). Rozpatrując wspomnianą sprawę Trybunał stwierdził brak naruszenia art. 10 EKPC, co zdaniem autorki stanowi istotne odstępstwo od zasad dotyczących proporcjonalności w kontekście ograniczeń wolności wypowiedzi. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem ETPC, państwa nie powinny ograniczać wolności wypowiedzi za pomocą sankcji prawno-karnych bądź też nadmiernie wygórowanego odszkodowania (Wyrok ETPC 1992). Wprawdzie część przedstawicieli doktryny broni wspomnianego rozstrzygnięcia, argumentując iż książka skarżącego zawierała obraźliwe treści pod adresem Mahometa, oskarżając go między innymi o zezwalanie na współżycie seksualne ze zwierzęciem bądź ludzkimi zwłokami (Harris i in. 2014: s. 670). W kontekście analizowanej sprawy, ważniejsza od samego rozstrzygnięcia ETPC, jest jednak opinia odrębna sędziów-dysydentów, którzy stwierdzili, iż przyszedł czas na przetamanie poprzedniej linii orzeczniczej Trybunału strasburskiego, która powodowała uniformizację myśli i poglądów. Sędziowie ci wyrazili także pogląd, że społeczeństwo demokratyczne nie może być równoznaczne ze społeczeństwem teokratycznym. Wielu przedstawicieli doktryny podkreśla fakt, iż była to najbardziej stanowcza próba przetamania dotychczasowej linii orzeczniczej ETPC (Howard 2017: s. 98).

Nie należy również zapominać o przeciwnych do dominujących tendencjach we wcześniejszym orzecznictwie ETPC, czego przykładem jest decyzja *Dubowska i Skup przeciwko Polsce* z 1997 roku. W stanie faktycznym tej sprawy, na okładce tygodnika „Wprost” przedstawiono podobiznę Matki Boskiej Częstochowskiej z Dzieciątkiem z nałożonymi maskami przeciwigazowymi. Z lewej strony okładki widniał nagłówek: „Pielgrzymka 1994: Wieczna forteca”. Podobiznę Matki Boskiej umieszczono w obłoku ponad sylwetką miasta oraz pod kolejnym nagłówkiem: „Śmierć wisi w powietrzu – normy przekroczone o 120%”. Urażona wspomnianą publikacją dwójka skarżących złożyła zawiadomienie do prokuratury o popełnieniu przestępstwa obrazy uczuć religijnych, jednak ostatecznie po 18-miesięcznym śledztwie, postępowanie to zostało umorzone. W decyzji tej Komisja Praw Człowieka podkreśliła, iż prawo do wolności od ingerencji w swobodę przekonań zagwarantowaną w art. 9 EKPC nie we wszystkich okolicznościach zakłada prawo do zainicjowania postępowania przeciwko osobom, które obrażają

wrażliwość jednostki lub grupy ludzi. W przedmiotowej sprawie istotny był również fakt, że skarżącym przysługiwał odpowiedni środek prawny w postaci możliwości wystąpienia do prokuratury z zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa. Natomiast fakt, że odpowiednie władze ostatecznie stwierdziły, iż nie doszło do popełnienia przestępstwa, nie równa się automatycznie brakowi zapewnienia ochrony dla prawa gwarantowanego w art. 9 EKPC (Decyzja Komisji Praw Człowieka 1997).

Nie można jednak zapominać, iż decyzja w sprawie *Dubowska i Skup* nie odzwierciedla dominujących tendencji w orzecznictwie ETPC, szczególnie biorąc pod uwagę moment, w którym została wydana. Z tego względu, należy postawić pytanie, czy obecnie sam Trybunał dąży do przełamania precedensów wynikających z orzeczeń w sprawie *Otto Pre-minger Institut* oraz *Wingrove*. Celem rozstrzygnięcia wspomnianej kwestii warto odwołać się do rozstrzygnięcia w sprawie *Vereinigung Bildender Künstler przeciwko Austrii*. Dotyczyła ona ukazania płótna z wizerunkiem rozmaitych osób publicznych, w tym także polityków, podczas seksualnej orgii (Wyrok ETPC 2007). Trybunał uznał, że zakaz eksponowania płótna stanowił naruszenie wolności wypowiedzi, argumentując to między innymi tym, że dzieło przedstawia cechy satyry, a poza tym osoba będąca obiektem wypowiedzi jest politykiem, toteż musi wykazać większą tolerancję dla krytyki. Mimo, że orzeczenie to bezpośrednio nie dotyczy kolizji wolności słowa i wolności religijnej, otwiera ono furtkę dla możliwości zwiększenia ochrony wypowiedzi satyrycznych. Pewną nadzieję na zmianę strasburskiego podejścia do konfliktu dwóch analizowanych wolności dają również wyroki w sprawach *Giniewski przeciwko Francji* oraz *Klein przeciwko Słowacji*, gdzie Trybunał stwierdził naruszenie przez władze krajowe art. 10 EKPC. Nie należy jednak zapominać, że obie sprawy dotyczą wypowiedzi dziennikarskich, podczas gdy w stosunku do wolności mediów państwowym przysługuje znacznie węższy margines uznania. Podobne zastrzeżenie dotyczy także omówionej wcześniej decyzji w sprawie *Dubowska i Skup przeciwko Polsce*.

Podsumowanie

Reasumując powyższą analizę, należy wskazać, że zakres dopuszczalnych ograniczeń zarówno w odniesieniu do wolności wypowiedzi, ale także wolności sumienia i wyznania kształtowany jest w oparciu o zasadę marginesu uznania oraz powiązany jest ze strasburskimi klauzulami limitacyjnymi. Koncepcja marginesu uznania służy wypracowaniu kompromisu pomiędzy efektywnością wspólnego standardu ochrony praw i wolności oraz poszanowaniem różnorodności kulturowej państw. Istotne jest przy tym to, że już sama konstrukcja klauzuli limitacyjnej pozwala na szerszy zakres ograniczeń w odniesieniu do wolności wypowiedzi (art. 10 EKPC) niż wolności sumienia i wyznania (art. 9 EKPC). Dodatkowo, efektywna ochrona gwarantowana jest przede wszystkim w odniesieniu do wypowiedzi o charakterze politycznym, znacznie mniejsza zaś w odniesieniu do tych artystycznych i komercyjnych, podczas gdy to najczęściej one pozostają w kolizji z wolnością sumienia i wyznania.

Czynnikiem rzutującym na silniejszą ochronę względem wolności sumienia i wyznania jest brak istnienia jednolitego standardu dotyczącego miejsca religii w społeczeństwie.

Jednocześnie, z uwagi na fakt, iż nie wiadomo, jak szczegółowy miał być wspomniany homogeniczny standard, trudno antycypować zmianę wspomnianego podejścia w najbliższej przyszłości. Z tego względu, główną konkluzją niniejszego artykułu jest teza o apriorycznym przyznaniu pierwszeństwa wolności religijnej, z bardzo nielicznymi wyjątkami, dotyczącymi przede wszystkim wolności prasy. Z tej perspektywy, autorka artykułu nie podziela optymizmu licznych przedstawicieli doktryny dotyczących przełamania praktyki orzeczniczej ukształtowanej w ramach wyroków *Otto Preminger* oraz *Wingrove*. Główne uzasadnienie takiej tezy stanowi fakt, iż nawet orzekając o naruszeniu wolności wypowiedzi w kolizji z wolnością religijną, ETPC stosuje mechanizm różnicowania, konsekwentnie odmawiając przełamania dotychczasowej praktyki orzeczniczej.

Najpoważniejszym problemem wskazanym w toku niniejszej analizy jest zagrożenie dla pewności prawa. W dużym stopniu stanowi ono konsekwencję problemu przyjęcia istnienia lub braku jednolitego standardu rozstrzygania określonej kwestii jako podstawy rozstrzygnięć konkretnej sprawy. Jak wykazano w toku niniejszych rozważań, kryterium to nierzadko zaburza relację pomiędzy generalną regułą w postaci ochrony konkretnego prawa a wyjątkami w postaci dopuszczalnych jego ograniczeń. W tym kontekście uzasadnione są również zarzuty doktryny, iż ETPC nie czyni realnych wysiłków na rzecz zainicjowania jednolitych europejskich standardów ochrony wolności religijnej, co prowadzi do niekoherencji w zakresie poszczególnych rozstrzygnięć. Istniejące zagrożenie dla pewności prawa powinno stanowić najważniejszy argument przemawiający za przełamaniem dotychczasowych tendencji orzeczniczych ETPC, zwłaszcza iż wśród państw Rady Europy istnieje konsensus co do uznania pewności prawa jako naczelnej wartości społeczeństwa demokratycznego.

Hanna Wiczanowska – magister, doktorantka w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, kierownik grantu PRELUDIUM. Zdobywczyni drugiego miejsca w konkursie Ministra Spraw Zagranicznych na najlepszą pracę magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych obronioną w 2016 roku.

Hanna Wiczanowska – Master of Law, PhD Candidate at the Department of Constitutional Law of Adam Mickiewicz University in Poznań, manager of the scientific grant PRELUDIUM. She has been awarded the second prize in the contest of the Ministry of Foreign Affairs for the best M.A. thesis regarding current international affairs defended in 2016.

➔ Bibliografia

- ANTHONY Gordon (2002), *UK Public Law and European Law*, Oxford and Portland.
- BANAŚ Hanna (2015), *Między sacrum a profanum: relacje wolności religijnej i wolności sztuki w orzecznictwie ETPCz*, „Adam Mickiewicz University Law Review”, nr 5.
- DECYZJA Komisji Praw Człowieka (1997), z dn. 18.04.1997 r., *Dubowska i Skup przeciwko Polsce*; nr spraw 33490/96 i 34055/96
- EKPC, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

- EVANS Carolyn (2003), *Freedom of religion under European Convention on Human Rights*, Oxford
- GARLICKI Leszek (2008), *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny” w orzecznictwie strasburskim?*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 4.
- HARRIS David, O'BOYLE Michael, BATES Ed, BUCKLEY Carla (2014), *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford.
- HOWARD Erika (2017), *Freedom of Expression and Religious Hate Speech in Europe*, Abington.
- HUCAŁ Michał (2012), *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa
- HUTCHINSON Michael r. (1999), *The margin of appreciation doctrine in the european court of human rights*, "International and Comparative Law Quarterly", Volume 48, Issue 3.
- KAMIŃSKI Ireneusz (2008), *Swoboda autora wypowiedzi będącej satyrą lub karykaturą. Glosa do wyroku ETPC z dnia 25 stycznia 2007 r., 68354/01*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 2.
- KAMIŃSKI Ireneusz (2010), *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa
- KAPELAŃSKA-PRĘGOWSKA Julia (2007), *Koncepcja tzw. marginesu oceny w orzecznictwie ETPC*, „Państwo i Prawo”, nr 12.
- KNIGHTS Samantha (2007), *Freedom of religion. Minorities and the law*, Oxford
- LARRALDE Jean-Manuel (1997), *La liberté d'expression et le blasphème*, „Revue trimestrielle des droits de l'homme”.
- LESTER Anthony (2014), *Sztuka dla sztuki – komentarz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach z zakresu wolności wypowiedzi artystycznej*, w: D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka (red.), *Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej*, Warszawa
- MAHONEY Paul (1998), *Marvellous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism*, "Human Rights Law Journal", vol. 19, no. 1.
- SKRZYDŁO Jacek (2013), *Wolność słowa w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Analiza porównawcza*, Toruń
- WACHSMANN Patrick (1994), *La religion contre la liberté d'expression: sur un arrêt regrettable de la Cour européenne des droits de l'homme*, „Revue universelle des droits de l'homme”, nr 12.
- WIERUSZEWSKI Roman, WYRZYKOWSKI Mirosław, KODRATIEWA-BRYZIK Lena (red.) (2012), *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, Warszawa
- WIŚNIEWSKI Adam (2008), *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk
- WIŚNIEWSKI Adam (2008), *W sprawie koncepcji marginesu oceny w orzecznictwie strasburskim*, „Państwo i Prawo”, nr 12.
- YOUROW Howard (1996), *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, the Hague, Boston, London

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka:

- Wyrok ETPC (1968), z dn. 23.07.1968 r., *Belgian linguistic case*; nr spraw 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64.
- Wyrok ETPC (1976), z dn. 7.12.1976 r., *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*; nr sprawy 5493/72
- Wyrok ETPC (1979) z dn. 26.04.1979 r., *Sunday Times przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr sprawy 6538/74

Wyrok ETPC (1992), z dn. 23.04.1992 r., *Castells przeciwko Hiszpanii*; nr sprawy 11798/85

Wyrok ETPC (1994), z dn. 20.09.1994 r., *Otto Preminger Institut przeciwko Austrii*, nr sprawy A.295-A

Wyrok ETPC (1995), z dn. 13.07.1995 r., *Tolstoy Miloslavsky przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr sprawy 18139/91

Wyrok ETPC (1996), z dn. 25.11.1996 r., *Wingrove przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr sprawy 17419/90

Wyrok ETPC (1997), z dn. 25.09.1997 r., *Aydın przeciwko Turcji; skarga nr 23178/94*.

Wyrok ETPC (1998), z dn. 19 lutego 1998 r., *Bowman przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr sprawy 24839/94

Wyrok ETPC (2003), z dn. 10.07.2003 r., *Murphy przeciwko Irlandii*; nr sprawy 44179/98

Wyrok ETPC (2005), z dnia 13.06.2005 r., *I.A. przeciwko Turcji*, nr sprawy 42571/98

Wyrok ETPC (2007), z dn. 25.01.2007 r., *Vereinigung Bildender Künstler przeciwko Austrii*, nr sprawy 68354/01

HISTORIA, KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO W EUROPIE

„Lexit” – pozalaborzystowska, antyunijna lewica brytyjska w referendum 2016 roku

Filip Ilkowski, *Uniwersytet Warszawski (Polska)*

E-mail: f.ilkowski@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-6947-5165

Streszczenie

W artykule poddane analizie zostają działania i motywacje ideowe polityków i formacji politycznych związanych z tą częścią lewicy brytyjskiej, istniejącej poza Partią Pracy, która w referendum 2016 r. wzywała do głosowania za wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej. Wskazane zostają zasadnicze filary odniesień ideowych tych środowisk, ich elementy wspólne i różnicujące. W tekście postawiona zostaje teza, że podobnie, jak w przypadku laburzystów, także wśród lewicy poza Partią Pracy można wskazać na dwa bieguny ideowo-polityczne determinujące opowiadzenie się za opuszczeniem UE przez UK: socjalistycznego uniwersalizmu i narodowotożsamościowego partykularyzmu. Przy czym ich kluczowym wyznacznikiem były poglądy w kwestii kontroli imigracji, mające wpływ także na stosunek do współpracy ze środowiskami antyunijnej prawicy.

Słowa kluczowe: referendum, Unia Europejska, Zjednoczone Królestwo, Wielka Brytania, lexit, Partia Pracy, pozalaborzystowska lewica

“Lexit”: a non-Labour, anti-EU British left in the 2016 referendum

Abstract

The article presents the analysis of activities and ideological motivations of politicians and political formations connected to those parts of non-Labour British left, that appealed during the 2016 referendum to vote for leaving the European Union by the United Kingdom. It points to key ideological pillars of this heterogenic political milieu with its common and divergent elements. The thesis is put forward in the text that, as in the case of Labour politicians, also among the left-wing outside the Labour Party, we can point to two ideological and political poles that decide to opt for leaving the EU by the UK: socialist universalism and national-identity particularism. Their key determinant was the views on immigration control, also affecting their attitude to cooperation with the anti-EU right-wing political milieu.

Keywords: referendum, European Union, United Kingdom, Great Britain, lexit, the Labour Party, non-Labour British left

W referendum 2016 roku, dotyczącym przyszłości Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (UK) w Unii Europejskiej (UE), tylko niewielka grupa polityków Partii Pracy (laburzystów) zdecydowała się poprzeć opcję wystąpienia z Unii. Działo się tak pomimo istniejącej w tej partii tradycji sprzeciwu wobec Wspólnot Europejskich, czego wyrazem był choćby głęboki podział wśród laburzystów, w czasie referendum dotyczącego opuszczenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w 1975 r. Jednak fakt, że ówczesne kampanie przeciw EWG, szczególnie na gruncie lokalnym, zdominowane były przez działaczy obozu lewicowego, wynikał nie tylko z zaangażowania polityków laburzystowskich. Większość związków zawodowych opowiadała się przeciw EWG, a lokalne struktury związkowe często dostarczały potrzebnej infrastruktury do prowadzenia kampanii. Należy także podkreślić rolę organizacji lokujących się na lewo od Partii Pracy, jak Komunistyczna Partia Wielkiej Brytanii czy Międzynarodowi Socjaliści, które aktywnie włączały się w działania lokalne. Symptomatyczny jest fakt, że jedynym ogólnobrytyjskim dziennikiem, który ówczesnie promował głosowanie za opuszczeniem EWG, był komunistyczny *Morning Star* (Butler, Kitzinger 1976: s. 97–115, 134–156, 178–180; Callinicos 2015: s. 101–102).

Atmosfera polityczna, w której odbywało się referendum 2016 r., była w tym kontekście inna. Wewnętrzne podziały polityczne dotyczyły bardziej Partii Konserwatywnej (torysów) niż Partii Pracy, a sama kampania zdominowana została przez siły polityczne i argumenty o proveniencji prawicowej. Jednak politycy i organizacje związane z lewicą brytyjską niezależną od laburzystów – zwykle, choć nie zawsze, lokujące się na lewo od Partii Pracy – także brali udział w kampanii na rzecz opuszczenia UE przez UK (ang. *Leave*), starając się, pomimo relatywnie skromnych zasobów, kształtować ją zgodnie z własnymi wizjami politycznymi. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działalności w okresie referendum 2016 r. pozalaburzystowskiej lewicy brytyjskiej popierającej opcję opuszczenia UE przez UK oraz analiza argumentacji na rzecz *Leave* różnych postaci i formacji tego niejednorodnego politycznie środowiska. Od strony metodologicznej ograniczenie przedmiotu badania do działań określonych ugrupowań i jednostek w kontekście referendum 2016 r. pozwala na ujęcie go w ramach metody studium przypadku. Jednocześnie konieczność analizy dokumentów i wypowiedzi poszczególnych podmiotów pozalaburzystowskiej lewicy w tym okresie stanowi o użyteczności metody analizy treści.

Zasadniczą tezą badawczą jest ta, że – podobnie jak w przypadku antyunijnych polityków laburzystowskich – także wśród lewicy poza Partią Pracy można wskazać na dwa bieguny ideowo-polityczne determinujące opowiedzenie się za opuszczeniem UE przez UK: socjalistycznego uniwersalizmu i narodowotożsamościowego partykularyzmu. Przy czym zróżnicowanie dotyczące bliskości wobec obu tych biegunów wśród pozalaburzystowskiej lewicy było nawet większe niż w przypadku przeciwnych UE polityków Partii Pracy. W istocie nie jest to zaskoczeniem – członkowie tej samej partii już z powodu jej ram organizacyjnych powinni wykazywać się większą zbieżnością swych ideowo-politycznych odniesień w porównaniu z rzeszą rozmaitych formacji i jednostek potączonych tylko różnie rozumianą lewicowością oraz stanowiskiem w jednym referendum. Determinujące punkty odniesienia pozostają jednak takie same.

Pozalaborzystowska lewica w kampanii referendalnej 2016 r. zaprezentowana została na przykładzie głównych indywidualnych i zbiorowych aktorów politycznych, których można zaliczyć do tego niejednorodnego środowiska: dawnych polityków Partii Pracy – wciąż rozpoznawalnych i aktywnych politycznie, Kampanię *Lexit: Left Leave*, Kampanię Koalicji Związkowej i Socjalistycznej oraz aktywność związków zawodowych i działaczy związkowych.

Dawni politycy Partii Pracy na rzecz *Leave*¹

W przygotowanym na potrzeby kampanii referendalnej przez *Labour Leave* – związanej z politykami Partią Pracy organizacją przeciwników Unii Europejskiej – filmie *Lexit: The Movie* znajdziemy nie tylko wypowiedzi polityków Partii Pracy, ale także działaczy związków zawodowych, ruchów społecznych, jak i byłych laburzystów. Wśród tych ostatnich zwracają uwagę dwie postacie, kilkakrotnie pojawiające się w filmie: Dawid Owen i George Galloway (Huitson, Ryan 2016).

David Owen to byłby czołowy polityk laburzystów z lat 70-tych XX wieku, pełniący m. in. funkcje ministra zdrowia i ministra spraw zagranicznych. W 1981 r. należał do grupy czworga rozłamowców, którzy w proteście przeciw, ich zdaniem, zbyt lewicowemu zwrotowi politycznemu Partii Pracy utworzyli Partię Socjaldemokratyczną (ang. *Social Democratic Party*, SDP). W 1988 r. Owen, wbrew większości SDP, sprzeciwił się jednak połączeniu SDP z Partią Liberalną, co spowodowało jego ustąpienie ze stanowiska lidera, a ostatecznie z samej partii. W 1992 r. został mianowany dożywotnim parem i zasiadł w Izbie Lordów. W 2014 r. finansowo i politycznie wsparł laburzystów, od tego czasu pełniąc swą funkcję parlamentarną jako „niezależny socjaldemokrata” (Bennett 2016: s. 216–217; Eaton 2014).

Historycznie związany z laburzystowską prawicą i będący przez dekady politykiem głównego nurtu (zaangażowanym także w przedsięwzięcia biznesowe) Owen przeszedł jednocześnie ewolucję polityczną od wspierania Wspólnot Europejskich w latach 70-tych do krytyki Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. W *Lexit: The Movie* Owen przedstawił dość zaskakujący, zważywszy na jego drogę polityczną, pogląd, że to „blairowska frakcja w Partii Pracy kieruje tą całą próbą pozostania [w UE]”. Nie znaczyło to, że Owen przeszedł na pozycję laburzystowskiej lewicy – w jego krytyce UE akcentowane były kwestie suwerenności, kontroli granic, jak i konieczności wzmocnienia NATO (Owen 2016). Narodowożsamościowy partykularyzm jednoznacznie dominował tu więc nad socjalistycznym uniwersalizmem. Od marca 2016 r. Lord Owen zasiadał w Komitecie Kampanijnym *Vote Leave*, czyli w czasie referendum głównej kampanii na rzecz opuszczenia Unii Europejskiej, uznanej 13 kwietnia 2016 r. przez komisję wyborczą za kampanię wiodącą na rzecz opuszczenia UE przez UK i zdominowanej przez polityków Partii Konserwatywnej (The Electoral Commission 2016; *BBC News* 2016a; *Vote Leave* 2016). Należy podkreślić, że Owen odegrał specyficznie ważną rolę w tej kampanii,

¹ Zob. także wcześniejszy artykuł autora dot. tej tematyki, opublikowany w numerze 1/2020 „Przeglądu Europejskiego” (Ilkowski 2020).

będąc decydującą postacią w przekonaniu Giseli Stuart – jednej z dziesięciorga deputowanych Partii Pracy do Izby Gmin, która w referendum 2016 r. otwarcie wsparła opcję *Leave* – w zaangażowanie się w nią w charakterze przewodniczącej. Dodajmy, że Stuart była bliska ideowo Owenowi, wywodząc się z nurtu laburzystów bliższego partyjnej prawicy (Bennett 2016: s. 218–219).

George Galloway to z kolei jedna z najbardziej barwnych postaci polityki brytyjskiej. To były lider Szkockiej Partii Pracy, a od 1987 r., po czterech kolejnych wyborach, deputowany laburzystowski do Izby Gmin z dwóch okręgów w Glasgow. Galloway w 2003 r. został usunięty z Partii Pracy z powodu swoich wystąpień przeciwko atakowi na Irak. Po tym wydarzeniu współtworzył w 2004 r., wraz z m. in. środowiskami muzutmańskimi i rewolucyjno-socjalistyczną Socjalistyczną Partią Pracowniczą (ang. *Socialist Workers Party*, SWP), ugrupowanie *Respect* – Koalicja Jedności (które po rozłamie między Gallowayem i SWP w 2007 r. używało nazwy Partii Respect), istniejące formalnie do 2016 roku. W 2005 r. zdobył on mandat deputowanego do Izby Gmin z ramienia Respect w londyńskim okręgu Bethnal Green and Bow, pokonując kandydatkę Partii Pracy. Po porażce wyborczej w 2010 r. powrócił on do Izby Gmin, ponownie z ramienia Respect, w 2012 r., tym razem startując w przedterminowych wyborach w okręgu Bradford Zachodni, w Zachodnim Yorkshire. Bezskutecznie startował w wyborach w 2015 i 2017 roku. W działalności politycznej Galloway – znakomity orator na publicznych wiecach – był głównie kojarzony z aktywnością przeciw amerykańsko-brytyjskim wojnom oraz działaniami propalestyńskimi i wrogością wobec Izraela. Szerszej publiczności znany stał się jego budzący kontrowersje udział w programie *Celebrity Big Brother* w 2006 roku. Szczególnie głośnym echem odbiła się scena, w której ubrany w strój tygrysa pił mleko z rąk jednej z uczestniczek show (Driver 2011: s. 157–160; *BBC News* 2012; UK Parliament 2018; The Electoral Commission 2018).

Galloway publicznie ogłosił swój stosunek do Brexitu 7 lutego 2016 r., w telewizyjnej dyskusji w BBC. W jego argumentach można było zauważyć charakterystyczną mieszankę argumentów „patriotycznych” i socjalnych. Stwierdził on m. in., że to Zjednoczone Królestwo powinno decydować „jak wielu imigrantów mamy, kogo deportujemy, jaki powinien być poziom opodatkowania i nasza polityka zagraniczna”. Jednocześnie uznał, że Unia została „zbudowana na neoliberalnych zasadach ekonomicznych, które są żelazne i niezmiennie”. Wskazał też na przykład ludności Grecji „zgniecionej przez neoliberalny konsensus, na którym oparta jest polityka UE i jej głównych instytucji”. Według Gallowaya lewicowa polityka ekonomiczna, zapowiadana przez nowego lidera Partii Pracy Jeremiego Corbyna, byłaby „nielegalna” w ramach praw Unii Europejskiej. Ten sam argument pojawił się w bardzo przyjaznej dyskusji w prowadzonym przez Gallowaya programie *Sputnik: Orbiting the World with George Galloway* w telewizji *Russia Today*, do którego zaprosił on Nigela Farage’a, lidera antyimigracyjnej, lokującej się na prawo od Partii Konserwatywnej, Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (ang. *UK Independence Party*, UKIP). Kontakty między oboma politykami miały swój ciąg dalszy. 20 lutego Galloway pojawił się jako „gość specjalny” na konferencji *Grassroots Out (GO)*, kampanii na rzecz opuszczenia UE wspieranej przez Farage’a i finansowanej przez donatora UKIP

Arrona Banksa. Wspomnijmy, że pojawienie się Gallowaya wzbudziło duże emocje i protesty części konserwatywnego audytorium. Z kolei wśród lewicy był on atakowany za wsparcie GO i współpracę z Faragem. Sam Galloway porównał ten „sojusz jednej sprawy” do współpracy Churchilla i Stalina w czasie II wojny światowej. Swoje wystąpienie na konferencji GO zakończył słowami mogącymi być podsumowaniem jego stanowiska: „Lewa, prawa, lewa, prawa, naprzód marsz do zwycięstwa 23 czerwca” (Bennett 2016: s. 206–208; BBC One 2016; Sputnik 2016; Sims 2016; Choonara, Green 2016; Wright 2016; BBC News 2016b; O’Murchu, Mance 2017).

W grupie byłych polityków Partii Pracy prowadzących kampanię na rzecz opuszczenia Unii Europejskiej znalazł się także Arthur Scargill, były przewodniczący Krajowego Związku Górników (ang. *National Union of Mineworkers*, NUM) i przywódca najważniejszej batalii w brytyjskich stosunkach pracy ostatnich kilkudziesięciu lat – strajku górniczego w latach 1984–85. Scargill jest postacią o niewątpliwym znaczeniu historycznym, będąc jednocześnie wśród lewicy brytyjskiej symbolem walki pracowniczej (choć zakończonej porażką) przeciw władzy i polityce Margaret Thatcher. Symboliczne znaczenie Scargilla nie przetożyło się jednak na jego skuteczność w wymiarze polityki partyjnej. Będąc wieloletnim członkiem Partii Pracy, przy której afiliowany był i jest NUM, w 1995 r. postanowił on o jej opuszczeniu w proteście przeciw polityce Tony’ego Blaira (w szczególności zmiany klauzuli czwartej statutu partii, mówiącej od 1918 r. o jej dążeniu do „wspólnej własności środków produkcji, dystrybucji i wymiany”). W 1996 roku Scargill założył Socjalistyczną Partię Pracy (ang. *Socialist Labour Party*, SLP), odwołującą się do tradycji partii założonej pod tą nazwą w Szkocji, w 1903 r., uważającą się także za spadkobierczynię strajków górniczych w latach 70-tych i 80-tych. Jej znaczenie ograniczało się jednak tylko do nazwiska lidera (Driver 2011: s. 153; Socialist Labour Party 2016c; Jobson 2018: s. 138–152).

21 lutego 2016 r. Scargill napisał, że brak poparcia Corbyna dla głosowania na rzecz wyjścia UK z UE byłby nie tylko zwrotem politycznym, ale „sprzedażą blisko 60% członków Partii Pracy, którzy głosowali na niego w wyborach na lidera” (Socialist Labour Party 2016a). 1 kwietnia przedstawił on szersze stanowisko. Scargill twierdził w nim m. in: „Członkostwo Brytanii w UE faktycznie zniszczyło główną część naszego przemysłu (...), dewastując NHS, głodząc edukację i faktycznie eliminując budownictwo komunalne. Polityka i surowe oszczędności dyrektyw UE zniszczyły miejsca pracy i wspólnoty, rozszerzając nawet bardziej znój i biedę, podczas gdy banki otrzymały wiele miliardów funtów wsparcia. Brytyjska utrata suwerenności jest taka, że jeśli nie opuścimy Unii Europejskiej, pogorszy się kryzys, zarówno gospodarczy, jak i społeczny” (Socialist Labour Party 2016b).

Tezy Scargilla nie różniły się w istocie od dyskursu antyunijnej lewicy Partii Pracy, łączącej w charakterystyczny sposób argumenty socjalne (niewątpliwie tu dominujące) z patriotyczno-suwerennościowymi. Jednocześnie, znów jak większość laburzystowskich przeciwników Unii, wypowiadał się, on nie tylko przeciwko swobodnemu przepływowi kapitału, ale i pracy. Rozróżniając „imigrantów, szczególnie z byłych kolonii brytyjskich, i uchodźców szukających schronienia”, którzy „nie odpowiadają za kryzys gospodarczy

i ogromny wzrost liczby ludności w Brytanii", od dużo większej liczby przybywających obywateli państw unijnych, Scargill nie pozostawiał wątpliwości co do innego stosunku do tych drugich: „To wolny przepływ pracy [w UE] spowodował kryzysy gospodarczy i społeczny – i polityczny” (Socialist Labour Party 2016b). Jego wpis na Twitterze z 26 maja 2016 r. wyrażał to w bardziej ekstrawagancki sposób: „Imigracja wypełnia miejsca pracy, których nie przyjmie ergofobia tego narodu. Musimy jednak wyjść z Europy i opanować migrację ekonomiczną” (Scargill 2016).

Należy też wspomnieć, że SLP była aktywna w kampanii referendalnej – choć jedynie pod własnym szyldem, bez wchodzenia w jakiegokolwiek koalicje – organizując spotkania z udziałem Scargilla, na których przekonywano do głosowania na rzecz opuszczenia Unii (Socialist Labour Party 2018).

Kampania *Lexit: Left Leave*

Kampania *Lexit: Left Leave* powstała 13 kwietnia 2016 r. Organizacjami będącymi członkami-założycielami tej kampanii były:

- Związek Zawodowy Kolarzy, Marynarzy i Pracowników Transportowych (ang. *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, RMT);
- Indyjskie Stowarzyszenie Pracownicze (ang. *Indian Workers' Association*, IWA), lewicowa formacja będąca najstarszym ugrupowaniem (od 1938 r.) skupiającym osoby pochodzenia induskiego mieszkające w UK (Sonwalkan 2016);
- Bangladeska Rada Pracownicza Brytanii (ang. *Bangladeshi Workers Council*, BWC);
- Scottish Left Leave, szkocka koalicja zainaugurowana formalnie 30 stycznia 2016 r. na spotkaniu z formalnym udziałem związkowców z RMT i BFAWU (*Bakers, Food and Allied Workers' Union*, Związek Zawodowy Piekarzy, Pracowników Branży Spożywczej i Zawodów Pokrewnych), mówiącą we własnym imieniu przedstawicielką związku strażaków FBU (ang. *Fire Brigades Union*) oraz Kelvina Hopkinsa i Nigela Griffitha – odpowiednio deputowanego i byłego deputowanego do Izby Gmin z Partii Pracy²;
- Komunistyczna Partia Brytanii (ang. *Communist Party of Britain*, CPB), wydająca dziennik „Morning Star” następczyni „oficjalnej” partii komunistycznej aktywnej w referendum w 1975 r.;
- Socjalistyczna Partia Pracownicza (SWP), główna organizacja o korzeniach trocki-stowskich, wydawca tygodnika *Socialist Worker*, następczyni Międzynarodowych Socjalistów z 1975 r. (Driver 2011: s. 153–156);
- Counterfire, organizacja mająca korzenie w grupie, która odeszła od SWP w 2009 r. – relatywnie niewielka, ale skupiająca m. in. znane wśród lewicy brytyjskiej postacie kojarzone z kierownictwem Koalicji „Stop Wojnie” (jak wypowiada-jąca się w filmie *Lexit: The Movie* Lindsey German).

² Oficjalna strona Scottish Left Leave już nie istnieje. Informacje można jednak uzyskać z profilu tej organizacji na portalu Facebook.

Wydaje się, że dwiema głównymi siłami napędzającymi koalicję Lexit były SWP i CPB, natomiast największą organizacją, której poparcie miało także istotne znaczenie symboliczne, był związek zawodowy RMT. Warto podkreślić, że RMT, pod kierownictwem jednej z najbardziej rozpoznawalnych postaci w ruchu związkowym Boba Crowa (zmarłego w 2014 r.), już w 2009 r. założył koalicję pod nazwą *No2EU – Yes to Democracy* startującą w wyborach do Parlamentu Europejskiego (zdobyła 1% głosów). Ponowne zarejestrowała się ona przed kolejnymi takimi wyborami w 2014 r., tym razem jako *No2EU – Yes to Workers Rights*, zdobywając już tylko 0,2% głosów (Gall 2017: s. 86–88, Wolmar 2014). Co istotne, w ramach NO2EU współpracowała część przyszłych koalicjantów Kampanii Lexit: poza RMT były to CPB i IWA³. Stosunek Crowa do UE był jasny, co wyrażało się nie tylko w nazwie startującego w eurowyborach ugrupowania, którego był przewodniczącym (*convener*), ale i w jego wypowiedziach. W 2012 r. twierdził on: „Agenda Europy Socjalnej była zawsze zastoną dymną, by ogotupić zorganizowaną klasę pracowniczą, że mamy coś wspólnego z wielkim biznesem. Nie mieliśmy wtedy (na przelomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku) i nie mamy dziś, gdy niewybieralne instytucje UE, bezpośrednio reprezentujące największe banki Europy, odsuwają wybrane rządy i narzucają masowe bezrobocie, dumping socjalny i niekończące się surowe oszczędności” (Crow 2012: s. 4).

Jednocześnie Crow nie był wolny od swoistego lewicowego nacjonalizmu, co znalazło swój wyraz w jego wyrażonej na portalu internetowym związku krytyce swobodnego przepływu osób w ramach UE. „Wolny przepływ wewnątrz UE – pisał Crow – zubaża pracowników w wyścigu w dół i tworzy «drenaż mózgów» w państwach Europy Wschodniej, skazując je na przyszły niedorozwój i upadek” (Crow 2014).

Takie podejście, znajdujące wyraz w kampanii NO2EU, było krytykowane przez SWP jako „niebezpieczne ustępstwa wobec prawicy w kwestii imigracji” (Choonara 2015). Sama SWP stała na stanowisku sprzeciwu wobec kontroli imigracji – sprzeciw ten wyrażany był jasno nie tylko w licznych tekstach, ale w deklaracji programowej tej partii – opowiadając się za polityką otwartych granic (*Socialist Workers Party WWW*). W kontekście referendum unijnego warto podkreślić, że w publikacjach związanych z SWP miała miejsce dyskusja na temat stanowiska, jakie zająć powinna lewica w referendum. Szczególnie interesujące są teksty z kwartalnika teoretycznego *International Socialism*. Krytyka polityki (anty)imigracyjnej UE, wprost określanej jako rasistowska, stanowiła w tych debatach jeden z ważnych argumentów przeciw Unii (Cetti 2015: s. 45–74). W tekście będącym próbą krytycznej analizy istoty Unii Europejskiej, jeden z liderów SWP (i jednocześnie z bardziej znanych współczesnych myślicieli marksistowskich) Alex Callinicos stwierdził: „Dla lewicy popieranie kontroli imigracji czy żądanie «brytyjskich miejsc pracy dla brytyj-

³ Organizacjami wspierającymi NO2EU były także Partia Socjalistyczna (o której kampanii poniżej w tekście), Sojusz na rzecz Zielonego Socjalizmu (niemający jednoznacznego stanowiska w sprawie referendum unijnego), Opór Socjalistyczny (wzywająca w referendum do głosowania Remain), Solidarność: Socjalistyczny Ruch Szkocji (którego lider w 2016 r. opowiedział się za „niezależną Szkocją poza UE, dopóki ta nie zostanie zreformowana w interesie ludzi pracy”, ale brak jakichkolwiek innych wzmianek o jej kampanii w kontekście referendum) oraz Partia Liberalna (Irish Election Literature 2010; Alliance for Green Socialism 2016; McCall 2016; Rios 2016).

skich pracowników» byłoby katastrofalną kapitulacją wobec szowinizmu i rasizmu UKIP i prawicy torysów. Nasz sprzeciw wobec swobodnego przepływu pracy jest taki, że nie idzie on dostatecznie daleko: granice powinny być otwarte, bezwarunkowo, nie tylko dla obywateli UE, ale dla wszystkich. Chcemy, aby Forteca Europa została rozmontowana" (Callinicos 2015: s. 130).

Jednocześnie tekst Callinicosy wskazywał na szereg aspektów historycznych korzeni Unii, jak i jej teraźniejszej polityki. Warto wspomnieć o postawionej przez niego tezie o UE jako „dysfunkcyjnym niedoszłym imperializmie”. Jak pisał: „Dziś UE jest najlepiej rozumiana jako dysfunkcyjna niedoszła siła imperialistyczna. Najbardziej jasno możemy widzieć jej imperialistyczny charakter w promocji neoliberalizmu – poprzez jej ekspansję i inkorporację Europy Środkowo-Wschodniej, w jej polityce wobec sąsiednich państw Europy Wschodniej i obszaru Morza Śródziemnego, a obecnie, wewnątrz UE, poprzez mechanizmy dyscyplinujące wymuszające permanentne surowe oszczędności. Jednak dysfunkcyjna natura tegoż imperializmu jest ewidentna zarówno wewnątrz (strefa euro), jak i zewnątrz (Ukraina)” (Callinicos 2015: s. 105).

Co jednak istotne, niezależnie od wszelkich różnic politycznych, część organizacji tworzących wcześniej NO2UE i SWP zdecydowały się połączyć siły we wspólnej lewicowej kampanii na rzecz *Leave*. Na miesiąc przed powstaniem kampanii *Lexit: Left Leave* Joseph Choonara z SWP, autor broszury „*The EU: A Left Case for Exit*” (Choonara 2016), wskazał w tym kontekście na dwie „granice” nie do przejścia w budowie szerokiej, lewicowej kampanii przeciw UE: „Pierwsza jest taka, że lewica nie powinna zasiadać na tych samych platformach z kampaniami głównego nurtu na rzecz wyjścia, które są prowadzone przez prawicę. Druga, że lewica musi (...) jednoznacznie odrzucać argumenty rasistowskie przedstawiane przez oponentów UE. Na przykład w przeszłości była mowa o migrantach z UE obniżających płacę poprzez „dumping socjalny”. Lewica nie powinna mieć nic wspólnego z takimi argumentami” (Choonara, Green 2016).

Obserwując działania *Lexit: Left Leave* wydaje się, że prowadzone były one w ramach tak określonych granic. W swojej ulotce głosiła ona, że jej „celem jest zbudowanie kampanii opartej na zasadach, antyrasistowskiej, internacjonalistycznej, przywiązanej do zasad demokracji, sprawiedliwości społecznej i zrównoważonego rozwoju środowiska.” (London School... 2016) Wyszczególnionych zostało także pięć powodów, dla których Kampania nawołuje do głosowania na rzecz *Leave*, opatrzonych tytułami: 1) agenda wielkiego biznesu; 2) niereformowalna i niedemokratyczna; 3) prawa i sprawiedliwość; 4) Forteca Europa 5) „zwrot na prawo?”. Pierwsze dwa to szereg argumentów wspólnych wszystkim jej lewicowym krytykom w czasie kampanii referendalnej, dotyczących m. in. promocji prywatyzacji i polityki surowych oszczędności; negocjowanego z USA Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (ang. *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), mającego, zdaniem autorów ulotki, jeszcze bardziej umocnić probiznesową politykę Unii; braku możliwości nacjonalizacji kolei i generalnej niemożności ratowania przez państwo miejsc pracy w upadających gałęziach przemysłu; jak i wszechwładzy Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego. Trzeci punkt wskazywał, że UE nie gwarantuje praw socjalnych i pracowniczych, które zostały wy-

walczone w UK niezależnie od tej instytucji. Jednak kluczowe dla odróżnienia *Lexit: Left Leave* od innych kampanii, włącznie z *Labour Leave*, były dwa ostatnie punkty. W punkcie Forteca Europa wskazano, że swobodny przepływ ludzi w ramach UE nie dotyczy osób spoza Unii, czego efektem były deportacje uchodźców z Grecji. „Bronimy praw uchodźców” – tak napisano w ulotce. Wskazano także na czterokrotne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciw wymuszaniu przez rządy i związki zawodowe równych praw dla pracowników delegowanych w ramach UE, jak również na militaryzację Unii i jej związki z NATO. Natomiast piąty punkt – „zwrot na prawo?” – poddawał w wątpliwość jeden z zasadniczych argumentów większości pronunijnej lewicy. Warto go przytoczyć w całości: „Jeśli Brytania zagłosuje za wyjściem, nie będzie to automatycznie oznaczało zwrotu w prawo. Torysi będą rozdarci debatą w sprawie UE. Jeśli Cameron przegra, niemal na pewno odejdzie. Jeśli rząd konserwatywny przetrwa, będzie bezdziesięjnie słaby.

Nie tylko rząd będzie osłabiony. Bogaci i silni w znacznej większości popierają brytyjskie członkostwo [w UE]. *City*, Konfederacja Brytyjskiego Przemysłu i Instytut Dyrektorów, wszyscy popierają *status quo*. Podobnie jak co najmniej dwie trzecie dużych brytyjskich firm badanych przez *Financial Times* w zeszłym roku. Kryzys naszych władców może otworzyć większą przestrzeń dla lewicy” (London School... 2016).

W ramach kampanii *Lexit: Left Leave* organizowano szereg spotkań przedreferendalnych. Brali w nich udział zarówno przedstawiciele organizacji członkowskich tej kampanii, jak i innych sił związanych z lewicowymi środowiskami przeciwnymi UE, także z zagranicy. Na tych spotkaniach występowali więc w charakterze panelistów przedstawiciele radykalnej lewicy z Grecji, Irlandii i Katalonii, jak i francuscy związkowcy. Spośród przedstawicieli lewicy brytyjskiej przemawiali m. in. Tariq Ali, pisarz i publicysta powszechnie kojarzony z jego działalnością w ruchach 1968 r., związkowcy z RMT, ale także z innych organizacji związkowych oraz Brendan Chilton z *Labour Leave*. W jednym z największych wieców w Londynie w charakterze prelegenta brał udział także pracownik-migrant z Polski Jacek Szymański (*Lexit: Left Leave* 2016).

Kampania Koalicji Związkowej i Socjalistycznej (TUSC)

Koalicja Związkowa i Socjalistyczna (ang. *Trade Unionist and Socialist Coalition*) to federalistyczna koalicja wyborcza powstała w 2010 r. w dużej mierze w oparciu o środowiska polityczne tworzące rok wcześniej *NO2EU – Yes to Democracy*. Główną organizacją polityczną w Koalicji była Partia Socjalistyczna – partia trockistowska wywodząca się z działającej niegdyś w Partii Pracy organizacji *Militant*⁴. TUSC wpieryany był także przez lidera RMT Boba Crowa. Członkowie tego związku, znajdujący się na listach wyborczych ugrupowania, mogli liczyć na formalne wsparcie RMT, choć początkowo sam związek nie był formalnie częścią Koalicji (zmieniło się to w 2012 r.) (Gall 2017: s. 89–90). SWP dołączyła do TUSC w 2011 r. (występując z niej, w Anglii i Walii, na początku 2017 r.) (Socialist

⁴ W kwestii historii brytyjskich organizacji odwołujących się do różnych nurtów trockizmu patrz: Kelly 2018.

Worker 2017).

W kontekście referendum dotyczącego Brexitu najbardziej znanym działaniem TUSC było formalne ubieganie się o status wiodącej kampanii na rzecz *Leave*. Poprzedzone zostało to wezwaniem do Komisji Wyborczej o niedesygnowanie żadnej spośród kampanii na rzecz *Leave* jako wiodącej, z powodu braku reprezentatywności najbardziej rozpoznawalnych z nich. 24 marca 2016 r. Pełnomocnik Wyborczy TUSC Clive Heemskerck zwrócił się w tej sprawie z wnioskiem do Komisji (Trade Unionist and Socialist Coalition 2016a). TUSC zainicjowała też petycję do tej samej instytucji podpisaną głównie przez szereg osób pełniących funkcje w ciałach przedstawicielskich różnych związków zawodowych. W petycji tej m. in. przeczytać było można: „My, niżej podpisani, wzywamy Komisję Wyborczą do nieprzekazywania pieniędzy podatników i innych środków publicznych zarówno dla kampanii *Vote Leave*, jak i *Leave.EU*, lub jakichkolwiek ich połączeń, w nadchodzącym referendum w sprawie UE. Istnieją miliony związkowców, ludzi młodych, działaczy przeciw surowym oszczędnościom i generalnie wyborców z klasy pracowniczej, których opozycja wobec zdominowanej przez wielki biznes UE nie byłaby reprezentowana w referendum przez te organizacje. (...) Komisja Wyborcza nie musi wybierać kampanii oficjalnej, jeśli nie istnieje jedna organizacja, która adekwatnie reprezentuje popierających poszczególne opcje w referendum. Potępiamy media głównego nurtu za promocję UKIP, torysów i innych polityków i organizacji prooszczędnościowego i rasistowskiego establishmentu jako jedynych głosów na rzecz wystąpienia [z UE]. Wzywamy Komisję Wyborczą do niepodążania za ich kierownictwem i uznania w zamian, że znaczna proporcja tych, którzy zagłosują przeciw UE, popiera podstawową politykę socjalistyczną: praw pracowniczych, własności publicznej i sprzeciwu wobec surowych oszczędności i rasizmu” (Trade Unionist... 2016d).

Jak wyjaśniali później liderzy TUSC, brak reakcji, a nawet chęci spotkania ze strony Komisji Wyborczej spowodował, że Koalicja złożyła własny wniosek o bycie kampanią wiodącą – obok dwóch wniosków kampanii zdominowanych przez prawicę: *Vote Leave* oraz połączonych *Leave.EU* i *Grassroots Out* (Trade Unionist and Socialist Coalition 2016b, Stamp 2016). Późniejszy wybór *Vote Leave* jako kampanii wiodącej został uznany przez TUSC za podyktowany presją polityczną i podważający reputację Komisji Wyborczej. Heemskerck stwierdził, że *Vote Leave* jest faktycznie „skrzydłem partii torysów” i nie spełnia kryterium „adekwatnego reprezentowania” elektoratu opowiadającego się za wyjściem UK z UE, wyrażając jednocześnie żal, że Komisja nie skorzystała z możliwości niedesygnowania żadnej z kampanii jako wiodącej (Trade Unionist and Socialist Coalition 2016c).

TUSC nie zaniechała jednak aktywności w czasie kampanii przedreferendalnej, przeprowadzając spotkania pod hasłem „Kwestia socjalistyczna przeciw UE” w 25 brytyjskich miejscowościach (The Socialist Party 2016).

Związki zawodowe na rzecz *Leave*

Kongres Związków Zawodowych (ang. *Trades Union Congress*, TUC), będący konfederacją skupiającą znaczną większość brytyjskiego ruchu związkowego, formalnie

popart w referendum głosowanie na rzecz pozostania UK w UE. Podobnie postąpiły kierownictwa największych organizacji związkowych (Trade Union Congress 2016; Hall 2016; The Guardian 5.06.2016). Nie zmienia to faktu, że istniały zarówno związki zawodowe, które formalnie przyjęły stanowisko głosowania na rzecz *Leave*, jak i kampanie działaczy związkowych wzywających do takiego wyboru wbrew kierownictwu organizacji, których byli członkami i wypowiadający się w tym kontekście we własnym imieniu.

Działalność RMT, związku od lat zaangażowanego w projekty polityczne przeciwne UE i aktywnego w czasie kampanii referendalnej także w ramach *Lexit: Left Leave* i TUSC, została już pokrótce przedstawiona. Należy tylko dodać, że związek ten podkreślał, słowami swego sekretarza generalnego Nicka Casha, sytuowanie się w tradycji „postępowej i socjalistycznej opozycji wobec Unii Europejskiej” (National Union... 2016a). 7 kwietnia 2016 roku RMT przedstawił publicznie sześć powodów, dla których propagować będzie wśród własnych członków do głosowanie na rzecz *Leave*: zakończenie ataków na prawa pracowników kolei, na pracujących na morzu i na prawa pracownicze w ogóle oraz zakończenie surowych oszczędności, ataków na Krajową Opiekę Zdrowotną (NHS), jak i wspieranie demokracji (National Union... 2016a).

Poza RMT także dwa inne związki zawodowe przyjęły stanowisko popierające głosowanie za opuszczeniem UE przez UK. Były to Związek Zawodowy Maszynistów i Strażaków Kolejowych (ang. *Associated Society of Locomotive Steam Enginemen and Firemen*, ASLEF) oraz Związek Zawodowy Piekarzy, Pracowników Branży Spożywczej i Zawodów Pokrewnych (ang. skrót: BFAWU). Wszystkie trzy organizacje należały do TUC, a ASLEF i BFAWU były afiliowane także przy Partii Pracy (The Labour Party 2018; Trade Union Congress 2018).

19 maja 2016 ASLEF, BFAWU i RMT wydały wspólne oświadczenie będące wezwaniem do głosowania na rzecz *Leave*. Unia Europejska została w nim określona jako „niemożliwa do zreformowania” siła „antypracownicza” działająca na rzecz wielkiego biznesu. Ochrona praw pracowniczych poprzez UE uznana została za „mit”. W oświadczeniu wskazywano, że „prawie wszystkie prawa, które chronią pracowników w Brytanii są prawami Zjednoczonego Królestwa wywalczonymi przez walki i kampanie brytyjskiego ruchu związkowego i robotniczego”, natomiast UE i Europejski Trybunał Sprawiedliwości „nasilają swą politykę, która atakuje prawa związkowe, ochronę pracy i płace”. Związkowcy podkreślali także swój internacjonalizm oraz zagrożenie wykorzystania faktu istnienia „dystansu między twórcami prawa [w UE] a elektoratem [w UK]” ze strony skrajnej prawicy. Znamienne było zakończenie oświadczenia: „Inaczej niż UKIP nie uważamy, że Brytania powinna być wyspą dla siebie. Nasz kraj, w istocie wiele krajów, jest narodem imigrantów. Chcemy, aby każdy otrzymywał sprawiedliwą zapłatę za pracę i aby wszyscy mieli te same prawa w pracy.

Nie popieramy forticy Brytanii, więc nie popieramy forticy Europy. Głęboko żałujemy, że dzieci i rodziny uciekające przed nędzą, prześladowaniami i wojną nie są wpuszczane do Europy.

Wyzwanie, przed którym powinniśmy stanąć, to nie dystrybucja ludzi na świecie, ale dystrybucja bogactwa i zasobów. Bogactwa jest wystarczająco dla potrzeb wszystkich”

(National Union 2016b).

W podobnym duchu utrzymany był tekst podpisany przez trzech sekretarzy generalnych tych związków (Micka Casha z RMT, Micka Whelana z ASLEF i Ronnie Drapera z BFUWU) oraz Douga Nichollsa z kampanii Związkowcy przeciw Unii Europejskiej (ang. *Trade Unionists Against the EU*, TUAEU), opublikowany w „Daily Mirror” 6 czerwca 2016 r. – choć z większym naciskiem na kwestie socjalne i neoliberalną politykę Unii, a z pominięciem sprawy migracji (Cash et al. 2016).

Nieprzypadkowe wydaje się, że dwa spośród trzech związków zawodowych, wzywających do głosowania na rzecz *Leave* organizowało pracowników w branży kolejowej. Whelan dał tego dowód w napisanym przez siebie rozdziale pamfletu wydanego w czerwcu 2016 r. przez *Labour Leave*, poświęconego związkowym argumentom na rzecz Brexitu. Wskazywał on, że przy istnieniu innych argumentów, jak potraktowanie Grecji przez Unię Europejską, i przy podkreśleniu braku prowadzenia wspólnej kampanii (włączając w to występowanie na jednych platformach) z „rasistowskimi, ksenofobicznymi i mizoginicznymi zwolennikami UKIP czy prawicy Partii Konserwatywnej”, dla kierownictwa ASLEF głównymi przyczynami występowania przeciw UE były umowa TTIP oraz Czwarty Pakiet Kolejowy. Pakiet ten, mający na celu dokończenie procesu utworzenia w ramach UE jednego obszaru kolejowego, otwartego na konkurencję⁵, zdaniem Whelana, „wymusi brytyjski model prywatyzacji na reszcie Europy” i uniemożliwia renacjonalizację kolei przez przyszły rząd Partii Pracy (Whelan 2016: s. 30).

Warto zwrócić uwagę na „niekolejowy” związek z trójki oficjalnie popierającej głosowanie za wyjściem UK z UE – choćby z tego powodu, że BFUWU jako jedyny z nich poparł się w 2017 r. w Kampanię Partii Pracy na rzecz Swobodnego Przepływu, skupiającą polityków, publicystów i związkowców występujących na rzecz zachowania po Brexicie unijnego prawa do swobodnego przepływu osób w ramach UE. Jak argumentował prezydent BFUWU Ian Hodon, pracownicy-migranci mają istotny wkład w gospodarkę Zjednoczonego Królestwa, w tym w branżę spożywczą, podkreślając, że związek skupia pracowników pochodzących z całego świata, a podziały wśród nich służą tylko tym, którzy „chcą dzierżyć władzę, kontrolę, wpływy i bogactwo”. Nadanie pracownikom-migrantom tych samych praw, co obywatelom UK miało, jego zdaniem, umożliwić uczynienie z Brexitu sukcesu w interesie „wielu, a nie garstki” (Hodon 2017).

Obok związków zawodowych, które przyjęły formalne stanowisko wezwania do głosowania na rzecz *Leave*, istniało także ugrupowanie pod nazwą Związkowcy Przeciw UE (TUAEU) skupiające członków różnych organizacji związkowych, także tych, zajmujących w referendum stanowisko popierające stronę *Remain*. Najbardziej aktywnymi postaciami

⁵ Jak można przeczytać w oficjalnym dokumencie informacyjnym Parlamentu Europejskiego przygotowanym przez Christinę Ratcliff: „Europejska polityka transportu kolejowego ma na celu utworzenie jednolitego obszaru kolejowego. Zapoczątkowane w 2001 r. otwieranie sektora kolejowego na konkurencję było w ciągu dziesięciu lat przedmiotem trzech pakietów i jednego przekształcenia. Czwarty pakiet, mający na celu zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, został przyjęty w kwietniu 2016 r. (filar techniczny) i w grudniu 2016 r. (filar rynkowy)” (Ratcliff 2018). Patrz także: Dyrektywa 2016/797, Dyrektywa 2016/2370.

utożsamiającymi się z TUAEU byli Enrico Tortolano, w czasie referendum jej dyrektor kampanijny, były Urzędnik ds. Badań i Polityki Związku Zawodowego Usług Publicznych (ang. *Public and Commercial Services Union*, PCS); Paul Embery, krajowy organizator TU-AEU oraz Sekretarz Regionalny Związku Brygad Strażackich (FBU) w Londynie oraz Fawzi Ibrahim, wieloletni działacz Związku Zawodowego Pracowników Szkolnictwa Wyższego (ang. *University and College Union*, UCU), w okresie kampanii przedreferendalnej częsty gość na łamach listów od czytelników w „The Guardian”, wkrótce później pełniący funkcję krajowego przedstawiciela TUAEU (Pickard 2016; Tortolano 2016; O’Grady, Tortolano 2016; Embery 2016a; Ibrahim 2016). Deklaracja programowa tej organizacji stanowi bez wątpienia lewicową krytykę UE. Można w niej przeczytać m. in.: „Chcemy ujrzeć Europę państw demokratycznych, które uznają wartość usług publicznych i nie oferują ich goniącym za zyskiem; Europę, która gwarantuje prawa pracownikom i nie stawia interesów wielkiego biznesu ponad interesem zwykłych ludzi. Uważamy, że w ramach UE nie jest to możliwe” (Trade Unionists ... 2016a).

W deklaracji znalazły się m. in. hasła mówiące o sprzeciwie wobec rasizmu i faszyzmu, krytyka militaryzacji i armii UE, deklaracje „międzynarodowej solidarności ludzi pracy”, a także “wyjście z UE na podstawie polityki socjalistycznej” (Trade Unionists ... 2016a). Interesująca jest także ulotka TUAEU, która w wersji elektronicznej znajduje się na stronie tej organizacji, opublikowana już po referendum. Odnosząc się do argumentu dotyczącego „twardej” granicy między Republiką Irlandii a Irlandią Północną w wyniku Brexitu, w ulotce nie tylko wypowiediano się na rzecz otwartej granicy, ale Irlandię Północną wprost określono jako „anachronizm” i „produkt długiej historii brytyjskiej kolonizacji tej wyspy” (Trade Unionists... 2016b).

Należy jednak podkreślić, że czołowi przedstawiciele TUAEU, w szczególności Embery i Ibrahim, wielokrotnie wypowiedzieli się przeciwko swobodzie przepływu osób i na rzecz ściślejszej kontroli migracji. Embery wprost twierdził, że swobodny przepływ osób „zawiódł”, wskazując także na negatywny wpływ „masowej i niekontrolowanej imigracji na wspólnoty pracownicze”. Przy czym podkreślał, że teza ta nie ma nic wspólnego z atakiem na samych migrantów (Embery 2016b). Trzeba także odnotować fakt, że TUAEU w czasie kampanii referendalnej była jedną z organizacji wspieranych finansowo przez Arrona Banksa (Merrick 2017).

Podsumowanie

Potwierdzenie znalazła teza, iż wśród pozalaborzystowskiej lewicy optującej w referendum 2016 r. za wyjściem UK z UE na gruncie ideowo-politycznych podstaw takiego wyboru przeplatają się elementy narodowotożsamościowego partykularyzmu i socjalistycznego uniwersalizmu. Przy tym zauważalne jest, że podmioty polityczne utożsamiające się z lewicowością i istniejące poza Partią Pracy w różny sposób podchodziły do możliwości współpracy w kampanii referendalnej 2016 r., zarówno w ramach lewicy pozalaborzystowskiej, jak i poza nią. Generalnie im bardziej lewicowego krańca znajdowały się dane podmioty, tym bardziej socjalistyczny uniwersalizm górował nad narodowotoż-

samościowym partykularyzmem, co znajdowało swój wyraz także w postępującej niechęci do współpracy z antyunijnymi formacjami prawicowymi. Najbliżej socjalistycznego uniwersalizmu były więc organizacje lewicy radykalnej – w szczególności SWP łącząca sprzeciw wobec UE z żądaniem otwartych granic i braku kontroli imigracji. Przy zasadniczej zgodności pozalaborzystowskiej lewicy antyunijnej co do krytyki rozmaitych aspektów tego, co postrzegano jako neoliberalna, antysocjalna czy antypracownicza polityka UE, należy uznać, że to właśnie stosunek do kwestii imigracji był wśród niej główną osią podziału i jednocześnie kluczowym wyznacznikiem na osi uniwersalizmu/partykularyzmu. Wśród lewicowych kampanii/koalicji na rzecz *Leave* socjalistyczny uniwersalizm wyraźnie górował w przypadku kampanii *Lexit: Left Leave* oraz TUSC. Z kolei byli politycy Partii Pracy – Owen, Galloway i Scargill – z większym (choć i tu zróżnicowanym) natężeniem odwoływali się do argumentów z pola narodowotożsamościowego partykularyzmu, co w przypadku pierwszych dwóch postaci znalazło także wyraz w gotowości do kooperacji z kampaniami zdominowanymi przez polityków prawicowych.

Filip Ilkowski – doktor habilitowany, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania badawcze obejmują kwestie idei politycznych i ruchów społecznych, działania państwa kapitalistycznego (w tym problemu imperia- lizmu), jak i polityki brytyjskiej.

Filip Ilkowski – habilitated doctor, associate professor at the Faculty of Political Science and International Studies at the University of Warsaw. His scientific interests involve the issues of political ideas and social movements, functioning of capitalist state (including the problem of imperialism), as well as British politics.

➔ Bibliografia

- ALLIANCE FOR GREEN SOCIALISM (2016), Newsletter, March 2016, <https://www.agstest.org.uk/newsletters/nl16mar.pdf> (15.06.2018).
- BBC NEWS (2012), Profile: George Galloway, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-17558313> (30.03.2012).
- BBC NEWS (2016a), *EU referendum: Cameron sets June date for UK vote*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-35621079> (20.02.2016).
- BBC NEWS (2016b), *The battle to be the official EU referendum Leave campaign*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-34484687> (14.03.2016).
- BBC ONE (2016), *Sunday Politics, Is the EU a democratic club we want to belong to?*, <https://www.bbc.co.uk/programmes/p03ht2lp> (7.02.2016).
- BENNETT Owen (2016), *The Brexit Club. Inside Story of the Leave Campaign's Shock Victory*, London.
- BUTLER David, KITZINGER Uwe (1976), *The 1975 Referendum*, London and Basingstoke, <https://thereferist.files.wordpress.com/2016/05/the-1975-referendum.pdf> (15.09.2018).
- CASH Mick, WHELAN Mick, DRAPER Ronny, NICHOLLS Doug (2016), *Four union leaders argue Brexit is the only option in the interests of workers*, „Mirror”, <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/four-union-leaders-argue-brexit-8126878> (6.06.2016).

- CALLINICOS Alex (2015), *The internationalist case against the European Union*, „International Socialism”, Issue 148.
- CETTI Fran (2015), *Fortress Europe: The war against migrants*, „International Socialism”, Issue 148.
- CHOONARA Joseph (2015), *EU referendum: Should we stay or should we go?*, „Socialist Review”, No. 404.
- CHOONARA Joseph (2016), *The EU: A Left Case for Exit. Socialist Worker Pamphlet*, Socialist Workers Party.
- CHOONARA Joseph, GREEN Pete (2016), *Brexit and the British Left: A debate between Joseph Choonara and Pete Green*, Left Unity, <http://leftunity.org/brexit-and-the-british-left/> (5.03.2016).
- CROW Bob (2012), *Introduction*, w: J. Boyd (red.), *Social Europe is a Con. Selected essays and articles*, Democrat Press 2012, <http://www.caef.org.uk/pamphlets/social-europec.pdf> (1.06.2018).
- CROW Bob (2014), *Bob Crow Explains Why No2EU is Standing in 2014 Elections*, <https://www.rmt.org.uk/news/bob-crow-explains-why-no2eu-is-standing-in-2014-elections/> (1.06.2018).
- DRIVER Stephen (2011), *Understanding British Party Politics*, Cambridge, Malden.
- DYREKTYWA 2016/797 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ.L:2016:138:TOC&uri=uriserv:OJ.L.:2016.138.01.0044.01.POL> (1.06.2018).
- DYREKTYWA 2016/2370 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2370> (1.06.2018).
- EATON George (2014), *David Owen joins Miliband's big tent with donation to Labour of more than £7,500*, „New Statesman”, <https://www.newstatesman.com/politics/2014/03/david-owen-joins-milibands-big-tent-donation-labour-more-%C2%A37500> (2.03.2014).
- EMBERY Paul (2016a), *Why on earth would socialists support the neoliberal, undemocratic EU?*, „Open Democracy UK”, <https://www.opendemocracy.net/uk/paul-emery/why-on-earth-would-socialists-support-neoliberal-undemocratic-eu> (11.05.2016).
- EMBERY Paul (2016b), *Free Movement Has Failed – Labour And The Unions Must Recognise It*, „Huffington Post”, https://www.huffingtonpost.co.uk/paul-emery/freedom-of-movement_b_13112058.html?ncid=engmodushpimg00000003&guccounter=1&guce_referrer_us=aHR0cHM6Ly93d3cuZmFjZWJvb2suY29tLW&guce_referrer_cs=DL3mhKk4mqJppj4bukRcCw (20.11.2016).
- GALL Graham (2017), *Bob Crow: Socialist, Leader, Fighter: A Political Biography*, Manchester.
- HALL Mark (2016), *United Kingdom: Referendum on continued EU membership: Views of the social partners*, The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-labour-market-industrial-relations/united-kingdom-referendum-on-continued-eu-membership-views-of-the-social-partners> (30.05.2016).
- HODON Ian (2017), *Our union backed Brexit, but that doesn't mean scrapping freedom of movement*, „New Statesman”, <https://www.newstatesman.com/politics/economy/2017/08/our-union-backed-brexit-doesnt-mean-scrapping-freedom-movement> (18.08.2017).
- HUITSON Oliver, RYAN Jordan (2016), *Lexit: The Movie: The left wing case for Brexit*, Labour Leave, <https://vimeo.com/171384103>.

- IBRAHIM Fawzi (2016), *Why this trade unionist is excited about leaving the EU and the suffocating mechanisms of the single market*, "Brexit Central", <https://brexitcentral.com/fawzi-ibrahim-trade-unionist-excited-leaving-eu-suffocating-mechaniams-single-market/> (20.11.2016).
- ILKOWSKI Filip (2020), *Politycy Partii Pracy na rzecz Leave w referendum 2016 roku*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2020.
- IRISH ELECTION LITERATURE (2010), *From the 2009 UK European Elections – 'NO2EU Yes to Democracy' group flyer*, <https://irishelectionliterature.com/tag/no2eu-yes-to-democracy/> (23.08.2010).
- JOBSON Richard (2018), *Nostalgia and the post-war Labour Party: Prisoners of the past*, Manchester.
- KELLY John (2018), *Contemporary Trotskyism: Parties, Sects and Social Movements in Britain*, London, New York.
- LEXIT: LEFT LEAVE (2016), przebieg wiecu zarejestrowany na portalu YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=I0mYvWD4tJs> (1.06.2018).
- LONDON SCHOOL OF ECONOMICS Digital Library (2016), *Lexit: Left Leave Campaign*, <https://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:haw779cuv> (1.06.2018).
- MCCALL Chris (2016), *EU referendum: where do Scotland's political parties stand?*, „The Scotsman”, 26.02.2016.
- MERRICK Rob (2017), *Arron Banks: Key Ukip donor faces investigation for allegedly breaking finance rules during Brexit referendum*, „Independent”, 1.11.2017.
- NATIONAL UNION of Rail Maritime and Transport Workers (2016a), *RMT sets out six key reasons for leaving the EU*, <https://www.rmt.org.uk/news/rmt-sets-out-six-key-reasons-for-leaving-the-eu/> (7.04.2016).
- NATIONAL UNION of Rail Maritime and Transport Workers (2016b), *Joint Union Statement Supporting a Leave Vote*, <https://www.rmt.org.uk/news/aslef-bfawu-rmt/> (19.06.2016).
- O'GRADY Francis, TORTOLANO Enrico (2016), *Is the European Union good or bad for British workers?*, „The Guardian”, 6.06.2016.
- O'MURCHU Cynia, MANCE Henry (2017), *Howe the businesses of Brexit campaigner 'King' Arron Banks overlap*, „Financial Times”, 30.06.2017.
- OWEN David (2016), *Lord Owen: 'EU has tested us to breaking point – it's time to leave*, „The Sun”, 24.02.2016.
- PICKARD Jim (2016), *Why do some Corbynistas favour Brexit*, „Financial Times”, 24.05.2016.
- RATCLIFF Christina (2018), *Dokumenty informacyjne Unii Europejskiej: Transport Kolejowy*, Parlament Europejski, 02.2018.
- RIOS Alejandra (2016), *The Left and the Brexit Referendum*, „Left Voice”, <http://www.leftvoice.org/The-Left-and-the-Brexit-Referendum> (22.06.2016).
- SCARGILL Arthur (2016), profil na portalu Twitter, <https://twitter.com/scargillarthur/status/735947387861078017> (26.05.2016).
- SIMS Alexandra (2016), *George Galloway compares relationship with Nigel Farage to Churchill and Stalin*, „Independent”, 21.02.2016.
- SOCIALIST LABOUR PARTY (2016a), *EU Referendum*, <http://www.socialist-labour-party.org.uk/furthernews.html> (21.02.2016).
- SOCIALIST LABOUR PARTY (2016b), *Vote "NO" to EU says Scargill – The Socialist Case for Leaving the European Union*, <http://www.socialist-labour-party.org.uk/press.html> (01.04.2016).

- SOCIALIST LABOUR PARTY (2016c), <http://www.socialist-labour-party.org.uk/> (10.06.2016).
- SOCIALIST LABOUR PARTY (2018), *Get Britain Out! Campaign Highlights, Analysis and News* <http://www.socialist-labour-party.org.uk/electioncampaign.html#> (10.06.2018).
- SOCIALIST WORKER (2017), *The SWP, TUSC and Labour—how do we take on the Tories?*, <https://socialistworker.co.uk/art/44221/The+SWP%2C+TUSC+and+Labour+how+do+we+take+on+the+Tories> (7.03.2017).
- SOCIALIST WORKERS PARTY (W/W/W), <https://www.swp.org.uk/about-us> (10.06.2018).
- SONWALKAN Prasun (2016), *Oldest UK Indian diaspora body announces support for 'Lexit'*, "Hindustan Times", <https://www.hindustantimes.com/world/oldest-uk-indian-diaspora-body-announces-support-for-lexit/story-VnnYS6Q51tsb7NfOIC1DuL.html> (23.05.2016).
- SPUTNIK (2016), *Orbiting the world with George Galloway*, Episode 111, "Russia Today" <https://www.youtube.com/watch?v=r4AVtfMNth4> (15.05.2018).
- STAMP Gavin (2016), *EU referendum: Leave campaigns face left-wing rival*, BBC News, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35941945> (1.04.2016).
- THE ELECTORAL COMMISSION (2016), *The Electoral Commission designates 'Vote Leave Ltd' and 'The In Campaign Ltd' as lead campaigners at EU Referendum*, <https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-referendums/electoral-commission-designates-vote-leave-ltd-and-the-in-campaign-ltd-as-lead-campaigners-at-eu-referendum> (10.06.2018).
- THE ELECTORAL COMMISSION (2018), *Registrations, The Respect Party*, <http://search.electoralcommission.org.uk/English/Registrations/PP362> (10.06.2018).
- THE GUARDIAN (5.06.2016), *Letters, Trade union members should vote to stay in the EU*, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/05/trade-union-members-should-vote-to-stay-in-the-eu> (10.06.2018).
- THE LABOUR PARTY (2018), *Affiliated Trade Unions*, <https://labour.org.uk/people/unions/>
- THE SOCIALIST PARTY (2016), *The socialist case against the EU: TUSC tour continues*, <https://www.socialistparty.org.uk/articles/22984/08-06-2016/the-socialist-case-against-the-eu-tusc-tour-continues> (8.06.2016).
- TORTOLANO Enrico (2016), *As a trade unionist, this is why Britain must vote to Leave*, openDemocracyUK, <https://www.opendemocracy.net/uk/enrico-tortolano/as-trade-unionist-this-is-why-britain-must-vote-to-leave> (7.04.2016).
- TRADE UNION CONGRESS (2016), *TUC report outlines the workers' rights at risk from Brexit*, <https://www.tuc.org.uk/news/tuc-report-outlines-workers%E2%80%99-rights-risk-brexit> (25.02.2016).
- TRADE UNION CONGRESS (2018), *Union listing*, <https://www.tuc.org.uk/unions>.
- TRADE UNIONISTS AGAINST THE EU (2016a), *About Us*, <http://www.tuaeu.co.uk/about-us/> (15.06.2018).
- TRADE UNIONISTS AGAINST THE EU (2016b), *Embrace Brexit and shape the future*, <http://www.tuaeu.co.uk/wp-content/uploads/2018/03/TUAEU-Embrace-Brexit-Lflt-3-pgs-35029.pdf> (15.03.2018).
- TRADE UNIONIST and Socialist Coalition (2016a), *TUSC sends formal letter to election watchdog, 'don't back UKIP & Tory EU outers'*, <http://www.tusc.org.uk/17197/30-03-2016/tusc-sends-formal-letter-to-election-watchdog-dont-back-ukip-amp-tory-eu-outers> (30.03.2016).
- TRADE UNIONIST and Socialist Coalition (2016b), *TUSC challenge to UKIP & Tories: 'Let's debate who should be the voice of Leave'*, <http://www.tusc.org.uk/17202/02-04-2016/tusc-challenge-to-ukip-amp-tories-lets-debate-who-should-be-the-voice-of-leave> (2.04.2016).

- TRADE UNIONIST and Socialist Coalition (2016c), *TUSC slams Electoral Commission's 'political decision' to choose Vote Leave as EU exit voice*, <http://www.tusc.org.uk/17213/13-04-2016/tusc-slams-electoral-commissions-political-decision-to-choose-vote-leave-as-eu-exit-voice> (13.04.2016).
- TRADE UNIONIST and Socialist Coalition (2016d), *Don't give taxpayers' money to UKIP and Tory EU campaigners!*, Petycja TUSC do Komisji Wyborczej, <http://www.tusc.org.uk/txt/360.pdf> (14.06.2018).
- UK PARLIAMENT Website (2018), *George Galloway*, <https://www.parliament.uk/biographies/commons/mr-george-galloway/609> (31.05.2018).
- VOTE LEAVE (2016), *About the Campaign*, <http://www.voteleavetakecontrol.org/campaign.html> (31.05.2018).
- WHELAN Mick (2016), *Trade Union Case for Brexit w: K. Hickson, J. Miles (red.), The Labour Case for Brexit*, Labour Leave 2016, <http://www.tuaeu.co.uk/wp-content/uploads/2016/06/The-Labour-Case-for-Brexit.pdf> (1.06.2016).
- WOLMAR Christian (2014), *Bob Crow Obituary*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/politics/2014/mar/11/bob-crow> (11.03.2014).
- WRIGHT Oliver (2016), *EU referendum: Leave.EU group accused of avoiding strict rules on campaign spending*, „Independent”, 14.04.2016.

Spółeczno-ekonomiczne przesłanki integracji Czarnogóry z Unią Europejską

Małgorzata Łakota-Micker, *Uniwersytet Wrocławski (Polska)*

E-mail: malgorzata.lakota-micker@uwr.edu.pl

ORCID ID: 0000-0001-6308-406X

Beniamin Noga, *Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu (Polska)*

E-mail: beniamin.noga@wsb.wroclaw.pl

ORCID ID: 0000-0002-2511-5766

Streszczenie

Przedmiotem analizy w artykule jest aktualna sytuacja społeczna i gospodarcza Czarnogóry – jednego z państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Aktualność problematyki wynika, z jednej strony, z faktu, że kraje bałkańskie stanowią enklawę otoczoną ze wszystkich stron krajami członkowskimi UE. Z drugiej strony, państwa członkowskie UE są świadome coraz bardziej widocznych wpływów Rosji, Chin czy Turcji w tym regionie, które w przyszłości mogą zagrozić prowadzonej przez UE polityce stabilizacji i demokratyzacji regionu, a także obniżają poczucie bezpieczeństwa w społeczeństwach europejskich. Artykuł ma na celu określenie przesłanek, które pozwolą wskazać szanse i zagrożenia dla dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego Czarnogóry i uzyskania przez nią odpowiedniej koniunktury. Powinno to doprowadzić do uzyskania akcesji w 2025 roku.

Przyszłość akcesji do UE uwarunkowana jest spełnieniem kryteriów społeczno-ekonomicznych, które częściowo zostały osiągnięte w wyniku przeprowadzonego pierwszego etapu procesu transformacji kraju. Czarnogóra może w tym procesie wykorzystać także doświadczenia z przeszłości, które zdobyła jako państwo federacyjne, jednak z drugiej strony jakość integracji z Serbią nie będzie tutaj wartościowym doświadczeniem dla wchodzenia do struktur wspólnoty o wielkim potencjale gospodarczym, społecznym i organizacyjnym.

Słowa kluczowe: Czarnogóra, integracja, UE, inkorporacja, kraj kandydujący, państwo federacyjne.

Socio-economic premises for the integration of Montenegro with the European Union

Abstract

The subject of the analysis conducted in the article is the current social and economic situation of Montenegro – one of the candidate countries for the membership of the European Union. The research problem -is important due to the fact, that the Balkan countries are an enclave surrounded

on all sides by the EU Member States. On the other hand, EU Member States have awareness of the increasingly visible influence of Russia, China or Turkey in this region, which in the future may threaten the EU's policy of stabilisation and democratisation of the region, as well as reduce the sense of security in European societies. The article aims to determine the premises that will indicate the opportunities and threats to further socio-economic development of Montenegro and its proper economic prosperity, which can lead to accession in 2025.

The future of accession to the EU depends on the fulfillment of socio-economic criteria, which were partly achieved as a result of the first stage of the country's transformation process. Montenegro can also use the experience of the past – gained as a federal state – in this process, however, on the other hand, the quality of integration with Serbia will not be a valuable experience for entering the structures of the community with great economic, social and organisational potential.

Keywords: Montenegro, integration, EU, incorporation, candidate country, federal state.

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację wcześniej podjętych rozważań o zjawisku ewolucji subprocesu transformacji Czarnogóry. Rozważania te zostały opublikowane w artykule pt. *Ewolucja subprocesu transformacji Czarnogóry* (Łakota-Micker, Noga 2020). Czarnogóra znajduje się w okresie tranzytu politycznej, społecznej i ekonomicznej. Jej dalsze postępy ściśle wiążą się z procesem akcesji do Unii Europejskiej (UE), o członkostwo w której państwo to zabiega od 2006 roku, tj. od uzyskania niezależności państwowej. Raporty Komisji Europejskiej (KE) potwierdzają, że spośród innych państw kandydujących Czarnogóra jest najbliższa członkostwa w Unii Europejskiej. Śledząc przemiany, jakie zachodzą w Czarnogórze od 2006 roku, można konstatować, że na chwilę obecną jest ona faktycznie pionierem w regionie, a jej szanse stale rosną. Za takim stwierdzeniem przemawia dodatkowo fakt, iż władze Czarnogóry sukcesywnie realizują założenia swej polityki zagranicznej, a w dniu 5 czerwca 2017 roku państwo to zostało przyjęte w struktury NATO, potwierdzając tym samym realizację kluczowych reform o charakterze politycznym, gospodarczym, obronnym i wojskowym oraz prawnym, wynikających, m.in. z Planu Działań na Rzecz Członkostwa (MAP) (Łakota-Micker 2015).

Jednym z kluczowych obszarów, na który Unia Europejska zwraca uwagę w swej inicjatywie przewidzianej na kolejne dwa lata, jest poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej państw Bałkanów Zachodnich. Zaliczana do nich Czarnogóra i jej perspektywy rozwoju nie bez przyczyny stanowią kolejne z zagadnień, któremu postanowili przyrzec się autorzy publikacji. Czarnogóra nigdy nie była i nie jest silnym państwem o wysokim rozwoju gospodarczym, ale mimo wszystko, jak pokazują statystyki, na tle pozostałych państw rozpatrywanego regionu osiąga najlepsze wyniki, np. przekraczając 16,5 tys. USD na mieszkańca, przy uwzględnieniu siły nabywczej waluty narodowej (Łakota-Micker, Noga 2020). Czarnogóra jest więc najbogatszym państwem spośród aspirujących o członkostwo w Unii Europejskiej przedstawicieli Bałkanów Zachodnich, jednak z drugiej strony, przy porównaniu wskaźników ekonomicznych – daleko odbiegającym od państw członkowskich UE. Zmagająca się z odwiecznym problemem korupcji i przestępczości zorganizowanej, pomimo wdrażania reform i wytycznych unijnych, wydaje się nie osiągać znaczących postępów w tych dziedzinach. Taka sytuacja w państwie rodzi liczne pytania

o jego perspektywy na przyszłość i możliwości sprostania kryteriom stawianym mu przez Unię Europejską (tzw. kryteriom kopenhaskim¹). Nasuwa się też kolejne pytanie: czy wspólnota poradzi sobie z nekającymi Czarnogórę i pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich problemami? Dotychczas bowiem jej działania mimo wszystko wydają się nie przynosić tak efektywnych rezultatów, jak zakładano.

Autorzy artykułu, kontynuując swoje dociekania nad Czarnogórą, postawili sobie za cel określenie przesłanek, które pozwolą wskazać szanse i zagrożenia dla dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego Czarnogóry i uzyskania przez nią odpowiedniej koniunktury. Ma to na celu doprowadzenie do uzyskania akcesji w 2025 roku, choć, jak podkreśla Minister Spraw Zagranicznych Czarnogóry – Srđan Darmanović, państwo stanie się członkiem organizacji już w 2022 roku (Darmanović 2017).

Charakterystyka struktury społecznej Czarnogóry

Analizując starania Czarnogóry na rzecz integracji z Unią Europejską, warto przytoczyć kilka faktów wskazujących na jej postępy w tym procesie. Czarnogóra złożyła wniosek o członkostwo w UE w grudniu 2008 roku. Status kraju kandydującego uzyskała po dwóch latach, a negocjacje akcesyjne rozpoczęła w czerwcu 2012 roku. Dotychczas udało jej się otworzyć 29 i tymczasowo zamknąć 3 spośród 33 rozdziałów negocjacyjnych, w sprawie rozdziału 8 „Konkurencja” przedstawione zostało stanowisko negocjacyjne (*Pregled Poglavlja Crne Gore* 2019).

Czarnogóra jest państwem niezwykle zróżnicowanym, tak pod względem ukształtowania terenu, jak i kultury czy tradycji. Na jej niewielkim terytorium, spuściznę po sobie pozostawiły Bizancjum, państwo otomańskie, Włochy, Niemcy. Na skutek różnego rodzaju przemian, mających swe miejsce na kartach historii państwa, tych o charakterze politycznym, ekonomicznym, społecznym, związanych z jego transformacją ustrojową i zmianami zachodzącymi wśród jego społeczeństwa, doszło do swoistego wymieszania się na jednym obszarze dziedzictwa przodków słowiańskich, ich kultury duchowej, wierzeń, tradycji.

Na funkcjonowanie narodu duży wpływ wywarło także ukształtowanie terenu. W środkowej i północnej części kraju znajdują się tereny góryste, od południa – tereny dające o wiele większe możliwości przetrwania i bogacenia się, dzięki liczącej 293 km linii brzegowej. Zatoka Kotorska, urokliwe miasteczka położone wzdłuż wybrzeża Morza Adriatyckiego (takie jak Budva, Kotor, Tivat, Sveti Stefan, Ulcinj) przyciągają każdego roku rzesze turystów. Stały się popularnym wśród zagranicznych inwestorów miejscem pod budowę nowoczesnej bazy hotelowej, tym samym przyczyniając się do wzbogacenia południowej części kraju (MONSTAT 2018). Te najbardziej charakterystyczne na mapie

¹ Kryteria kopenhaskie określają polityczne i gospodarcze wymagania, jakie Unia Europejska stawia wobec krajów ubiegających się o członkostwo. Należą do nich: stworzenie stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka oraz poszanowane i ochrona mniejszości; posiadanie funkcjonującej gospodarki rynkowej, która zdolna jest do konkurowania i presji sił rynkowych; zdolność do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa, w tym przyjęcia założeń unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

Czarnogóry punkty, znane i kojarzone przez turystów z całego świata, zdają się potwierdzać dane statystyczne. Utwierdzają one w przekonaniu, że Czarnogóra to państwo rozwinięte gospodarczo, świadome swej pozycji w regionie, z łatwością radzące sobie z wyzwaniem, jakie niesie proces integracji europejskiej.

Jednak obraz ten jest częściowo iluzoryczny. W rzeczywistości sytuacja polityczna oraz społeczno-ekonomiczna państwa, w którym stare monastyny zderzają się z kościołami katolickimi (głównie w okolicy Boki Kotorskiej) i meczetami (dominujące w okolicach Ulcinja), wskazując na jego wielkie bogactwo kulturowe i religijne, nie jest tak przejrzysta, jak mogłoby się zdawać. Za pięknem natury kryją się problemy społeczne, polityczne i gospodarcze.

Przede wszystkim, na uwagę zasługuje struktura narodowo-etniczna państwa. Jest ona dość zróżnicowana i już na wstępie skłania do postawienia pytania o to, czy na tak niewielkim terytorium państwowym można pogodzić różne narody i wyznania. Co zrobić, aby nie doprowadzić do powtórzenia sytuacji, jaka miała miejsce podczas konfliktu z lat 90. XX w. na obszarze byłej Jugostawii?

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez *The World Factbook*, Czarnogórę zamieszkuje około 628 tys. obywateli (*The World Factbook* W/W/W). Jednak, jak pokazują prognozy, do 2050 roku liczba ta może ulec zmniejszeniu do 578 tysięcy obywateli (tj. o 7,96%)². Wśród zamieszkujących Czarnogórę obywateli, Czarnogórcy stanowią 45%, Serbowie – 29%, Bośniacy – 9%, Albańczycy – 5%, Muzułmanie – 3% społeczeństwa. W państwie wskazuje się również na funkcjonowanie osób, które z różnych powodów nie są skłonne ostatecznie deklorować swej przynależności (5%) oraz występowanie (jak określono w spisie powszechnym) tzw. „innych”, stanowiących 4% populacji (MONSTAT 2018).

Pod względem wyznaniowym Czarnogóra zdominowana jest przez prawosławnych (72%), w dalszej kolejności – wyznawców islamu (19%), katolików (3%), ateistów (1%). Także w tym przypadku pojawia się grono osób nie chcących zadeklarować swej przynależności (3%) i tzw. „inni”, stanowiący 2% obywateli państwa (MONSTAT 2018). W tak zróżnicowanym narodowościowo i wyznaniowo społeczeństwie nie powinien więc dziwić fakt, że jednym z podstawowych problemów stał się język. Pomimo, że w 2007 roku, zgodnie z Konstytucją, językiem urzędowym państwa uznano język czarnogórski (Ustav Crne Gore 19.10.2007), jako odrębny od serbskiego, chorwackiego i bośniackiego, nie zostało to zaakceptowane przez mniejszości zamieszkujące Czarnogórę (często stanowiące duże skupiska, pod względem liczby obywateli, w poszczególnych gminach pod względem liczebności przewyższające obywateli czarnogórskich). Odnosząc się do powyższego i wyników ostatniego Powszechnego Spisu Ludności, przeprowadzonego na terenie Czarnogóry w 2011 roku, które wyraźnie wskazują, że 36% obywateli Czarno-

² Jak wynika z przeprowadzonych przez Center for the Study of Intelligence badań, tendencja spadkowa obejmuje większość państw Bałkanów Zachodnich. Wyjątek stanowić będzie jedynie Kosowo, gdzie – jak wskazują prognozy statystyki – dojdzie do przyrostu liczby ludności z 1,9 mln do 2,22 mln obywateli (tj. o 17%). W Chorwacji (od 2013 roku – państwie członkowskim UE) liczba ludności ulec ma zmniejszeniu z 4,189 do 3,865 mieszkańców (tj. o 7,73%), w Bośni i Hercegowinie – z 3,507 do 3,217 (tj. o 8,27%), w Macedonii – z 2,083 do 1,991, (tj. o 4,42%) i w Albanii – z 2,930 do 2,825 (tj. 3,58%). W Serbii liczba ludności ulec ma spadkowi aż o 16,62% – z 7,040 do 5,870 obywateli (*The World Factbook* W/W/W).

góry postuguje się językiem czarnogórskim, a 44% językiem serbskim, należałoby uznać za niezbędne przyjęcie polityki, zgodnie z którą szczególna uwaga władz poświęcona zostałaby działaniom na rzecz równouprawnienia i zagwarantowania praw mniejszościom narodowym. W wielu szkołach, głównie w północnej części kraju, w których naukę pobierały dzieci z różnych środowisk, postugujące się językami innymi, niż czarnogórski, spór o kwestie językowe stał się podłożem konfliktu na poziomie lokalnym. O dyskryminacji Serbów i języka serbskiego w Czarnogórze, głośno wypowiadali się szczególnie przedstawiciele opozycji z proserbskich partii, organizacje pozarządowe, a nawet sami nauczyciele i wykładowcy (Tomović 2017). Dopiero pięć lat po uzyskaniu niepodległości, we wrześniu 2011 roku, czarnogórski rząd poszedł na kompromis i zdecydował, że nauczany w szkołach przedmiot będzie nosił nazwę „Język i literatura czarnogórska – serbska, bośniacka, chorwacka”.³ Na ile ów zabieg był głosem zrozumienia dla wspólnoty narodów, a na ile załagodzeniem sytuacji przed wyborami parlamentarnymi, które miały miejsce w październiku 2012 roku, można jedynie domniemywać. W każdym razie załagodził on sytuację i pozytywnie odbił się na wynikach wyborów, u władzy pozostawiając „zakorzenioną” od lat Demokratyczną Partię Socjalistów (DPS) Milo Djukanovića. W grudniu 2017 roku Czarnogórcy, za sprawą decyzji ze strony Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej, uzyskali potwierdzenie odrębności języka czarnogórskiego od języka serbskiego. Język czarnogórski oficjalnie uzyskał międzynarodowy kod ISO 639-2 i tym samym ukrócił dalsze dyskusje, co do zbieżności, bądź odrębności obu języków. Dużą rolę w całym procesie odegrała z pewnością Narodowa Biblioteka Czarnogóry „Djurdje Crnojević”, za sprawą której, od ponad dziewięciu lat toczyły się zabiegi na rzecz potwierdzenia odrębności języka czarnogórskiego od języka serbskiego.⁴

Istotnym z punktu widzenia przyszłej stabilności w państwie wydaje się być również problem dysproporcji społecznych i ekonomicznych występujących na obszarze kraju. Potwierdzają je statystyki, zarówno samego urzędu statystycznego Czarnogóry, jak i analizy rynku pracy. Z danych MONSTAT wynika, że ponad połowa mieszkańców państwa zamieszkuje bardziej rozwiniętą, tj. południową część Czarnogóry. Odzwierciedleniem powyższego stanu rzeczy jest koncentracja miejsc pracy w stolicy – Podgoricy i jej obrębie oraz w miejscowościach nadmorskich, w których możliwości zarobku są zdecydowanie większe, niż w pozostałej części kraju. Sytuacja taka może negatywnie odbić się na czarnogórskiej gospodarce, gdyż z punktu widzenia ekonomicznego, jeśli nie dojdzie do poprawy warunków bytowych i zatrudnienia, w kolejnych latach można będzie spodziewać się nasilenia migracji i odpływu młodej siły roboczej z wyżej wymienionych, północnych obszarów Czarnogóry. Wyludnienie, do którego dochodzi na

³ Język czarnogórski uwzględnia 32 litery w alfabecie, których zapis może przyjmować wersję łacińską lub zgodną z cyrylicą, język serbski natomiast uznaje 30 liter.

⁴ Język czarnogórski posiada skrót CRN. Zwolennicy odrębności języka czarnogórskiego od serbskiego, opierając się na przykładach wcześniejszego wyodrębnienia języków chorwackiego i bośniackiego, podkreślali istniejące pomiędzy językami różnice, w tym, w szczególności wprowadzone w 2009 r. dwie nowe litery, istniejące tylko w języku czarnogórskim. Były one faktycznie stosowane najczęściej w oficjalnych tekstach, gdyż wśród społeczeństwa nie zyskały akceptacji, określając, jako sztuczny wytwór językowy. Od lutego 2017 roku litery zniknęły również z czarnogórskich dokumentów urzędowych (Tomović 2017).

północy kraju, staje się coraz większym problemem, z którym wydają się nie radzić sobie władze kraju. Na przykład, w miejscowościach skrajnie wysuniętych na północ (Pljevlja i Bijelo Polje), na przestrzeni lat 2003–2016 ubyło odpowiednio 12% i 20% mieszkańców (MONSTAT 2019b).

Duże nadzieje, odnośnie poprawy sytuacji na rynku pracy i tworzenia nowych miejsc zatrudnienia, obywatele państwa wiążą z Unią Europejską i oferowanymi przez nią funduszami. Czarnogóra korzysta obecnie już z programów pomocy przedakcesyjnej IPA (szerzej: *O IPA Programima W/WW*). Państwa kandydujące do wstąpienia do UE (Turcja, Albania, Czarnogóra, Serbia i była Jugosłowiańska Republika Macedonii) mogą korzystać z IPA w dziedzinie „Zasoby ludzkie” (wzmocnienie kapitału ludzkiego i walka z wykluczeniem społecznym).

Dodatkowo na pogłębianie się problemu wpływ może mieć występowanie na terytorium Czarnogóry licznych mniejszości narodowych. Bez wątpienia, zagadnienie to i aktywizowanie różnych grup narodowościowych w procesie równoważenia rozwoju całego kraju, powinno być jednym z filarów polityki spójności. Przedstawiciele mniejszości powinni być włączani w działania rządu i uczestniczyć w pracach czarnogórskiego parlamentu na równych prawach, gdzie mieliby okazję wyrażać swoje obawy i jasno mówić o swoich problemach czy oczekiwaniach.

Na północy Czarnogóry (w gminach Plevlja, Bijelo Polje, Plužine) mieszkają głównie Serbowie, na północno-wschodnim krańcu (w gminach Petnjica, Rožaje, Plav, Gusinje) dominują Bośniacy. Takie rozlokowanie mieszkańców przynależących do różnych narodowości i wyznań, w przypadku niewystarczającego zagwarantowania im warunków bytowych czy odpowiedniego wynagrodzenia, może prowadzić – podobnie, jak miało to miejsce w przypadku Serbów i języka serbskiego – do niezadowolenia i protestów. W dłuższej perspektywie czasowej może przyczynić się do asymilacji regionu, który pozbawiony większej kontroli mógłby stać się obszarem aneksji, przykładowo na północy kraju przez Serbię, co w dużej mierze zaważyłoby na bezpieczeństwie Czarnogóry i jej stosunkach w regionie.

Z pewnością w Czarnogórze nie powinny mieć miejsca sytuacje, jak ta, z którą w ostatnim czasie stykają się Albańczycy (30 tys. mieszkańców). Cztery partie mniejszości albańskiej (Albańska Partia Alternatywna, Albańska Unia Demokratyczna, Albańska Liga Demokratyczna, Demokratyczne Forum na Rzecz Integracji) w listopadzie 2017 roku podpisały porozumienie, w którym zobowiązały się do wspólnego udziału w wyborach lokalnych, dzięki czemu miałyby szansę na uzyskanie autonomii administracyjnej w Tuzi, miasteczku położonym w gminie Podgorica, zamieszkiwanym w większości przez Albańczyków (Mejдини 2017). Mimo obietnic, które pojawiły się przy okazji wyborów parlamentarnych (wspartych przez koalicję Albańczyków), a których realizacja nastąpić miała do maja 2017 roku, nie poczyniono żadnych zmian. Gdyby do tego doszło, o autonomię i używanie języka albańskiego w szkołach i urzędach mogliby wystąpić w dalszej kolejności, na przykład, Albańczycy zamieszkujący miejscowość Ulcinj i jej okolice, następnie Serbowie czy Bośniacy. Taka sytuacja mogłaby okazać się w dalszej perspektywie czasowej niebezpieczną dla utrzymania jedności Czarnogóry.

W trudnej sytuacji znajdują się Romowie, stanowiący w Czarnogórze 0,5% populacji. Wymagają oni specjalnego podejścia i asymilacji z resztą społeczeństwa, które pozwoli im trwać i funkcjonować w zmieniającym się otoczeniu. Podobnie, jak pozostali przedstawiciele mniejszości zamieszkujących Czarnogórę, zasługują oni na godne życie i poszanowanie. Należy im się dostęp do edukacji, służby zdrowia, rynku pracy. Choć i w tym przypadku trudno jest mówić o równych prawach i godnych warunkach. Służba zdrowia i opieka socjalna to kolejny poważny problem. Sam fakt, że w państwie nie ma cieszącego się tradycją wydziału lekarskiego stanowić może o potrzebie zatrudniania lekarzy, stomatologów (w państwie przypada 1 stomatolog na 20 000 osób) z zewnątrz lub udawania się na studia poza granice państwa, najczęściej do Belgradu. Trudne warunki lokalowe i słaba w porównaniu do państw europejskich/unijnych jakość sprzętu, a co za tym idzie – świadczonych usług, nie są dla młodych specjalistów powodem, dla którego po ukończeniu studiów i specjalizacji mieliby wracać do kraju. Wynagrodzenie młodych lekarzy, które przeciętnie wynosi ok. 640 EUR (*Najmanji budžet...* 2019), również nie jest na tyle wysokie, aby mogło pomóc w podjęciu decyzji o pozostaniu w kraju. Dla porównania, dane MONSTAT za 2017 rok o dochodach brutto w służbie zdrowia pokazują, że zarobki kształtują się na poziomie 820 euro i w porównaniu do lat wcześniejszych ulegają state-mu wzrostowi (MONSTAT 2019a).

Wyzwania w sferze szkolnictwa wyższego

W Czarnogórze działa jeden państwowy Uniwersytet w Podgoricy (crn. *Univerzitet Crne Gore*)⁵ oraz cztery prywatne uczelnie wyższe:

- ustanowiony w 2006 roku Uniwersytet Mediteran,⁶
- powołany w 2010 roku Uniwersytet Donja Gorica, Podgorica (UDG),⁷
- Uniwersytet Adriatik,⁸
- samodzielny FPM Bar⁹.

⁵ Na uczelni można studiować na następujących wydziałach: ekonomii (Podgorica), prawa (Podgorica), nauk politycznych (Podgorica), elektrotechnicznym (Podgorica), mechanicznym (Podgorica), metalurgiczno-technologicznym (Podgorica), budownictwa (Podgorica), architektury (Podgorica), przyrodniczo-matematycznym (Podgorica), medycznym (Podgorica), filozofii (Podgorica), filologii (Podgorica), biotechnologii (Podgorica), wychowaniu fizycznym (Nikšić), turystyki i hotelarstwa (Kotor), marynistycznym (Kotor), sztuk pięknych (Cetinje), sztuk teatralnych (Cetinje), muzykologii (Cetinje), fizjoterapii (Igalu).

⁶ Studiować można na następujących kierunkach: turystyka (Bar), biznes (Montenegro Business School) w Podgoricy, technologia informacyjna (Podgorica), wizualizacja (Fakultet za vizuelne umjetnosti) w Podgoricy, filologia (Podgorica) (Licencirane i akreditovane... WWW).

⁷ Uniwersytet UDG mieści się w Podgoricy i oferuje następujące możliwości: międzynarodową ekonomię, finanse i biznes, systemy informacyjne i technologie, studia humanistyczne, prawo, sztukę, politechnikę, technologię żywności, bezpieczeństwo żywności i ekologię, design i multimedia, zarządzanie wychowaniem fizycznym (branża sportowa), zarządzanie transportem i komunikacją (Berane), kulturę i turystykę, filologię (Licencirane i akreditovane... WWW).

⁸ Uniwersytet Adriatik oferuje studia z zakresu zarządzania (Herceg Novi), marynistykę (Tivat), biznes i turystykę (Budva), ekonomię zatrudnienia (Bar), marynistykę (Bar) (Licencirane i akreditovane... WWW).

⁹ Na FPM Bar studenci mogą podjąć naukę z zakresu: zarządzania rynkiem pracy (Bar), europeistyki (Podgorica), transportu, komunikacji i logistyki (Budva), międzynarodowego zarządzania turystyką i hotelarstwem (Licencirane i akreditovane... WWW).

Większość wydziałów mieści się, co zrozumiałe, albo w stolicy państwa, albo na południu kraju, co ponownie wskazuje, że północna część Czarnogóry (wyjątek stanowi zarządzanie transportem i komunikacją Uniwersytetu UDG w Berane) nie może zaoferować młodym nawet kształcenia na poziomie wyższym. Tym samym sytuacja ta zmusza rzeszę młodych do przesiedlania się z rodzinnych miejscowości za poszukiwaniem wykształcenia. Zarówno na uniwersytecie państwowym, jak i uniwersytetach prywatnych dominują kierunki humanistyczne i inżynierskie działające w systemie: 3 (studia podstawowe „bachelor”) +1 (studia specjalizacyjne) +1 (studia magisterskie). Od 2017 roku, decyzją Rządu Czarnogóry wprowadzono zmiany w *Ustawie o kształceniu wyższym*, zgodnie z którymi studia podstawowe (3 lata) i studia magisterskie (2 lata) dla wszystkich studentów pobierających naukę, zgodnie z modelem po reformie, będą bezpłatne¹⁰. Zgodnie z zapowiedzią Ministra Oświaty – Damira Šehovića, powinno to stworzyć równe szanse dla wszystkich, którzy chcą podjąć naukę, w tym dla młodzieży zdolnej, ale bez wystarczających środków finansowych, podnieść jakość kształcenia i dostosować je do potrzeb rynku pracy (*Besplatne studije... 2017*). Wraz z reformą i zmianą modelu studiowania z 3+1+1+3 (studia doktoranckie) na 3+2+3 (studia doktoranckie) powołano Agencję ds. Jakości Kształcenia (crn. *Agencija za kvalitet visokog obrazovanja*), której głównym zadaniem będzie nadzorowanie przebiegu wdrażanych reform i czuwanie nad poziomem oświaty. Studia na uczelniach prywatnych kosztują od 1000 do 1500 euro (Bojanić 2017). Jak pokazują badania, w roku akademickim 2016/2017 na studia podstawowe¹¹ zapisało się 3 456 studentów, z czego największą popularnością cieszył się Fakultet elektrotechniczny (332 osoby), dalej: filologia (325 osób), filozofia (292 osoby), prawo (269 osób), marynarka (262 osoby), medycyna (246 osób) oraz kierunek przyrodniczo-matematyczny (233 osoby) (Komnenić 2017).

Stan reformy sądownictwa

W Czarnogórze duży odsetek absolwentów stanowią prawnicy. Racjonalizacja sieci sądownictwa i dostosowania liczby sądów, ale i sędziów do aktualnych potrzeb państwa i społeczeństwa są niezbędne dla dalszego sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Eksperci zwracają uwagę, że sytuacja ta stwarza duży problem. Dane z raportu CEPEJ za 2016 rok, pokazują, że w Czarnogórze przypada 3,5 sądów na 100 000 mieszkańców, podczas gdy średnia europejska wynosi 1,8 na 100 000 mieszkańców. Jednocześnie liczba sądów pierwszej instancji na 100 000 mieszkańców, w Czarnogórze, wynosi 2,9, podczas gdy średnia europejska wynosi 2 (The World Bank WW/W). „Z tego względu konieczne jest ustanowienie optymalnej liczby sędziów, prokuratorów i personelu, który poddawany będzie cyklicznym szkoleniom, mającym na celu podniesienie ich kwalifikacji i zdolności do wykonywania powierzonych im funkcji” – czytamy w Raporcie Banku Światowego.

¹⁰ Wcześniej opłaty za studia na Uniwersytecie państwowym kształtowały się na poziomie 250-1000 euro (Bojanić 2017).

¹¹ Studenci zapisani na studia na uniwersytecie państwowym i na uniwersytetach prywatnych.

Pomimo, że od chwili uzyskania przez Czarnogórę niepodległości upłynęło już ponad dwanaście lat, nie można powiedzieć, że w państwie stworzone zostały skuteczne mechanizmy, które sprostałyby funkcjonowaniu w pełni skutecznego i niezależnego systemu sądownictwa, o którym mówiono w 2007 roku. Niskie płace wśród sędziów i pracowników administracji, wpływy polityczne i partyjne na decyzje wymiaru sprawiedliwości, stronniczość, brak odpowiedniej infrastruktury i warunków do pracy, stanowią kluczowe przeszkody na drodze ku dalszym reformom tego segmentu. Przeszkody, które dostrzegane są nawet przez przeciętnych obywateli, w znacznej mierze umniejszają ich odczucia dotyczące bezpieczeństwa czy sprawiedliwości. Ponad połowa ankietowanych w 2016 roku Czarnogórców ma negatywny stosunek do pracy sędziów i prokuratury. Uważają oni, że polityka i presja polityczna oraz konotacje personalne należą do kluczowych kryteriów, które przyczyniają się do tego, że sędziowie nie działają zgodnie z prawem, zasadami etycznymi, a raczej zgodnie z odgórnym nakazem. Są oni również podatni na gratyfikacje pieniężne. Brakuje nadzoru i sankcji, którym podlegaliby sędziowie działający wbrew uczciwym zasadom (Council of Europe 2015). Pomimo, że reforma sądownictwa na obszarze Czarnogóry wdrażana jest od ponad siedemnastu lat, w mentalności obywateli nic się nie zmienia. Jako kluczowe strategie, które odmienić mają czarnogórski wymiar sprawiedliwości uważa się: *Reformę Sądownictwa przyjętą na lata 2014–2018*, *Strategię dotyczącą technologii informacyjnych i komunikacji w sądownictwie*, obejmującą lata 2016–2020, *Strategię zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach sądowych na lata 2016–2018* (Council of Europe 2015). Tymczasem brakuje tego, co najważniejsze – jasnego przekazu, powszechnego dostępu do informacji, braku stronniczości, pomocy przeciętnym obywatelom, którzy nie radzą sobie z biurokracją, często nie mają wiedzy ani zdolności, aby bronić swej pozycji przed sądami, są nieświadomi swoich praw i obowiązków. Często obywatele nawet nie wiedzą, że mogą wnosić odwołania i skargi, jeśli stwierdzą, że zostały naruszone podstawowe zasady w postępowaniu sądowym.

Korupcja i układy odgrywają także kluczową rolę przy obsadzaniu stanowisk urzędniczych (szczególnie na nowych stanowiskach, przy pierwszym zatrudnieniu), załatwianiu spraw administracyjnych, ubieganiu się o dostęp do służby zdrowia i leczenie, załatwianiu miejsc na uczelniach publicznych (brak egzaminów wstępnych) czy w akademikach. Powiązania klanowe i „dowody wdzięczności” odgrywają istotną rolę i w Czarnogórze nie dziwią nikogo.

Trudnym do zwalczenia problemem jest przestępczość zorganizowana. Położenie Czarnogóry (nad Morzem Adriatyckim, na Szlaku Bałkańskim, będącym głównym szlakiem dla przemytu narkotyków i handlu ludźmi), w pewnym sensie ułatwia prowadzenie tego typu działalności. Czarnogóra podjęła walkę z korupcją w momencie, gdy zobowiązała się prowadzić negocjacje akcesyjne z Unią Europejską. Nie bez powodu zastosowano również w stosunku do niej zasady, określane mianem „Nowego Podejścia” (ang. *New Approach*), polegające na rozpoczęciu i ostatecznym zakończeniu negocjacji od najtrudniejszych rozdziałów, tj. rozdziału 23 „Sądownictwo i prawa podstawowe” oraz rozdziału 24 „Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo”, w których postęp decyduje o przebiegu całości negocjacji.

Jak pokazują Raporty Komisji Europejskiej, w dalszym ciągu nie zostały jednak wystarczająco dopracowane i wprowadzone w życie prawne i instytucjonalne ramy, które przyczyniłyby się do zapobieżenia nadmienionemu procederowi. Pomimo, że przyjęto kilka ustaw antykorupcyjnych, w lutym 2015 roku powołano do życia *Specjalny Urząd Prokuratora Publicznego Czarnogóry* (ang. *Special Public Prosecutor's Office of Montenegro*), odpowiedzialnego za organizację i działalność Prokuratury Specjalnej, zwalczanie korupcji, przestępczości zorganizowanej, dochodzenie do prawdy w zakresie zbrodni wojennych, walkę z terroryzmem i praniem brudnych pieniędzy (Council of Europe 2015). W 2016 roku ustanowiono *Agencję ds. Przeciwdziałania Korupcji* (ASK) – kluczową instytucję dla budowania uczciwości i zapobiegania korupcji. W walkę przeciwko korupcji w Czarnogórze włączyli się czołowi europejscy politycy, oferując pomoc w zwalczaniu procederu i chęć dzielenia się doświadczeniami (Janković 17.08.2018). Mimo to, problem jest nadal widoczny. Istnieje szereg niedociągnięć na poziomie instytucjonalnym, które uniemożliwiają bardziej efektywne egzekwowanie przepisów prawa i przeciwstawianie się korupcji, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. W rzeczywistości, w Czarnogórze trudno jest zgłosić korupcję, brakuje centralnej instytucji, która koordynowałaby i śledziła wykonywanie działań z zakresu zwalczania korupcji w państwie, a lokalne powiązania i znajomości, nawet tym, którzy mają styczność z procederem odbierają odwagę, aby podzielić się z innymi swoją wiedzą (Janković 28.09.2018). Taka sytuacja wyraźnie pokazuje, że władze muszą w dalszym ciągu usilnie zabiegać o właściwe działania i skutecznie egzekwować prawa i obowiązki instytucji odpowiedzialnych za kluczowe problemy państwa.

W Czarnogórze od lat 90. ubiegłego wieku władza skupiona jest wokół tych samych osób – byłego prezydenta Czarnogóry Filipa Vujanovića, byłego Premiera, obecnej głowy państwa Milo Djukanovića¹² i bliskich im, zaufanych polityków z Demokratycznej Partii Socjalistycznej (DPS). Bez powiązań osobistych lub partyjnych trudno jest w Czarnogórze osiągnąć sukces i prowadzić duże interesy. Uzależnienie od sprawujących władzę umniejsza poparcie opozycji i każdorazowo, w trakcie wyborów, popycha do wspierania partii rządzącej. Zmiany w obozie rządzących miały nastąpić na skutek zamachu stanu, który zaplanowany został w przeddzień wyborów parlamentarnych, zaplanowanych na 16 października 2016 roku. Pod nadzorem Rosji i – jak wynikało z wypowiedzi czarnogórskiego prokuratora z dnia 19 lutego 2017 roku – także przy współpracy z częścią czarnogórskiej opozycji¹³, grupa obywateli serbskich miała doprowadzić do zamieszek na ulicach Podgoricy i przejąć władzę w państwie. W planach uwzględniano również porwanie i zabójstwo ówczesnego premiera Czarnogóry – Milo Djukanovića (Seroka 2017). Nie udało się jednak doprowadzić do zgładzenia premiera, wydarzenia wpłynęły jedynie na jego decyzję o chwilowym, jak się okazało, zejściu ze sceny politycznej.

¹² Ostatnie wybory prezydenckie w Czarnogórze odbyły się dnia 14 kwietnia 2018 roku, uzyskując 53,9% głosów. (DIK... 2018)

¹³ Prokurator podkreślał, że w próbie przeprowadzenia zamachu stanu zaangażowani byli sprzeciwiający się akcesji do NATO politycy i prorosyjska koalicja Front Demokratyczny, obejmująca Nową Serbską Demokrację z Andriją Mandićem na czele oraz Demokratyczną Partię Ludową z Milanem Kneževićem.

Działania nie przyniosły także destabilizacji wewnątrz państwa i nie przyczyniły się do umniejszenia pozycji polityka na arenie międzynarodowej. Ostatecznie październikowe wybory parlamentarne w Czarnogórze zostały uznane za przeprowadzone prawidłowo, co potwierdzili w swych sprawozdaniach przedstawiciele Unii Europejskiej i obserwatorzy OBWE i NATO (Seroka 2017). Demokratyczna Partia Socjalistyczna (DPS) kierowana przez Milo Djukanovića, wsparta przez mniejszości narodowe albańską, bośniacką i chorwacką, ostatecznie obroniła swą pozycję, pozostając przy władzy na kolejne lata i trwając w realizacji przyjętych w 2006 roku założeń (Seroka 2017). Poparcie Milo Djukanovića znalazło swoje odzwierciedlenie także w wyborach prezydenckich, w których pokonał pozostałych kandydatów już w pierwszej turze wyborczej, uzyskując 53,9% (DIK... 2018).

Stan konwergencji gospodarki Czarnogóry z Unią Europejską

Próba oceny poziomu rozwoju gospodarczego Czarnogóry i ekspozycji problemu konwergencji gospodarki państwa z Unią Europejską, wymaga przeanalizowania podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Na pierwszy plan wysuwa się w tym przypadku wskaźnik, jakim jest produkt krajowy brutto (PKB). Jako jeden z podstawowych mierników dochodu narodowego, precyzyjnie opisuje wartość w cenach rynkowych wszystkich finalnych dóbr i usług wytworzonych w danym roku na terytorium danego kraju (Begg et al. 2007). PKB uważany jest za najbardziej realny miernik wzrostu gospodarczego. Może być on analizowany w różnych ujęciach. Aby jednak zobrazować zmiany gospodarcze, najbardziej miarodajną w przypadku Czarnogóry wydaje się być analiza tempa wzrostu PKB oraz wskaźnik PKB *per capita*, w bieżących dolarach amerykańskich. Analizując tempo wzrostu PKB Czarnogóry, dostrzec należy trzy fazy. Pierwsza z nich obejmuje pierwsze dwa lata po uzyskaniu niepodległości. Przyniosły one znaczący wzrost gospodarczy, który określić można jako fazę szybkiego wzrostu. W roku 2007 gospodarka rozwinęła się o niemal 11%, natomiast w roku 2008 gospodarka odnotowała wzrost o prawie 7% (The World Bank 2017).

Faza druga – to lata, gdy Europę trawił światowy kryzys gospodarczy, którego początku dopatrywać można się na przelocie 2008 i 2009 roku. Odcisnął on istotne piętno na gospodarce Czarnogóry, bardzo podatnej na impulsy zewnętrzne. Gospodarka tego małego kraju w dużej mierze zależy od gospodarek krajów ościennych, których znaczenie nie było jednak na tyle znaczące, ażeby nie „zassać” impulsów światowego kryzysu. W tym czasie, w latach 2009 i 2010 kurczyły się gospodarki wszystkich krajów europejskich, poza Polską, której udało się nawet i w tym okresie odnotować minimalne wzrosty PKB.

Wyraźnie widać, że małe gospodarki były zdecydowanie bardziej podatne na turbulencje światowej gospodarki i odnotowywały zdecydowane spadki. Przykładowo, gospodarka Islandii w roku 2009 zaliczyła spadek o prawie 7% (The World Bank 2017), co oznaczało wówczas większy o prawie półtora procent regres w stosunku do gospodarki Czarnogóry. Dla gospodarki Czarnogóry druga faza rozwoju przyniosła drastyczne konsekwencje, z którymi częściowo poradzono sobie dopiero po 2010 roku.

Od roku 2011 Czarnogóra znajduje się w trzeciej fazie, którą należy określić fazą stagnacji. W fazie tej widoczne są w czarnogórskiej gospodarce charakterystyczne „kurczenia się” lub „wzrosty”, w przedziale od -3% PKB do $+3\%$ PKB (The World Bank 2017). W roku 2016 tempo wzrostu PKB Czarnogóry wyniosło $2,5\%$, co w stosunku do średniej określonej dla Europy i Azji Środkowej, na poziomie $1,74\%$, nie oznaczało dobrego wyniku (The World Bank 2017). W styczniu 2018 roku odnotowano wysokie tempo wzrostu (na poziomie 4%), co nie było jednak zjawiskiem mocno zadziwiającym, gdyż wyniki w innych krajach Europy oscylowały wokół rekordowych wartości. Konstatując, należy stwierdzić, że próba dogonienia Europy i świata, w podobnym tempie, zajęłaby Czarnogórze, nie dziesiątki, a wręcz setki lat.

W ujęciu badania PKB *per capita* w bieżącej wartości dolarów amerykańskich, należy dostrzec na początku niewielkie rozbieżności pomiaru w ramach trzech największych ośrodków estymujących te wielkości w roku 2016. W badaniach *Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, PKB Czarnogóry wyniósł 4.126 mln USD, co w zestawieniu przygotowanym przez tę organizację, oznaczało 151 miejsce w rankingu krajów świata (The World Bank 2017). Nieznaczne różnice pokazują wyniki pomiarów PKB, przeprowadzone przez *Bank Światowy* – 4.173 mln USD (155 miejsce w światowym rankingu), oraz *CIA World Factbook* – 4.175 mln USD (160 miejsce) (The World Bank 2017). Występujące rozbieżności wynikają, w zdecydowanie przeważającej mierze, z różnic kursu walutowego USD, przyjętego do szacunków (International Monetary Fund W/W).

Powyżej zaprezentowane statystyki pokazują, iż gospodarka Czarnogóry znajduje się w połowie drugiej setki krajów świata. Porównując miejsce w rankingu z miejscem w rankingach populacji, można odnotować wprost proporcjonalną zależność, bowiem w statystykach liczby ludności Czarnogóra zajmuje miejsce 168, przy liczbie około 630 tys. obywateli. Dlatego wskaźnik PKB mierzony *per capita*, czyli mierzony „na głowę” mieszkańca, może obiektywnie obrazować zarówno stan rozwoju gospodarczego danego kraju, jak i pokazywać uśredniony poziom życia obywateli.

W roku 2016 PKB *per capita* liczony w bieżących dolarach amerykańskich Czarnogóry wyniósł 6.707 USD, co w rankingu Międzynarodowego Funduszu Walutowego oznaczało 81. gospodarkę świata (International Monetary Fund W/W). Dla porównania: mieszkaniec Czarnogóry jest 15 razy biedniejszy od Luksemburczyka, a 12 razy od Szwajcara. W zestawieniu z Polakiem, Czarnogórzec wytwarza prawie 2 razy mniej PKB *per capita*. Wśród krajów byłej Jugostawii, Czarnogóra plasuje się na trzecim miejscu za Słowenią, której mieszkańcy w roku 2016 wytwarzali trzykrotnie wyższy produkt krajowy brutto, oraz Chorwacją, której mieszkańcy wytwarzali dwukrotnie większy PKB (International Monetary Fund W/W). Ciekawym porównaniem jest natomiast o 25% niższy PKB *per capita* Serbii w 2016 roku, która do 2006 roku dzieliła wspólny los z Czarnogórą. Wydaje się, że zjawiskiem istotnym dla rozwoju gospodarczego Czarnogóry jest fakt spadku PKB *per capita* od 2008 roku, kiedy to poziom produktu krajowego brutto wyniósł 7.325 USD (International Monetary Fund W/W), co oznacza, iż w omawianym okresie nastąpiło obniżenie poziomu tego wskaźnika o ok. 9% .¹⁴

¹⁴ W bardzo podobnym trendzie znajduje się gospodarka Serbii, która również od 2008 roku nie notuje wzrostu PKB *per capita*. Wartość wskaźnika w analogicznym okresie wykazuje spadek o ponad 10% .

Analizując wskaźnik PKB *per capita* dla Europy i Azji Środkowej można uznać, iż osiągnięte rezultaty w przypadku obu krajów bałkańskich są lepsze niż średnia wartość wskaźnika dla omawianego regionu, gdyż odnotowany spadek PKB *per capita* wynosi tutaj 16% (Trading Economics WWW). Biorąc pod uwagę fakt, iż poziom wskaźnika PKB *per capita* Czarnogóry w stosunku do średniej dla Europy i Azji Środkowej wynosi 30%, trudno za zadowalające uznać, iż udało się osiągnąć spadek wartości niższy o ok. 7%, gdyż ten regres znajduje odzwierciedlenie w obniżeniu poziomu życia obywateli, z uwagi na ścisłą korelację wartości tego wskaźnika z realnymi dochodami ludności.

Kolejnym wskaźnikiem makroekonomicznym, opisującym stan gospodarki, jest inflacja. Wskaźnik inflacji określa wzrost przeciętnego poziomu cen w gospodarce. Wzrost ten skutkuje spadkiem realnej wartości siły nabywczej pieniądza krajowego, a przy stałym bądź rosnącym wolniej od wzrostu cen wroście płac – ubożenie obywateli.

Według danych za listopad 2017 w przypadku Czarnogóry inflacja wyniosła 2,4% i nieznacznie wzrosła w porównaniu do poprzedniego okresu (październik), w którym zanotowano 2,3%, a w roku – 2016 ok.1,5% (Trading Economics WWW). Ten wynik oznacza, iż można mówić tutaj o inflacji petzającej (do 5%). Jest to zjawisko normalne w gospodarce, nie wywołujące poważniejszych trudności ani negatywnych skutków ekonomicznych – poziom cen podnosi się w stosunkowo wolnym tempie, co nie jest groźne dla stabilności gospodarki. Przy inflacji petzającej nie ma zazwyczaj większego problemu z ochroną wartości pieniądza – oferowane oprocentowanie nawet bezpiecznych produktów finansowych (lokaty, obligacje) pozwala utrzymać siłę nabywczą zgromadzonych oszczędności.

Spoglądając na gospodarkę globalną, tendencje te aktualnie zaobserwować można w większości krajów świata. Średni poziom inflacji światowej gospodarki wyniósł w roku 2016 1,61%, a w państwach Europy i Azji Środkowej był jeszcze niższy i wyniósł 0,38%. Dla porównania: w Serbii w roku 2016 inflacja wyniosła 1,2% (International Monetary Fund WWW).

Największym problemem gospodarki Czarnogóry jest wysoka stopa bezrobocia, sięgająca w listopadzie 2017 roku 22,5% (Trading Economics WWW). Dodatkowo, wartość bezrobocia rośnie, choć eksperci z *Trading Economics* szacują, iż od 2018 roku wartość ta będzie miała tendencję spadkową. Pod koniec 2018 roku ma ona osiągnąć 18,6%, a w roku 2020 – 16,5% (Trading Economics WWW). Obserwowane wartości oznaczają katastrofalne wręcz skutki dla czarnogórskiej gospodarki. Jak na kraj kandydujący do członkostwa w UE, wartości te niepokoją negocjatorów, bowiem średnia stopa bezrobocia w UE wynosi aktualnie 7,3%. Nadto niepokojącym zjawiskiem w Czarnogórze jest wysoka stopa bezrobocia wśród młodzieży, która oscyluje w granicach 40%, co przy średniej unijnej 16,2% również oznacza w chwili obecnej diametralne dysproporcje (Trading Economics WWW). Wchodząc głębiej w strukturę geograficzną problemu bezrobocia, dostrzec można również liczne dysproporcje. Jedyne w obszarze gospodarczym stolicy kraju – Podgoricy, jak również w obszarze nadmorskim, młodzi ludzie mogą liczyć na zatrudnienie i aktualizację ofert pracy. Pozostałe, nieuprzemysłowione regiony oraz te, ze stosunkowo niewielką ilością atrakcji turystycznych, stają się również problemem nierównoważonego rozwoju.

Istotnym elementem dla koniunktury gospodarki Czarnogóry jest niższa od średniej unijnej wartość długu publicznego mierzonego w stosunku do PKB. Wysokość długu publicznego na poziomie 63,7% to *de facto* poziom 3/4 całej Unii Europejskiej. Dla porównania: jeden z rekordzistów Unii Europejskiej – Włochy – uzyskały już poziom przekraczający 133% PKB (Trading Economics W/W). W rzeczywistości oznacza to, iż państwo to nie jest nadmiernie zadłużone w stosunku do swoich obywateli. Taka sytuacja daje dużą stabilizację, gdyż nie występuje ryzyko niewypłacalności wewnętrznej. W Czarnogórze działa giełda papierów wartościowych. Zlokalizowana jest w Podgoricy, a początki jej funkcjonowania można datować na rok 1993. Jak pokazują dane, kapitalizacja spółek wynosi 2.875 mln EUR. 21 spółek działa na 2 parkietach. Potencjał rynku kapitałowego jest zatem ogromny, z uwagi na mały udział spółek oraz niską, wręcz symboliczną ich wartość (Montenegro Berza W/W).

Podsumowanie

Postawione na wstępie artykułu pytania (także te o przesłanki, które pozwolą określić szanse i zagrożenia dla dalszego społeczno-gospodarczego rozwoju Czarnogóry), jak wynika z badań, pod wieloma względami stanowią zagadnienia dość złożonej natury. Ich całościowe wyjaśnienie i omówienie z racji objętości artykułu jest sprawą trudną. Dlatego zostały one zasygnalizowane, przybierając nieraz formę skróconych wywodów. Prowadzą one, w opinii autorów, do wniosku, że Czarnogóra – wbrew temu, o czym w 2018 roku mówił czarnogórski minister spraw zagranicznych – nie uzyska członkostwa w Unii Europejskiej wcześniej niż w 2025 roku. Przyszłość akcesji do UE uwarunkowana jest spełnieniem kryteriów społeczno-ekonomicznych, które częściowo zostały osiągnięte przez Czarnogórę w wyniku przeprowadzonego pierwszego etapu procesu transformacji. Mimo niezaprzeczalnych postępów w kwestiach zgodnych z literą prawa, w państwie nadal przemawiają jednak względy pozaformalne. Zapisy wynikające z ustaw – to jedno, układy, powiązania – to czarnogórska rzeczywistość, z którą trudno jest mierzyć się w ok. 630 tysięcznym państwie. Szansą dla Czarnogóry jest Unia Europejska, największym zagrożeniem – korupcja i przestępczość zorganizowana, które ujmują jej wiarygodność i stawiają pod znakiem zapytania dalszy postęp w dziedzinie praworządności.

Mimo, że Czarnogóra znajduje się w dość zaawansowanym stadium negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską, zmaga się z szeregiem problemów, przede wszystkim natury społecznej. Uwarunkowania polityczne państwa i dawne więzi z byłymi republikami jugosłowiańskimi sprawiają, że Czarnogóra nie jest krajem jednolitym pod względem narodowościowym, językowym i wyznaniowym. Mimo istniejącego *consensusu*, nie można być pewnym, że w dłuższej perspektywie czasowej dysproporcje społeczne nie popchną przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych do ubiegania się o lepsze warunki bytowe i nie wywołają protestów, które mogłyby przerodzić się w wystąpienia na rzecz aneksji poszczególnych *opština* do Serbii, Albanii, czy Bośni i Hercegowiny, co zagroziłoby bezpieczeństwu państwa. Niski standard życia, brak możliwości kształcenia, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, znalezienia pracy,

szczególnie widoczny w północnej części kraju, dalekie od oficjalnie podawanych w statystykach wynagrodzenia, sprawiają, że w Czarnogórze z każdym rokiem wzrasta liczba migracji. Są to zarówno migracje wewnętrzne, o charakterze zarobkowym, nasilające się przede wszystkim w sezonie letnim, przyjmujące kierunek wieś-miasto, ale i stałe zmiany miejsca zamieszkania, związane z bezpowrotnym przekraczaniem granic państwa, głównie przez osoby w wieku produkcyjnym, zdolne do pracy. Przeszkodą dla wielu przedsiębiorców i mniejszych biznesmenów jest panująca w kraju korupcja. Ugruntowane głęboko w świadomości obywateli sposoby prowadzenia interesów nie dla wszystkich są do przyjęcia. Demotywią brakiem przejrzystości przepisów, pierwszeństwem przystępującym osobom bliskim partyjnie i spokrewnionym z władzą, ułatwiając im dojście, m.in. do przetargów, korzystnego zakupu gruntów, nieruchomości, odbierając tym samym możliwość równego traktowania pozostałych osób. Mimo formalnego wywiązywania się przez władze Czarnogóry ze zobowiązań wynikających z negocjacji akcesyjnych, w rzeczywistości w państwie niewiele się zmienia. Dla przeciętnego obywatela realia pozostają nieprzerwane od lat.

Gospodarka Czarnogóry znajduje się w fazie wzrostu, jednakże z występującymi licznymi turbulencjami. Atrakcyjność turystyczna oraz post-jugosłowiańska infrastruktura przemysłowa są kotłem zamachowym gospodarki. Od ich rozwoju zależeć będzie, czy kraj ten zacznie odnosić sukcesy. W chwili obecnej, jak chociażby pokazuje wartość kapitalizacji giełdy papierów wartościowych, istnieje wielkie zapotrzebowanie na kapitał. Napływające inwestycje głównie z Emiratów Arabskich oraz Rosji stanowią ok. 758 mln EUR. W latach 2018–2020 eksperci nie przewidują znaczących wzrostów w skali BIZ. Oceniają, że ich wartość może wzrosnąć do poziomu 850 mln EUR (Montenegro Berza WWW). Jeśli tak się stanie, Czarnogóra zyska szansę na umocnienie swej pozycji, rozbudowę infrastruktury, bazy turystyczno-rekreacyjnej, tym samym stając się bardziej rozpoznawalną i konkurencyjną w regionie, tak w oczach członków Unii Europejskiej, jak i przyszłych inwestorów spoza Starego Kontynentu.

Małgorzata Lakota-Micker – doktor habilitowana, absolwentka Instytutu Studiów Międzynarodowych Wydziału Nauk Społecznych oraz Filologii Słowiańskiej (profil serbsko-chorwacki) Uniwersytetu Wrocławskiego. Od 2009 roku pracuje na Wydziale Nauk Społecznych UWro. Zajmuje się problematyką krajów Europy Środkowo-Wschodniej i stosunkami euroatlantyckimi oraz dyplomacją. Autorka licznych publikacji i monografii poświęconych państwom Bałkanów Zachodnich, w tym dot. akcesji Republiki Chorwacji do NATO (2011), Unii Europejskiej (2011) oraz monografii: *Czarnogóra. Studia nad bezpieczeństwem* (Wyd. II, 2015), czy *Instrumentarium przyszłego dyplomaty* (2016).

Małgorzata Lakota-Micker – habilitated doctor, graduated from International Relations of the Institute of International Studies at the Faculty of Social Sciences and Slavic Philology (Serbo-Croatian profile) at the University of Wrocław. She has been working at the Faculty of Social Sciences of the University of Wrocław since 2009. She deals with the issues of Central and Eastern European countries and Euro-Atlantic relations, as well as diplomacy. Author of numerous publications and monographs devoted to Western Balkan countries, including the accession of the Republic of Croa-

tia to NATO (2011), to the European Union (2013) and monographs: *Montenegro. Security studies* (2nd edition, 2015) or *Instrumentarium for the future diplomats* (2016).

Benjamin Noga – doktor, absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu i Uniwersytetu IHI w Zittau (Niemcy). Adiunkt w Instytucie Zarządzania Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu. Jednocześnie pracuje w biznesie, zarządzając spółkami prawa handlowego. Autor wielu publikacji naukowych, w tym kilku zagranicznych.

Benjamin Noga – Ph.D., graduated from Wrocław University of Economics and the IHI, Zittau (Germany). Assistant professor at the Institute of Management of the WSB. At the same time he works in business, managing commercial law companies. Author of 30 scientific publications, including several foreign.

➔ Bibliografia

- BEGG David, FISCHER Stanley, DORNBUSCH Rudiger (2007), *Makroekonomia*, Warszawa.
- BOJANIĆ Gordana (2017), *Kako upisati fakultet u Crnoj Gori*, „MONDO”, <http://mondo.me/a598520/Info/Drustvo/Kako-upisati-fakultet-u-Crnoj-Gori.html> (10.04.2017).
- BESPLATNE STUDIJE za sve studente Univerziteta Crne Gore (2017), „Vijesti”, <http://www.vijesti.me/vijesti/besplatne-studije-za-sve-studente-univerziteta-crne-gore-942444>, (15.06.2017).
- COUNCIL OF EUROPE (2015), *Law on Special Public Prosecutor's Office of Montenegro*, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 794, CDL-REF(2015)012, Strasbourg, 15 April 2015, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2015\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2015)012-e) (15.04.2015).
- DARMANOVIĆ Srđan (2017), *Crna Gora članica EU 2022. godine*, „Vijesti”, <http://www.vijesti.me/vijesti/darmanovic-crna-gora-clanica-eu-2022-godine-934410> (20.04.2017)
- DIK: *Djukanović 53,9 odsto, Bojanoć 33,4, Vuksanović 8,2* (2018), „Vijesti”, <http://www.vijesti.me/vijesti/dik-dukanovic-539-odsto-bojanic-334-vuksanovic-82-984505> (16.04.2018).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (WWW), *Montenegro*, <http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=montenegro&submit> (14.02.2018).
- JANKOVIĆ Srđan (17.08.2018), *Merkel: Pomoć Crnoj Gori za borbu protiv korupcije*, Radio „Slobodna Evropa”, <https://www.slobodnaevropa.org/a/markovic-posjeta-crna-gora-merkel-njemacka/29439600.html>, (20.11.2018).
- JANKOVIĆ Srđan (28.09.2018), *Korupcija u Crnoj Gori i dalje zabrinjavajuća*, Radio „Slobodna Evropa” <https://www.slobodnaevropa.org/a/29515003.html> (28.09.2018)
- KOMNENIĆ Bojana (2017), *Statistika, elektrotehnika, ekonomija i jezici najpopularniji*, „Antena M”, <http://www.antenam.net/drustvo/36004-ucg-statistika-elektrotehnika-ekonomija-i-jezici-najpopularniji> (07.05.2017).
- LICENCI RANE I AKREDITOVANE ustanove visokog obrazovanja u Crnoj Gori (WWW), Ministarstvo prosvjete Crne Gore, http://www.mpin.gov.me/informacije/licencirane_ustanove (12.04.2018).
- ŁAKOTA-MICKER Małgorzata (2015), *Czarnogóra. Studia nad bezpieczeństwem*, wyd. II uzupełnione, Londyn.
- ŁAKOTA-MICKER Małgorzata, NOGA Benjamin (2020), *Ewolucja subprocesu Czarnogóry*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2020.

- MEJDINI Fatjona (2017), *Tirana Brokers Deal Uniting Montenegro's Albanian Parties*, "Balkan Insight", <http://www.balkaninsight.com/en/article/ethnic-albanians-in-montenegro-together-to-win-tuzi-10-31-2017> (01.11.2017).
- MONSTAT (2018), *Crna Gora u brojkama 2018, Popis stanovništva, Podaci na nivou Crne Gore*, Zavod za statistiku Crne Gore, Podgorica, <http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/CG%20U%20BROJKAMA/CG%20u%20brojkama%202018%20MNE%20final.pdf>, (10.12.2018).
- MONSTAT (2019a), *Brutto zarade po sektorima djelatnosti*, Zavod za statistiku Crne Gore, Podgorica, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1317&pageid=24> (21.11.2019).
- MONSTAT (2019b), *Nacionalni računi*, Zavod za statistiku Crne Gore, Podgorica, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=17&pageid=17> (28.12.2019).
- MONTENEGRO BERZA (WWW), <http://mnse.me/code/navigate.asp?ld=1> (14.02.2019).
- NAJMANJI BUDŽET u Evropi, *ljekari najslabije plaćeni* (2019), „DAN On-line” <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Povodi&clanak=691468&najdatum=2019-04-09&datum=2019-04-11> (11.04.2019).
- O IPA Programima (WWW), <https://www.eu.me/mn/ipa/uvodna-rijec> (20.02.2019).
- SEROKA Mateusz (2017), *Czarnogóra – Rosja oskarżana o próbę zorganizowania zamachu stanu*, Analizy Ośrodka Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-03-06/czarnogora-rosja-oskarzana-o-probe-zorganizowania-zamachu-stanu> (06.03.2017).
- PREGLED POGLAVLJA CRNE GORE (2019), http://www.eu.me/images/2018/26XII19_Tabela_pregled_poglavlja.jpg (26.12.2019).
- THE WORLD BANK (WWW), *Montenegro*, <https://data.worldbank.org/country/montenegro> (20.03.2018).
- THE WORLD BANK (2017), *Montenegro – Policy notes 2017*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/400341486444604697/Montenegro-Policy-notes-2017> (14.12.2017).
- THE WORLD FACTBOOK (WWW), *Montenegro*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mj.html> (14.02.2018).
- TOMOVIĆ Dusica (2017), *Montenegrin Language Granted International Recognition*, "Balkan Insight", <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegrin-language-gained-international-recognition-12-12-2017> (12.12.2018).
- TRADING ECONOMICS (WWW), <http://tradingeconomics.com> (12.02.2019).
- USTAV CRNE GORE (19.10.2007), Skupština Crne Gore 2007, <http://www.skupstina.me/index.php/me/ustav-crne-gore> (22.10.2007)

Zmiana modelu zarządzania i nadzoru nad jakością kształcenia w szkolnictwie wyższym. Perspektywa doświadczeń Republiki Federalnej Niemiec

Krzysztof Szewior, *Uniwersytet Warszawski (Polska)*

E-mail: krzysztofszewior@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0003-2455-553X

Streszczenie

Autor artykułu skupia się na sposobie oraz skutkach reform niemieckiego szkolnictwa wyższego, które przyczyniły się do zmiany modelu zarządzania uczelniami. Punktem odniesienia jest jakość kształcenia oraz to, jaką ona odgrywa rolę, jak uczelnie ją trwale zabezpieczają oraz w jaki sposób jest weryfikowana poprzez ewaluację i akredytację. Te elementy strukturyzują artykuł na część dot. jakości oraz ewaluacji i akredytacji. Analiza obejmuje wpływ procesów globalnych i europeizacji. Podejście badawcze jest charakterystyczne dla polityk publicznych, nauk o zarządzaniu i jakości. W pracy wykorzystano teorię systemów i neoinstytucjonalizmu oraz perspektywy: uczelnia jako aktywnie działający strategiczny partner, uczelnia przedsiębiorcza, trzecia rola uniwersytetów. Publikacja bazuje na danych zastanych oraz na analizie procesów.

Słowa kluczowe: jakość kształcenia, ewaluacja, akredytacja, Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego, akredytacja w Republice Federalnej Niemiec

Change in the model of management and supervision over the quality of education in higher education. Perspective from the experience of the Federal Republic of Germany

Abstract

The author focuses on the manner and effects of German higher education reforms that have changed the model of university management. The point of reference is the quality of education and its role, how universities ensure it, and how it is verified through evaluation and accreditation. These elements divide the article into two parts: a part about quality and a part about evaluation and accreditation. The analysis includes the impact of global processes and Europeanization. The research approach is characteristic for public policies, sciences of management and quality. The theories used in this article: the theory of systems and neo-institutionalism, as well as perspectives: the university as an active strategic partner, entrepreneurial university, the third role of universities. The publication is based on *desk research* and on the analysis of processes.

Keywords: quality of education, evaluation, accreditation, European Area of Higher Education, accreditation in the Federal Republic of Germany

Przestrzeń akademicka od szeregu lat podlega reformom w związku z rozwojem Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EOSW) oraz wprzęgnięciem uczelni w realizację celów społecznej modernizacji Unii Europejskiej (UE). Równoległym katalizatorem zmian jest nasiąkanie logiką sfery gospodarczej, w tym skupienie się na efektywności i skuteczności kształcenia, na społecznej odpowiedzialności, na transferze i komercjalizacji oraz na symbiozie z otoczeniem społeczno-gospodarczym. W sferze dydaktyki motywem przewodnim reorientacji stała się szeroko pojmowana jakość oraz pytania o to, czym ona jest, jak się nią zarządza oraz kto i jak ją weryfikuje. Stąd silny wzrost znaczenia nadzoru i oceny w postaci ewaluacji i akredytacji. Istotną nowość wniosły agencje akredytacyjne, które w dobrze zaprojektowanym systemie nie tylko sprawują nad uczelniami nadzór typu *ex-ante* i *ex-post*, ale i w sposób subsydiarny z nimi kooperują na rzecz ich rozwoju i środowiskowego wzmocnienia.

Ważnym czynnikiem zmian w niemieckim szkolnictwie wyższym była presja zewnętrzna. O ile procesy globalizacji i europeizacji wywierały nacisk na standaryzację, usieciowienie, to zmiany gospodarcze i instytucji państwa sprowadziły szkoły wyższe do podmiotów świadczących zestandaryzowane usługi edukacyjne. Miały one zaspokajać rosnące potrzeby i oczekiwania społeczne, i w ten sposób stawać się społecznie przydatnymi, odpowiedzialnymi.

Artykuł jest adresowany do osób zajmujących się naukowo szkolnictwem wyższym i zarządzaniem jakością nauczania akademickiego.

Jakość i jej konteksty

Kategoria jakości w szkolnictwie wyższym przyjmuje różne wymiary, może się odnieść wyłącznie do uczenia, do kompleksowej realizacji toku studiów, do prowadzonych badań czy wewnętrznych systemów administrowania placówką. Daje się zatem specyfikować na rozliczne obszary i zakresy funkcjonowania. Jednakże – w swym finalnym rozrachunku – skuteczne zarządzanie zorientowane na jakość kształcenia powinno prowadzić do optymalnego uprawiania nauki i nauczania, tym samym do urzeczywistnienia społecznej funkcji uniwersytetu. Nie rozstrzyga się przy tym o zakresie autonomii i typie uczelni czy jej strukturze wewnętrznej.

Dotychczasowy rozwój uniwersytetów ukształtował scenariusz uprawiania nauki i nauczania. W naszym kontynentalnym kręgu kulturowym, dominującym paradygmatem uczyniono rozwiązanie humboldtowskie, które scalało badania naukowe z dydaktyką, i takie ich powiązanie uchodziło za najlepszy gwarant jakości kształcenia. Oczywiście markę uniwersytetów w różnych okresach wyznaczały zmienne czynniki. Były nimi znane nazwiska naukowców, głoszone hasła i postawa środowiska względem procesów społecznych. Jednakże upływ czasu, a wraz z nim zmiana zarządzania przestrzenią społeczno-gospodarczą, zdeterminowały ewolucję szkolnictwa wyższego i jego powią-

zanie ze sferą publiczną, gospodarką, z celami i funkcjami realizowanymi przez państwo. Redefinicja zadania i odpowiedzialności uniwersytetów była m.in. skutkiem poglądu o wielowymiarowym kryzysie wiedzy, społeczeństwa i państwa (Welbers 2007: s. 80 i nast.; Nickel 2009: s. 23–26). Dla poprawy sytuacji i z uwagi na ich ogólne znaczenie społeczno-gospodarcze oraz na powiązanie z władzą, opowiedziano się za ich „uspołecznieniem”, za silniejszym środowiskowym nadzorem i odpowiedzialnością (Brockmeier 2017: s. 1–3). Równocześnie do wewnętrznie różnicującego się środowiska wkradła się logika działania podmiotów zorientowanych ekonomicznie, a także na świadczenie usług silnie powiązanych z otoczeniem i odpowiadających bieżącym potrzebom. Takie podejście zaczęto uważać za jakościowo dobre i ogólnie przydatne. Wymagało ono jednakże oceny i nieustannego doskonalenia. Zadanie to w murach uczelni powierzono wewnętrznym systemom zapewniania jakości, zaś na zewnątrz – agencjom: poprzez consulting, ewaluację, akredytację, certyfikowanie.

Za najistotniejsze wyzwania dla jakości nauczania akademickiego należy dziś uznać m.in. przeobrażenia:

- a. społecznej funkcji i zadań nauki oraz wiedzy naukowej;
- b. misji uczelni w kontekście realizacji funkcji dydaktyczno-wychowawczej oraz badawczo-komercyjnej;
- c. zarządzania i finansowania uczelni w obszarze nauczania i badań naukowych oraz wiązania środków publicznych z realizacją celów publicznych i spełnianiem standardów środowiskowych;
- d. charakteru otoczenia społeczno-gospodarczego oraz otoczenia wiedzy i ich oddziaływania na szkoły wyższe;
- e. obecności interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych w bieżącym funkcjonowaniu uczelni;
- f. społecznej odpowiedzialności szkoły wyższej;
- g. rozumienia i zarządzania kapitałem intelektualnym w uczelni;
- h. rozumienia i zarządzania jakością (kształcenia);
- i. rozwoju rynku doradczo-akredytacyjnego szkolnictwa wyższego oraz jego oddziaływania na uczelnie i środowisko akademickie.

Jakość kształcenia, niezależnie czy ujmowana jako atrybut procesu dydaktycznego czy całościowej oferty, budzi kontrowersje z uwagi na niejednoznaczność: rozumienia, liczby wymaganych cech, sposobów i możliwości pomiaru. Ta zmienność nośników „dobrej jakości nauczania” występuje na poziomie ogólnokrajowym i uczelnianym. Wiąże się ją z celowością, efektywnością i skutecznością. Pytanie o status jakości kształcenia, tzn. czy jest ona czymś samoistnym, czy występuje zawsze w powiązaniu z edukacyjnym celem, z poziomem i profilem studiów, standardem akademickim i zawodowym, odsyła do kolejnego pytania. Mianowicie o to, kto i w jakim zakresie ponosi zań odpowiedzialność (Fritz 2010: s. 37; Stüber 2009: s. 42). Uogólniając, jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym zapewnia się na dwa sposoby, tj. należyście realizując program w optymalnych do tego warunkach oraz tworząc *quality assurance and management system*. Te dwie płaszczyzny powinny przyczynić się do rozwijania i promocji „kultury jakości”. Takie podejście

względem nauczania i jego rezultatów zdradza powiązanie z naukami ekonomicznymi i zarządzaniem. Jest silnie zekonomizowane, zorientowane na cel, środki oraz koszty. W myśl tej *logiki ekonomiki przedsiębiorstw oświatowych* jakość jest cechą (edukacyjnego) produktu – rzeczy lub usługi – z uwagi na jego właściwość dla użytkownika (Fritz 2010: 37–39). Przejście do menedżerskiego modelu uczelni i silniejsza niż dotychczas społeczna odpowiedzialność, zmienia w konsekwencji uniwersytety w oferentów usług i silnie wiąże z interesariuszami (Winkin 2008: s. 183–186).

Osiąganie na uniwersytetach wymaganego pułapu przekazywanej studentom wiedzy i kompetencji oznaczać powinno jednoczesne zapewnienie istniejącego standardu oraz, podążając za zmianą otoczenia, przekraczanie zdefiniowanego przez nie poziomu. W tym należy widzieć warunek rozwoju nauki i adaptacji do przemian społecznych. W środowisku akademickim przyjmuje się, że standard jest zdefiniowany prawnie oraz branżowo i ma charakter wymogu minimalnego (Pasternack 2007: s. 87–91). Bazując na obowiązującym pluralizmie podejść, uczelnie mogą samodzielnie definiować własne rozumienie jakości i jej zawartość, a także dedykować wyszczególnione cele edukacyjne zróżnicowanym grupom studentów i interesariuszy – społecznych odbiorców (Meinhold 2000: s. 77 i nast.). Z uwagi na fakt, iż zapewnienie należytej usługi edukacyjnej obejmuje szereg komponentów i szeroki zakres aktywności szkoły, w uczelni jakość staje się punktem odniesienia i mechanizmem regulacji. Natomiast na rynku usług edukacyjnych ma status atutu i czynnika konkurencji. Można więc uznać, że zarówno społeczno-ekonomiczna użyteczność (wy-)kształcenia oraz zorientowanie na studenta-klienta, określają stosunek pomiędzy uczelnią i jej społecznym otoczeniem. W tej relacji, poziom satysfakcji rozumianej przez pryzmat jakości wykształcenia, jest kluczowy.

W nowym paradygmacie parania się nauką i dydaktyką akademicką, czynnik jakości – skarykaturowany w postaci „*produktu naukowego i dydaktycznego*” – urósł do rangi negatywnego symbolu i wątpliwego miernika. Jest on chętnie wykorzystywany przez krytyków reform i nieodpowiedzialnie – przez przedstawicieli zarządzania wchodzących w rolę menedżerów szkolnictwa wyższego. Tymczasem jakość kształcenia powinna być rozumiana jako dobra i pożądana cecha, jako efekt finalny uczenia studentów. Pod tym względem upływ czasu niewiele zmienił, gdyż w minionych latach szkolnictwu również zależało na jak najlepszym nauczaniu i wychowaniu. Tym nie mniej dostrzegalne pozostaje przejście:

- do zdefiniowanej kryterialnie oceny jakościowej,
- do metody weryfikacji typu *ex-post* zorientowanej na efekty końcowe, a czynionej przez uczelnie i agencje na zakończenie cyklu dydaktycznego,
- do podejścia procesowego w sferze nauczania i nadzoru,
- do silnego upodmiotowienia interesariuszy, do ich współdecydowania i współodpowiedzialności (Erichsen 2007: s. 121–122; Klockner 1999: s. 19).

Należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność rozumienia pojęcia „jakość kształcenia” oraz odmienne oczekiwania studentów, nauczycieli i pracodawców. Nie bez znaczenia jest sytuacja na rynku pracy, która u potencjalnych absolwentów szkół wyższych może premiować posiadanie specyficznych kwalifikacji: komunikacyjnych, pracy w grupie,

językowych, badawczych, zachowań w realiach wielokulturowości (Garcia 2008: 69–70, 76). Stan ten stał się wyzwaniem, tzn. jak kształcić, by zaspokoić oczekiwania studentów i otoczenia w sposób najbardziej optymalny i równocześnie rozwijać samego siebie, tj. kadrę, badania, dyscyplinę naukową (Fritz 2010, s. 37–29). Widoczne jest napięcie pomiędzy przedstawicielami dyscyplin humanistyczno-społecznych oraz ekonomiczno-technicznych co do roli ww. elementów. Dlatego nieustannie debatuje się:

- a. w sferze badań naukowych – czy zawsze muszą one mieć praktyczne zastosowanie i czy muszą dać się skomercjalizować;
- b. w sferze kształcenia – na ile uczelnie są autonomiczne w definiowaniu celów nauczania, według jakiego wzorca uczyć i do jakich ról społecznych, jakie zasoby wiedzy i kompetencji przekazywać;
- c. w sferze roli uniwersytetów – czy są jedynie oferentami usługi edukacyjnej oraz dostarczycielami kadr i zasobów wiedzy naukowej, czy także mogą pozwolić sobie na krytyczną refleksję i postawę sprzeciwu;
- d. w sferze zarządzania – czy potrzebują zewnętrznego oglądu poprzez ewaluację / akredytację oraz agencyjnego „prowadzenia”;
- e. w sferze społecznej odpowiedzialności – w czym ma się wyrażać odpowiedzialność uczelni oraz jak ona jest rozproszona pomiędzy szkołą wyższą a gronem interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych.

Zmiana sposobu zarządzania jest pokłosiem kształtowania się poglądu o społeczno-ekonomicznej użyteczności (wy-)kształcenia oraz o jego sprofilowaniu na potrzeby studenta. Pożytek otoczenia i licznej grupy interesariuszy jest zasadniczy, a to silnie określa relacje między szkołą, studentem i społeczeństwem.

Pojawienie się w przestrzeni akademickiej przedstawicieli biznesu i domeny publicznej skutkuje zmianą statusu społecznego szkoły wyższej i jej postrzegania oraz pójściem w kierunku partnerskim, usługowym. Drugim rezultatem jest wejście interesariuszy w procesy decyzyjne uczelni, w strategiczne planowanie i zarządzanie oraz w odpowiedzialność – poprzez wpływ, wymóg transparentności, raportowanie, ewaluację. Bez wątplenia pomaga to wdrażać i egzekwować realizację państwowo wyznaczanych celów społeczno-ekonomicznych oraz osiągać stan międzybranżowego zrównoważonego rozwoju (Pasternack 2007: s. 87–91; Fritz 2010: s. 10).

Ewaluacja i akredytacja jako narzędzia zarządzania jakością

Ewaluację w krajach Zachodnich wdrażano przed wieloma laty, najczęściej „odgórnie i przymusowo”, jako proces adaptacyjny do przemian społecznych. Dziś pula uzasadnień jest zdecydowanie szersza: transparentne i wiarygodne przedstawienie oferty edukacyjnej wobec pracowników i studentów; posługiwanie się ich opinią w procesie zarządzania i rozwoju oraz w komunikacji z otoczeniem; sprawozdawczość względem państwa i donatorów. Tym samym, istotnemu poszerzeniu uległ zakres oceny i czynniki uznawane za jakościowo relewantne (Reissert, Konnerth 2001: s. 177–178, Harris-Huemmert et al. 2014: s. 107–115).

Ewaluacja – inaczej niż akredytacja – jest procesem bardziej wewnętrznym, samokrytycznym, doradczym i kooperacyjnym. Powinna wyzwać procesy zmian w instytucji. Jeśli nawet jest prowadzona przez zewnętrzny podmiot, nie powinna zwalniać z krytycznej refleksji, gdyż w dobrze pojętym interesie to same uczelnie, a przede wszystkim wiodące uniwersytety, powinny wytyczać środowiskowe standardy i dobre praktyki studiów, nauczania. W dalszej kolejności powinny o tym raportować, wywierać presję na wdrażanie i przestrzeganie. Wyraża się w tym ich autonomia i odpowiedzialność w kluczowych obszarach aktywności. Ewaluacja, a szczególnie ta wewnętrzna, zakłada uprzednią autokontrolę i wielostronny ogląd, dlatego wymusza zaangażowanie szerszej społeczności akademickiej. Tym samym można uznać, że krytyczno-eksperycki charakter ocen ewaluacyjnych upodmiotowia środowisko i jednoznacznie ceduje nań odpowiedzialność (Gerlach 2005: s. 47–50, Klockner 1999: s. 20–22).

Ewaluacja zwiastuje odmienne od dotychczasowego podejście do studenta, gdyż wymusza obowiązek „śledzenia losów zawodowych absolwentów” i czerpania z tegoż informacji na rzecz samodoskonalenia. Ta zmiana widoczna jest i w konsensualnym wyznaczaniu celów, i podczas realizacji toku studiów (praktycy w roli dydaktyków, porozumienia edukacyjne z firmami, franczyza, podmioty gospodarcze w roli założycieli i mecenasów szkół wyższych), a także w nadzorze i w (współ-)odpowiedzialności (zasiadanie w uczelnianych radach i gremiach). Godząc się na podążanie uniwersytetów w kierunku przedsięwzięć (wiedzy), akceptujemy ich przeorientowanie na zaspokajanie potrzeb otoczenia społeczno-gospodarczego i uwzględnianie czynnika finansowego. Funkcjonowanie w tym paradygmacie wymusza specyficzny charakter organizacji pracy. Uczelnie przyswaja inną perspektywę czasową, model myślenia i działania (kooperacyjnego, procesowego, nadzorczego, utylitarne), a także akceptuje wymóg sprawozdawczości i transparentności na zewnątrz (Meinhold 2000: s. 79; Hermann 2008: s. 135–143). Te wymogi nie są wyłącznie pokłosiem urynkowania szkolnictwa wyższego, wiążą się w równym stopniu z rozwojem EOSW i polityk publicznych. Zewnętrzna presja wobec uczelni zapoczątkowała ich rozliczanie się z racjonalnego gospodarowania środkami budżetowymi oraz z osiągnięcia celów edukacyjnych. Publiczny nadzór przyszedł w postaci (auto-)ewaluacji i akredytacji prowadzonej przez zewnętrzne i niezależne podmioty (Mitterauer et al. 2016: s. 3–8).

Akredytację w Europie wprowadzano jako rodzaj ewaluacji. Przybierała ona różną postać, odnosząc się do sfer: programowej, systemowej, instytucjonalnej. Stała się narzędziem w ręku państwa na potrzebę uznawania studiów, jakości nauczania, spełniania warunków formalnych i standardów specyficznych dla kierunku i poziomu studiów. Ewaluacja i akredytacja pozostają domeną narodową, ale postępujące zestandaryzowanie kryteriów akredytacji oraz wzajemne uznawanie i wspólny rejestr agencji (ENQA, EQAR) należy wiązać z budowaniem EOSW i z europeizacją szkolnictwa wyższego oraz takiegoż rynku agencji-doradczego (Schade, Bretschneider 2007: s. 138–139). Akredytacja prowadzona przez zewnętrzne i najczęściej biznesowo zorientowane podmioty nie zastępuje, ale uzupełnia i wzmacnia publiczny nadzór nad uczelniami, chroni studentów przed ofertą poniżej standardu, gwarantuje jawność działania instytucji, porównywalność poziomów i zakresów nauczania wraz z uzyskiwanymi dyplomami.

Agencje akredytacyjne pomagają uczelniom w implementacji przepisów prawa, standardów akademickich. Działają jak pośrednik i grupa interesu, tym samym są aktywne we wpływniu na przepisy prawa, współokreślanu kryteriów i procedur ocennych. Jednakże nieustannie ich funkcjonowaniu towarzyszy polemika: czy ograniczają autonomię szkół wyższych, jak również czy uśrednienie oceny nie zabija kultury akademickiej. W odniesieniu do standaryzacji treści oraz poziomu nauczania dyskutuje się: czy znormalizowanie nie implikuje zunifikowania edukacji, a także, kto wyznacza standard, cele nauczania i w konsekwencji kto i jak dokonuje ich weryfikacji (Szewior 2019: s. 155–180). Ostrożna odpowiedź powinna sugerować, że odpowiedzialności za nauczanie i studia nie zdeponowano wyłącznie w jednych rękach, lecz ma kolegialny charakter środowiska akademickiego wespół z otoczeniem. Rola uczelni jest tutaj zasadnicza. Jednakże – poniekąd analogicznie do sfer społecznej i gospodarczej – w szkolnictwie wyższym spletają się zróżnicowane interesy, krążą środki publiczne i prywatne. Uczelnie realizują różne cele prywatne, publiczne i gospodarcze (transfer i komercjalizacja wyników badań naukowych). Rzeczywistość pokazuje, że interesariusze wewnętrzni i zewnętrzni nie muszą prezentować rozbieżnych celów. Występujące rozdzwieki rodzą się np. wskutek odmiennej perspektywy czasowej, wzajemnego niedopasowania, stanu rozwoju i zasobów (Kehm 2007: s. 160–162, Konrad 2005: s. 43).

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Zachodniej implementacja systemów akredytacji przebiegała odmiennie. Na ukształtowanie tychże ścieżek wpływ miała, bez wątpienia, historia i ład społeczno-polityczny. Przełożyło się to na charakter szkolnictwa wyższego i obecność w nim instytucji państwa oraz ekonomii. Odróżniały je ponadto poziom regulacji rynku i nasycenie mechanizmów konkurencji między uczelniami, a także różnorakie narodowe systemy akredytacji. Czynniki te znalazły swe odzwierciedlenie na poziomie: wizji i celów nauczania; nadzoru i autonomii uczelni; umasowienia studiów; roli elit uniwersyteckich; zewnętrznego wobec uczelni definiowania kryteriów jej oceny (Westerheijden 2007: s. 110–113).

Pogląd o konieczności trwałego zabezpieczenia jakości kształcenia w Republice Federalnej Niemiec obecny był już w latach 80. XX wieku. Wówczas wobec uniwersytetów wysuwano zarzuty sugerujące, że źle uczą, mało praktycznie i ze słabym skutkiem dla tempa i wyników końcowych (Künzel et al. 2000: s. 121). Zarzuty te zyskiwały na znaczeniu, gdy porównywano szkolnictwo krajowe z sąsiednimi (np. Holandia, Francja), a także konfrontując z wyzwaniem międzynarodowymi, wymuszającymi skrócenie okresu studiów i redukcję kosztów, mobilność i porównywalność wyników (Stüber 2009: s. 41). Równie ważna była potrzeba zmiany świadomości środowiska akademickiego co do jakości jego pracy i silniejszego wykorzystania potencjału na rzecz celów społeczno-politycznych. Stąd wskazywanie w dobrym wykształceniu wartościowych komponentów, takich jak: komunikacja, kooperacja, gotowość do wchodzenia w nowe role i konteksty społeczno-kulturowe, gotowość do podejmowania zatrudnienia (Reuke 2007: s. 164 i n.).

RFN przeobrażając własne szkolnictwo w globalnej i pojedynczościowej rzeczywistości, uwzględniła cudze doświadczenia, co wzmacniało proreformatorską presję.

Zawężając instytucjonalnie swą rolę, państwo niemieckie postanowiło nadać autonomię i przekazać odpowiedzialność za nauczanie bezpośrednio uczelniom. Mówiono wówczas o decentralizacji, deregulacji, oddolnej racjonalizacji wydatków (Kaufmann 2012: s. 11–12). Wykreowanie nowych reguł i uczestników skutkowało zmianą podziału ról i wpływów. W jakimś stopniu miało to stanowić odpowiedź na kryzys państwa i społeczeństwa oraz współczesne wyzwania gospodarki i społeczeństwa wiedzy (Welbers 2007: s. 80 i nast.; Nickel 2009: s. 23–26).

Lansowana społeczna odpowiedzialność szkół wyższych wymuszała potrzebę rekonfiguracji relacji pomiędzy uniwersytem i jego otoczeniem. Z kolei publiczne rozliczenie się z celowości, skuteczności i efektywności nauczania oznaczało:

- a. wprowadzenie wymogu posiadania i realizacji strategii rozwoju, zoptymalizowania oferty i samego nauczania względem potrzeb otoczenia;
- b. wprowadzenie do szkół nowych instrumentów zarządzania, korporacyjnego i kolegialnego podejścia w wyznaczaniu celów i ich realizacji.

Integralnym elementem nowego ładu szkolnictwa wyższego Niemcy uczynili: ewaluację i akredytację, audyt, certyfikację, doradztwo. Jednak aby korzystać z tak szerokiej palety usług projakościowych, na rynku pozwolono funkcjonować wielu kompetentnym i wiarygodnym oferentom *edukacyjnego konsultingu*. Przede wszystkim, same uczelnie dostrzegały w tym sens, a koszty, mimo iż wysokie, nie stanowiły trwałej bariery dostępu. Przykład RFN dowodzi, że pluralistyczny rynek agencji akredytacyjnych co do zasady zaspakajał potrzeby oraz że agencje dopuszczone do działania (w myśl poprzednich rozwiązań prawnych) należycie realizowały cele polityk publicznych sędowane na nie przez instytucje państwa. Ich wyróżnikiem była elastyczność, środowiskowy charakter, dobre tempo pracy, zorientowanie na efekt finalny (jakość kształcenia) oraz na specyficzne potrzeby studenckiego klienta (Erichsen 2007: s. 123–125; Neuhaus, Grünewald 2017: s. 1). Ten atut niemieckiego szkolnictwa wyższego okazał się bardzo przydatny podczas przejścia do nowych rozwiązań w zakresie prowadzenia studiów, instytucjonalnej profesjonalizacji, regularnej ewaluacji oraz budowania wewnętrznych struktur zapewniania i zarządzania jakością. Poza tym uczelnie (podobnie agencje) raportowały swą działalność wewnętrznym i zewnętrznym interesariuszom, podnosząc poziom transparentności i własnej społecznej odpowiedzialności (Pietzonka 2014: s. 59–60).

Dotychczasowy bilans działań polegający na wykorzystaniu procesów ewaluacji i akredytacji na rzecz zmiany zarządzania placówkami badawczo-dydaktycznymi szkolnictwa wyższego RFN można uznać za pozytywny. Uczelnie zbudowały kompozycje bazujące na dobrej tradycji akademickiej i wsparciu nauk o zarządzaniu. Własną działalność zorientowaną na jakość uczyniono kluczowym elementem funkcjonowania nowoczesnej instytucji. Przejście to oznacza *de facto* instytucjonalizację dobrych praktyk i standardów akademickich.

Pomiędzy 2016 i 2018 r. w RFN zaszyły kluczowe zmiany ładu akredytacyjnego, a ich istota – wymuszona stanowiskiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r. – sprowadzała się do unormowania wymagań proceduralnych i organizacyjnych akredytacji, co znalazło swe potwierdzenie w dwóch dokumentach o charakterze ramowym:

- a. Ustawa o traktacie państwowym o akredytacji studiów (niem. *Studienakkreditierungsstaatsvertragsgesetz*) (Gesetz 12.06.2017);
- b. Rozporządzenie wzorcowe (niem. *Musterrechtsverordnung*) (*Musterrechtsverordnung gemäß ... 7.12.2017*).

Te wydarzenia należy potraktować jako zamknięcie poprzedniej fazy, zdominowanej rozwojem ilościowym i jakościowym rynku agencyjnego oraz jako dalsze doskonalenie struktur i przepisów. Udzielone wsparcie od centralnych ogólnokrajowych instytucji publicznych i agencji akredytacyjnych niemieckiemu szkolnictwu wyższemu zapisuje się zdecydowanie pozytywnie. Pozwoliło wszystkim przejść od etapu koncesjonowania i kontroli kierunków studiów do publiczno-środowiskowego wsparcia i doradztwa. Zachowano autonomię uczelni i powiązano ją z odpowiedzialnością za stałe doskonalenie, za ograniczanie ryzyka oferowania studiów jakościowo słabych. Uznano, że „rozwój zamiast kontroli” powinien być podstawowym przestaniem i sposobem powiązania ewaluacji oraz akredytacji z procesami samodoskonalenia organizacji. Celem zarządzania jakością stało się dojrzewanie kultury akademickiej i traktowanie *quality management* jako zasadniczego, acz naturalnego uniwersyteckiego obowiązku (Welbers 2007, s. 80–81; Weber 2005, s. 15). Niebagatelnym wkładem w podniesienie konkurencyjności szkół wyższych okazała się praktyka agencji akredytacyjnych, przenoszenia na grunt krajowy dobrych praktyk i standardów międzynarodowych ze sfery nauki, organizacji dydaktyki i prowadzenia instytucji. Zintensyfikowało to proces umiędzynarodowienia, silnie zmieniając oblicze etniczno-kulturowe niemieckich uniwersytetów. Równolegle państwo inicjowało szereg fundamentalnych reform – by wspomnieć tylko o *Hochschulpakt 2020* czy *Exzellenzinitiative/-strategie* – odpowiadając potrzebom globalizacji i europeizacji przestrzeni edukacyjnej i badawczo-rozwojowej (Winterhager et al. 2017, *Die Exzellenzstrategie WWWW*). Orientowały się one głównie na:

- podniesienie atrakcyjności i konkurencyjności wewnętrznej i międzynarodowej niemieckich uczelni;
- wspieranie badań naukowych w ramach usieciowionych relacji obejmujących jednostki naukowo-badawcze oraz otoczenia społecznego;
- podniesienie potencjału transferu i komercjalizacji wyników badań naukowych dla wzmocnienia oddziaływania nauki na otoczenie społeczne;
- wspieranie korzystnego oddziaływania i procesów implementacyjnych w relacjach pomiędzy nauką/szkolnictwem wyższym, a ich otoczeniem.

Te strategiczne wymiary reform redefiniują dotychczasowe postrzeganie i pełnione role na rzecz silniejszego usieciowienia szkolnictwa, uspołecznienia interesów oraz stałego dialogu. Wydaje się, iż należyta relację pomiędzy uczelnią i społeczeństwem uczyniono podstawowym warunkiem skutecznego wypełniania wzajemnych zobowiązań. Dla uniwersytetów zmiana modelu zarządzania i nadzoru nad jakością kształcenia polegała na modyfikacji dotychczasowego podejścia do samych siebie i na równoczesnym poszerzeniu pełnionych funkcji. Jakość świadczonych usług powinna stać się kluczowym kryterium oceny.

Podsumowanie

Zmiana rozumienia jakości w kształceniu akademickim jest czymś naturalnym i powiązanym z rozwojem społeczno-kulturowym. Tym samym można podzielić występujący w RFN pogląd o postrzeganiu jakości w powiązaniu z celem, przy czym cel ten powinien wyrażać to, co jest pożądane i akceptowalne społecznie: jakiś stan, zmianę, rozwój, modernizację.

Zauważalne jest akcentowanie znaczenia jakości kształcenia, atrybutów oraz czynników, które są istotne dla jej osiągnięcia i trwałego zabezpieczenia. Ten społeczny kontekst wskazuje, że nie jest to relacja jednostronna i jednoczynnikowa. Wyraża przejście od wąsko pojmowanego poziomu nauczania, za który kiedyś odpowiadali wyłącznie nauczyciele akademicki, do szerzej rozumianego standardu usługi edukacyjnej z uczelnią jako instytucją w roli głównej. Wypracowane w Niemczech rozwiązania pozwalają uznać, że jakość kształcenia zabezpiecza się na czterech płaszczyznach: instytucjonalnej, *quality management*, relacji z otoczeniem oraz realizacji toku studiów. Ich wzajemne przenikanie się pozwala transformować dobry akademicki zwyczaj w systemy zarządzania oraz na tej bazie wzmacniać kulturę jakości. Pomocna w tym zakresie jest niemiecka kultura prawna oraz istotne finansowo-instytucjonalne zaangażowanie państwa. Nie można jednakże mówić o upaństwowieniu szkolnictwa wyższego, lecz raczej o jego uspołecznianiu i urynkawianiu poprzez mechanizmy wewnątrzsystemowej konkurencji, projektowy mechanizm finansowania, presję na transfer i komercjalizację oraz „transparentność na zewnątrz”. Trwałe wypracowanie w uczelniach metod zarządzania zorientowanych na *gute deutsche Qualität* i efektywność, od szeregu lat jest istotą budowania społecznej odpowiedzialności i należytych relacji z otoczeniem krajowym i międzynarodowym. Pomocne w tym zakresie okazały się agencje akredytacyjne, które poza nadzorem i doradztwem wspierały subsydiarnie (aczkolwiek komercyjnie) instytucjonalizację i profesjonalizację placówek szkolnictwa wyższego w kierunku bycia nowoczesnymi i przedsiębiorczymi.

Krzysztof Szewior – doktor habilitowany nauk humanistycznych, adiunkt w Katedrze Polityk Unii Europejskich na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych w Uniwersytecie Warszawskim, ekspert Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Zainteresowania badawcze dotyczą szkolnictwa wyższego, polityki społecznej i bezpieczeństwa społecznego. Autor licznych publikacji z tej tematyki, m.in. monografii: *Akredytacja w niemieckim szkolnictwie wyższym. Systemowe ujęcie zagadnienia* (2019), *Bezpieczeństwo społeczne jednostki. Zatożenia i polska rzeczywistość* (2016), artykułu *Wyznaczniki kryzysu społecznego w Europie* („Przegląd Europejski” 2015).

Krzysztof Szewior – habilitated doctor of humanities, associated professor in the Department of European Union Policies at the Faculty of Political Sciences and International Studies, University of Warsaw, expert of the Polish Accreditation Committee. His research interests relate to higher education, social policy and social security. He is an author of a number of publications in this field, i.e. monographs: *Akredytacja w niemieckim szkolnictwie wyższym. Systemowe ujęcie zagadnienia* (2019), *Bezpieczeństwo społeczne jednostki. Zatożenia i polska rzeczywistość* (2016), an article *Wyznaczniki kryzysu społecznego w Europie* („Przegląd Europejski” 2015).

➔ Bibliografia

- BEGRÜNDUNG (2016) zum Staatsvertrag über die Organisation eines gemeinsamen Akkreditierungssystems zur Qualitätssicherung in Studium und Lehre an deutschen Hochschulen (*Studienakkreditierungsstaatsvertrag*) (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 08.12.2016) In Kraft getreten am 01.01.2018, Berlin/Bonn https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2016/2016_12_08-Studienakkreditierungsstaatsvertrag.pdf (25.03.2020)
- BROCKMEIER Martina (2017), *Vertrauen in die Wissenschaft. Bericht der Vorsitzenden zu aktuellen Tendenzen im Wissenschaftssystem*, Herbstsitzungen des Wissenschaftsrates, Berlin
- ERICHSEN Hans-Uwe (2007), *Institutionelle Verankerung und Rechtsrahmen der Akkreditierung*, w: Falk Bretschneider, Johannes Wildt (Hrsg.), *Handbuch der Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis*. 2. vollständige überarbeitete Auflage, GEW. Materialien aus Hochschule und Forschung, 110, Bielefeld.
- DIE EXZELLENZSTRATEGIE (WWW), <https://www.bmbf.de/de/die-exzellenzstrategie-3021.html> (03.03.2020).
- FRITZ Andreas (2010), *Das Akkreditierungssystem an deutschen Universitäten. Qualität sichern, Vielfalt fördern, Transparenz schaffen, Vergleichbarkeit erreichen!*, „Reihe Sozialwissenschaften Band“, nr 33, Marburg.
- GARCIA Sandrine (2008), *Die Konstruktion des europäischen Hochschulraums*, w: Franz Schultheis, Paul-Franz Cousin, Marta Roca i Escoda (Hrsg.), *Humbolts Alptraum. Bologna-Prozess und seine Folgen*, Konstanz.
- GERLACH W. Johann (2005), *Akkreditierung von privaten Hochschulen*, w: *Qualitätssicherung im europäischen Kontext: Akkreditierung, Evaluierung*, Arbeitsgruppe im Sprechkreis der Universitätskanzler, Weimar.
- GESETZ (12.06.2017) zur Zustimmung zum Staatsvertrag über die Organisation eines gemeinsamen Akkreditierungssystems zur Qualitätssicherung in Studium und Lehre an deutschen Hochschulen (*Studienakkreditierungsstaatsvertrag*) vom 12. Juni 2017 (*Studienakkreditierungsstaatsvertragsgesetz*) vom 17. Oktober 2017 (Fn 1) (Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 2017 (GV. NRW. S. 806)), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?print=1&anw_nr=2&aufgehoben=N&keyword=&bes_id=37824&show_preview=1 (17.10.2017).
- HARRIS-HUEMMERT Susan, MITTERAUER Lukas, POHLENZ Philipp (2014), *Evaluation im Kontext der Hochschule*, w: W. Böttcher, Ch. Kerlen, P. Maats, O. Schwab, S. Sheikh (Hrsg.), *Evaluation in Deutschland und Österreich. Stand und Entwicklungsperspektiven in den Arbeitsfeldern der DeGEval-Gesellschaft für Evaluation*, Münster-New-York.
- HERMANN Joachim (2008), *Prozessmodell für ein institutionelles Qualitätsmanagement der Lehre an Hochschulen*, w: M. Esch, J. Hermann (Hg.), *Qualität durch Chancengleichheit. Gleichstellung als strategischer Faktor im Qualitätsmanagement technischer Universität*, Bielefeld.
- KAUFMANN Benedict (2012), *Akkreditierung als Mikropolitik. Zur Wirkung neuer Steuerungsinstrumente an deutschen Hochschulen*, Wiesbaden.
- KEHM Barbara M. (2007), *Akkreditierungsagenturen in Deutschland*, w: Falk Bretschneider, Johannes Wildt (Hrsg.) *Handbuch der Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis*, 2. vollständige überarbeitete Auflage, GEW. Materialien aus Hochschule und Forschung, 110, Bielefeld.

- KLOCKNER Clemens (1999), *Qualitätssicherung durch Evaluation als Aufgabe der Hochschulen*, w: *Qualität an Hochschulen*. Fachtagung der Universität Kaiserslautern und der Hochschulrektorenkonferenz Kaiserslautern, 28./29. September 1998, „Beiträge zur Hochschulpolitik“ nr 1, Bonn.
- KONRAD Helmut (2005), *Funktion, Bedeutung, Ausrichtung und Folgen der Akkreditierung*, [w:] *Qualitätssicherung im europäischen Kontext: Akkreditierung, Evaluierung*, Arbeitsgruppe im Sprechkreis der Universitätskanzler, Weimar.
- KÜNZEL Ellen, NICKEL Sigrun, ZECHLIN Lothar (2000), *Qualitätssicherungssysteme für Hochschulen*. Evaluation allein bringt's nicht!, w: *Reformen von innen. Ein Anstoß zur Weiterentwicklung und Umsetzung von Evaluationskonzepten*. Tagung der Geschäftsstelle Evaluation der Universitäten NRW an der Universität Dortmund vom 1. bis 2. Juli 1998, München-Mering.
- MEINHOLD Marianne (2000), *Von der Evaluation zur Qualitätssicherung*, [w:] *Im Aufbruch. Evaluation an Hochschulen*. Fachtagung der Evangelischen Fachhochschule Berlin und der Hochschulrektorenkonferenz Berlin, 17./18. Februar 2000, „Beiträge zur Hochschulpolitik“ nr 9, Bonn.
- MITTERAUER Lukas, HARRIS-HUEMMERT Susan, POHLENZ Philipp (2016), *Wie wirken Evaluationen? Erwünschte und unerwünschte Effekte – Eine Einleitung*, w: Lukas Mitterauer, Susan Harris-Huemmert, Philipp Pohlenz, *Wie wirken Evaluationen in Hochschulen - erwünschte und unerwünschte Effekte*, Bielefeld.
- MUSTERRECHTSVERORDNUNG gemäß (07.12.2017) Artikel 4 Absätze 1 – 4 Studienakkreditierungsstaatsvertrag, (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.12.2017), <http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/KMK/Vorgaben/Musterrechtsverordnung.pdf> (25.03.2020).
- NEUHAUS Patrick, GRÜNEWALD Thomas (2017), *Weiterentwicklung einer bewährten Qualitätssicherung – Die Neuregelung der Akkreditierung*, „Ordnung der Wissenschaft“ nr 4.
- NICKEL Sigrun (2009), *Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen – Leistungsstrukturen – Staatliche Steuerung*, 2. Aktualisierte Auflage, München-Mering.
- PASTERNAK Peer (2007), *Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung*, [w:] Falk Bretschneider, Johannes Wildt (Hrsg.), *Handbuch der Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis*, 2. vollständige überarbeitete Auflage, GEW. Materialien aus Hochschule und Forschung, 110, Bielefeld.
- PIETZONKA Manuel (2014), *Gestaltung von Studiengängen im Zeichen von Bologna. Die Umsetzung der Studienreform und die Wirksamkeit der Akkreditierung*, Wiesbaden.
- REISSERT Reiner, KONNERTH Tania (2001), *Evaluation von Studium und Lehre – Ein wirksames Instrument zur Qualitätsverbesserung*, w: Uwe Engel (red.), *Hochschul-Ranking. Zur Qualitätsbewertung von Studium und Lehre*, Frankfurt/New York.
- REUKE Hermann (2007), *Das Akkreditierungsverfahren*, w: Falk Bretschneider, Johannes Wildt (Hrsg.), *Handbuch der Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis*, 2. vollständige überarbeitete Auflage, GEW. Materialien aus Hochschule und Forschung, 110, Bielefeld.
- SCHADE Angelika, BRETSCHNEIDER Falk (2007), *Der Akkreditierungsrat*, w: Falk Bretschneider, Johannes Wildt (Hrsg.) *Handbuch der Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis*, 2. vollständige überarbeitete Auflage, GEW. Materialien aus Hochschule und Forschung, 110, Bielefeld.

- STÜBER Jessica (2009), *Akkreditierung von Studiengängen. Qualitätssicherung im Hochschulrecht vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklungen im Bildungssektor, insbesondere des Bologna-Prozesses*, Frankfurt am Main.
- SZEWIOR KRZYSZTOF (2019), *AKREDYTACJA W NIEMIECKIM SZKOLNICTWIE WYŻSZYM. SYSTEMOWE UJĘCIE ZAGADNIENIA*, Wydanie drugie poszerzone, Warszawa.
- WEBER Wolfgang (2005), *Maßnahmen zur Qualitätssicherung – eine Übersicht*, [w:] *Qualitätssicherung im europäischen Kontext: Akkreditierung, Evaluierung*, Arbeitsgruppe im Sprechkreis der Universitätskanzler, Weimar.
- WELBERS Ulrich (2007), *Studien Reform und Qualitätsentwicklung*, w: Falk Bretschneider, Johannes Wildt (Hrsg.), *Handbuch der Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis*, 2. vollständige überarbeitete Auflage, GEW. Materialien aus Hochschule und Forschung, 110, Bielefeld.
- WESTERHEIJDEN DON (2007), *Akkreditierung im europäischen Kontext. Neuere Entwicklungen der Qualitätssicherung im europäischen Hochschulraum*, w: Falk Bretschneider, Johannes Wildt (Hrsg.), *Handbuch der Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis*, 2. vollständige überarbeitete Auflage, GEW. Materialien aus Hochschule und Forschung, 110, Bielefeld.
- WINKIN Yves (2008), *Der Geist von Bologna: „Wenn die Universitäten sich nicht anpassen, wird es auch ohne sie gehen“*, w: Franz Schultheis, Paul-Franz Cousin, Marta Roca i Escoda (Hrsg.), *Humbolts Alptraum. Der Bologna-Prozess und seine Folgen*, Konstanz.
- WINTERHAGER Nicolas, BIRNER Nadine, KRABEL Stefan, MOZHOVA Anastasia, SHAJEK Alexandra, BREITBACH Michael, LUTHJE Jurgen (2017), *Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulpakts 2020, Abschlussbericht / Kurzfassung*, Berlin, https://www.bmbf.de/files/08.12.2017%20Kurzfassung%20Untersuchung%20HSP%20iit_BARRIEREFREI.PDF (08.12.2017).

Kształtowanie bezpiecznych przestrzeni – doświadczenia edukacyjne w Polsce na podstawie doświadczeń europejskich i amerykańskich

Andrzej Urban, *Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie (Polska)*

E-mail: andrzej-urban@wp.pl

ORCID ID: 0000-0001-5767-8646

Streszczenie

Celem artykułu jest identyfikacja oraz analiza wykorzystania doświadczeń amerykańskich i europejskich w zakresie projektowania bezpiecznych przestrzeni w obszarze polskiej dydaktyki policyjnej. Korzystając z teoretycznych metod badawczych, wskazano na aktywność polskiej Policji w działaniach edukacyjnych z zakresu kształtowania przestrzeni antyprzestępczych. Przeglądu nie ograniczono jedynie do szkoleń policyjnych, ale zwrócono także uwagę na zmiany, jakie w ostatnich latach nastąpiły w zakresie kształcenia studentów na kierunku studiów „bezpieczeństwo wewnętrzne”. W konkluzji przywołano „Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpieczniej* im. Władysława Stasiaka” jako potencjalne źródło wypracowania ogólnopolskich wskazań antyprzestępczego ukształtowania przestrzeni.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wewnętrzne, przestrzenie bezpieczne, standard kształcenia, program studiów, przestępczość.

Crime prevention through environmental design – Polish educational experiences based on European and American experience

Abstract

The main aim of the article is to identify and analyse the use of American and European experience in the environmental design of safety and security places with reference to police teaching in Poland. Based on theoretical methods, the article describes the activity of the Polish Police in crime prevention through environmental design, including educational component. Furthermore, the article refers to changes in the study programme in the field of internal security and to the social crime prevention programme called "Safer together" as a potential source of national regulations and indications of environmental design.

Keywords: internal security, safe spaces, educational standard, study programme, crime.

Strategia zapobiegania przestępczości poprzez właściwe ukształtowanie przestrzeni od początku XXI wieku zyskuje na popularności. Doświadczenia praktyczne zostały twórczo zmienione w ostatnich latach XX i na początku XXI wieku. Skuteczność zapobiegania przestępczości poprzez dokonywanie zmian w środowisku potwierdzają badacze na całym świecie. Pojawiają się poradniki opisujące, w jaki sposób należy antyprzestępczo kształtować środowisko, aby zredukować możliwości popełnienia przestępstw i antyspołecznych zachowań. Poradniki te przeznaczone są nie tylko dla służb odpowiedzialnych za zapobieganie przestępczości, ale także dla architektów i budowniczych, którzy elementy zapobiegania przestępczości wprowadzają do swoich projektów (Piroozfar et al. 2019; Fennelly, Crowe 2013). Coraz częściej wskazuje się także, jak w przyszłości powinny być projektowane miasta, aby zapewnić bezpieczeństwo (Mihiniac, Saville 2019). Publikacje te, oparte na wynikach najnowszych badań, ale także doświadczenia historyczne wynikające z prowadzonych wojen, projektowania i utrzymywania budowli obronnych czy budowy miast wykorzystuje się coraz powszechniej. *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) to metoda zapobiegania przestępczości i ograniczania nieakceptowalnych społecznie zachowań poprzez właściwe ukształtowanie przestrzeni, która znalazła stałe miejsce wśród działań profilaktycznych także w Polsce. Co prawda, w Polsce brakuje krajowych wskazań czy norm definiujących, jak bezpiecznie zaprojektować przestrzeń, czego dopracowali się Holendrzy lub Brytyjczycy. Nie oznacza to jednak, że nie mamy w Polsce żadnych doświadczeń w tym zakresie. Lukę tę od kilku lat próbuje wypełnić Policja poprzez intensywny rozwój systemu szkoleń, na których kształci w zakresie skutecznego ograniczania zagrożeń poprzez właściwe ukształtowanie przestrzeni. Rodzi się zatem pytanie, w jaki sposób doświadczenia europejskie i amerykańskie z obszaru projektowania bezpiecznych przestrzeni zostały wykorzystane w dydaktyce policyjnej. Aby rozwiązać ten problem badawczy, dokonano analizy literatury, porównań rozwiązań dotyczących kształtowania bezpiecznych przestrzeni stosowanych w różnych krajach oraz wyodrębniono i przeanalizowano szkolenia z przedmiotowego zakresu realizowane w Polsce.

Bezpośredni związek prawidłowo zaprojektowanej przestrzeni z bezpieczeństwem został dostrzeżony i był oczywisty dla większości dowódców wojskowych już tysiące lat temu. Nie atakowano pod górę, budowle obronne były stawiane na szczytach gór lub wykorzystywały naturalne przeszkody – takie, jak woda. Zbiór przepisów w tej materii opracował Sun Tzu, chiński generał i politolog żyjący kilka wieków przed naszą erą, w swoim dziele *The Art of War*. Podkreślał on silny związek ukształtowania przestrzeni z bezpieczeństwem. Pisał o znaczeniu miejsc zarówno dla prowadzenia bitwy, jak i dla zaopatrzenia armii oraz tworzenia obozowisk: „(...) kiedy jeden człowiek może bronić górskiej przetęczy tak, jak borsuk swej nory lub pies swej budy; może wtedy przeciwstawić się tysiącom wrogów. Sytuacja ta zależy też od terenu” (Sun Tzu VI w. p.n.e.: s. 37). Te dogodnie miejsca dla armii – to, na przykład, szczyt wzniesienia. Takie miejsce pozwalało na atak w dół, zwiększało zasięg rażenia broni, siłę i szybkość nacierających żołnierzy lub efektywniejszą obronę przed nacierającymi pod górę. Podobnie przewagę uzyskała armia, która będzie czekała na przeciwnika na skraju rzeki, zmuszając go do atakowania z wody. Sun Tzu wskazywał także, że miejsce może zwiększać szansę mniejszych sił, któ-

re potrafią obronić się przed znacząco większą armią. Ta wiedza wydaje się współcześnie oczywista. Do historii przeszła 300 osobowa armia Leonidasa I broniąca Sparty przed kilkuset tysięcznymi wojskami perskimi. Spartanie, wykorzystując naturalne ukształtowanie terenu, bronili Przesmyku Termopileńskiego. Umiejętne wykorzystanie przestrzeni zapewniło chwałę żołnierzom, a Leonidasowi I – miejsce w historii wojen i wojskowości na kolejne tysiąclecia.

Wskazania dotyczące bezpiecznego projektowania miast znaleźć możemy już w normach rzymskich opisanych na XII tablicach. Szczególnie tablica VII określa zasady funkcjonowania sąsiedztwa, z których niektóre obowiązują do dzisiaj: „Niechaj utrzymują drogi w należyłym porządku. Jeśli jej nie wybrukowali, można, jeśli ktoś zechce, jeździć po nich ich własnymi zaprzęgami (...). Jeśli drzewo sąsiada w wyniku wiatru zegnie się i spadnie na twoją posesję, możesz zupełnie legalnie podjąć kroki w celu jego usunięcia. Człowiek ma prawo do zbierania owoców, które z jego drzewa spadły na posesję jego sąsiada” (*Prawo Dwunastu Tablic WWW*: s. 5–6).

Koncepcja zapewnienia bezpieczeństwa przez projektowanie architektoniczne jest obecnie wykorzystywana powszechnie. Widzieć i być widzianym lub widzieć szeroko i daleko to podstawa bezpieczeństwa. Dostrzeżenie z dużej odległości zbliżającego się napastnika pozwala na ucieczkę lub podjęcie innych działań zapobiegawczych. Sprawcy przestępstw lub łamania norm społecznych wolą anonimowość i nie zdecydują się na akcję przestępczą w przypadku dobrej widoczności dla potencjalnych świadków lub służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Zatem dobrze widoczna przestrzeń, oświetlona w nocy staje się nieatrakcyjną do popełniania przestępstw (Głowacki et al. 2010: s. 33).

Wskazania do projektowania dróg, podobnie jak w XII tablicach, znaleźć można w rozdziale V *Statutu Winchestera* z 1285 roku podpisanego przez króla Edwarda I. Zapisy *Statutu Winchestera* wskazywały na wyraźny związek pomiędzy niezagospodarowaną przestrzenią, a przestępstwami rozboju i kradzieży. Dodatkowo wprowadzały na właściciela nieruchomości kary za nieprzystosowanie przepisów budowy i utrzymania dróg zgodnie z zapisami statutu. „Szlak wiodący z jednego miasta kupieckiego do drugiego winien być tak pozbawiony roślinności, ażeby nie było możliwości ukrycia się w odległości 200 stóp po obu jego stronach. Właściciele gruntów, którzy nie zapewnią takiego stanu, odpowiadać będą za zaistnienie z tego powodu rabunki; a w przypadku popełnienia morderstwa zdani będą na łaskę króla” (Głowacki et al. 2008: s. 8). Podstawą tego zapisu było uniemożliwienie działania z zaskoczenia. Potencjalni sprawcy najczęściej gorzej uzbrojeni i zdecydowanie słabiej wyszkoleni od strażników strzegących przewożone dobra jedynie w zaskoczeniu mogli upatrywać swojej szansy na pokonanie strażników i dokonanie kradzieży. Zaskoczenie jednak miało zostać zlikwidowane przez odpowiednie ukształtowanie przestrzeni – umożliwiające zauważenie potencjalnego napastnika.

Prawdziwy rozwój teoretycznych podstaw zapobiegania przestępczości poprzez ukształtowanie przestrzeni przypadł jednak na XX i początek XXI wieku. W zasadzie, należałoby powiedzieć nie „rozwój”, a „powrót” do zapomnianych doświadczeń historycznych. Zacząć wypada od Elizabeth Wood, pierwszej dyrektorki *Chicago Housing Authority* (CHA)

(w latach 1937–1954), nazywanej reformatorką socjalnego budownictwa mieszkaniowego w USA (Czapska 2012: s. 19). CHA założony został w 1937 roku przez władze stanu Illinois w celu poprawy standardu mieszkaniowego w slumsach, a następnie stworzenia niedrogich mieszkań dla weteranów. Elizabeth Wood w latach czterdziestych wskazywała na związek budownictwa socjalnego z bezpieczeństwem. Stała na stanowisku, że budowa mieszkań komunalnych o wysokim standardzie może sprzyjać integracji społecznej w tym integracji rasowej. Ustawa o prawach obywatelskich znosząca segregację rasową została podpisana w roku 1964. Można więc stwierdzić, że E. Wood wyprzedzała swoją epokę. Jej wskazania dotyczące budownictwa nie są utożsamiane ze strategią CPTED (ang. *Crime Prevention Through Environmental Design*), ale z pewnością były inspiracją dla jej twórców.

Za twórcę sformułowania CPTED uważa się C. Ray'a Jeffery'ego. W latach 70 XX wieku ukazały się dwie publikacje, które wskazały nierozzerwalny związek projektowania przestrzeni z przestępczością. Książka Jeffery'ego *Crime Prevention Through Environmental Design* ukazała się w 1971 roku. Autor stwierdził w niej, że właściwie zaprojektowana przestrzeń miejska może działać na potencjalnego sprawcę w sposób odstraszający, czyli może redukować możliwości popełnienia przestępstw. Sprawdza się to także w odwrotnej sytuacji, gdy źle zaprojektowana przestrzeń zachęca do popełnienia czynu zabronionego. W następnym roku Oskar Newman wydał *Defensible Space: Prevention Crime In Urban Design*. Newman, jako architekt, wskazywał raczej na techniczne aspekty przestrzeni odpowiedzialne za redukcję przestępczości. Prowadzone przez niego badania w Nowym Jorku pozwoliły mu na stwierdzenie, że przestępczość jest większa w wysokich budynkach, a mniejsza w niższych. Jak stwierdził, wynikało to z faktu słabszej kontroli społecznej w dużych obiektach, a przede wszystkim z anonimowości mieszkańców i potencjalnych sprawców. Newman wskazał, że przestrzeń podlegająca obronie musi zawierać dwa składniki. Po pierwsze, powinna pozwalać ludziom widzieć i być widzianym w sposób ciągły. Po drugie, ludzie muszą być skłonni do interweniowania lub zgłaszania służbom faktu popełnienia przestępstwa (Newman 1996: s. 64).

Jednak jako pierwsza w XX wieku na związek przestrzeni z przestępczością wskazała Jane Jacobs. Uczyniła to w książce *The Death and Life of Great American Cities*, która ukazała się w 1961 roku. Jacobs dowodziła, że istnieje nierozzerwalny związek wpływu przestrzeni, w której żyją ludzie, na ich zachowania, w tym na zachowania przestępcze. Była przekonana, że społeczeństwo żyjące w zatłoczonych miastach samo z siebie nie potrafi narzucić sobie skutecznych elementów samokontroli. Zwracała uwagę, że właściwie zaprojektowana przestrzeń może stanowić podstawę takiej kontroli. Jacobs wymieniała trzy atrybuty potrzebne do właściwego zaplanowania miast: jednoznaczne rozgraniczenie przestrzeni prywatnej i publicznej, zróżnicowanie wykorzystania przestrzeni miejskiej, wszechobecny ruch pieszych o dużym natężeniu (Jacobs 1961). Twierdziła także, że opustoszałe ulice są idealnie przystosowane do popełnienia przestępstw, dlatego wielką wagę przywiązywała do „oczu ulicy” (ang. *Eyes on the Street*), czyli społecznej kontroli. Była przekonana, że zwiększona obserwacja prowadzona przez mieszkańców zniechęci przestępcę, który stwierdzi, że istnieje większe prawdopodobieństwo bycia zauważonym lub złapanym przez innych. Poza tym, właściwie zaprojektowana przestrzeń miejska, atrakcyjna dla mieszkańców,

zachęci ich do przebywania w niej i zwiększenia obserwacji okolicy, co w konsekwencji odstraszy potencjalnych przestępców (Głowacki et al. 2010: s. 18).

Shlomo Angel, także zaliczany do pionierów CPTED, w swoich badaniach przestępczości ulicznej w Oakland na początku 1970 roku pozytywnie zweryfikował hipotezę zniechęcenia przestępców do popełniania przestępstw poprzez planowanie przestrzeni miejskiej. W efekcie stwierdził, że przestępczość jest odwrotnie proporcjonalna do poziomu aktywności na ulicy. Wnioski z tych badań potwierdziły ustalenia Jacobs (Głowacki et al. 2006: s. 141). Z kolei Paul van Soomeren sformułował zasady wskazujące na nierozzerwalny związek warunków technicznych z więziami społecznymi. Wyróżnił on trzy warunki zasadnicze dla właściwego projektowania przestrzeni:

- nie zapominaj o sprawcy i ofierze, nie koncentruj się jedynie na czynnikach fizycznych – to połączenie fizycznej przestrzeni i środowiska społecznego daje efekt w postaci bezpieczniejszych miast;
- nie koncentruj się jedynie na planowaniu i projektowaniu – to połączenie planowania przestrzennego, projektowania architektonicznego oraz utrzymania i konserwacji przestrzeni fizycznej daje efekt w postaci bezpieczniejszych miast;
- nie traktuj zapobiegania przestępczości jako działania, które opierać się może na jednej grupie wykonawców (tylko na policji, planistach, projektantach itp.) – wymagane jest wieloresortowe i strukturalne partnerstwo (lokalne władze + policja + planiści + architekci + mieszkańcy, itp.) (Sommeren 2000).

W XX wieku doświadczenia polskie w zakresie kształtowania bezpiecznych przestrzeni opierały się na doświadczeniach policji holenderskiej i angielskiej oraz na doświadczeniach amerykańskich. Policjanci w Holandii pierwsi zaczęli certyfikować obiekty, które spełniały określone normy. W 1994 roku w rejonie Hollands Miden rozpoczęli eksperyment związany z certyfikowaniem obiektów. Certyfikat był tutaj swego rodzaju potwierdzeniem ze strony Policji, że mieszkanie oraz jego okolice zostały tak zaprojektowane i wybudowane, aby zapewnić bezpieczeństwo. Eksperyment zakończył się dużym sukcesem i już w roku 1996 został przeniesiony do innych rejonów Holandii. W czasie jego trwania, czyli do roku 1998, na terenie Holandii zrealizowano ponad 200 nowych projektów domów i osiedli (*Politie Keurmerk Veilig Wonen* 1998). 1 stycznia 1999 roku niektóre wymogi potrzebne do uzyskania certyfikatu zostały włączone do ustawy budowlanej. Projektując bezpieczną przestrzeń, w Holandii udało się znacząco ograniczyć przestępczość. Średnie zagrożenie włamaniami do mieszkań w rejonie Hollands Midden wynosiło 20 włamań na 1000 mieszkań w ciągu roku, czyli 2%. W osiedlach, które spełniały wymogi „Policyjnego Znaku Jakości” zagrożenie spadło do 1%, czyli jednego włamania na 1000 mieszkań w ciągu roku. Dodatkowo badania przeprowadzone wśród mieszkańców certyfikowanych osiedli potwierdziły, że mieszkańcy tych obszarów entuzjastycznie oceniają bezpieczeństwo na ich terenie. 90% osób zgadza się ze stwierdzeniem, iż „Policyjny Znak Jakości” gwarantuje poczucie bezpieczeństwa, 75% chce otrzymać taki znak także w kolejnym mieszkaniu, a aż 66% osób zgadza się ponieść dodatkowe koszty, aby mieszkać na certyfikowanym osiedlu. Oceniając efekty projektu, należy mówić o jego olbrzymim sukcesie (Głowacki et al. 2005: s. 7–8). Jak zatem robią to

Holendrzy? Według holenderskiego „Policyjnego Znaku Jakości”, aby uzyskać certyfikat, należy spełnić wymogi w ściśle określonych pięciu kategoriach: podstawowe wymagania urbanistyczne, przestrzeń publiczna, działki budowlane, budynek i mieszkanie. Dla każdej kategorii przygotowano specjalny katalog wymogów. W każdym katalogu znajdują się wymagania obowiązkowe i dodatkowe. Warunkiem uzyskania certyfikatu jest spełnienie 23 wymagań obowiązkowych i 17 dodatkowych (Urban 2007: s. 125).

W Anglii, podobnie jak w Holandii, policjanci aktywnie włączyli się w działania związane z ograniczeniem przestępczości poprzez właściwe ukształtowanie przestrzeni. Zrzeszają się oni w założonej w 1948 roku organizacji ACPO (*Association of Chief Police Officers*), która w 1996 roku przekształciła się w *The National Police Chiefs' Council*.

Brytyjskie Home Office w 2004 roku wydało publikację zatytułowaną *Safer Places. The Planning System and Crime Prevention*. W publikacji tej znajdują się konkretne wskazania co do właściwego antyprzestępczego kształtowania/projektowania przestrzeni. Założenia projektowe oparte są na siedmiu atrybutach, które – poprawnie zaprojektowane – obniżą przestępczość. Pierwszym z nich jest dostęp i ruch (ang. *Access and movement*), który sprządza się do dążenia do wytyczania miejsc o dobrze określonych trasach, przestrzeniach i wejściach zapewniających wygodny ruch. Drugi z atrybutów to struktura (ang. *Structure*), czyli miejsca, które są tak zaprojektowane, aby różne zastosowania nie powodowały konfliktów. Trzeci – nadzór (ang. *Surveillance*) – to miejsca, gdzie wszystkie ogólnodostępne przestrzenie są dobrze widoczne z okolicy. Własność (ang. *Ownership*) – czwarty atrybut – to miejsca, które promują poczucie własności, szacunku, odpowiedzialności terytorialnej i wspólnoty. Ochrona fizyczna (ang. *Physical protection*) to z kolei przestrzenie dobrze zaprojektowane i zabezpieczone. Aktywność (ang. *Activity*) definiuje natomiast miejsca, w których poziom ludzkiej działalności jest odpowiedni dla lokalizacji i stwarza mniejsze ryzyko popełnienia przestępstwa. Ostatni, siódmy atrybut to zarządzanie i konserwacja (ang. *Management and maintenance*), czyli miejsca zaprojektowane z myślą o zniechęceniu do popełnienia przestępstw (*Safer Places...* 2004: s. 13).

Zainteresowanie kształtowaniem bezpiecznych przestrzeni w Polsce twórczo rozwijano w kilku ośrodkach akademickich. Politechnika Białostocka, Politechnika Wroclawska, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Warszawski oraz Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie przyczyniły się do przekucia doświadczeń krajowych i zagranicznych oraz badań naukowych na upowszechnienie wiedzy dotyczącej kształtowania bezpiecznych przestrzeni. Jednak wskazać należy tutaj na szczególną rolę polskiej Policji, w tym Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, w upowszechnianiu wiedzy wynikającej z prowadzonych badań naukowych i efektywnego włączenia jej w dydaktykę przekazywaną studentom i słuchaczom. Pierwszym krokiem były zmiany w programie szkolenia dla przyszłych oficerów Policji wprowadzone na drodze dwóch decyzji Komendanta Głównego Policji: decyzją nr 238 z dnia 26 września 2001 r. w sprawie wprowadzenia „Programu Ramowego szkolenia wyższego zawodowego dla absolwentów szkół wyższych – specjalizacja kryminalna” oraz decyzją nr 239 z dnia 26 września 2001 r. w sprawie wprowadzenia „Programu ramowego szkolenia wyższego zawodowego dla absolwentów szkół wyższych – specjalizacja prewencyjna”. W obu programach wprowadzono w przedmiocie „Kryminologia i prewencja

kryminalna" po jednej godzinie wykładu i jednej godzinie ćwiczeń z zakresu projektowania bezpiecznych przestrzeni. Główne treści programowe z zakresu projektowania bezpiecznych przestrzeni ukierunkowane były na prezentowanie osiągnięć policji holenderskiej. Można zatem powiedzieć, że każdy oficer polskiej Policji już od roku 2002 był zaznajamiany ze strategią zapobiegania przestępczości poprzez właściwe ukształtowanie przestrzeni.

Obowiązujący obecnie program szkolenia przyszłych oficerów Policji został wprowadzony decyzją nr 160 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 lipca 2017 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych. Problematyce projektowania bezpiecznych przestrzeni poświęcono 8 godzin. Stuchacz szkolenia w ramach wyznaczonego czasu zostaje zapoznany z najnowszymi trendami w zapobieganiu przestępczości poprzez właściwe ukształtowanie przestrzeni, musi samodzielnie określić elementy przestrzeni poprawiające bezpieczeństwo oraz dokonać audytu przestrzeni pod kątem bezpieczeństwa.

Program szkolenia dla przyszłych oficerów Policji nie był jedyną aktywnością szkoleniową w zakresie projektowania bezpiecznych przestrzeni. Warto wspomnieć o kształceniu specjalistów z zakresu prewencji kryminalnej. Zgodnie z decyzją nr 290 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie programu szkolenia w ramach doskonalenia zawodowego dla specjalistów do spraw prewencji kryminalnej oraz policjantów realizujących zadania z zakresu prewencji kryminalnej, specjaliści do spraw prewencji kryminalnej odbywali w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie stosowne szkolenie. W programie tym duży nacisk położono na przekazanie wiedzy i umiejętności z zakresu antyprzestępczego ukształtowania przestrzeni (Decyzja 290).

Nie tylko policjanci byli objęci szkoleniem z zakresu kształtowania bezpiecznych przestrzeni. Program szkolenia w zakresie prewencji kryminalnej dla starostów i członków komisji właściwej do spraw bezpieczeństwa i porządku wprowadzony decyzją 225 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 września 2003 roku umożliwił wspólne szkolenie wszystkich członków powiatowych komisji bezpieczeństwa. W skład komisji wchodził starosta, radni, funkcjonariusze lub pracownicy Policji, prokurator i pracownicy powiatów zajmujący się sprawami patologii społecznych, młodzieżą, kulturą i sportem (Decyzja 225). W tym programie w ramach 9-godzinnego bloku dotyczącego budowy programów profilaktycznych stuchacze zapoznają się z podstawami kształtowania bezpiecznych przestrzeni. Bardzo pochlebne recenzje dotyczące szkolenia starostów i członków komisji bezpieczeństwa wyrażane na różnego typu konferencjach, szkoleniach i innych forach, spowodowały stworzenie specjalnego programu dla członków powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku. Finansowanie tego przedsięwzięcia pochodziło z Norweskich Mechanizmów Finansowych. W jego ramach wykładowcy z Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, prowadząc wyjazdowe szkolenia na terenie całej Polski, przeprowadzili szkolenia w miastach powiatowych. Łącznie tych szkoleń zrealizowano ponad 140. Grupy szkoleniowe składały się z członków komisji bezpieczeństwa, łącznie przeszkolono 2862 osoby. Pozytywnie i bardzo pozytywnie szkolenie oceniło 94 procent uczestników, 93 procent respondentów wskazało, że udział w szkoleniu podniesie ich kompetencje, 94 procent pozytywnie i bardzo pozytywnie oceniło otrzymane materiały, a 95 procent

ocenilo bardzo wysoko kompetencje wykładowców oraz przystępność materiałów (Pracownia Badań Społecznych 2010).

Przekazywanie wiedzy i umiejętności z zakresu właściwego ukształtowania przestrzeni i redukcji w ten sposób zagrożenia przestępczością znalazło także odzwierciedlenie w przepisach prawnych. W Polsce nie doczekaliśmy się jeszcze ogólnokrajowych wskazań, takich jakie opracowali Holendrzy czy Anglicy. Należy jednak zwrócić uwagę na rozwiązania lokalne, do których można zaliczyć certyfikat zachodniopomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, nazywany certyfikatem bezpieczeństwa w zakresie zapobiegania przestępczości na terenie turystycznych obiektów noclegowych. Zachodniopomorscy policjanci wzorem swoich holenderskich kolegów certyfikowali obiekty turystyczne skupiając się na zasadach projektowania przestrzeni na zewnątrz i wewnątrz obiektów turystycznych w celu ograniczenia okoliczności, które mogły sprzyjać popełnianiu przestępstw.

Duże znaczenie, być może największe dla upowszechnienia rozwiązań związanych z kształtowaniem bezpiecznych przestrzeni w Polsce, miał standard kształcenia na kierunku studiów „Bezpieczeństwo wewnętrzne”. W tworzenie tego standardu zaangażowana była Wyższa Szkoła Policji. Finał prac znalazł miejsce w rozporządzeniu MNiSW z dnia 12 lipca 2007 roku w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełnić uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki (Rozporządzenie MNiSW 2007/1166). W załączniku 1 do tego rozporządzenia znaleźć można było 118 standardów, w tym standard kształcenia dla kierunku „Bezpieczeństwo wewnętrzne” dla studiów I i II stopnia. Standard przewidywał przedmiot „Bezpieczeństwo społeczności lokalnych i kształtowanie bezpiecznych przestrzeni” jako przedmiot kierunkowy. Studenci studiów pierwszego stopnia zdobywali wiedzę w ramach tego przedmiotu z zakresu: założeń koncepcji *Secured by Design* oraz strategii *Crime Prevention Through Environmental Design* drugiej generacji; budowy przestrzeni antyprzestępczej; rozwijania kontroli społecznej oraz elementów CPTED takich jak: naturalna obserwacja, wyodrębnienie terenu, kontrola dostępu, zarządzanie i konserwacja. Według założeń standardu studenci mieli także posiadać umiejętności z zakresu definiowania elementów kryminologii środowiskowej; rozumienia koncepcji *Secured by Design* oraz strategii *Crime Prevention Through Environmental Design* oraz zmieniania kryminogennych aspektów przestrzeni. Kierunek studiów „Bezpieczeństwo wewnętrzne” jest aktualnie uprawniany na ponad 90 polskich uczelniach. Mimo, że nie obowiązują już standardy kształcenia i istnieje większa dowolność w kształtowaniu programu studiów, przedmiot związany z kształtowaniem bezpiecznych przestrzeni ciągle znajduje się w większości programów kształcenia na wskazanym kierunku studiów. Szeroka oferta edukacyjna omówiona wyżej, adresowana do studentów kierunku „Bezpieczeństwo wewnętrzne”, starostów i członków komisji bezpieczeństwa oraz policjantów, uzupełniana jest zmianami w prowadzonych programach kształcenia i wynikami badań realizowanych na uczelniach technicznych. Przykładem tych działań w Polsce były warsztaty „Bezpieczeństwo w urbanistyce” zorganizowane przez *Young Urban Network* oraz *ONZ (UN Habitat)*, w których prelegentami byli wykładowcy Wyższej Szkoły Policji, a adresatami studenci architektury Politechniki Śląskiej (Głowacki et al. 2008: s. 37-39).

W kontekście właściwego ukształtowania przestrzeni należy także zwrócić uwagę na program rządowy pt. „Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpieczniej* im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020”. Wskazany program już od samego początku, tj. od 2006 roku, wskazywał na skuteczność zapobiegania przestępczości poprzez właściwe ukształtowanie przestrzeni. Program ciągle funkcjonuje, i może w jego kolejnej edycji opracowany zostanie, wzorem doświadczeń Brytyjczyków czy Holendrów, ogólnopolski poradnik dla zainteresowanych antyprzestępczym ukształtowaniem przestrzeni bądź zostanie wprowadzony, wzorem doświadczeń Holendrów, certyfikat dla dobrze zaprojektowanej, bezpiecznej przestrzeni. Wydaje się, że kilkanaście lat rodzimych doświadczeń wystarczy, aby taką aktywność podjąć.

Andrzej Urban – dr hab. inż., profesor nadzwyczajny Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, absolwent Politechniki Śląskiej, emerytowany policjant, członek kolegiów redakcyjnych czasopism „Internal Security”, „Przegląd Policyjny”, „Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji”. Kierownik i wykonawca projektów finansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Naukowo związany z Wyższą Szkołą Policji, w latach 2008–2012 Prorektor ds. studiów i badań. Członek Polskiej Komisji Akredytacyjnej 2, 3, 5 i 6 kadencji.

Andrzej Urban – habilitated doctor engineer, professor at the Police Academy in Szczytno, Poland. He was graduated from the Silesian University of Technology, retired policeman. In 2008–2012 he was a vice-Rector of the Police Academy responsible for studies and research. He is also a member of editorial boards of several journals, such as "Internal Security", "Przegląd Policyjny", "Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji". He was both the leader and investigator in several projects financed by the National Centre for Research and Development. He was a member of the Polish Accreditation Committee during the 2nd, 3rd, 5th and 6th terms.

➔ Bibliografia

- CZAPSKA Janina (red.) (2012), *Zapobieganie przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni*, Kraków.
- DECYZJA (160) Komendanta Głównego Policji z dnia 12 lipca 2017 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego dla absolwentów szkół wyższych, Dziennik Urzędowy KGP 49/2017.
- DECYZJA (238) Komendanta Głównego Policji z dnia 26 września 2001 r. w sprawie wprowadzenia „Programu Ramowego szkolenia wyższego zawodowego dla absolwentów szkół wyższych – specjalizacja kryminalna”, Dziennik Urzędowy KGP 11/2001.
- DECYZJA (239) Komendanta Głównego Policji z dnia 26 września 2001 r. w sprawie wprowadzenia „Programu ramowego szkolenia wyższego zawodowego dla absolwentów szkół wyższych – specjalizacja prewencyjna”, Dziennik Urzędowy KGP 11/2001.
- DECYZJA (290) Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie programu szkolenia w ramach doskonalenia zawodowego dla specjalistów do spraw prewencji kryminalnej oraz policjantów realizujących zadania z zakresu prewencji kryminalnej, Dziennik Urzędowy KGP 20/2002.
- DECYZJA (225) Komendanta Głównego Policji z dnia 30 września 2003 roku umożliwiająca wspólne szkolenie wszystkich członków powiatowych komisji bezpieczeństwa, Dziennik Urzędowy KGP 18/2003.

- FENNELLY Lawrence, CROWE Timothy (2013), *Crime Prevention Through Environmental Design*, Butterworth-Heinemann.
- GŁOWACKI Robert, ŁOJEK Krzysztof, OSTROWSKA Ewa, TYBURSKA Agata, URBAN Andrzej (2010), *Bezpieczne przestrzenie jako element bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Szcztyno.
- GŁOWACKI Robert, ŁOJEK Krzysztof, TYBURSKA Agata, URBAN Andrzej (2006), *Poradnik dla członków komisji bezpieczeństwa i porządku*, Szcztyno.
- GŁOWACKI Robert, ŁOJEK Krzysztof, URBAN Andrzej (2005), *Rewitalizacja przestrzeni fizycznej jako narzędzie zapobiegania przestępczości*, Szcztyno.
- GŁOWACKI Robert, ŁOJEK Krzysztof, URBAN Andrzej (2008), *Wpływ ukształtowania przestrzeni fizycznej na zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom*, Szcztyno.
- JACOBS Jane (1961), *The death and life of great American cities*, New York.
- MIHINJAC Mateja, SAVILLE Gregory (2019), *Third-Generation Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)*, "Social Sciences" nr 8.
- NEWMAN Oskar (1996), *Creating Defensible Space*, Washington.
- PIROOZFAR Poorang, FARR Eric r.P., ABOAGYE-NIMO Emmanuel, OSEI-BERCHIE J. (2019), *Crime prevention in urban spaces through environmental design: A critical UK perspective*, "Cities", vol. 95.
- PRACOWNIA BADAŃ SPOŁECZNYCH (2010), *Ewaluacja szkoleń na temat: „Poprawa bezpieczeństwa społeczności lokalnych poprzez szkolenia zapewniające właściwą organizację i kształtowanie przestrzeni publicznej”*, Sopot.
- POLITIE KEURMERK VEILIG WONEN (1998), Program Policyjny *Znak Jakości Bezpieczne Mieszkanie*.
- PRAWO DWUNASTU TABLIC (WWW) *Leges Duodecim Tabularum*, <http://biblioteka.kijowski.pl/antyk%20rzymski/06.%20prawo%20dwunastu%20tablic%20%5Bleges20duodecim%20tabularu%5D.pdf> (20.03.2018).
- ROZPORZĄDZENIE MNISW (2007/1166) z dnia 12 lipca 2007 roku w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełnić uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki, Dz. U. nr 164 poz. 1166.
- SAFER PLACES. *The Planning System and Crime Prevention* (2004), Queen's Printer and Controller of Her Majesty's Stationery Office.
- SOMMEREN Paul van (2000), *Crime prevention solutions for Europe: designing out crime*, Szczecin.
- TZU Sun (VI w. p.n.e.), *Sztuka Wojny czyli Trzydzieści Rozdziałów*, tłumaczenie J. Paterczyk, https://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/student/Sun_Tzu_sztuka_wojny.pdf (20.03.2018).
- URBAN Andrzej (2007), *Kształtowanie przestrzeni antyprzestępczej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Architektura”, nr 1745, Gliwice.

Wiedza maturzystów o Unii Europejskiej – analiza na podstawie egzaminu z wiedzy o społeczeństwie w latach 2010–2019

Piotr Załęski, *Uniwersytet Warszawski (Polska)*

E-mail: p.zaleski@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0001-9808-5353

Streszczenie

W artykule poddano analizie wszystkie zadania dotyczące Unii Europejskiej (UE) z matur z wiedzy o społeczeństwie z lat 2010–2019. Materiał empiryczny stanowią także zasady oceniania rozwiązań zadań oraz sprawozdania z egzaminu. Poziom wiedzy obywatelskiej wśród młodzieży nie jest wysoki, ale problematyka unijna wypada na tym tle bardzo słabo (potwierdzono, że w każdym typie matury zadania „unijne” były generalnie rozwiązywane przez zdających znacznie gorzej, niż wyniósł średni wynik całej matury z WOS-u). Analiza wykazała także, że populacja zdających „nową maturę” z WOS-u jest jakościowo słabsza niż populacja zdających „starą maturę”, niemniej w problematyce unijnej te różnice są mniejsze niż różnica rezultatów obu formuł matur. Potwierdzono, że generalnie poziom wykonania zadań „unijnych” w „nowej maturze” jest niższy niż w „starej maturze”, ale w mniejszym stopniu niż różnica widoczna po porównaniu średnich wyników tych matur.

Słowa kluczowe: wiedza o społeczeństwie, Unia Europejska, młodzież, egzamin maturalny, kompetencje merytoryczne, wiedza o Unii Europejskiej

High school graduates' knowledge about the European Union – analysis based on the exam on civic education in the years 2010–2019

Abstract

In the article, the Author analyses all EU-related tasks in Polish matriculation exam in civic education from the years 2010–2019. The empirical material also includes the rules for assessing tasks' solutions and exam reports. The level of civic knowledge of young people is not high, but the knowledge about EU-related issues is even worse (it was confirmed that in each type of matriculation exam results of the EU-related tasks were in general lower than the average result of the entire exam in civic education). The analysis also demonstrates that the population of those who pass the „new exam” exam in civic education is qualitatively weaker than the population of those who pass the „old exam”, however, in the EU-related tasks these differences are smaller than the difference in the results of both exam's formulas (it was confirmed that generally the level of solutions of EU-related

tasks in the „new exam” is lower than in the „old exam”, but to a lesser extent than the difference between the average results of these both types of exams).

Keywords: civic education, European Union, youth, matriculation examination, substantive competences, knowledge about the European Union

Problematyka edukacji europejskiej w szkole, a ściślej – wyników tej edukacji w postaci wiedzy, umiejętności, a także postaw młodzieży, nie jest typowa dla polskich studiów europejskich¹. Z kolei w badaniach (także międzynarodowych) na temat socjalizacji politycznej prowadzonych przez pedagogów i socjologów brakuje odniesień do edukacji europejskiej; skupiają się oni na efektach i uwarunkowaniach edukacji obywatelskiej (Dolata et al. 2004; Witkomirska 2013)². Stąd ważne wydaje się zajęcie tytułowym zagadnieniem³.

W omawianym okresie zmieniła się formuła (sposób konstruowania) matury – do egzaminu z 2014 roku (dalej: „stara matura”) była ona tworzona zgodnie z tzw. standardami wymagań (Rozporządzenie 2001/1020 w brzmieniu nadanym Rozporządzeniem 2003/846 oraz Rozporządzeniem 2007/1102)⁴, natomiast od egzaminu z 2015 roku (dalej: „nowa matura”) – według wymagań podstawy programowej stworzonej w wyniku reformy minister Hall (Rozporządzenie 2012/977)⁵. W związku z tym, że „nowa matura” odbyła się dotychczas pięciokrotnie (2015–2019), za zasadne uznano jej porównanie ze „starą maturą” wyłącznie z pięciu ostatnich lat jej powszechnego zdawania (2010–2014)⁶. „Stara maturę” z WOS-u maturzyści mogli zdawać na poziomie podstawowym lub rozszerzonym⁷, natomiast „nową maturę” – tylko na poziomie rozszerzonym⁸.

W niniejszym artykule poddano analizie wszystkie zadania dotyczące Unii Europejskiej z matur z wiedzy o społeczeństwie przygotowywanych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną z lat 2010–2019 (zdawanych w sesji głównej). Materiał empiryczny do analizy, oprócz zadań ze wskazanego państwowego egzaminu zewnętrznego, stanowią także

¹ Znanym mi wyjątkiem jest artykuł powstały na bazie pracy dyplomowej absolwentki Instytutu Europeistyki UW (Nojek 2011).

² Były to badania pod egidą Międzynarodowego Towarzystwa Badań Osiągnięć Szkolnych (IEA).

³ Poza przedstawionymi dalej sprawozdaniami CKE (jak również sprawozdaniami OKE), zadania maturalne nie były przedmiotem analizy naukowej. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na artykuł: Freier-Pniok 2018: s. 505–513. Należy wskazać, że autorka wiele lat była koordynatorem egzaminu maturalnego z WOS-u w OKE Jaworzno, ale analiza przez nią przeprowadzona nie dotyczy zadań z problematyką unijną.

⁴ Zob. także Informator o egzaminie maturalnym od 2008 roku W/W/W.

⁵ Zob. także Podstawa programowa W/W/W; Informator o egzaminie maturalnym z wiedzy W/W/W.

⁶ Należy podkreślić, że każda z typów omawianych tu matur jest ogólnopolskim egzaminem zewnętrznym sprawdzanym według jednolitych kryteriów przez okręgowe komisje egzaminacyjne (OKE) w koordynacji z Centralną Komisją Egzaminacyjną (CKE). Zatem „stara matura” z tej analizy nie jest starą maturą (różną w poszczególnych województwach i sprawdzaną w szkole), jaką pamiętają z autopsji czytelnicy urodzeni przed 1986 rokiem. Generalnie o zewnętrznym egzaminie maturalnym (ale nie z poszczególnych przedmiotów) traktuje monografia: Kierzniowski 2016.

⁷ Należy pamiętać, że „stara matura” na poziomie podstawowym była zbudowana inaczej niż matury z poziomu rozszerzonego. Po pierwsze, około 35% punktów zdający mógł uzyskać za rozwiązania zadań zamkniętych. Po drugie, rozwiązania zadań były oceniane czynnościowo, a zatem – przykładowo – zadanie na dobieranie było punktowane w ten sposób, że za każde prawidłowe przyporządkowanie zdający otrzymywał 1 punkt (w maturze z poziomu rozszerzonego takie zadania – zależnie od konstrukcji – dawały i dają możliwość uzyskania jednego punktu za poprawne przyporządkowanie od dwóch do czterech elementów).

⁸ Zdawanie matury z wiedzy o społeczeństwie było w tym okresie nadobowiązkowe, a jej wynik nie decydował o zdaniu matury.

zasady oceniania rozwiązań zadań⁹. Dane liczbowe przywołane w niniejszym artykule, także te dotyczące poziomu wykonania poszczególnych zadań, pochodzą natomiast ze sprawozdań z egzaminu maturalnego (Woźnica 2010; Załęski 2011, 2012, 2013; Załęski, Freier-Pniok 2014; Załęski, Młynarczyk 2015; Załęski, Kubala 2016; Załęski, Chybowski 2017; Załęski, Młynarczyk 2018; Załęski, Doliwa 2019) i dotyczą wyłącznie populacji absolwentów z danego roku szkolnego (nie uwzględniają zatem osób poprawiających wynik egzaminu)¹⁰. Przywołując zadania z analizowanych matur, zapisywano ich numer, a następnie (po ukośniku) ostatnią cyfrę roku matury oraz – w przypadku „starej matury” – literę „P” lub „R”, wskazującą na poziom egzaminu (zatem – przykładowo – zadanie 19. z matury z 2010 roku na poziomie podstawowym zostało oznaczone jako „19/0P”). Jako że część zadań w „starej maturze” łączyła problematykę unijną z inną (na ogół dotyczącą pozaunijnych stosunków międzynarodowych), analizie poddano tylko te zadania, w których zdający mogli uzyskać minimum 40% punktów w ich rozwiązaniu za kwestie unijne. Z uwagi na specyfikę odbiorców artykułu, jego strukturyzację przeprowadzono z uwzględnieniem tematyki zadań z zakresu Unii Europejskiej obecnych na egzaminie maturalnym z WOS-u¹¹.

Niniejszy artykuł to pierwszy raz publikowana analiza z tytułowego zakresu. Stanowi ona wycinek szerszych badań nad poziomem wiedzy i umiejętności maturzystów w zakresie przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”, które ukażą się drukiem jako monografia pod koniec 2020 roku. Zarówno niniejszy artykuł, jak i projektowana monografia to efekty szeroko zakrojonych badań. Pierwszy ich etap polegał na uczestnictwie Autora w projektowaniu egzaminu maturalnego z przedmiotu oraz w tworzeniu i doskonaleniu zasad oceniania zadań oraz koordynacji ich oceny – od 2010 roku Autor jest koordynatorem tego egzaminu w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej¹². Efekty tego etapu w postaci arkuszy maturalnych i ich schematów oceniania w każdym roku były poddawane kilkukrotnym recenzjom merytorycznym i metodycznym. Równolegle realizowany był etap drugi – przygotowywanie sprawozdań z każdej z przedstawionych tu matur. Warto zatem podkreślić, że materiałem do analizy są rozwiązania zadań wykonane przez blisko czterysta tysięcy absolwentów zdających maturę z WOS-u – przytaczane dane i wnioski dotyczą bowiem wszystkich zdających tę maturę¹³. W niniejszym artykule czytelnik zapozna się

⁹ Wszystkie arkusze oraz zasady oceniania są dostępne na stronie internetowej Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, w zakładkach <https://cke.gov.pl/egzamin-maturalny/egzamin-w-starej-formule/arkusze/> („stara matura”) i <https://cke.gov.pl/egzamin-maturalny/egzamin-w-nowej-formule/arkusze/> („nowa matura”).

¹⁰ Wszystkie te sprawozdania są dostępne na stronie internetowej CKE.

¹¹ Nie przeprowadzono jej zatem z uwagi na typologię zadań obecne w bardziej specjalistycznych pracach z zakresu pomiaru dydaktycznego (zob. Niemierko 2009).

¹² Autor miał znaczny wpływ na kształt matur z lat 2012–2019. Maturę z 2011 roku przygotowywał na bazie zadań, które zostały poddane dopracowywaniu i standaryzacji w 2010 roku, przed podjęciem współpracy z CKE (w tym przypadku Autor uczestniczył w drugiej części pierwszego etapu oraz w drugim etapie badań). Jedyne matura z 2010 roku to matura, w której dwa przedstawione etapy badań były realizowane bez jego udziału. Natomiast jej obecność w analizie jest konieczna nie tylko z powodu porównywania tego samego okresu (po 5 lat) przeprowadzania egzaminu w różnych formatach. Ujęcie w badaniach matury z 2010 roku ukazuje też lepiej ewolucję całego egzaminu z WOS-u – ewolucję, która umożliwiła zaniechanie prób zdegradowania tego przedmiotu w egzaminowaniu zewnętrznym, a co za tym idzie – w nauczaniu szkolnym (zob. Załęski 2016: s. 177).

¹³ Liczba maturzystów zdających „starą maturę” z WOS-u i ich odsetek spośród ogółu absolwentów przed-

z częścią efektów całych badań, w tym ich etapu trzeciego i ostatniego, polegającego także na porównaniu materiału badawczego i formułowaniu wniosków z komparatystyki. Całość badań przełoży się też na wnioski dotyczące szkolnego nauczania WOS-u oraz konstrukcji egzaminu zewnętrznego z tego przedmiotu od 2023 roku – a zatem zgodnie z kolejną podstawą programową (wprowadzoną reformą minister Zalewskiej).

Niniejszy artykuł ma na celu weryfikację tezy badawczej: w każdym typie matury zadania wymagające wiedzy dotyczącej Unii Europejskiej były generalnie rozwiązywane przez zdających znacznie gorzej, niż wyniósł średni wynik całej matury z WOS-u, przy czym poziom wykonania tego typu zadań w „nowej” maturze (w porównaniu ze „starą maturą”) jest niższy, ale w mniejszym stopniu, niż wynikałoby to z czysto ilościowej analizy wyników całej matury z WOS-u¹⁴. Artykuł może mieć także – ważny dla europeistów – walor informacyjny dotyczący przeciętnego poziomu wiedzy i umiejętności maturzystów w tytułowej dziedzinie. Wreszcie: zapoznanie się z tym artykułem pozwala na porównanie własnego warsztatu pracy dydaktycznej (związanego z układaniem sprawdzianów zaliczających czy egzaminacyjnych) z zadaniami z państwowego egzaminu zewnętrznego, przygotowywanymi – generalnie – zgodnie z zasadami pomiaru dydaktycznego.

Prawo traktatowe i państwa członkowskie

W „starej maturze” wiele zadań odnosiło się do podstawowej wiedzy faktograficznej dotyczącej prawa traktatowego Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Na poziomie podstawowym tej matury najlepiej wypadło zadanie 22/3P., wymagające od zdających wskazania traktatu, w wyniku którego utworzono Unię Europejską. 50% maturzystów wybrało w nim traktat z Maastricht (dystraktorami¹⁵ były: A. traktat lizboński, B. traktat paryski, D. traktat z Schengen). W świetle innych wyników taki rezultat jest związany nade wszystko z budową zadania – z jego zamkniętym charakterem. Pozostałe zadania wypadły bowiem

stawiał się następująco: 2010 rok na poziomie podstawowym – 32954 (9,4%) i na poziomie rozszerzonym – 28130 (8%); 2011 rok na poziomie podstawowym – 33569 (9,8%) i na poziomie rozszerzonym – 27183 (7,9%); 2012 rok na poziomie podstawowym – 35023 (10,6%) i na poziomie rozszerzonym – 23349 (7,1%); 2013 rok na poziomie podstawowym – 29572 (9,4%) i na poziomie rozszerzonym – 18903 (6%); 2014 rok na poziomie podstawowym – 24718 (8,4%) i na poziomie rozszerzonym – 13163 (4,5%). Liczba maturzystów zdających „nową maturę” z WOS-u i ich odsetek spośród ogółu absolwentów przedstawiał się następująco: 2015 roku (tylko absolwenci LO) – 28027 (15,9%); 2016 rok – 28240 (10,9%); 2017 rok – 25479 (9,9%); 2018 rok – 20082 (8,1%); 2019 rok – 17718 (7,2%). Naukę według podstawy programowej dla szkół ponadgimnazjalnych obowiązującej jeszcze także obecnie pierwszoklasiści rozpoczęli w tych szkołach w 2012 roku. Ponieważ nauka w technikach trwała rok dłużej, absolwenci tego typu szkoły ponadgimnazjalnej zdawali maturę według standardów wymagań także w 2015 roku, a „nową maturę” – od 2016 roku.

¹⁴ Średni wynik „starej matury” wyniósł: w 2010 roku na poziomie podstawowym – 54% i na poziomie rozszerzonym – 51%; w 2011 roku – odpowiednio – 47% i 45%; w 2012 roku – odpowiednio – 41% i 38%; w 2013 roku – odpowiednio – 43% i 42%; w 2014 roku – po 46%. Średni wynik „nowej matury” wyniósł: w 2015 roku – 26%; w 2016 roku – 27%; w 2017 roku – 26%; w 2018 roku – 28%; w 2019 roku – 27%. Generalnie zatem średni wynik „starej matury” z poziomu podstawowego to 46%, natomiast dla matur z poziomu rozszerzonego wynosi on: 44% („stara matura”) i 27% („nowa matura”).

Porównanie matur z roku 2014 i 2015 pozwala na stwierdzenie, że nastąpił znaczny spadek wyników (średnio o 40%). Niestety – jak wskazano – rezultaty zbliżone do roku 2015 zdający osiągnęli także w kolejnych latach. Można zatem wyciągnąć wniosek o jakościowej zmianie w populacji zdających.

¹⁵ W zadaniach zamkniętych (wielokrotnego wyboru) w egzaminach maturalnych mamy najczęściej trzy dystraktory (odpowiedzi błędne) i jeden werstraktor (odpowieź prawidłowa).

dużo słabiej. W zadaniu 17/1P. – na podstawie krótkiego tekstu: „9 maja 1950 roku minister spraw zagranicznych Francji przedstawił plan wspólnej z RFN koordynacji w zakresie produkcji węgla i stali oraz poddania przemysłu węglowego i stalowego tych państw ponadnarodowej kontroli. Współpraca miała być otwarta także dla innych państw.” – należało podać: imię i nazwisko polityka (którego ten tekst dotyczył; 1 punkt), pełną polską nazwę organizacji (powstałej w efekcie realizacji planu przedstawionego w tekście; 1 punkt) oraz nazwy dwóch państw założycielskich tej organizacji (niewymienionych w tekście; 1 punkt). Maturzyści otrzymali za rozwiązanie tego zadania średnio 0,63 punktu na 3 możliwe (poziom wykonania 21%). Z kolei zadanie 20/2P. wymagało uzupełnienia tabeli – dopisania do każdej nazwy traktatu jego roku lub miejsca podpisania. Maturzyści średnio otrzymali za rozwiązanie tego zadania 0,52 punktu na 4 możliwe (13%).

Tabela 1. Tabela do wypełnienia w zadaniu 20/2P.¹⁶

	Nazwa umowy	Rok podpisania	Miejsce podpisania
A.	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali	1951	
B.	Traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej		Rzym
C.	Traktat o Unii Europejskiej	1992	
D.	Traktat lizboński		Lizbona

Porównywalne wyniki osiągnięto w zadaniu 18/0P., w którego rozwiązaniu – oprócz wiedzy faktograficznej – należało wykorzystać umiejętność czytania ze zrozumieniem fragmentów umów międzynarodowych. Zdający na podstawie fragmentów dwóch traktatów (powołującego Euratom oraz powołującego NATO) mieli wpisać rok podpisania danego traktatu oraz pełną nazwę organizacji powstałej na mocy każdego z tych traktatów.

Tabela 2. Fragmenty traktatów do zadania 18/0P.

<p>A. Jego Królewska Mość Król Belgów, Prezydent Republiki Federalnej Niemiec, Prezydent Republiki Francuskiej, Prezydent Republiki Włoskiej, Jej Królewska Wysokość Wielka Księżna Luksemburga, Jej Królewska Mość Królowa Niderlandów, uznając, że energia atomowa stanowi zasadnicze źródło rozwoju i ożywienia przemysłu, które umożliwi rozprzestrzenienie idei pokoju, [...] zdecydowani stworzyć warunki niezbędne do rozwoju silnego przemysłu jądrowego [...].</p> <p>B. Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym [...].</p>

¹⁶ Źródłem do tabel i map są właściwe arkusze maturalne.

Maturzyści za rozwiązanie tego zadania otrzymali średnio tylko 0,6 punktu na 4 możliwe (15%). Najstabsze wyniki charakteryzują zadanie 19/1P. wymagające – szczególnie ważnej z punktu widzenia podmiotowości jednostki – wiedzy na temat pozainstytucjonalnych regulacji traktatowych. Średnio tylko 0,21 punktu na 3 możliwe (poziom wykonania 7%) maturzyści uzyskali bowiem za wymienienie trzech praw politycznych wynikających z posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej.

W zadaniach dotyczących prawa traktatowego lepsze wyniki – choć także znacznie niższe niż średni rezultat matury – osiągnęli zdający egzamin na poziomie rozszerzonym. I tak: w zadaniu 17/2R. należało do każdej nazwy traktatu (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Traktat o Unii Europejskiej) oraz podanego roku jego podpisania (odpowiednio: 1951 i 1992) dopisać miejsce jego podpisania. To zadanie poprawnie wykonało 34% procent zdających. Podobny (choć nieco mniejszy) odsetek zdających (29%) rozwiązał prawidłowo zadanie 22/3R., w którym – na podstawie tekstu dotyczącego koncepcji federalizmu oraz funkcjonalizmu – należało rozstrzygnąć, która z tych koncepcji była realizowana w ramach Wspólnot Europejskich przed traktatem z Maastricht, oraz uzasadnić swój wybór, odwołując się do dwóch wydarzeń z lat 50. XX wieku.

Tabela 3. Tekst do zadania 22/3R.

Początek integracji europejskiej ma swoje podłoże w sytuacji politycznej, która ukształtowała się po zakończeniu II wojny światowej. Rosnące zagrożenie przed ekspansją ideologii komunistycznej na kraje Europy Zachodniej oraz problem Niemiec stały się głównymi przestankami integracji europejskiej. Wówczas szczególnym powodzeniem cieszyła się koncepcja stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy, lansowana przez zwolenników federalizmu, których głównym założeniem było zjednoczenie polityczne Europy Zachodniej, a dopiero później scalanie gospodarcze. Takie podejście do kwestii integracji łączyło się z koniecznością przekazania uprawnień państw narodowych na rzecz organów ponadnarodowych w najważniejszych dziedzinach.

Niechęć państw do rezygnacji z niedawno odzyskanej po wojnie suwerenności powodowała, że [...] coraz większe zrozumienie zyskiwała teoria funkcjonalizmu. Jej zwolennicy stali na stanowisku, iż wiele jest dziedzin politycznie niekontrowersyjnych, w których można rozpocząć działania integracyjne w celu osiągnięcia korzyści gospodarczych.

W „nowej maturze” porównywalnych zadań dotychczas nie było, a jedyne zadanie (25/7), które można uznać za związane z powyższą tematyką, dotyczyło strefy Schengen. Zadaniu, w którym należało ocenić prawdziwość zdań, towarzyszył tekst pt. „O jednej ze stref w Europie”. Wszystkie trzy zdania (A. „W tekście opisano strefę Schengen.”; B. „Opisana strefa obejmuje także państwa niebędące członkami UE.”; C. „Polska przystąpiła do opisanej strefy wraz z uzyskaniem członkostwa w UE.”) zostały poprawnie rozpoznane – jako odpowiednio: prawdziwe, prawdziwe i fałszywe – przez 36% zdających.

Tabela 4. Tekst do zadania 25/7.

Strefa [...] stanowi terytorium, na którym gwarantowany jest swobodny przepływ osób. Państwa sygnatariusze układu postanowiły znieść granice wewnętrzne na rzecz jednej granicy zewnętrznej. W tej sytuacji, w kwestii wiz krótkoterminowych, wniosków azylowych i kontroli granicznych zastosowanie mają wspólne zasady i procedury. [...] 1 maja 1999 r., po podpisaniu traktatu z Amsterdamu, tę współpracę międzyrządową włączono w ramy UE.

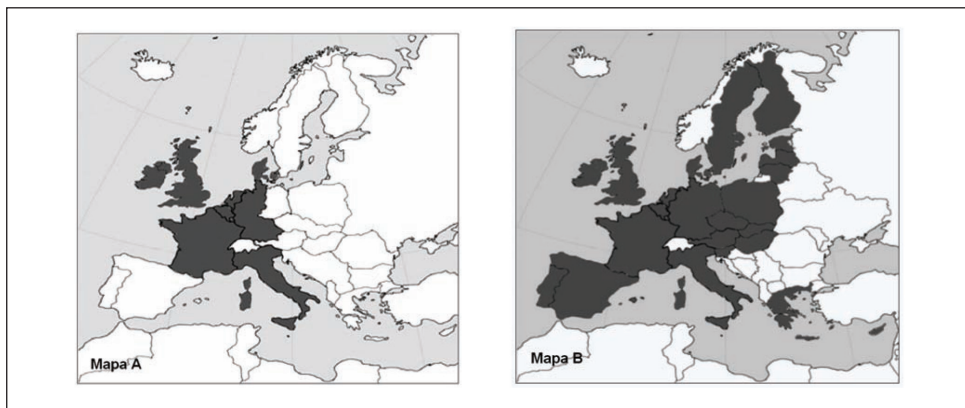
Warto zaznaczyć, że średni wynik tego zadania był wyższy niż średni rezultat całego arkusza, ale także wyższy niż wyniki znacznej większości przedstawionych zadań ze „starej matury”.

Na poziomie zbliżonym do średniej całego arkusza w „starej maturze” zdający rozwiązywali zadania dotyczące chronologii wydarzeń w całości lub części związanych z członkostwem Polski w UE (zadania tego typu z uwagi na różnice w koncepcji budowy arkuszy nie pojawiały się w „nowej maturze”). Najlepszy średni wynik (53%; 1,06 punktu na 2 możliwe) osiągnięto w zadaniu 20/3P., w którym maturzyści mieli wskazać wydarzenie chronologicznie pierwsze i ostatnie (spośród wydarzeń: A. „pierwsze w Polsce wybory do Parlamentu Europejskiego”; B. „polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej”; C. „ratyfikacja przez Polskę traktatu lizbońskiego”; D. „przystąpienie Polski do Rady Europy”). Podobny poziom wykonania (50%; 0,5 punktu na 1 możliwy) charakteryzował zadanie 14/4R., w którym maturzyści mieli wykonać analogiczne polecenie, a wybierali spośród następujących wydarzeń: A. „przeprowadzenie referendum w sprawie wejścia Polski do UE”; B. „podpisanie traktatu akcesyjnego przez Chorwację”; C. „wstąpienie Bułgarii do Unii Europejskiej”; D. „wejście w życie traktatu lizbońskiego”. Średni rezultat 48% zdający osiągnęli w ocenianym czynnościowo zadaniu 18/1P., które sprawdzało umiejętności złożone – należało bowiem do każdego wydarzenia dotyczącego integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej dopisać imię i nazwisko Prezydenta RP, w czasie kadencji którego miało ono miejsce. Te wydarzenia to: A. „ratyfikacja Traktatu Lizbońskiego”; B. „referendum ogólnokrajowe w sprawie ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Polski do Unii Europejskiej”; C. „złożenie wniosku o członkostwo Polski w Unii Europejskiej”. Znacznie słabszy poziom wykonania dotyczył tylko jednego zadania z przedstawianej tu kategorii. Za zadanie 25/4P., w którym należało wskazać wydarzenie chronologicznie pierwsze i ostatnie (spośród wydarzeń: A. „ratyfikacja traktatu lizbońskiego przez Polskę”; B. „podpisanie traktatu akcesyjnego przez Polskę”; C. „przystąpienie Polski do strefy Schengen”; D. „wstąpienie Polski do Unii Europejskiej”), zdający otrzymali średnio 0,54 punktu na 2 możliwe (27%). Z uwagi na to, że logiczny ciąg procesu integracji najpełniej przedstawiono w ostatnim z zadań, trudno znaleźć przyczynę wskazanej różnicy między średnim wynikiem tego zadania a średnimi wynikami pozostałych zadań omówionych w bieżącym akapicie.

Kolejny typ zadań w obu typach matury dotyczył kwestii członkostwa państw w Unii Europejskiej oraz rozwoju terytorialnego tej organizacji (jak również Wspólnot Europejskich). W „starej maturze” dwa tego typu zadania – wyposażone w mapę lub mapy – były rozwiązywane przez maturzystów na poziomie przekraczającym średnią dla całego arkusza. I tak: w zadaniu 10/0R. zdający mieli przyporządkować do każdej z dwóch map (A. i B.), na których zaznaczono państwa członkowskie Wspólnot i Unii, odpowiedni tytuł

(spośród podanych: „1. Wspólnoty Europejskie w styczniu 1973 r.; 2. Wspólnoty Europejskie w styczniu 1981 r.; 3. Unia Europejska w maju 2004 r.; 4. Unia Europejska w styczniu 2007 r.”). Te dopasowania poprawnie wykonało 66% piszących.

Tabela 5. Mapy do zadania 10/0R.



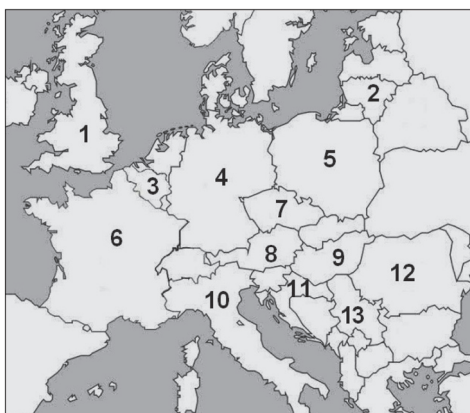
Podobny poziom wykonania (64%) osiągnięto w zadaniu 27/4P. Na współczesnej mapie Europy towarzyszącej zadaniu zaznaczono numerami 10 państw (1. Wielka Brytania; 2. Belgia; 3. Niemcy; 4. Polska; 5. Litwa; 6. Hiszpania; 7. Francja; 8. Czechy; 9. Ukraina i 10. Włochy). Zdający mieli wykonać trzy polecenia – wybrać odpowiedzi zawierające numery wskazujące na mapie państwa: 1) „które podpisały traktat powołujący do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali”; 2) „które przystąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku”; 3. „na terenie których znajdują się siedziby Parlamentu Europejskiego”. W przypadku pierwszego polecenia maturzyści wybierali spośród odpowiedzi: A. 1, 5; B. 6, 9; C. 3, 8; D. 2, 10; w przypadku drugiego – spośród: A. 6, 7; B. 3, 9; C. 4, 5; D. 1, 8; a w przypadku trzeciego – spośród: A. 2, 7; B. 3, 7; C. 1, 3; D. 1, 10. Dobre rezultaty wskazanych zadań wynikały – w ocenie Autora – z w pełni zamkniętego ich charakteru, a jeżeli chodzi o ostatnie z nich, to również z czynnościowego oceniania oraz ze stosunkowo znacznego wyostrzenia dystraktorów. Z kolei w pierwszym z zadań nawet minimalna orientacja zdającego w powojennej mapie Europy czyniła je dla niego zadaniem, w którym do każdej z map wybierał tytuł wyłącznie z dwóch możliwości.

Potwierdzać wskazaną powyżej przyczynę dobrych rezultatów mogą znacznie słabsze wyniki dwóch zadań o charakterze półotwartym, w których do każdej informacji o państwie należało dopisać jego nazwę i numer, którym to państwo oznaczono na współczesnej mapie Europy. W zadaniu 23/2P. informacje o państwach sformułowano następująco: A. „Państwo, w którym rozegrały się wydarzenia zwane pomarańczową rewolucją”; B. „Państwo założycielskie Wspólnot Europejskich”; C. „Państwo, w którym w latach 90. XX wieku toczyła się wojna domowa”; D. „Państwo graniczące z Polską, uczestniczące w pracach Grupy Wyszehradzkiej”; E. „Państwo członkowskie Unii Europejskiej, nienależące do strefy Schengen”. Zdający wybierali odpowiedzi spośród ośmiu państw (1. Białoruś; 2. Ukraina;

3. Bułgaria; 4. Węgry; 5. Bośnia i Hercegowina; 6. Austria; 7. Włochy i 8. Czechy), a za rozwiązanie zadania uzyskali średnio 1,6 punktu na 5 możliwych (32%). W analogicznym zadaniu 19/3P. maturzystom przedstawiono informacje także o pięciu państwach (A. „Państwo, które było założycielem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali”; B. „Państwo, które nie należy do Rady Europy”; C. „Państwo, które należy do Unii Europejskiej i jednocześnie jest członkiem Rady Nordyckiej”; D. „Państwo przyjęte do NATO w 1999 roku”; E. „Państwo, które należy do NATO, ale nie jest członkiem Unii Europejskiej” [podkreślenia z arkusza egzaminacyjnego]), ale odpowiedzi wybierali oni spośród siedmiu państw (1. Turcja; 2. Węgry; 3. Francja; 4. Białoruś; 5. Finlandia; 6. Ukraina i 7. Rumunia). Za rozwiązanie tego zadania maturzyści uzyskali średnio 1,5 punktu na 5 możliwych (30%).

Z tematyki wskazanej w powyższym akapicie w „nowej maturze” zostało rozwiązane na poziomie wyższym niż średnia dla całości arkusza jedno zadanie zamknięte (27.1/6.), choć jego wynik (średnia 38%) był znacznie słabszy niż wyniki powyższych zadań zamkniętych ze „starej matury”. Należało w nim – na podstawie zamieszczonej mapy – ocenić prawdziwość następujących zdań: 1. „Państwa, które podpisały traktat powołujący do życia EWWiS, oznaczono na mapie numerami 3, 6, 10.”; 2. „Państwa, które podpisały traktat powołujący do życia EWG, oznaczono na mapie numerami 1, 4, 8.”; 3. „Państwa, które przystąpiły do UE w 2004 roku, oznaczono na mapie numerami 2, 5, 7.”. Zadaniu towarzyszyła mapa, która była także materiałem źródłowym do półotwartego zadania 27.2/6. W tym ostatnim maturzystom przedstawiono informacje o trzech państwach (A. „Państwo to weszło do strefy euro w 2015 roku.”; B. „Państwo to stało się członkiem Unii Europejskiej w 2013 roku.”; C. „Państwo to nie jest członkiem Unii Europejskiej.”), a do każdej z tych informacji mieli oni dopisać nazwę właściwego państwa i numer, którym oznaczono je na mapie. Za rozwiązanie tego zadania zdający mogli uzyskać maksymalnie 2 punkty (1 punkt uzyskiwali za trzy poprawne nazwy państw lub dwie poprawne nazwy państw wraz z numerami). Średni rezultat tego zadania wyniósł tylko 16%.

Mapa 1. Mapa do zadania 27.1/6. i 27.2/6.



Lepszy (25%) był z kolei rezultat zadania 24/7., w którym do każdego podanego roku (1995, 2004, 2007, 2013) należało dopisać nazwę państwa, które wstąpiło wówczas do Unii Europejskiej, oraz numer, którym oznaczono to państwo na mapie. Odpowiedzi maturzyści wybierali spośród ośmiu nazw państw (1. Niemcy; 2. Szwajcaria; 3. Austria; 4. Węgry; 5. Chorwacja; 6. Bośnia i Hercegowina; 7. Serbia i 8. Rumunia). Zatem wyniki zadań półotwartych dotyczących omawianej tematyki z „nowej matury” były – podobnie jak dotyczące zaprezentowanych zadań ze „starej matury” – gorsze niż średni rezultat całej matury.

W świetle dotychczasowej analizy poziom wykonania zadań otwartych i półotwartych omawianych w tym punkcie artykułu był (w każdym typie matury) niższy, niż wyniosła średnia dla całego arkusza. Tej uwagi nie można odnieść do zadań zamkniętych – w tym przypadku wynik wyższy o co najmniej 5% w stosunku do rezultatu właściwego całemu arkuszowi maturzyści osiągnęli w pięciu zadaniach „starej matury” (22/3P, 20/3P, 14/4R., 10/0R. i 27/4P.) i w dwóch „nowej” (25/7. i 27.1/6.). Można więc stwierdzić, że zamknięty charakter zadania sprzyjał lepszemu wynikowi, a fakt, że zadań tego typu było na „starej maturze” z poziomu podstawowego wiele, jest jedną z przestanek tłumaczących lepszy „średni rezultat” tej ostatniej w stosunku do „nowej matury”. Należy także poczynić uwagę dotyczącą kwestii państw członkowskich w kontekście rozwoju Wspólnot i Unii – lepszy niż w przypadku tematyki okotraktatowej poziom rozwiązania tych zadań mógł także wynikać z – widocznego w tym zakresie – dublowania treści nauczania WOS-u i geografii. Wyższe rezultaty mogły być zatem wynikiem wiedzy nabytej podczas lekcji geografii, a nie – WOS-u¹⁷.

Instytucje i organy unijne oraz inne kwestie polityczne

W „starej maturze” kilkakrotnie mieliśmy do czynienia z zadaniami dotyczącymi systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Najbardziej wypadło zadanie 22/2P., w którym maturzyści mieli rozpoznać właściwe organy unijne na podstawie opisów ich kompetencji. Te opisy były na tyle charakterystyczne, że sama znajomość nazw instytucji i organów UE pozwoliłaby na rozwiązanie tego zadania. Poziom wykonania zadania (0,1 punktu na 2 możliwe; 5%) wskazuje, że takiej wiedzy ponad 90% maturzystów nie miało.

Tabela 6. Opisy do zadania 22/2P.

<p>A. Jego głównym zadaniem jest kontrola właściwego wykonania budżetu Unii Europejskiej. Zapewnia prawidłowość i zgodność z prawem wszystkich wydatków Unii oraz należyte zarządzanie finansami.</p> <p>B. Zapewnia jednolitą interpretację i stosowanie prawa europejskiego we wszystkich krajach Unii – tak, aby prawo było jednakowe dla wszystkich. Czuwa również nad tym, by wszystkie państwa członkowskie i instytucje unijne wypetniały nałożone na nie zobowiązania prawne.</p>

Lepiej, choć także na poziomie wysoce niezadowolającym (średnia 12%; 0,48 punktu na 4 możliwe), maturzyści rozwiązyali zadanie 19/0P., w którym – podobnie jak wyżej –

¹⁷ Ta hipoteza – której sformułowanie umożliwiła lektura standardów wymagań i podstaw programowych dla obu przedmiotów – wymagałaby oddzielnych badań w celu weryfikacji.

należało rozpoznać elementy unijnego systemu instytucjonalnego na podstawie opisów: Komisję (A.), Komitet Regionów (B.), Radę (C.) oraz Trybunał Sprawiedliwości (D.).

Tabela 7. Opisy do zadania 22/2P.

<p>A. Politycznie niezależna od rządów państw członkowskich instytucja, która reprezentuje całą Unię Europejską i dba o jej interesy. Zgłasza projekty aktów prawnych, proponuje kierunki polityki i programy działania, odpowiada za wykonywanie decyzji Parlamentu i Rady.</p> <p>B. Instytucja powołana do życia w 1994 roku. Jest organem doradczym złożonym z przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych krajów członkowskich. Dbą o poszanowanie regionalnej i lokalnej tożsamości.</p> <p>C. Jest podstawowym organem decyzyjnym i prawodawczym Unii Europejskiej. Rządy państw członkowskich delegują do niej ministrów kierujących resortami, których problemy rozpatrywane są na jej forum.</p> <p>D. Instytucja uprawniona do rozstrzygania sporów prawnych powstałych między państwami członkowskimi, instytucjami UE, przedsiębiorstwami i osobami fizycznymi. W jej skład wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego. Powstała w 1952 roku.</p>
--

Oczywiście, w odpowiedziach akceptowano także nazwy tych ciał obowiązujące przed traktatem lizbońskim¹⁸. Najlepiej, choć na poziomie blisko o 50% niższym, niż wyniosła średnia dla całego arkusza, „starzy maturzyści” rozwiązali dwa zadania: 21/2P. oraz 15/4R.¹⁹ Pierwsze z nich dotyczyło, oprócz wątku instytucjonalnego, także kwestii personalnych. Na podstawie fotografii przewodniczącego Komisji J.M. Barroso oraz przewodniczącego Parlamentu J. Buzka oraz informacji o pełnieniu przez każdego z nich funkcji premiera (odpowiednio: w Portugalii w latach 2002–2004 i w Polsce w latach 1997–2001) należało rozpoznać tych dwóch polityków unijnych (wpisać ich nazwiska) oraz podać nazwę instytucji UE, którą każdy z nich kierował w 2011 roku. Fakt czynnościowego oceniań zadania, jego średni rezultat (0,96 punktu na 4 możliwe; 24%) oraz to, że dotyczyło ono także znanego Polaka, pozwalają na stwierdzenie, że poziom wiedzy sprawdzanej w zadaniu, a dotyczącej samej UE, nie był u maturzystów znaczący. Z kolei zadanie 15/4R. – na tle innych zadań omawianych w tym akapicie rozwiązane na względnie wysokim poziomie (25%) – miało charakter zamknięty, a należało w nim ocenić prawdziwość zdań dotyczących Parlamentu (A. „Postów do Parlamentu Europejskiego mają obowiązek przynależności do jednej z grup politycznych.”; B. „Postów do Parlamentu Europejskiego wykonują swój mandat w sposób niezależny.”; C. „Grupę polityczną w Parlamencie Europejskim tworzy minimum 25 deputowanych, reprezentujących co najmniej 7 państw

¹⁸ Wydaje się, że zamienne stosowanie słów „instytucja” i „organ” (problematiczne, jeśli chodzi o system instytucjonalny polizbońskiej Unii) w tym zadaniu – i szerzej: w podręcznikach szkolnych – jest uproszczeniem, które można uznać za zasadne na tym etapie edukacyjnym.

¹⁹ Poza analizą pozostawiam błędne metodycznie zadanie 14/1R. – zadanie WW, w którym zdający mieli wybrać dwie kompetencje Komisji (spośród czterech przedstawionych). Niestety, poprawna była w nim jedna z odpowiedzi określana w fazie przygotowywania arkusza jako dystraktor. Ten błąd nie doprowadził do unieważnienia zadania, jednak średni wynik tego zadania był niemiernie niski i osiągnięty poziom 74% (zatem był o 24 punkty procentowe wyższy niż rezultat wynikający z losowego rozwiązania zadania).

członkowskich."). Poziom rozwiązania analizowanych zadań (przedział 5–25%) wskazuje na nikłą orientację „starych maturzystów” w systemie instytucjonalnym UE.

Podobnie słabe wyniki zanotowano w zadaniach dotyczących problematyki instytucji unijnych zamieszczonych w „nowej maturze”, ale ich średnie rezultaty były bardziej spłaszczone (mieściły się w przedziale 11–18%). Dwa z tych zadań (37/5. i 26/7.) miały bliźniaczą budowę: należało w nich uzupełnić luki tekstu na podstawie informacji o instytucji unijnej (opis lub fragment traktatu) oraz fotografii polityka, który był jej przewodniczącym, i informacji o nim.

Tabela 8. Materiały tekstowe do zadania 37/5.

O instytucji UE

Została utworzona jako nieformalne forum dyskusji między szefami państw lub rządów w 1974 roku. Formalny status uzyskała w wyniku traktatu z Maastricht, a od 2009 roku stała się jedną z instytucji Unii Europejskiej. Zbiera się przynajmniej dwa razy w ciągu półrocza. Jest organem ustalającym ogólne kierunki i priorytety Unii Europejskiej.

O polityku UE

W latach 2007–2008 sprawował urząd przewodniczącego belgijskiej Izby Reprezentantów, a w 2009 roku pełnił funkcję premiera Belgii. W latach 2009–2014 był przewodniczącym instytucji opisanej w powyższym tekście.

Na podstawie tych materiałów zdający mieli uzupełnić zdania i wpisać „nazwy instytucji (A.) i miasta (B.) oraz imię i nazwisko polityka (C.)”. Te zdania brzmiały: „Tekst »O instytucji UE« dotyczy (A.) Formalnie instytucją Unii Europejskiej stała się ona w wyniku traktatu z (B.) Traktat ten wprowadził także stanowisko przewodniczącego tej instytucji, które jako pierwszy zajmował (C.) ... , przedstawiony w materiale »O polityku UE«”. Za rozwiązanie tego zadania maturzyści otrzymali średnio 0,22 punktu na 2 możliwe (11%; za trzy poprawne elementy odpowiedzi uzyskiwali 2 punkty, za dwa poprawne elementy – 1 punkt). Nieco lepszy, choć także bardzo słaby (14%), średni wynik uzyskali oni w analogicznym zadaniu 26/7.

Tabela 9. Materiały tekstowe do zadania 26/7.

O jednej z instytucji UE

Art. 17.1. [...] wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa [...] nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonuje budżet i zarządza programami. Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. [...]

O polityku UE

Od 1984 roku był członkiem rządu Luksemburga, a w latach 1995–2013 premierem tego kraju. W 2014 roku – z ramienia Europejskiej Partii Ludowej – został przewodniczącym instytucji opisanej w powyższym fragmencie traktatu.

Na podstawie tych materiałów zdający mieli uzupełnić zdania i wpisać „nazwę instytucji (A.), cyfrę (B.) oraz nazwisko (C.)”. Zdania te brzmiały: „Przytoczony fragment traktatu

dotyczy (A.) Kadencja tego organu wynosi (B.) ... lat, a jego przewodniczącym jest – przedstawiony w materiale »O polityku UE« – (C.) ... ».

Podobny był poziom wykonania zadania 26/8., w którym maturzyści mieli na podstawie przedstawionych fragmentów artykułów wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej rozpoznać właściwe instytucje unijne. Za wykonanie tego zadania zdający otrzymali 0,26 punktu na 2 możliwe (13%; za trzy poprawne elementy odpowiedzi uzyskiwali 2 punkty, za dwa poprawne elementy – 1 punkt).

Tabela 10. Przepisy prawne do zadania 26/8.

A. [...] nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. [...] nie pełni funkcji prawodawczej. W skład [...] wchodzi szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich, jak również jej przewodniczący [...].

B. W skład [...] wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego Państwa Członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu Rządu Państwa Członkowskiego, które reprezentuje, oraz do wykonywania prawa głosu.

C. [...] wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa [...] nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. [...] Wykonuje budżet i zarządza programami.

Najlepszy, 18-procentowy poziom wykonania osiągnięto w zadaniu 28/9., w którym maturzyści – na podstawie charakterystycznej fotografii obrad Parlamentu oraz tekstu dotyczącego Rady (UE) – mieli rozstrzygnąć, czy materiały źródłowe dotyczą tej samej instytucji Unii Europejskiej oraz – odnosząc się do tych materiałów – uzasadnić swój wybór.

Tabela 11. Materiały źródłowe do zadania 28/9.

Fotografia. Obrady jednej z instytucji Unii Europejskiej



O jednej z instytucji Unii Europejskiej

[...] Jest pojedynczym podmiotem prawnym, ale zbiera się w 10 różnych składach – zależnie od tematu, który ma omawiać. [...] W posiedzeniach [...] uczestniczą przedstawiciele każdego z państw członkowskich [...]. Mają oni prawo podejmować zobowiązania w imieniu swojego rządu i brać udział w głosowaniu. Na posiedzenia [...] są też zapraszani komisarze odpowiedzialni za omawiane dziedziny. Zapraszani są także przedstawiciele Europejskiego Banku Centralnego, jeżeli to oni wszczęli procedurę ustawodawczą.

Fakt, że jako poprawne uznawano nawet odpowiedzi, w których rozpoznawano przynajmniej jedną instytucję i wskazywano, że drugi z materiałów jej nie dotyczy, ponownie pokazuje nikłą orientację zdających w systemie instytucjonalnym UE.

W dotychczasowych maturach niewiele było zadań wymagających od zdających wiedzy odnoszącej się do funkcjonowania Unii Europejskiej i niezwiązanej bezpośrednio z przedstawionymi powyżej instytucjami i organami. W „starej maturze” było to zadanie 18/2R., w którym należało ocenić prawdziwość zdań dotyczących aktów prawa wtórnego UE. Wszystkie trzy zdania (A. „Rozporządzenia to najważniejsze akty prawne, mają moc wiążącą, stosuje się je we wszystkich państwach członkowskich, obowiązują tak samo, jak prawo krajowe.”; B. „Dyrektywy to wiążące akty prawne, które – adresowane do obywateli państw członkowskich – pozostawiają adresatom swobodę wyboru środków służących osiągnięciu wyznaczonego celu.”; C. „Decyzje to akty zindywidualizowane, dotyczące konkretnych przypadków i niemające charakteru prawotwórczego.”) zostały poprawnie rozpoznane – jako odpowiednio: prawdziwe, fałszywe i prawdziwe – przez 27% zdających. W „nowej maturze” zamieszczono dotychczas dwa takie zadania (35/5. i 29/6.), a ich poziom wykonania był jeszcze słabszy (oraz, oczywiście, słabszy niż rezultat odpowiadający całemu arkuszowi) i wyniósł – odpowiednio – 9 i 15%. W pierwszym z nich chodziło o rozpoznanie Partnerstwa Wschodniego na podstawie tekstu zatytułowanego „O projekcie polsko-szwedzkim”.

Tabela 12. Tekst do zadania 35/5.

[...] Polska, przy wsparciu Szwecji, zainicjowała prace nad koncepcją spójnej inicjatywy politycznej skierowanej do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Miał to być wyraźny sygnał, że niezależnie od toczącej się w Unii debaty na temat dalszego rozszerzania na wschód, kraje członkowskie chcą pomagać swym sąsiadom w przeprowadzaniu reform [...]. Konstruując swój projekt, Polska i Szwecja wykorzystywały funkcjonującą już Europejską Politykę Sąsiedztwa, postanowiły jednak stworzyć inicjatywę bardziej ambitną [...]. Aby uzyskać poparcie pozostałych członków Unii, w maju 2008 roku ministrowie spraw zagranicznych Polski i Szwecji [...] zaprezentowali swój projekt na spotkaniu szefów unijnej dyplomacji. Dało to początek dynamicznemu rozwojowi inicjatywy, którą już w czerwcu tego samego roku jednomyślnie zaakceptowała Rada Europejska, wzywając Komisję Europejską do opracowania szczegółów polsko-szwedzkiego projektu.

Podany wyżej średni rezultat rozwiązania zadania 29/6. – z uwagi na charakter zamknięty (WW) tego zadania – jest rezultatem słabszym, niż wynikałoby to z odpowiedzi losowej. Rezultat ten dziwi jeszcze bardziej z uwagi na dość charakterystyczny opis Funduszu Spójności, przy czym trudno stwierdzić, aby dystraktory, które dla zdających okazały się atrakcyjne, były takimi obiektywnie (A. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego; B. Europejski Fundusz Społeczny; C. Europejski Fundusz Rybacki).

Tabela 13. Tekst do zadania 29/6.

[W]spiera finansowo realizację przedsięwzięć w dziedzinach ochrony środowiska oraz sieci transeuropejskich. Od 2007 r. z funduszu można także wspierać przedsięwzięcia związane ze zrównoważonym rozwojem [...]. Od 2014 r. [...] wspierane są (do dyspozycji jest [dodatkowa] kwota w wysokości 10 mld EUR) projekty w dziedzinie infrastruktury transportowej [...] [P]rzeznaczony jest dla państw członkowskich, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca nie przekracza 90% średniej unijnej. W obecnym okresie programowania przypadającym na lata 2014–2020 korzysta [z niego] 15 państw członkowskich: [przyjęte w XXI wieku oraz Grecja i Portugalia. Przeznaczono na niego w tym okresie blisko 63,4 mld EUR, z czego dla Polski – 23,2 mld EUR.].

Z dotychczasowej narracji wynika, że poziom wykonania zadań unijnych w obu typach matury był mniejszy niż średni rezultat właściwy odpowiednim arkuszom. Należy też stwierdzić, że generalnie różnica w wynikach zadań z tej tematyki w „starej” i „nowej maturze” była mniejsza, niż wynikałoby to z ogólnego porównania średnich rezultatów odpowiadających tym arkuszom. Zatem na przykładzie wiedzy dotyczącej Unii Europejskiej widać, że główna przyczyna drastycznych różnic średnich rezultatów obu typów matur nie leży wyłącznie w różnicach obejmujących kompetencje poznawcze zdających. Tę przyczynę możemy odnaleźć także w zadaniach odbieranych jako związane z problematyką integracji europejskiej, przy tym w zadaniach, których poziom wykonania był daleko wyższy od obrazu ukazanego powyżej.

Zadania „unijne”, których rozwiązanie nie wymagało wiedzy o UE

Zadaniem dotyczącym problematyki unijnej, którego poziom wykonania był najwyższy (79%), było zadanie 23/3R. Na podstawie tekstu należało w nim wyjaśnić, „na czym polega niebezpieczeństwo postkolonialnego hegemonu w Unii Europejskiej”.

Tabela 14. Tekst do zadania 23/3R.

Pomimo formalnej równości Unia coraz wyraźniej dzieli się na państwa słabe, źle rządzone, wymagające pomocy i te, które w imię odpowiedzialności za Europę gotowe są tę pomoc nieść. Podział ten pokrywa się geograficznie z podziałem na Północ i Południe, który historycznie rzecz biorąc, był zawsze ważniejszy dla Europy niż podział na Zachód i Wschód ukształtowany przez wydarzenia XX wieku. Pomoc Północy dla Południa nie jest jednak bezinteresowna. Może przynieść postępującą polityczną degradację krajów południowych, wywołując coraz gwałtowniejsze niezadowolone ich obywateli. Z kolei Północ, szczególnie Berlin i Paryż, pod pretekstem wzięcia odpowiedzialności za przyszłość pogrążonej w kryzysie Europy mogą w swej polityce przejawiać cechy charakterystyczne dla postkolonialnego hegemonu. Będzie to tym bardziej kusząca perspektywa, że w rękach francuskich i niemieckich polityków znajdują się potężne instrumenty nacisku – fundusz pomocowy oraz rząd ekonomiczny. Czy będą umieli oprzeć się tej pokusie w imię poszanowania równego statusu państw członkowskich?

Jak wskazują kryteria oceniania odpowiedzi, w zadaniu należało oddać sens tekstu bądź wybrać jego odpowiedni fragment do przepisania. Faktycznie zatem jego rozwiązanie nie wymagało żadnej wiedzy w zakresie UE, a jedynie – umiejętności czytania ze zrozumieniem. Kolejnym zadaniem, którego poziom wykonania był dobry (64%), było zadanie 20.B/3R. Jego nieco niższy – w porównaniu do powyższego – średni rezultat wynikał z konieczności wyszukania w dwóch tekstach odpowiednich fragmentów – polecenie brzmiało bowiem: „Podaj działania rządu greckiego potwierdzające pogląd z tekstu 2. na temat przyczyn kryzysu ekonomicznego w niektórych państwach strefy euro.”. Ten pogląd należało odszukać w wywiadzie z Jerzym Buzkiem (był to fragment: „To nie jest choroba euro, to jest problem poszczególnych krajów, członków grupy euro, które mają wewnętrzne napięcia budżetowe i wielkie problemy z finansami publicznymi.”). Odpowiedź do zadania zdający mógł natomiast odnaleźć w przytoczonych jako pierwsze wycinkach z artykułu prasowego (był to fragment: „W Grecji w ostatnim roku wzrosty VAT oraz akcyza na alkohol, papierosy i benzynę. Wynagrodzenia zmniejszyły się średnio o 20%. Zamrożono renty i emerytury, zlikwidowano 400 tys. miejsc pracy.”). W tym przypadku czytanie ze zrozumieniem i minimalna orientacja w tym, czym są „wielkie problemy z finansami publicznymi”, umożliwiły zdobycie punktu. Fakt, że oba omówione zadania znalazły się w jednym arkuszu, pozwala nam na stwierdzenie, że w „starej maturze” z poziomu rozszerzonego zadania tego typu nie były jednostkowe – faktycznie można było za nie uzyskać około 10–15% punktów, a były one umieszczone w drugiej części arkusza (zatytułowanej „Analiza materiałów źródłowych”) koniecznej do wykorzystania przy pisaniu wypracowania (części trzeciej)²⁰.

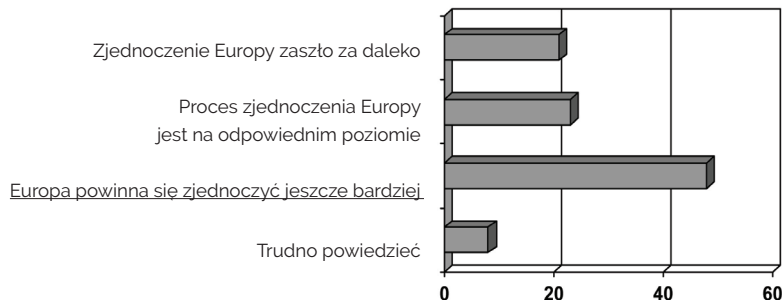
Także w arkuszu „starej matury” z poziomu podstawowego było wiele zadań, których rozwiązanie nie wymagało wiedzy przedmiotowej²¹. Jedno z nich (zadanie 26/4P.), ze względu na tematykę, której dotyczyły materiały źródłowe, zakwalifikowano jako zadanie wypełniające standardy wymagań związane z problematyką unijną. Polecenia do zadania brzmiały: A. „Rozstrzygnij, czy deklaracje większości respondentów są zgodne z kierunkiem rozwoju Unii Europejskiej przedstawionym w dokumencie. Odpowiedź uzasadnij.”; B. „Wymień warunki przystąpienia Polski do strefy euro przedstawione w dokumencie.”. To zadanie było wyposażone w wykres i tekst, w których – na potrzeby niniejszego artykułu – podkreślono informacje wystarczające do poprawnego rozwiązania zadania (uzyskania maksymalnej liczby punktów za wykonanie obu poleceń). Poziom wykonania tego zadania wyniósł 64%, gdyż część zdających ma problemy z odczytywaniem wykresu i konfrontacją informacji z dwóch źródeł.

²⁰ W „nowej maturze” nie ma takiej części arkusza.

²¹ To było także podyktowane typem arkusza – miał on przecież być łatwiejszy niż arkusz z poziomu rozszerzonego.

Tabela 15. Materiały źródłowe do zadania 26/4P.

Wykres. Opinie o integracji europejskiej z 2009 roku
(odpowiedzi w procentach; na podstawie komunikatu z badań CBOS)



Tekst na podstawie dokumentu: „Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016”

Polską wizję zjednoczonej Europy można scharakteryzować za pomocą trzech haseł: konkurencyjność, solidarność, otwartość.

Istotne jest dążenie do głębszej integracji europejskiej – zarówno gospodarczej, jak i politycznej. Należy także wzmocnić instytucje europejskie, aby mogły skutecznie realizować powierzone im zadania. W koncepcji docelowej pożądanym jest, aby Unia Europejska przybrała postać unii politycznej. Nie należy tej wizji traktować jako superpaństwa eliminującego gospodarcze czy tożsamościowe interesy poszczególnych państw członkowskich. [...]

Istnieje konieczność poprawy funkcjonowania strefy euro. Ze względu na potencjalne szkody dla całego projektu integracji europejskiej kluczowe jest stworzenie takiej architektury współpracy, w tym zarządzania gospodarczego, aby nie nastąpiło pogłębienie podziału między państwami strefy euro oraz spoza niej. Akcesja Polski do strefy euro będzie mogła nastąpić dopiero wtedy, gdy warunki w niej panujące się ustabilizują, a Polska będzie na to przygotowana pod względem makroekonomicznym i prawnym.

W „nowej maturze” starano się ograniczyć liczbę zadań tego typu. W dotychczasowych jej arkuszach jedno zadanie, którego tekst dotyczył problematyki unijnej, można zakwalifikować do zbioru zadań omawianych w tym punkcie artykułu²². Maturzyści mieli na podstawie wywiadu z szefem parlamentu Turcji wypisać dwie korzyści, jakie – zdaniem tego polityka – uzyskałaby Unia Europejska po akcesji jego państwa: jedną o charakterze społeczno-ekonomicznym, a drugą o charakterze politycznym. Fragment wywiadu niezbędny do rozwiązania zadania brzmiał następująco: „Jesteśmy dużym i silnym narodem, dobrze wykształconym, młodym społeczeństwem. Mimo że jesteśmy krajem muzułmańskim, opieramy się na wartościach demokratycznych. Wejście Turcji do Unii Europejskiej mogłoby także trochę zmienić jej charakter z bloku polityczno-gospodarczego na globalną potęgę także strategiczną [...]”. Wydaje się, że relatywnie słaby

²² Przy czym w sprawozdaniu – w związku z typem umiejętności, które zadanie sprawdza – to zadanie znalazło się pośród zadań realizujących w największym stopniu wymaganie ogólne I („Wykorzystanie i tworzenie informacji”), a nie – VI z IV etapu edukacyjnego w zakresie rozszerzonym („Dostrzeganie współzależności we współczesnym świecie”).

poziom wykonania (44%; przy czym był to poziom najwyższy spośród dotychczasowych zadań unijnych w „nowej maturze” oraz wyższy niż średni poziom rozwiązania arkusza, proporcjonalnie – podobnie jak w „starej maturze”) wynikał zarówno z trudności z różniami sfery społeczno-ekonomicznej i politycznej, jak i z niepodejmowania – przez część maturzystów – próby rozwiązania zadań umiejscowionych na końcu arkusza.

Wnioski i rekomendacje

Pierwsza część tezy została zweryfikowana pozytywnie w odniesieniu do zadań dotyczących instytucji unijnych i polityki unijnej (problematyka przedstawiona w punkcie 2. artykułu). W przypadku zadań przedstawionych w pierwszym punkcie narracji wskazana część tezy została zweryfikowana pozytywnie w odniesieniu do zadań otwartych i półotwartych, a weryfikacja negatywna dotyczyła części zadań zamkniętych (20/3P., 22/3P., 27/4P., 10/0R., 14/4R., 25/7. i 27.1/6.). Zadania poddane analizie w trzecim punkcie artykułu nie odnoszą się do tezy, a wskazują na – inne niż wiedza zdających – przyczyny znaczących różnic w wynikach „starej” i „nowej matury”. Należy więc stwierdzić, że poziom wykonania zadań wymagających wiedzy z zakresu UE jest na ogół znacznie niższy niż średni wynik całej matury z WOS-u niezależnie od formuły, w której ta matura była przygotowywana.

Przedstawiona analiza pozwala na stwierdzenie, że w każdej z określonych tematyk unijnych w zakresie zadań wymagających wiedzy przedmiotowej mieliśmy do czynienia z dwoma typami sytuacji:

- 1) poziom wykonania zadań z danej tematyki w „starej maturze” był wyższy niż w „nowej”, ale w stopniu mniejszym niż różnica w poziomie rozwiązania całych arkuszy (państwa członkowskie oraz – ze znaczną dozą ryzyka z uwagi na skąpą liczbę zadań – polityka UE);
- 2) poziom wykonania zadań w „starej maturze” był zbliżony do poziomu wykonania zadań w „nowej maturze” (instytucje UE oraz – ze znaczną dozą ryzyka z uwagi na wyłączenie jedno takie zadanie w „nowej maturze” – prawo traktatowe).

Te sytuacje umożliwiają zatem pozytywną weryfikację drugiej części tezy: poziom wykonania zadań unijnych w „nowej” maturze (w porównaniu ze „starą maturą”) jest niższy, ale w mniejszym stopniu, niż wynikałoby to z czysto ilościowej analizy wyników całej matury z WOS-u.

Ogólny wniosek z obu formuł matur, jaki należy wyciągnąć, nasuwa się ze względu na kwestię weryfikacji pierwszej części tezy. Poziom wiedzy obywatelskiej młodzieży – mierzony wynikami matury z WOS-u – nie jest wysoki, ale problematyka unijna wypada na tym tle bardzo słabo. W ocenie Autora przyczyną nie było i nie jest tu jej ujęcie w standardach wymagań czy w podstawie programowej. Ten problem wiąże się z procesem nauczania – problematyka międzynarodowa realizowana jest w szkole jako ostatnia, dlatego (zwłaszcza ze względu na absencje nauczycieli) często nie wystarcza czasu na jej realizację bądź okazuje się ona nadzwyczaj powierzchowna. Inną kwestią z tym związaną są kompetencje merytoryczne nauczycieli WOS-u w dziedzinie unijnej.

Z wieloletniej praktyki Autora wynika, że ta problematyka jest jedną z mniej lubianych przez nauczycieli i że często im samym brakuje wiedzy, czy też okazuje się ona nieugruntowana²³. Oczywiście, w dzisiejszych czasach nie jest problemem uzupełnienie wiedzy – w tym celu można nawet nie ruszać się z miejsca pracy czy zamieszkania, niemniej brakować może motywacji. Problem związany z tym, kto uczy WOS-u (najczęściej nie są to osoby z adekwatnym bazowym wykształceniem w zakresie tego, co współcześnie określimy jako nauki społeczne), jest szczególnie widoczny w odniesieniu do problematyki analizowanej w niniejszym artykule. Do zmniejszenia tego problemu w przyszłości niezbędna wydaje się sytuacja, w której kierunki społeczne – zwłaszcza politologia – będą (zmuszone?) oferować studentom także specjalizację nauczycielską.

Ogólny wniosek, jaki należy wyciągnąć na podstawie weryfikacji drugiej części tezy, zawiera dwie kwestie. Z przedstawionej analizy wynika, że populacja zdających „nową maturę” z WOS-u jest jakościowo słabsza niż populacja zdających „starą maturę”. Niemniej w problematyce unijnej te różnice są mniejsze niż różnica widoczna po porównaniu rezultatów obu formuł matur. Przedstawiona analiza ukazała, że może mieć to związek z kwestią budowy arkusza – z faktem, że budowa arkuszy „starej matury” sprzyjała umieszczeniu w nich zadań, do których rozwiązania nie była konieczna wiedza przedmiotowa. Zatem problem znaczącej różnicy w wynikach obu typów matur to także problem konstrukcji arkusza. Tę kwestię, także w komparatyście z innymi przedmiotami, należy wziąć pod uwagę przy pracach nad koncepcją matury według nowej podstawy programowej – matury, która będzie zdawana od 2023 roku.

Piotr Załęski – doktor habilitowany, politolog i etnolog, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Były nauczyciel wiedzy o społeczeństwie, koordynator kształcenia pedagogicznego na macierzystym wydziale i koordynator zespołu ekspertów MEN do prac nad tworzeniem ostatniej podstawy programowej z WOS-u. Koordynator egzaminu maturalnego z WOS-u w CKE. Odznaczony Medalem Komisji Edukacji Narodowej „za szczególne zasługi dla oświaty i wychowania”.

²³ Za przykład może posłużyć nauczyciel WOS-u z najlepszego liceum w jednym z powiatów okołotwarzawskich. Od młodzieży uczącej się przedmiotu w zakresie rozszerzonym nie wymagał posiadania podręcznika (sam bowiem z niego czytał podczas zajęć), a jego – obserwowane przez praktykantów – próby opowiedzenia młodzieży czegoś o Unii Europejskiej na bazie wiedzy własnej kończyły się popełnianiem wielu błędów merytorycznych, włącznie z myleniem instytucji samej Unii, traktowaniem jako jej instytucji innych organizacji międzynarodowych lub instytucji tych organizacji. Na marginesie: rzeczony nauczyciel omawiał z młodzieżą (która mogła zdawać „nową maturę”) jedną maturę z WOS-u (pierwszą, z 2005 roku), mimo że od tamtego czasu odbyło się ich kilkanaście, a omawiana matura była konstruowana według standardów wymagań nieaktualnych nawet dla pierwszej z matur analizowanych w tym artykule.

Z przywoływanej już polskiej odstony badań międzynarodowych pod egidą IEA, przeprowadzonych w 2009 roku (przy czym projekt realizowano wyłącznie na 14-latkach, uczniach II klas gimnazjów, a także – na ich nauczycielach), można wyciągnąć nieco inny wniosek. Problematyka Unii Europejskiej znalazła się w środku tematów, w których nauczyciele czuli się bardzo pewnie – wskazało tak 45% z nich. Dla porównania: 83% czuło się bardzo pewnie w „prawach i obowiązkach obywatelskich” (najwyższy wynik), a 26% – w „prawach i obowiązkach pracowniczych” (sic!; wynik najniższy). (zob. Witkomirska 2013, s. 184).

Piotr Załęski – habilitated doctor, political scientist and ethnologist, associate professor at the Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw. Previously worked as a teacher of civic education, pedagogical education coordinator at the home faculty, and the coordinator of the expert team of the Ministry of National Education for work on creating the last core curriculum of civic education. A coordinator of the matriculation exam in civic education at the Central Examination Commission. He was awarded with the Medal of the National Education Commission "For special services for the education and upbringing".

➔ Bibliografia

- DOLATA Roman et al. (2004), *Młodzi obywatele. Wyniki międzynarodowych badań młodzieży*, Warszawa.
- FREIER-PNIOK Barbara (2018), *Diagnostowanie i interpretacja umiejętności maturzystów jako element wspierania nauczyciela w pracy (na podstawie wyników egzaminu maturalnego z WOS-u w latach 2015-2017)*, w: Bolesław Niemierko, Maria K. Szmigiel (red.), *Wspomaganie rozwoju kompetencji diagnostycznych nauczycieli*, Kraków.
- INFORMATOR O EGZAMINIE MATURALNYM OD 2008 roku: wiedza o społeczeństwie (WWW), https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informatory/2008/wos_a.pdf (8.01.2020).
- INFORMATOR O EGZAMINIE MATURALNYM Z WIEDZY o społeczeństwie od roku szkolnego 2014/2015 (WWW), https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informatory/2015/Wiedza_o_spo%C5%82ecze%C5%84stwie.pdf (8.01.2020).
- KIERZNIOWSKI Łukasz (2016), *Egzamin maturalny w Polsce. Analiza prawna*, Białystok.
- NIEMIERKO Bolesław (2009), *Diagnostyka edukacyjna. Podręcznik akademicki*, Warszawa.
- NOJEK Aleksandra (2011), *Wiedza o Europie i tożsamość europejska a edukacja ponadgimnazjalna*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne”, nr 4 (29).
- PODSTAWA PROGRAMOWA (WWW) z komentarzami. Tom 4: Edukacja historyczna i obywatelska w szkole podstawowej, gimnazjum i liceum, http://www.bc.ore.edu.pl/dlibra/docmetadata?id=228&from=&dirids=1&ver_id=&lp=1&QI=9B0B371C4C78FFDD602826A72D6905E6-5 (8.01.2020).
- ROZPORZĄDZENIE (2001/1020) Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 2001 r. w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, Dz.U. 2001, nr 92, poz. 1020.
- ROZPORZĄDZENIE (2003/846) Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 kwietnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, Dz.U. 2003, nr 90, poz. 846.
- ROZPORZĄDZENIE (2007/102) Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, Dz.U. 2007, nr 157, poz. 1102.
- ROZPORZĄDZENIE (2012/977) Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz.U. 2012, poz. 977.
- WIŁKOMIRSKA Anna (2013), *Wiedzieć i rozumieć, aby być obywatelem. Studium empiryczne*, Warszawa.

- WOŹNICA Anita (2010), *Wiedza o społeczeństwie*, w: *Osiągnięcia maturzystów w 2010 roku. Sprawozdanie z egzaminu maturalnego w 2010 roku*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2010/raport_matura_2010.pdf (8.01.2020).
- ZAŁĘSKI Piotr (2011), *Wiedza o społeczeństwie*, w: *Osiągnięcia maturzystów w 2011 roku. Sprawozdanie z egzaminu maturalnego w 2011 roku*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2011/raport_2011.pdf (8.01.2020).
- ZAŁĘSKI Piotr (2012), *Wiedza o społeczeństwie*, w: *Osiągnięcia maturzystów w 2012 roku. Sprawozdanie z egzaminu maturalnego w 2012 roku*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2012/2012_Matura.pdf (8.01.2020).
- ZAŁĘSKI Piotr (2013), *Wiedza o społeczeństwie*, w: *Osiągnięcia maturzystów w 2013 roku. Sprawozdanie z egzaminu maturalnego w 2013 roku*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2013/2013_Matura.pdf (8.01.2020).
- ZAŁĘSKI Piotr (2016), *O medialnych wypowiedziach politologów*, „Spółeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne”, nr 2 (47).
- ZAŁĘSKI Piotr, CHYBOWSKI Włodzimierz (2017), *Sprawozdanie z egzaminu maturalnego 2017. Wiedza o społeczeństwie*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2017/sprawozdanie/Sprawozdanie%202017%20-%20Wos.pdf (8.01.2020).
- ZAŁĘSKI Piotr, DOLIWA Stanisław A. (2019), *Sprawozdanie z egzaminu maturalnego 2019. Wiedza o społeczeństwie*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2019/sprawozdanie/Sprawozdanie%202019%20-%20Wiedza%20o%20spoleczenstwie.pdf (8.01.2020).
- ZAŁĘSKI Piotr, FREIER-PNIOK Barbara (2014), *Sprawozdanie z egzaminu maturalnego 2014. Wiedza o społeczeństwie*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2014/sprawozdanie/Wos.pdf (8.01.2020).
- ZAŁĘSKI Piotr, KUBALA Magdalena (2016), *Sprawozdanie z egzaminu maturalnego 2016. Wiedza o społeczeństwie*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2016/sprawozdanie/Sprawozdanie_wos_2016.pdf (8.01.2020).
- ZAŁĘSKI Piotr, MŁYNARCZYK Maciej (2015), *Sprawozdanie z egzaminu maturalnego 2015. Wiedza o społeczeństwie*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2015/sprawozdanie/Sprawozdanie_wos_2015.pdf (8.01.2020).
- ZAŁĘSKI Piotr, MŁYNARCZYK Maciej (2018), *Sprawozdanie z egzaminu maturalnego 2018. Wiedza o społeczeństwie*, https://cke.gov.pl/images/_EGZAMIN_MATURALNY_OD_2015/Informacje_o_wynikach/2018/sprawozdanie/Sprawozdanie%202018%20-%20Wiedza%20o%20spoleczenstwie.pdf (8.01.2020).

Nauki o bezpieczeństwie a sfera dydaktyki

Mariusz Zieliński, *Akademia Marynarki Wojennej (Polska)*

E-mail: dziekanziolo@wp.pl

ORCID ID: 0000-0003-2117-8505

Streszczenie

Kształcenie kadr podejmujących działalność zawodową i naukową, a przez to spełniających niejako zapotrzebowanie odpowiedniego resortu czy segmentu gospodarki narodowej dokonuje się na bazie pracy naukowo-badawczej, jak i kontaktów ze środowiskiem, w którym przyszli absolwenci mają działać. Praca naukowo-badawcza ma podstawowe znaczenie, bowiem bez jasnego sprecyzowania obszaru badań i jego umiejscowienia w naukach, wykształcenia języka i bazy pojęciowej danej dziedziny, rozwinięcia metodologii prowadzenia prac badawczych, wykształcenia prowadzących badania kadr, czy wreszcie wypracowania paradygmatu danej dyscypliny trudno mówić o rozwoju. Nie inaczej jest z naukami o bezpieczeństwie. W swojej obecnej postaci funkcjonują one w Polsce od roku 2011, będąc do niedawna wraz z naukami o obronności, które „wchłonęły” (Rozporządzenie 2018/1818) kontynuacją dorobku nauk wojskowych. W kontekście tego krótkiego czasu i ciągłych zakusów związanych z pomijaniem ich dorobku fundamentalnego znaczenia nabiera prowadzona w uczelniach praca dydaktyczna na kierunkach studiów związanych z obszarem bezpieczeństwa. Próżno ich szukać w najnowszych propozycjach restrukturyzacji nauk, jak choćby w propozycjach nowej orientacji nauk autorstwa Organizacji ds. Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD), tj. w wykazie dziedzin nauk i technik według klasyfikacji OECD (Wykaz dziedzin... WWW). W tym kontekście grono zajmujące się naukami o bezpieczeństwie musi sprostać przedstawianym w niniejszym artykule wyzwaniom związanym z kontynuacją działalności edukacyjnej w sferze bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, nauki o bezpieczeństwie, kształcenie, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe

Security sciences and the sphere of didactics

Abstract

The education of staff and scientists needed by several spheres of the national economy or state departments is based on research work and cooperation with professional environment of future graduates. Therefore the research work has basic importance, because there cannot be spoken about development without: specified conceptual scientific base, as well as position

in science, determined area of research work, specific scientific language, methodology of research attempts, well prepared crew and clarified paradigm. These is also the case of security sciences, which are functioning (together with defense sciences) in Poland since 2011. Both are continuing the output of former military sciences. But such state of affairs is not stable, so the higher education in the area of security is nowadays very important. Moreover scholar community should face the challenges related to continuing education in the field of security analysed in this article.

Keywords: security, security sciences, challenges to security sciences and education

Rok 2017 przyniósł pierwszy kongres Polskiego Towarzystwa Nauk o Bezpieczeństwie. Celem odbywającej się równoległe konferencji naukowej było dokonanie swobodnego bilansu dotychczasowego dorobku nauk o bezpieczeństwie, między innymi w sferze edukacyjnej. Od zarania dziejów w nowoczesnych organizacjach społecznych działają uczelnie. Spełniają one ważną funkcję, bowiem kształcąc studentów przygotowują ich do podejmowania działalności zawodowej i naukowej. Z jednej strony, są to uczelnie publiczne, tj. uczelnie utworzone przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej (Ustawa 2005/1365: art. 2.1), a z drugiej – uczelnie niepubliczne. Te ostatnie wypełniają nisze, które tworzą się na skutek rozwoju cywilizacyjnego. Jedne i drugie działają w ramach tworzonego w tym względzie prawa. Na chwilę obecną (stan na 14 października 2017 roku) spośród istniejących w Polsce 470 uczelni wyższych 132 to uczelnie publiczne, a 338 to uczelnie niepubliczne.

Każda uczelnia wyższa, niezależnie od profilu czy specjalizacji, działa w określonym środowisku i przygotowuje kadry oraz prowadzi pracę naukowo-badawczą niejako na zapotrzebowanie odpowiedniego resortu/segmentu gospodarki narodowej. Uczelnie wyższe dbają o jakość świadczonych usług, starając się, by klienci otrzymywali produkt odpowiadający ich specyficznym potrzebom. Ze względu na zdecydowanie dłuższy okres funkcjonowania, zgromadzony potencjał naukowy oraz wzajemne powiązania, jak i powiązania z gospodarką i administracją, uczelnie publiczne pozostają wiodącymi. Szansą dla uczelni niepublicznych pozostaje¹ jakość kształcenia i przede wszystkim dostosowanie oferty do rzeczywistych potrzeb: z jednej strony studentów, a z drugiej – pracodawców. Mimo tych zabiegów wiadomo, że część szkół nie przetrwa demograficznego szoku. Będą musiały zniknąć z rynku. Na razie nie da się powiedzieć, które zostaną zamknięte, ale mniej szans mają te, które zajmowały się głównie „produkcją absolwentów”, nie zważając na budowanie stosownego zaplecza naukowego i materialnego. Weryfikacji tego rodzaju postaw dokonuje przede wszystkim rynek edukacyjny, natomiast wspieraniem w działalności, w tym też wskazaniem na tego rodzaju zjawiska (a czasem napiętnowaniem) zajmuje się organ akredytacyjny kierunków studiów, tj. Polska Komisja Akredytacyjna (PKA).

Niniejszy artykuł przedstawia wyniki badań, prowadzonych dla ustalenia związanych

¹ w sytuacji, gdy wszystkie uczelnie z roku na rok coraz silniej odczuwają spadek liczby zainteresowanych studiami, bo rozpoczynają je coraz mniej liczne roczniki demograficznego niżu.

z pracą dydaktyczną, wyzwani dla nauk o bezpieczeństwie w kontekście współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa i przede wszystkim tożsamości pragmatycznej nauk o bezpieczeństwie, jak i uogólnień dotyczących związanych z nimi kierunków studiów. Niniejsze rozważania koncentrują się na: bilansie dotychczasowego dorobku nauk o bezpieczeństwie w sferze edukacyjnej z punktu widzenia PKA, określeniu tożsamości pragmatycznej nauk o bezpieczeństwie w aspekcie szerzenia rozwoju kompetencji z obszaru bezpieczeństwa wśród obywateli oraz rozwijania umiejętności z dziedziny bezpieczeństwa w społeczeństwie. W tym kontekście grono zajmujące się naukami o bezpieczeństwie musi sprostać przedstawianym poniżej (a wynikającym z dotychczasowego dorobku) wyzwaniom związanym z kontynuacją działalności edukacyjnej w sferze bezpieczeństwa. Zastosowany w poniższych rozważaniach aparat naukowy jest stosunkowo prosty i sprowadza się do zastosowania metody obserwacji uczestniczącej, która wynika z dziesięcioletnich doświadczeń autora w pracy dla wskazanej powyżej instytucji.

Wykładowcy „ery bezpieczeństwa” w kontekście działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej – bilans dotychczasowego dorobku nauk o bezpieczeństwie w sferze edukacyjnej

Z dniem 1 stycznia 2002 roku rozpoczęła w Polsce działalność Państwowa Komisja Akredytacyjna jako gremium eksperckie diagnozujące stan szkolnictwa wyższego i prowadzące systematyczną pracę na rzecz poprawy jakości kształcenia. Rok 2012 przyniósł zmianę nazwy na Polska Komisja Akredytacyjna (Zarządzenie 2/2012). W międzyczasie, na podstawie Zarządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 grudnia 2015 r., funkcjonuje kolejny już (piąty) skład PKA, którego kadencja kończy się z dniem 31 grudnia 2019 roku. Grono to liczy blisko stu członków oraz kilkudziesięciu ekspertów zewnętrznych. Członkowie i eksperci Polskiej Komisji Akredytacyjnej muszą reprezentować wszystkie obszary kształcenia, które funkcjonują na polskich uczelniach. Sprawami konkretnych dyscyplin zajmują się zespoły złożone z przedstawicieli wybranych dziedzin. Nauki o bezpieczeństwie „funkcjonują” w ramach „Zespołu nauk społecznych i prawnych”. Do roku 2011 był to tzw. Zespół Kierunków Studiów Wojskowych, który powstał w 2007 roku. Liczył on wówczas 5 osób. Przewodniczył mu prof. dr hab. inż. Bogusław Smulski, a w jego skład wchodził doktorzy habilitowani: Marek Lisiecki, Włodzimierz Mieszalski, Stanisław Sirko oraz dr inż. Andrzej Urban. Zespół uzupełniali eksperci zewnętrzni w liczbie 15. W kolejnej kadencji w skład Zespołu weszli prof. dr hab. Czesław Flanek (jako przewodniczący) oraz członkowie – doktorzy habilitowani: Włodzimierz Mieszalski, Janusz Karpowicz, Stanisław Sirko oraz dr inż. Andrzej Urban i eksperci (16, w tym autor niniejszego opracowania). Jako instytucja, Polska Komisja Akredytacyjna formułuje opinie w następujących sprawach:

- utworzenia uczelni oraz przyznania jej podstawowej jednostce organizacyjnej uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i poziomie kształcenia,
- przywrócenia podstawowej jednostce organizacyjnej zawieszonych uprawnień

- do prowadzenia studiów na danym kierunku i poziomie kształcenia,
- utworzenia przez uczelnie zagraniczną na terenie Polski uczelni lub filii,
- jakości kształcenia prowadzonego w podstawowej jednostce organizacyjnej ubiegającej się o uprawnienia do nadawania stopni doktora i doktora habilitowanego,
- projektów aktów prawnych dotyczących szkolnictwa wyższego oraz nauki.

Rozpoczynając piątą kadencję działalności, PKA dysponowała dorobkiem dokonanych w latach 2002–2015 ponad sześciu tysięcy ocen jakości kształcenia, których dokonywano na prowadzonych przez podstawowe jednostki organizacyjne kierunkach kształcenia. 170 (3%) z nich uwieńczone zostało oceną wyróżniającą. Zdecydowana większość – tj. 4775 (76%) – zakończyła się osiągnięciem przez wizytowane podstawowe jednostki organizacyjne oceny pozytywnej. Ocenę warunkową uzyskało 629 jednostek uczelnianych, co stanowiło 10% ogólnej liczby kontrolowanych jednostek. 192 wizytowanym jednostkom wystawiono oceny negatywne. W 476 przypadkach odstąpiono² od oceny (Mirowska-Łoskot 05.05.2016: s. B9).

W roku 2006 ówczesna Rada Główna Szkolnictwa Wyższego zweryfikowała listę kierunków studiów realizowanych przez uczelnie polskie, zatwierdzając zarazem standardy ich realizacji, na straży których stała ówczesna Państwowa Komisja Akredytacyjna (obecnie Polska Komisja Akredytacyjna). W kolejnym roku usankcjonował to Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w stosownym rozporządzeniu. Wówczas to obok kierunków realizowanych tradycyjnie przez uczelnie pojawiły się dwa nowe – *bezpieczeństwo narodowe* i *bezpieczeństwo wewnętrzne* (Rozporządzenie 2007/1166: ust 10 i 11). Awizowano je dla tzw. uczelni mundurowych, mając na uwadze głównie uczelnie resortu spraw wewnętrznych oraz resortu obrony narodowej. Były to uczelnie wojskowe (Akademia Obrony Narodowej – AON³ i Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie, Akademia Marynarki Wojennej – AMW w Gdyni, Wyższa Szkoła Oficerska Sił powietrznych w Dęblinie i Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu) oraz uczelnie służb państwowych (Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie oraz Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie). Równolegle w ramach Zespołów Kierunków Studiów Państwowej Komisji Akredytacyjnej (PKA) powołano tzw. Zespół Kierunków Studiów Wojskowych PKA. W obszarze jego zainteresowań znajdowały się wymienione powyżej kierunki studiów (tj. *bezpieczeństwo narodowe* oraz *bezpieczeństwo wewnętrzne*), jak i kierunki *inżynieria bezpieczeństwa* oraz *logistyka*. W semestrze letnim roku akademickiego 2007/2008 Zespół podjął działalność akredytacyjną na ww. kierunkach studiów. Dotyczyło to wówczas dziewięciu uczelni (3 wojskowych, 1 policyjnej, 1 straży pożarnej, 2 uniwersytetów, 1 politechniki i 1 uczelni akademickiej (Załącznik 4/2007). Pięć z nich prowadziło studia pierwszego i drugiego stopnia, a cztery – pierwszego stopnia. Rezultaty jego działalności przedstawiono w poniższej tabeli.

² Odstąpienie od oceny następuje zazwyczaj w sytuacji wygaszania kierunku z inicjatywy uczelni.

³ tj. dzisiejsza Akademia Sztuki Wojennej

Tabela 1. Akredytacje programowe w latach 2002-2015 w zakresie nauk wojskowych (nauk o bezpieczeństwie).

Kierunek studiów	Kadencje PKA							
	2002-2003	2004-2007	2008-2011			2012-2015		
			Ocena		Odstąpienie od oceny	Ocena		Odstąpienie od oceny
			pozytywna	negatywna		pozytywna	negatywna	
Bezpieczeństwo wewnętrzne	-	-	2	-	-	5	-	1
Bezpieczeństwo narodowe	-	-	-	-	-	-	-	-
Inżynieria bezpieczeństwa	-	-	2	-	1	2	-	-
Logistyka	-	-	1	-	-	2	1	1

Źródło: opracowanie własne, częściowo na podstawie: Wojciechowska 2016: s. 144, 149.

W pierwszych latach działalności (lata 2008–2011) zespół dokonał 5 akredytacji, a w jednym przypadku odstąpił od wizytowania kierunku *inżynieria bezpieczeństwa*. W latach tych dokonywano akredytacji kierunków technicznych prowadzonych tylko na uczelniach wojskowych⁴, takich jak *mechanika i budowa maszyn, czy nawigacja*. Obydwa wspomniane kierunki były i są jednocześnie dodatkowo akredytowane przez ministerstwo kierujące sprawami transportu oraz przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (ang. *European Maritime Safety Agency*). Ze względu na nieokreślony status nauk wojskowych nie podejmowano akredytacji prowadzonych początkowo w tym zakresie przez uczelnie wojskowe kierunków studiów takich jak *zarządzanie i dowodzenie* (prowadzone w AON i w AMW). Trzeba także nadmienić, że droga do zdobycia uprawnień do prowadzenia tego ostatniego kierunku była zagmatwana (uzyskiwano ją różnymi drogami u Ministra Obrony Narodowej) i nie prowadziła przez PKA. W sumie w latach 2012–2015 PKA dokonała 9 akredytacji programowych w zakresie tzw. „kierunków wojskowych/mundurowych” (tj. ok. 2 rocznie), z tego 11,1% zakończyło się uzyskaniem przez wizytowaną uczelnię oceny negatywnej. W ostatnim zamkniętym roku działalności PKA (to jest w roku 2016) planowano (patrz tabelę 2) 7 akredytacji programowych w zakresie nauk o bezpieczeństwie. Stanowiło to 14,28% akredytacji przeprowadzonych przez Zespół nauk społecznych w zakresie nauk społecznych i prawnych, gdzie przeprowadził on

⁴ na przykład, w Akademii Marynarki Wojennej

w sumie 49 ocen. W jednym przypadku odstąpiono od akredytacji uczelni prowadzącej kierunek *bezpieczeństwo narodowe*. Z wizytowanych 6 uczelni pięć uzyskało ocenę pozytywną, a jedna ocenę negatywną (16,6%).

W międzyczasie podwoje tzw. „uczelnia mundurowych” zaczęły się również otwierać dla studentów, którzy niekoniecznie chcieli rozpoczynać karierę w resortach kojarzonych z mundurem organizacyjnym, a więc jako kandydaci na żołnierzy zawodowych, policjantów czy strażaków. Szansę na uzyskanie odpowiedniego wykształcenia widzieli tutaj przede wszystkim potencjalni kandydaci do administracji, inspekcji i służb państwowych odpowiedzialnych za administrowanie, jak też bezpieczeństwo wewnętrzne, publiczne oraz zarządzanie kryzysowe.

Tabela 2. Akredytacje programowe w roku 2016 w zakresie nauk o bezpieczeństwie.

Nazwa kierunku studiów	Liczba akredytacji kierunkowych	Liczba odstąpień od oceny	Liczba ocen:	
			pozytywnych	negatywnych
Bezpieczeństwo narodowe	3	1	2	-
Bezpieczeństwo wewnętrzne	4	-	3	1

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Wojciechowska 2017: s. 91.

Należy przy tym pamiętać, że szeroko pojęty sektor bezpieczeństwa obejmuje oprócz służb ochrony państwa (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Wywiad Skarbowy, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego) i służb porządku publicznego (Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna oraz straże i inspekcje) bardzo szeroki i liczny sektor prywatny bezpieczeństwa w postaci ochrony osób i mienia, usług detektywistycznych oraz ochrony imprez masowych. Rynek firm zajmujących się działalnością gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia w rozumieniu Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Ustawa 1997/114) specjaliści oceniają na 200 do 300 tysięcy pracowników. Prawie 106 tysięcy z nich posiada uprawnienia zgodnie z ustaleniami Ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Ustawa 2013/829: tom 1) kwalifikowanego pracownika ochrony lub kwalifikowanego pracownika zabezpieczenia technicznego, które jednak nie są równoznaczne z dyplomem ukończenia studiów wyższych. Powoduje to, że większym zainteresowaniem cieszyły się kierunki ochrony i bezpieczeństwa (*GUS podał...* 26-10-2010).

Zbiegło się to w czasie z dyskusjami i wynikającymi z nich zmianami w zakresie kwalifikowania ówczesnych nauk wojskowych w celu zaznaczenia szerokości palety ich zagadnień, co znalazło ujście w zmianie nazewnictwa oraz zakwalifikowaniu ich przez Centralną Komisję do spraw Stopni i Tytułów początkowo jako dziedziny nauk

humanistycznych (do 30 września 2011 roku), a obecnie nauk społecznych. W obszarze i dziedzinie nauk społecznych wyróżniano do roku 2016 dyscypliny naukowe: m.in. nauki o bezpieczeństwie oraz nauki o obronności (Rozporządzenie 2011/1065). Wszystko to spowodowało wzrost zainteresowania uczelni cywilnych prowadzeniem tych kierunków studiów. Prawdziwe obłężenie wnioskami o udzielenie zgody na otwarcie studiów na ww. kierunkach (patrz tabelę 3) przeżywała w kolejnych latach funkcjonowania Państwowa Komisja Akredytacyjna i przeżywa obecnie Polska Komisja Akredytacyjna. Podjęta w pierwszym roku działalność koncentrowała się przede wszystkim na rozpatrywaniu wniosków uczelni ubiegających się o nadanie uprawnień do prowadzenia kształcenia na poszczególnych kierunkach studiów. W okresie pierwszego roku funkcjonowania zespołu (9 miesięcy) nie odnotowano przypadku wniosku o nadanie uprawnień do prowadzenia kształcenia w nowo tworzonych uczelniach. Już w pierwszym roku funkcjonowania Zespołu Studiów Wojskowej Państwowej Komisji Akredytacyjnej zaopiniowano 21 wniosków składanych w przeważającej liczbie przez uczelnie niepubliczne (Sprawozdanie 2007). 14 z nich dotyczyło kierunku *bezpieczeństwo narodowe*, a 6 – kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* i jeden – *inżynieria bezpieczeństwa*. W jednym przypadku uczelnia ubiegała się o uprawnienia do prowadzenia kształcenia na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia, wszystkie pozostałe przypadki dotyczyły nadania uprawnień do prowadzenia kształcenia na poziomie studiów pierwszego stopnia. Rygorystyczne przestrzeganie przez PKA wymogów jakie powinny spełniać uczelnie sprawiło, że wiele wniosków zostaje zweryfikowanych negatywnie. We wspomnianym powyżej roku 2007 wydano 9 opinii pozytywnych i 12 negatywnych. Siedem opinii negatywnych dotyczyło kierunku *bezpieczeństwo narodowe*, cztery – kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* i jeden – kierunku *inżynieria bezpieczeństwa*. Spośród dwunastu negatywnie rozpatrzonych wniosków cztery uczelnie złożyły odwołania od negatywnej opinii Prezydium PKA. Podstawową przyczyną podejmowanych przez Zespół decyzji negatywnych było, wskazywane przez recenzentów, niespełnienie wymogów dotyczących minimum kadrowego, a w tym próby zaliczenia do tej grupy byłych lub aktualnie czynnych żołnierzy zawodowych, posiadających stopień naukowy doktora, jednak bez udokumentowanego dorobku naukowego. Podobna uwaga dotyczyła byłych wysokiego szczebla przedstawicieli administracji państwowej. Już wtedy sugerowano podjęcie niezbędnych starań (dla ułatwienia prac Zespołu) mających na celu utworzenie bazy, zawierającej dane o nauczycielach akademickich, szczególnie z obszaru nauk wojskowych, zaliczanych do minimum kadrowego w poszczególnych uczelniach. Pokłosiem ówczesnych sugestii jest funkcjonujący współcześnie system *Polon*. W ww. sprawozdaniu rocznym Zespołu pojawiła się również uwaga następującej treści: „stabo zdefiniowane nauki wojskowe utrudniają w wielu przypadkach prawidłową ocenę dorobku naukowego osób wskazywanych przez uczelnie w ramach minimum kadrowego”. Nie mniej jednak duża liczba składanych przez uczelnie wniosków sprawiła, że w grudniu 2011 roku w naszym kraju 45 uczelni realizowało studia na kierunku *bezpieczeństwo narodowe*, a 30 – na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*.

Tabela 3. Opiniowane przez PKA wnioski o udzielenie akredytacji w latach 2002-2015 w zakresie nauk wojskowych (nauk o bezpieczeństwie) dla nowo tworzonych uczelni oraz na studiach pierwszego i drugiego stopnia.

Poziom studiów	Nazwa kierunku studiów	Profil studiów	Liczba ocenianych wniosków	Liczba ocenionych wniosków	
				pozytywnie	negatywnie
Nowo tworzone uczelnie	Bezpieczeństwo narodowe	Praktyczny	1	-	1
Studia pierwszego stopnia	Bezpieczeństwo narodowe	Praktyczny	7	7	-
		Ogólnoakademicki	7	6	1
	Bezpieczeństwo wewnętrzne	Praktyczny	15	10	5
		Ogólnoakademicki	11	7	4
	Bezpieczeństwo państwa	Ogólnoakademicki	1	1	-
Studia drugiego stopnia	Bezpieczeństwo narodowe	Praktyczny	3	2	1
		Ogólnoakademicki	4	2	2
	Bezpieczeństwo wewnętrzne	Praktyczny	4	2	2
		Ogólnoakademicki	4	3	1
	Inżynieria bezpieczeństwa	Praktyczny	2	1	1
	Logistyka	Praktyczny	5	5	-
Ogólnoakademicki		2	2	-	

Źródło: opracowanie własne, częściowo na podstawie: Wojciechowska 2016: s. 144, 149.

Bardzo popularne stało się otwieranie wydziałów zamiejscowych co obrazuje tabela 4. W latach 2012–2015 w PKA przeprowadzono procedurę ocen 85 wniosków o nadanie uprawnień do prowadzenia kształcenia na kierunkach studiów z zakresu nauk o bezpieczeństwie. Oznacza to, że rocznie oceniano 21 wniosków. 27,06% z nich zostało zaopiniowanych negatywnie. W samym tylko 2016 roku ocena wniosków o nadanie uprawnień do prowadzenia kształcenia w zakresie nauk o bezpieczeństwie (patrz tabelę 5) dotyczyła 16 wniosków. Było to 23,88% wszystkich wniosków, które rozpatrywano w ramach prac Zespołu nauk społecznych w zakresie nauk społecznych i prawnych. W sumie zespół rozpatrzył w owym roku 67 wniosków.

Tabela 4. Ocena wniosków w latach 2012-2015 o nadanie uprawnień do prowadzenia kształcenia w ramach kierunków związanych z naukami o bezpieczeństwie w nowo tworzonych wydziałach zamiejscowych.

Poziom studiów	Nazwa kierunku studiów	Profil studiów	Liczba ocenianych wniosków	Liczba ocenionych wniosków	
				pozytywnie	negatywnie
Nowo tworzone wydziały zamiejscowe	Bezpieczeństwo narodowe	Praktyczny	8	4	4
	Bezpieczeństwo wewnętrzne	Praktyczny	6	5	1
		Ogólnoakademicki	2	2	-
	Bezpieczeństwo wewnętrzne i administracja	Praktyczny	1	1	-
	Logistyka	Praktyczny	2	2	-

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Wojciechowska 2016: s. 170.

Tabela 5. Ocena wniosków w roku 2016 o nadanie uprawnień do prowadzenia kształcenia w ramach kierunków związanych z naukami o bezpieczeństwie na studiach pierwszego i drugiego stopnia.

Poziom studiów	Nazwa kierunku studiów	Profil studiów	Liczba ocenianych wniosków	Liczba ocenionych wniosków	
				pozytywnie	negatywnie
Studia pierwszego stopnia	Bezpieczeństwo narodowe	Praktyczny	1	1	-
	Bezpieczeństwo wewnętrzne	Praktyczny	4	3	1
	Bezpieczeństwo międzynarodowe	Ogólnoakademicki	1	1	-
	Dowodzenie	Praktyczny	1	1	-
	Kryminologia	Praktyczny	1	1	-
	Kryminologia stosowana	Praktyczny	1	1	-

Studia drugiego stopnia	Bezpieczeństwo narodowe	Praktyczny	2	2	-
	Bezpieczeństwo wewnętrzne	Ogólnoakademicki	2	1	1
		Praktyczny	5	4	1
	Obronność państwa	Praktyczny	1	1	-

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: (Wojciechowska 2017: s. 96-97).

W roku 2016 PKA dokonała ocen 25 wniosków o nadanie uprawnień do prowadzenia kształcenia na kierunkach związanych z naukami o bezpieczeństwie. Z tego 12% wniosków uzyskało ocenę negatywną

Tabela 6. Ocena wniosków w roku 2016 o nadanie istniejącemu lub nowo tworzonemu wydziałowi zamiejscowemu (filii) uprawnień do prowadzenia kształcenia w ramach kierunków związanych z naukami o bezpieczeństwie.

Poziom studiów	Nazwa kierunku studiów	Profil studiów	Liczba ocenianych wniosków	Liczba ocenionych wniosków	
				pozytywne	negatywnie
Wnioski o przyznanie istniejącemu lub nowo tworzonemu wydziałowi zamiejscowemu/filii uprawnień do prowadzenia kształcenia	Administracja publiczna	Praktyczny	1	1	-
	Bezpieczeństwo publiczne	Praktyczny	2	2	-
	Bezpieczeństwo narodowe	Praktyczny	1	1	-
	Bezpieczeństwo wewnętrzne	Praktyczny	2	2	-
	Kryminologia	Praktyczny	1	1	-

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Wojciechowska 2017: s. 97.

Tożsamość pragmatyczna nauk o bezpieczeństwie w aspekcie szerzenia rozwoju kompetencji ogólnych z obszaru bezpieczeństwa wśród obywateli oraz rozwijania szczególnych umiejętności z dziedziny bezpieczeństwa w społeczeństwie

Z kwerendy procedowanych przez PKA przypadków wynika, iż inicjatywy i idee uruchamiania kierunków studiów (i stosownych specjalności) *bezpieczeństwo wewnętrzne*, *bezpieczeństwo narodowe* lub pokrewnych rodzą się głównie na gruncie identyfikacji lokalnych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Tak było, na przykład, w przypadku jednej ze szkół wyższych z południa kraju, która odpowiadając na zapotrzebowanie miejscowego rynku pracy uruchomiła na kierunku *bezpieczeństwo narodowe* studia drugiego stopnia w specjalności *zarządzanie bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego*. Rezultatem prowadzonych przez uczelnie własnych prac studyjno-badawczych oraz analiz wyników studiów innych ośrodków, a także efektem studiów i kontroli prowadzonych w obszarze m.in. bezpieczeństwa wewnętrznego przez instytucje administracji publicznej i wreszcie obywatelskiej autopsji, jest stwierdzenie ważnego społecznie i pilnego problemu niedoboru wyspecjalizowanych, wykształconych nowoczesnie i adekwatnie do współczesnych i przyszłych potrzeb (państwa, społeczności regionalnych i lokalnych), kadr fachowców (różnych specjalności) w dziedzinie bezpieczeństwa.

Bolesne doświadczenia z Nowego Yorku (atak na Światowe Centrum Handlu), Madrytu, Londynu, St. Petersburga czy Tokio (ataki na środki komunikacji), jak również z Biastanu (atak na szkołę) czy Moskwy (atak na teatr) sprawiają, że trzeba sobie przy tym zdawać sprawę (na podstawie zgodnych przewidywań, prognoz bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, regionalnym i lokalnym), że ranga społeczna nadawana kwestiom bezpieczeństwa (ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego) będzie rosła w średnio i długookresowej perspektywie czasu. Potwierdza to również niemal dwukrotna liczba uczelni prowadzących kierunek studiów *bezpieczeństwo wewnętrzne*, w porównaniu do uczelni prowadzących kierunek *bezpieczeństwo narodowe*. Ocena taka wynika, między innymi, z prognoz rosnącego tempa przeobrażeń cywilizacyjnych i naturalnych, dynamicznie wzrastającej turbulencyjnej zmienności środowiska bezpieczeństwa – kształtowaniu się nowego ładu świata, jak również okresowi przejściowemu przemian politycznych, ekonomicznych oraz społeczno-ustrojowych. Bezpośrednim następstwem powyższego jest powstawanie całego spectrum nowych zagrożeń o różnym charakterze, źródłach, formach i skali, godzących w dużej mierze w wewnętrzny ład, spokój, porządek państw oraz w poczucie bezpieczeństwa obywateli i społeczności. Innego wymiaru i charakteru nabierają też zagrożenia już znane, które dynamizują się, odradzają i przybierają nowe formy. Szczególnego znaczenia nabiera współzależność bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Rezultatem tych procesów i zjawisk jest rosnąca niewystarczalność, nieefektywność i nieadekwatność rozwiązań w sferze bezpieczeństwa do rodzących się nowych potrzeb społecznych i nowych warunków ich zaspakajania. Konieczne stają się więc zarówno radykalne przeobrażenia w aktualnych rozwiązaniach, jak i poszukiwanie i wdrażanie nowych rozwiązań, zarówno ogólnosys-

temowych jak i sektorowych, kierunkowych i funkcjonalnych. Warunkiem koniecznym do tego jest wykształcenie możliwie najlepszych kadr zarządzających, administrujących oraz realizujących różne funkcje w złożonym systemie bezpieczeństwa narodowego. Generuje to zapotrzebowanie na znaczną liczbę fachowców w dziedzinie bezpieczeństwa, właściwie przygotowanych do jego zapewnienia na różnych poziomach organizacji państwa, w różnych dziedzinach, wymiarach, służbach i organizacjach.

Przyjmowane priorytety, przesłanki, założenia oraz ustalane zasady kształcenia w ramach kierunków *bezpieczeństwo wewnętrzne*, *bezpieczeństwo narodowe*, *bezpieczeństwo państwa*, czy pokrewnych najlepiej prześledzić na konkretnym przykładzie ewolucyjnej drogi do prowadzenia kierunku studiów związanego ze sferą bezpieczeństwa. Z wykazu uczelni niepublicznych MNIŚW – stan na 12 maja 2012 roku (*Szkoły wyższe...* 2013) wynikało, że funkcjonowało wówczas 338 uczelni niepublicznych. Oznaczało to, że kierunek *bezpieczeństwo wewnętrzne* uruchomiono w owym czasie niemalże w co dziesiątej uczelni niepublicznej. W 2012 roku wśród 31 krajowych uczelni niepublicznych prowadzących kierunek *bezpieczeństwo wewnętrzne* znalazła się również jedna (prowadząca w rankingach) z uczelni z północy kraju. Dostrzeżono i doceniono w niej potrzebę uruchomienia tego kierunku relatywnie wcześnie. Już w 2003 roku w ramach kierunku *administracja* realizowano kształcenie w specjalności *bezpieczeństwo i porządek publiczny* na poziomie studiów I stopnia, gdzie prowadzono wykłady w zakresie: „Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w świetle ustawy o Policji i innych służbach”, „Ustrój organów ochrony prawnej”, czy „Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa”. W ww. specjalność poszerzono w 2007 roku o kolejne przedmioty takie jak: „Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa”, „Bezpieczeństwo informacji”, „Zarządzanie kryzysowe w administracji” oraz „Operacje i techniki operacyjne”. Pozyskano dla tego przedsięwzięcia wartościową kadre dydaktyczną i nawiązano owocną współpracę z instytucjami i organizacjami szeroko pojmowanej sfery bezpieczeństwa. Wzbogacono ponadto zbiory biblioteczne i bazy danych. Zyskano też istotne doświadczenia organizacyjne i dydaktyczne. Jednocześnie na tej uczelni prowadzono od 2005 roku systematyczne badania naukowe dotyczące wybranych aspektów bezpieczeństwa zarówno w wymiarze lokalnym, jak i międzynarodowym. Owocem realizowanych prac naukowych były publikacje towarzyszące cyklicznej międzynarodowej konferencji nt. bezpieczeństwa w administracji i biznesie, której czwarta edycja odbyła się w maju 2011 roku. Inicjatywa uruchomienia nowego, odrębnego kierunku studiów – *bezpieczeństwo wewnętrzne* – została przyjęta w owej uczelni z wielkim zadowoleniem, bowiem trafiła na uświadomioną w niej potrzebę społeczną oraz gwarantowała dalsze możliwości jej rozwoju, wzbogacając jednocześnie misję i rozszerzając ofertę edukacyjną. Na uruchomiony w roku akademickim 2009/2010 kierunek studiów I stopnia *bezpieczeństwo wewnętrzne* zostało przyjętych 77 osób. W kolejnym roku było to już 127 studentów, a wyniki rekrutacji na rok akademicki 2012/2013 to 115 studentów na ww. kierunku. Kolejne lata potwierdziły przewidywane duże zainteresowanie studentów tym kierunkiem studiów. Myśląc perspektywicznie o dalszym rozwoju studentów studiów I stopnia na tym kierunku i kierunkach pokrewnych (*administracja*, *zarządzanie*, *bezpieczeństwo narodowe* – z uwzględnieniem różnic programowych), zasadnym okazało się uruchomienie

studiów II stopnia na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*. PKA pozytywnie zaopiniowała złożony przez uczelnię stosowny wniosek. Trzeba jednakże w tym miejscu nadmienić (patrz tabelę 7), że prowadzenie studiów drugiego stopnia przez uczelnie niepubliczne nie jest zjawiskiem powszechnym.

Tabela 7. Ilość kandydatów przyjętych na studia w ramach rekrutacji na studia na rok akademicki 2009/2010.

Rodzaje studiów	Studia I-go stopnia i jednolite magisterskie		Studia II-go stopnia		Razem	
	ogółem	w tym stacjonarne	ogółem	w tym stacjonarne	ogółem	w tym stacjonarne
Ogółem	436 732	242 147	138 631	43 710	575 363	285 857
Uczelnie publiczne	303 632	216 393	95 646	41 619	399 278	258 012
Uczelnie niepubliczne	133 100	25 754	42 985	2 091	176 085	27 845

Źródło: dane Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Podejmowane w uczelniach zajmujących się kształceniem na kierunkach *bezpieczeństwo wewnętrzne*, *bezpieczeństwo narodowe*, *bezpieczeństwo państwa* prace koncepcyjne opierane są na kilku założeniach podstawowych, określających priorytety podejścia oraz ramy i zasady rozwiązań, będących owocem dyskusji w środowisku uczelnianym, z udziałem zarówno studentów, pracowników naukowo-dydaktycznych, jak i partnerów, lokalnych władz oraz potencjalnych pracodawców. Założenia te stanowiły podstawę przyjętych w poszczególnych uczelniach koncepcji, w ramach których można wyróżnić szereg wynikających z indywidualnych rozwiązań prawidłowości, a dotyczących wskazanych powyżej kierunków studiów związanych z kręgiem nauk o bezpieczeństwie. Prawidłowości te zakładają:

- interdyscyplinarny, przekrojowy charakter studiów, najlepiej oddający rzeczywisty charakter problemów i zadań praktycznych oraz warunków ich rozwiązywania;
- prognostyczną orientację w ustalaniu treści kształcenia – przygotowanie do wypełniania funkcji zawodowych i społecznych w perspektywie kilku – kilkunastu lat, podejmowania i rozwiązywania przyszłych problemów bezpieczeństwa wewnętrznego w prognozowanych warunkach ich występowania;
- integracyjne, systemowe postrzeganie *bezpieczeństwa wewnętrznego* jako elementu (obszaru/podsystemu) systemu bezpieczeństwa narodowego (państwa),

dziedziny właściwej wielu służbom oraz instytucjom sfery kierowniczej i wykonawczej na wszystkich poziomach organizacji państwa, podejmujących szeroki zakres społecznych potrzeb bezpieczeństwa, oraz mającej różnorodne powiązania z innymi elementami, dziedzinami bezpieczeństwa i rozwoju państwa;

- wykorzystanie silnych stron uczelni – doświadczenia, potencjału i bazy dotychczasowego kształcenia wielokierunkowego w dziedzinach: prawo, zarządzanie, administracja, finanse i rachunkowość;
- powiązanie w maksymalnie pełnym stopniu sylwetki absolwenta oraz procesu dydaktycznego z potrzebami praktyki, oczekiwaniami potencjalnych, konkretnych pracodawców, zgłoszonymi w cyklu konsultacji. Zapewnienie tym samym możliwie najlepszego wskaźnika zatrudnienia absolwentów bezpośrednio po studiach;
- realizację kształcenia specjalistycznego w możliwie dużym wymiarze godzin kształcenia zorganizowanego, szczególnie na ostatnim roku studiów, z możliwie szerokim udziałem form praktycznych i interaktywnych, zajęć o charakterze konwersatoryjnym, ćwiczeniowym oraz studyjnym i szkoleniowym;
- maksymalizowanie w ramach przedsięwzięć studyjnych bezpośredniego kontaktu studentów z potencjalnymi miejscami pracy i pracodawcami, rzeczywistymi problemami konkretnych służb i instytucji oraz warunkami ich rozwiązywania;
- realizację kształcenia ogólnego oraz kształtowanie zdolności uczenia się na poziomie właściwym wykształceniu wyższemu obywatela nowoczesnego państwa w XXI wieku.

Dla realizacji powyższych założeń, zasad, norm i priorytetów rozwijane w uczelniach koncepcje kształcenia przewidują jego realizację w ramach szeregu specjalności. Uczelnie prześcigają się w ich kreacji. Do bardziej popularnych zaliczyć można następujące:

- specjalność *menedżer bezpieczeństwa* – przygotowująca potencjalnych absolwentów do kierowania pracą w organizacjach, pionach bezpieczeństwa zarówno w instytucjach państwowych, jak i w sektorze prywatnym;
- specjalność *wspieranie działań kierowniczych*, która ma rozbudowywać wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne oraz przygotowuje do pracy (kontynuacji pracy) na rzecz kierowania w organizacjach, pionach bezpieczeństwa zarówno w instytucjach państwowych, jak i w sektorze prywatnym;
- specjalność *funkcjonariusz służb publicznych* – rozbudowującą wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne oraz przygotowującą do pracy (kontynuacji pracy) w organizacjach, pionach bezpieczeństwa zarówno w instytucjach państwowych, jak i w sektorze prywatnym.

W trakcie procesu kształcenia na bazie wyboru przez studentów przedmiotów obieralnych w uczelniach zakładana zwykle bywa możliwość dywersyfikacji oferowanych specjalności w zależności od zapotrzebowania (zainteresowań zawodowych) studiujących w zakresie *specjalności bardziej ukierunkowanych*, czy wręcz *specjalności dedykowanych*, takich jak:

- specjalność *ochrona informacji* – przygotowująca do pracy w pionach ochrony informacji niejawnych i w strukturach zajmujących się ochroną danych osobo-

wych zarówno w instytucjach państwowych, jak i w sektorze prywatnym;

- specjalność *ochrona sektora prywatnego* – przygotowująca do pracy w sektorze ochrony osób i mienia oraz w zakresie detektywistyki i wywiadu gospodarczego;
- specjalność *bezpieczeństwo i porządek publiczny* – przygotowująca do pracy w służbach i instytucjach państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny;
- specjalność *zarządzanie kryzysowe* – przygotowująca do pracy w jednostkach samorządu terytorialnego i służbach odpowiedzialnych za zapobiegania kryzysom i niwelowanie ich skutków.

Specjalnościowe ukierunkowanie na specyficzne potrzeby bezpieczeństwa w instytucjach państwowych i sektorze prywatnym, z uwzględnieniem konkretnych warunków polskiej administracji i biznesu może objąć szerszą gamę zagadnień bezpieczeństwa, od Bezpieczeństwa i Higieny Pracy po ochronę myśli naukowo-technicznej i swobody handlu oraz techniczne systemy zabezpieczeń. Specjalności wzbogacają wiedzę oraz rozwijają umiejętności w zakresie pracy zarządczej i administracyjnej. W ramach kształcenia na specjalności zakładane są systematyczne konsultacje z partnerami z sektora publicznego i prywatnego, jak również zapraszanie do współpracy w uaktualnianiu programów przedmiotów i form zajęć dydaktycznych.

Niebagatelna jest również kwestia możliwości organizacji i zapewnienia praktyk. W tym miejscu należy wskazać na przewidywaną przepisami prawa dywersyfikację profili kształcenia, gdzie kształcenie realizowane jest w ramach profilu ogólnoakademickiego oraz praktycznego. Ten ostatni „zarezerwowano” niejako dla uczelni niepublicznych. Jest on jednakże na tyle atrakcyjny marketingowo (w dobie niżu demograficznego i „walki” o studenta), co powoduje, że duża liczba uczelni publicznych decyduje się również na ten profil. Jak wskazują unormowania prawne (Rozporządzenie 2016/1596: § 5.1), zajęcia związane z praktycznym przygotowaniem zawodowym, przewidziane w programie studiów dla kierunku o profilu praktycznym są prowadzone: w warunkach właściwych dla danego zakresu działalności zawodowej, w sposób umożliwiający wykonywanie czynności praktycznych przez studentów oraz przez osoby, z których większość posiada doświadczenie zawodowe zdobyte poza uczelnią i odpowiadające zakresowi prowadzonych zajęć.

Tabela 8. Liczba programów poszczególnych profili studiów na przestrzeni wybranych lat studiów.

Rok kształcenia	Profil praktyczny	Profil ogólnoakademicki	Sumaryczna liczba programów
2014/2015	1225	3574	4799
2015/2016	1447	3715	5162
2016/2017	2012	3831	5843

Źródło: Dane statystyczne Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Powyższe dane wskazują na to, że przy ogólnym wzroście w ciągu przeanalizowanych trzech lat o 21,75% sumarycznej ilości programów, przyrost ilości programów o profilu praktycznym wynosi 72,4%, podczas gdy w tym samym czasie przyrost ilości programów studiów o profilu ogólnoakademickim wynosi tylko 6,7%. Z punktu widzenia rozwoju nauk o bezpieczeństwie nie jest to zjawisko korzystne, albowiem to właśnie program studiów o profilu ogólnoakademickim obejmuje moduły zajęć związane z prowadzonymi badaniami naukowymi w dziedzinie nauki związanej z tym kierunkiem studiów, służące zdobywaniu przez studenta pogłębionej wiedzy oraz umiejętności prowadzenia badań naukowych. Wymagania w zakresie spełnienia wysokich standardów w zakresie badań naukowych (na początku funkcjonowania Zespołu Kierunków Studiów Wojskowych PKA) zawarto w przepisach PKA (Uchwała 94/2007). Wymieniano tam sześć kryteriów. Nie pomagał w tym kontekście fakt, iż w świetle ówczesnych przepisów dla uruchomienia studiów pierwszego stopnia o profilu praktycznym w ramach minimum kadrowego wystarczał tylko jeden samodzielny pracownik nauki (i pięciu nauczycieli akademickich posiadających stopień doktora, z których dwóch mogło być zamienionych przez czterech magistrów dysponujących stosownym doświadczeniem zawodowym).

Z poczynionych przez autora obserwacji jako eksperta (uprzednio) Państwowej, a obecnie Polskiej Komisji Akredytacyjnej wynika, że w uczelniach zarówno publicznych, jak i niepublicznych rysuje się wyraźna ewolucyjna tendencja dochodzenia do uruchamiania (w dużej ilości przypadków) kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* poprzedzanego w uczelniach otwarciem kierunku *bezpieczeństwo narodowe*. Pozwala to na stopniowe ukierunkowanie (również kadry naukowo-dydaktycznej) na bezpieczeństwo wewnętrzne poprzez rozpoczynanie edukacji od szerszego zakresu bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie z opracowywanym w uczelniach planem studiów zakłada się przykładowo, że absolwent studiów I stopnia na kierunku *bezpieczeństwo narodowe* na specjalności np. *bezpieczeństwo państwa* uzyska ogólną interdyscyplinarną wiedzę z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa, definiowanego obecnie przez pryzmat bezpieczeństwa politycznego, ekonomicznego, militarnego, społecznego i ekologicznego. Pozyska on specjalistyczne umiejętności techniczno-zawodowe w zakresie obsługi programów i sieci komputerowych oraz analizy statystycznej danych, a ponadto pozna techniki negocjacji i opanuje biegle przynajmniej jeden język obcy (językiem wiodącym jest tutaj język angielski), zdobywając tym samym umiejętność opisu i eksplanacji zjawisk oraz procesów zachodzących we współczesnym świecie i państwie do szerszego kręgu osób zainteresowanych. Będzie przygotowany do analizy, interpretacji i oceny mechanizmów rządzących poszczególnymi sferami życia społeczno-politycznego i ekonomicznego. Posiadzie wiedzę umożliwiającą przewidywanie możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej lub zagrożenia oraz podejmowania decyzji, pozwalających na ograniczenie negatywnych skutków tych zdarzeń. Zakłada się *a priori*, że kwalifikacje uzyskane w toku studiów pozwolą absolwentowi tego kierunku sprostać wymogom konkurencyjności na współczesnym rynku pracy i umożliwią znalezienie zatrudnienia w instytucjach krajowych o charakterze politycznym, samorządowym, porządkowym (policja, straż miejska), wojskowym, ekonomicznym i finansowym, kulturalnym, naukowym i społecznym, a także w instytucjach międzynarodowych, rządowych i pozarządowych, organach regionalnych ugrupowań integracyjnych, międzyna-

rodowych stowarzyszeniach i ruchach społecznych, przedsiębiorstwach międzynarodowych, wydawnictwach i środkach masowego przekazu. W tym celu poza wiedzą teoretyczną i talentami organizacyjnymi, absolwenci winni być zdolni do praktycznego działania w sytuacji kryzysowej lub innych stanach zagrożeń bezpieczeństwa.

Od roku 2012 można mówić o większej powszechności kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*. Przykładowo, na 36 istniejących w owym roku (stan na 26 marca 2012 r.) państwowych wyższych szkół zawodowych jedna prowadziła kierunek *inżynieria bezpieczeństwa*, dwie prowadziły kierunek *bezpieczeństwo narodowe*, a pięć – *bezpieczeństwo wewnętrzne* (Wykaz... 18.06.2012). Można również mówić o tendencji swego rodzaju naturalnej ścieżki rozwoju uczelni od *bezpieczeństwa narodowego* do *bezpieczeństwa wewnętrznego*, która objawia się przyjmowaniem w ramach tego „pierwotnego” kierunku⁵ specjalności z pogranicza ww. kierunków stanowiących niejako odskocznię do specjalności w ramach kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*. Przykładowo, zgodnie z opracowanym w jednej z uczelni planem studiów założono, że kształcenie na studiach drugiego stopnia na kierunku *bezpieczeństwo narodowe* na specjalności *zarządzanie bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego* ukierunkowane jest na przygotowanie kadr do zarządzania systemem bezpieczeństwa portu lotniczego oraz pracy w instytucjach zajmujących się naziemną obsługą ruchu lotniczego. W trakcie tych studiów założono, że student zdobędzie umiejętności, wynikające z wymagań określonych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego i dotyczące zarządzania bezpieczeństwem na poziomie państwa i podmiotów lotniczych. Szczególna uwaga została zwrócona na umiejętność wdrażania i postępowania w oparciu o procedury Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (ang. *Safety Management System*). W tym kontekście, w uczelniach prowadzących powyższe kierunki, zakłada się, że absolwent studiów II stopnia, np. na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*, powinien posiadać pogłębioną wiedzę z zakresu zagadnień społeczno-psychologicznych oraz umiejętność konfrontowania jej z elementami rzeczywistości wpływającej na stan bezpieczeństwa (w tym wewnętrznego). Wejście w posiadanie zdolności abstrakcyjnego pojmowania idei bezpieczeństwa oraz wyboru konkretnego i optymalnego w danych warunkach sposobu postępowania są kluczowymi umiejętnościami, jakie winien on posiadać w trakcie tych studiów. Ponadto zdobycie umiejętności opartych na uwzględnianiu ryzyka i przewidywaniu skutków podejmowanych decyzji pozwalać będzie na rozwiązywanie złożonych problemów zawodowych. W uczelniach wychodzi się z założenia, że studia II stopnia na tym kierunku muszą zapewnić absolwentowi zdobycie umiejętności kierowania i kreatywnego uczestniczenia w pracy zespołowej. Zdobycie podstaw trudnej sztuki kierowania zespołami ludzkimi i właściwe jej wykorzystanie ma gwarantować umiejętność uzasadniania podejmowanych decyzji oraz odwagę wzięcia na siebie odpowiedzialności, a także poniesienia odpowiedzialności za działania niewłaściwe. Twórcy programów zakładają, że absolwent powinien być przygotowany do obejmowania kierowniczych stanowisk w administracji publicznej, w szczególności w jednostkach organizacyjnych służb państwowych odpowiedzialnych

⁵ lub innych kierunków – przytaczany uprzednio i prowadzony przez uczelnię kierunek administracja realizowany był w specjalności bezpieczeństwo i porządek publiczny.

za bezpieczeństwo wewnętrzne. Absolwenci mają osiąść również umiejętność pracy na stanowiskach kierowniczych w pionach bezpieczeństwa sektora prywatnego. Po ukończeniu studiów o specjalności np. *menadżer bezpieczeństwa* absolwent powinien być również osobą sprawnie wykorzystującą systemy motywowania i biegle poruszającą się w przepisach regulujących stosunki pracy i stosunki służbowe. Jako wykwalifikowany menedżer powinien posiadać gruntowną wiedzę z zakresu zarządzania organizacją, projektami i czasem. Zdobyte umiejętności z zakresu zarządzania strategicznego będą predestynować osoby kończące podobne specjalności do kierowania dużymi zespołami ludzkimi. Tak wykształceni absolwenci powinni być również przygotowani do podjęcia studiów trzeciego stopnia (doktoranckich).

Wyzwania związane z kontynuacją działalności edukacyjnej w sferze bezpieczeństwa

W roku akademickim 2018 liczba funkcjonujących w Polsce uczelni wyższych wynosiła 407. Na przestrzeni przeanalizowanych dwudziestu lat liczba ta zwiększyła się zdecydowanie. W przeciągu lat 1992–2012 progresja ta wynosiła prawie 300%. Wśród uczelni zaczęło się pojawiać coraz więcej tzw. uczelni niepublicznych i uczelni utworzonych przez osobę fizyczną albo osobę prawną nie będącą państwową ani samorządową osobą prawną (patrz tabelę 9). W analogicznym okresie nastąpił osiemnastokrotny przyrost liczby uczelni niepublicznych. Według najnowszych statystyk stanowią one blisko 65 % ogółu uczelni.

Tabela 9. Liczba uczelni wyższych w Polsce na przestrzeni dwóch dziesięcioleci.

Rok akademicki	Szkoły wyższe ogółem	Szkoły wyższe niepubliczne
1992/93	124	18
1995/96	179	80
2000/2001	310	195
2005/2006	445	315
2008/2009	458	326
2010/2011	470	338

Źródło: dane statystyczne o szkolnictwie wyższym – MNiSW.

Od roku akademickiego 2010/2011 ogólna liczba uczelni w Polsce zmniejsza się. Z kolei od lat konstelacja uczelni publicznych jest stała. Redukcji podlegają uczelnie niepubliczne, które w dużej części walczą o tzw. przetrwanie i muszą wykazać się niebywałą inicjatywą i pomysłowością, aby związać przystowiowy koniec z końcem. Objawia się to niestety i tym, że częściej borykają się one z niższymi zewnętrznymi ocenami jakości kształcenia, niż uczelnie publiczne, choć jednocześnie nie brakuje uczelni niepublicznych otrzymujących po ocenach programowych oceny wyróżniające. Najczęstszymi

przyczynami negatywnego opiniowania wniosków o przyznanie uprawnień do prowadzenia kierunków studiów w zakresie nauk o bezpieczeństwie lub niższych rezultatów w ramach ocen programowych są następujące:

- niespełnienie wymagań w zakresie minimum kadrowego,
- niespełnienie wymagań w zakresie koncepcji kształcenia (w tym osiągnięcia efektów kształcenia),
- niespełnienie wymagań w zakresie infrastruktury, niespełnienie wymagań w zakresie zajęć związanych z praktycznym przygotowaniem zawodowym.

W kontekście powyższego, jeszcze jednym widocznym trendem⁶ są niemożliwe do pozytywnego wartościowania i niestety liczne sytuacje traktowania uruchamiania kierunków związanych z bezpieczeństwem jako swoistego uzupełnienia często obszernej oferty dydaktycznej, jednakże pozbawionej opisanej uprzednio podbudowy w postaci istniejących (i uruchamianych) kierunków niejako pokrewnych, rozwijania szerokiego spektrum badań, stawiania na znaczący potencjał kadrowy oraz bazę biblioteczną i wirtualną w postaci dostępu do specjalistycznych danych, czy wreszcie rozbudowanej bazy dydaktycznej w postaci laboratoriów i instalacji do kształcenia praktycznego popartych dostępem do stosownej infrastruktury praktycznej funkcjonującej w otoczeniu uczelni. Znaczne niedobory, czy mankamenty w aspekcie wymienianych powyżej czynników wielokrotnie powodują obniżenie oceny uzyskiwanej podczas prowadzonych akredytacji – kontroli programowych, czy wręcz wielokrotnie dyskredytują czynione starania dla uruchomienia kierunku studiów z obszaru bezpieczeństwa. Wielokrotnie kierunki z zakresu bezpieczeństwa otwierane są, a towarzyszy im szeroka oferta dydaktyczna obejmująca, przykładowo, takie kierunki studiów jak *pielęgniarstwo*, *kosmetologia* itp., gdzie niemożliwym jest doszukanie się wspólnego mianownika. Nieporozumieniem była również próba wliczania do minimum kadrowego kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* samodzielnego pracownika nauki (prawnika) bez jakiegokolwiek dorobku w sferze bezpieczeństwa, którego specjalizacją jest prawo rolne. Nieporozumieniem było również organizowanie (w przypadku uczelni z południa Polski) praktyk dla studentów kierunku *bezpieczeństwo międzynarodowe* w cementowni. Niezbyt udanym zabiegiem było też (na przykładzie uczelni z centrum Polski) sankcjonowanie zatrudniania w ramach minimum krajowego obcokrajowców, przy obowiązującym wymaganym wówczas dla doktora habilitowanego/profesoru rocznym pensum w postaci 30 godzin zajęć. Na jednego nauczyciela akademickiego z tytułem doktora habilitowanego przypada nawet kilkuset studentów, a w naukach społecznych jest to liczba 250 (*Diagnoza...* 2009: s. 6/128 i nast.). Często spotykanym w pracach PKA „grzechem” podlegającym procedurom akredytacyjnym uczelni jest powoływanie się we wnioskach o przyznanie uprawnień do prowadzenia kierunku studiów na wysoko kwalifikowaną kadrę. Wnioski i owszem zawierają stosowne sygnowane deklaracje osobiste, kopie świadectw, dyplomów, czy nominacji, rozbudowany dorobek, natomiast osoby te nie podejmują pracy, są zastępowane przez inne, niekoniecznie, a raczej zazwy-

⁶ oprócz opisanego w poprzednim rozdziale niniejszego artykułu pozytywnego „dojrzenia” do prowadzenia kierunków studiów mieszczących się w sferze bezpieczeństwa.

czaj, nie tak kompetentne, jeśli w ogóle są kompetentne. Niestety znane są częste przypadki zatrudniania osób o niewystarczających kwalifikacjach, czego przy obowiązujących procedurach akredytacyjnych (awizowanie wizytacji) nie da się na dzień dzisiejszy ukrócić. Zespół oceniający PKA, dokonując oceny programowej, konfrontowany jest z tymi osobami i jednocześnie po sprawdzeniu terminów umów o pracę i rozmowach z zainteresowanymi dowiaduje się, że wzmiankowane umowy nie będą przedłużane. Tak więc fluktuacja kadry dydaktycznej jest permanentna, co zdecydowanie nie sprzyja zapewnieniu jakości kształcenia i przede wszystkim nie rokuje dobrze na przyszłość. Po jednym lub dwóch cyklach kształcenia kierunek jest wygaszany, a uczelnia podejmuje w podobnym stylu starania u uruchomienie innego, komplementarnego w nazwie, co od czasu likwidacji standardów kształcenia na większości kierunków jest możliwą i niestety częstą praktyką.

Ta odnawialność prowadzonych kierunków kształcenia i częstość podejmowanych w tym względzie działań sprawia, że jakość kierowanych do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wniosków jest często fatalna. Jak inaczej określić „błędy” w postaci wskazywania na inne nazwy wydziałów, powoływanie się na zasoby biblioteczne innej uczelni, czy załączanie do wniosków kart przedmiotów wypełnionych tylko w 5%. Trudno uznać w przypadku wniosku o uprawnienia do prowadzenia studiów drugiego stopnia na określonym kierunku, że jedynym wymaganiem dla kandydata jest posiadanie dyplomu ukończenia studiów pierwszego stopnia. Nie można też przejść do porządku dziennego nad faktem, że jedynym wymaganiem dla kandydatów na studentów studiów pierwszego stopnia ma być (wskazywanym w wielu wnioskach do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o udzielenie zgody na prowadzenie kierunku studiów) świadectwo maturalne, bez (co najmniej) określenia preferowanych przedmiotów rozszerzonych. Lektura wskazywanych powyżej wniosków jest czasem bardziej pośepna, bo czy można poważnie traktować kandydaturę do afiliacji kierunku studiów osoby, której dorobek urwał się kilkanaście lat wcześniej, lub osoby, która mając pięćdziesiąt lat nie opublikowała nic w ostatnich pięciu latach. Jak można uznać osoby z solidnym doświadczeniem, co prawda uzyskanym poza uczelnią (tylko samych byłych lub aktywnych żołnierzy zawodowych), jeżeli chodzi o zaliczenie do minimum kadrowego kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*, podczas gdy powinni to być przede wszystkim policjanci, strażacy, urzędnicy administracji publicznej lub funkcjonariusze straży granicznej.

Tabela 9. Liczba uczelni wyższych w Polsce na przestrzeni wybranych lat.

Rok kształcenia	Rodzaj uczelni:			Sumaryczna liczba uczelni w Polsce
	publiczna	niepubliczna	„kościelne”	
2014/2015	134	295	8	437
2015/2016	134	281	8	422
2016/2017	134 (33%)	265 (65%)	8 (2%)	407

Źródło: dane statystyczne o szkolnictwie wyższym – MNiSW.

W Polsce studiuje obecnie około milion trzysta tysięcy osób. Trudno sobie w tej sytuacji wyobrazić fakt, że jeszcze w roku akademickim 1990/1991 na polskich uczelniach studiowało 400 tysięcy osób. W rekordowym roku obłożenia polskich uczelni studentami (tj. w roku akademickim 2005/2006) brać studencka liczyła 1 953 800 studentów. Postępujący niż demograficzny sprawia, że liczba ta w najbliższych latach nie powtórzy się. Rok akademicki 2015/2016 zamknął się liczbą 1 317 292 studentów. W chwili startu nauk o bezpieczeństwie w najnowszej postaci (tj. w roku akademickim 2011/2012) liczba studentów w Polsce według formy kształcenia oraz rodzaju uczelni kształtowała się, jak przedstawiono poniżej. Jest faktem, że to uczelnie publiczne kształcą zdecydowaną większość studentów. Około 1/5 studentów w Polsce decyduje się na studia w uczelniach niepublicznych. Przykładowo, w roku akademickim 2014/2015 do uczelni publicznych przyjęto 256 448 studentów, a do uczelni niepublicznych przyjęto 68 977 studentów. W sumie studia podjęło 325 425 osób, podczas gdy do egzaminu maturalnego przystąpiło 293 974 absolwentów szkół ponadgimnazjalnych.

Większość studentów (ponad 43,4%) studiuje w dużych ośrodkach akademickich – takich jak Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań (wszystkie z liczbą powyżej 100 tys. studentów) oraz Łódź, Lublin, Gdańsk i Katowice (z liczbą studentów wahającą się od 20 do 100 tysięcy). W samym tylko mieście stołecznym studiuje kilkanaście procent studiujących w Polsce. W roku akademickim 2010/2011 w 78 uczelniach w Warszawie (14,9% ogółu studentów) i trzech jednostkach zamiejscowych kształciło się ponad 270,1 tys. studentów, w tym w 66 uczelniach niepublicznych i trzech jednostkach zamiejscowych – 111,8 tys. studentów (Studencka marka WWW).

Tabela 10. Liczba studentów w Polsce w roku akademickim 2011/2012 według formy kształcenia oraz rodzaju uczelni.

	Ogółem	W tym kobiety	Na studiach			
			stacjonarnych		niestacjonarnych	
			razem	w tym kobiety	razem	w tym kobiety
Ogółem	1 927 762	1 098 351	928 133	520 026	999 629	578 325
Uczelnie publiczne	1 268 366	708 178	807 615	449 039	460 751	259 139
Uczelnie niepubliczne	659 396	390 173	120 518	70 987	538 878	319 186

Źródło: dane statystyczne o szkolnictwie wyższym – MNiSW.

Umieszczenie w niewielkich ośrodkach (w tzw. „Polsce powiatowej”) decyduje o wadze sektora niepublicznego. Trudno sobie bowiem wyobrazić czynne zawodowo osoby poświęcające cenny czas na dojazd do wielkich i dużych ośrodków akademickich. Nie jest to jednakże jedyne kryterium, bowiem w samej tylko stolicy, jak już wspomniano, funkcjonuje 66 wyższych uczelni niepublicznych. Trzeba w tym miejscu nadmienić, że polskie szkolnictwo wyższe zatrudnia 100 tysięcy nauczycieli akademickich. Tylko 16 tysięcy z nich, czyli 16%, pracuje w instytucjach niepublicznych. Kontynuując rachunki w kontekście ekonomii nauczania, oznacza to, że na jednego nauczyciela akademickiego zatrudnionego w sektorze niepublicznym przypada dwa razy więcej studentów niż na jego kolegę z sektora publicznego. Decyzja o podjęciu studiów na uczelniach prywatnych wynika często z tego, że prowadzą one przede wszystkim studia niestacjonarne. Przykładowo w latach 2007–2010 było to 80–82% studentów owych uczelni. Trzeba w tym miejscu nadmienić, że nie jest to zgodne z obowiązującym prawem, jednakże zjawisko to jest tolerowane przez PKA, jak i MNiSW. Spośród osób ubiegających się o przystawiony indeks, nieprzerwanie największym powodzeniem cieszą się uczelnie z wieloletnią tradycją.

Tabela 11. Liczba studentów w uczelniach niepublicznych w Polsce na przestrzeni lat.

Rok	Liczba studentów:		
	ogółem	stacjonarnych	niestacjonarnych
1999	419 167	92 912	326 255
2000	471 443	100 925	370 518
2001	509 279	116 011	393 268
2002	528 820	117 342	411 478
2003	545 965	127 023	418 933
2004	580 242	137 906	442 336
2005	620 800	147 803	472 997
2006	640 313	146 205	494 108
2007	660 467	136 731	523 736
2008	659 396	120 518	528 878
2009	633 097	110 269	522 828
2010	580 076	98 144	481 932

Źródło: dane statystyczne o szkolnictwie wyższym – MNiSW.

W chwili obecnej na polskich uczelniach prowadzonych jest prawie dwieście kierunków studiów. Największą popularnością cieszą się w naszym kraju kierunki ekonomiczne i administracyjne (23% studentów). Drugie w rankingach są kierunki związane z szeroko rozumianymi naukami społecznymi (13,9%). Wśród nich znajdują się również (zgodnie z najnowszymi ustaleniami) nauki o bezpieczeństwie i odpowiednio kierunki: *bezpieczeństwo*

narodowe i bezpieczeństwo wewnętrzne. Ich udział procentowy w zakresie liczby studentów wyniósł w roku ukonstytuowania się zespołu nauk wojskowych PKA (tj. w roku akademickim 2008/2009) 0,4 %, a w kolejnym – 0,8 %. Absolwentów – odpowiednio 0,2% i 0,2%.

Dokonane w dniu 14 września 2017 r. na podstawie systemu *Polon* zestawienie uruchomionych studiów na kierunku *bezpieczeństwo narodowe* obejmuje 231 pozycji. W systemie tym znajdziemy osobne rekordy dla poszczególnych stopni studiów, profili studiów oraz form studiów, co może oznaczać, że jedna i ta sama uczelnia może w nim wystąpić w zakresie jednego kierunku studiów kilka razy. Dotyczy to 50 uczelni (w tym 17 uniwersytetów i 8 akademii). Tak więc liczba uczelni prowadzących ww. kierunek zwiększyła się w ciągu ostatnich lat (w 2011 roku było ich 45) nieznacznie. Symptomatyczne jest, że w 67,97% zawarte w systemie *Polon* dane dotyczą studiów pierwszego stopnia. Znacznie mniej uczelni (tylko 32,03%) prowadzi w ramach ww. kierunku studia drugiego stopnia. W większości dotyczy to uczelni publicznych. W uczelniach niepublicznych (przy dużej ich liczbie prowadzącej ten kierunek studiów) uwaga skoncentrowana jest zazwyczaj na prowadzeniu tylko studiów pierwszego stopnia dla niewielkiej liczby studentów, przy czym uczelnie takie prowadzą nierzadko kilkanaście kierunków studiów, które nie zawsze mają ze sobą coś wspólnego. Obok wspomnianego *bezpieczeństwa narodowego* są to kierunki techniczne i, na przykład, *kosmetologia*, *technologia żywności*, czy *pielęgniarstwo*. Symptomatyczne jest ponadto, że mimo wszystko *bezpieczeństwo narodowe* tylko w 23,80% to kierunek o profilu praktycznym. Zdecydowana większość uczelni (55,84%) prowadzi w jego ramach studia o profilu ogólnoakademickim. Kwerenda obszarów wiedzy w ramach których uczelnie wskazują efekty kształcenia, których uzyskanie ma zapewnić program kształcenia, wskazuje, że w 87,44% jako dyscyplina wiodąca przyjmowane są nauki o bezpieczeństwie.

Dokonane w tym samym czasie zestawienie uruchomionych studiów (system *Polon*, stan na 14.09.2017) dla kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* obejmuje 248 pozycji. Oznacza to, że dotyczy to 90 uczelni (w tym 8 uniwersytetów i 6 akademii). Liczba uczelni uprawiających ten kierunek zwiększyła się w ciągu ostatnich lat trzykrotnie (w 2011 roku było ich 30). Również i w tym przypadku w zdecydowanej większości (w 77,02%) dotyczy to studiów pierwszego stopnia. Tylko w 22,98% uczelni uruchomiono na tym kierunku studia drugiego stopnia. Jest to tym bardziej niekorzystne zjawisko, zwarzywszy na fakt zdecydowanie liczniejszego (niż w przypadku kierunku *bezpieczeństwo narodowe*) grona studentów. Większy jest także (34,27%) procent prowadzonych studiów o profilu praktycznym. Podczas gdy, mimo wszystko, większość uczelni (47,58%) prowadzi studia o profilu ogólnoakademickim, również w przypadku kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*, w zdecydowanej większości uczelni (91,53%) jako dyscyplina wiodąca wskazywane są nauki o bezpieczeństwie.

Podsumowanie

Funkcjonowanie nauk wojskowych, a od 2011 roku – nauk o bezpieczeństwie w szkolnictwie wyższym wskazuje, z jednej strony, na istnienie szeregu prawidłowości. Z dru-

giej – nadal przynosi szereg wyzwań. Przede wszystkim, przestały one być domeną tak zwanych uczelni mundurowych, które przygotowywały kandydatów na żołnierzy zawodowych, policjantów oraz funkcjonariuszy straży granicznej czy straży pożarnej. Zanim jednak kierunki studiów takie, jak *bezpieczeństwo narodowe*, *bezpieczeństwo wewnętrzne*, *inżynieria bezpieczeństwa*, czy *logistyka* (kojarzone z naukami wojskowym czy naukami o bezpieczeństwie), upowszechniły się w tak zwanych uczelniach cywilnych, nastąpiło w pierwszych latach po roku 2000 otwarcie się uczelni dotychczas resortowych na studentów, którzy nie koniecznie chcieli przywdziać mundur. W następstwie tego zjawiska w szybkim tempie uczelnie cywilne zaczęły ubiegać się o uprawnienia do prowadzenia kierunków studiów kojarzonych z bezpieczeństwem.

Dużą rolę odegrała w tym kontekście Polska Komisja Akredytacyjna, która dokonała surowej weryfikacji zdolności aplikujących uczelni. Znaczącą rolę w procesie upowszechniania się w uczelniach kierunków studiów z kręgu bezpieczeństwa odegrało zjawisko dużego przyrostu ilości szkół wyższych, głównie niepublicznych. Przez kilkanaście lat progresja przyrostu ilości uczelni wyższych w Polsce wynosiła ponad pięćdziesiąt procent. Blisko 2/3 ich ogółu stanowią obecnie jednostki niepubliczne. Uruchamianie w dużej ilości uczelni niepublicznych kierunku *bezpieczeństwo narodowe* oraz *bezpieczeństwo wewnętrzne* było i jest przede wszystkim wyrazem walki o studenta. Komponowało się to w tendencje uszczegóławiania zagadnień bezpieczeństwa i wychodzenia naprzeciw potrzebie mającego odniesienia praktyczne wyższego kształcenia specjalistycznego w dużych, ale przede wszystkim mniejszych i małych środowiskach akademickich. Niewielka szkoła specjalizująca się w kształceniu w określonej dziedzinie może robić to równie skutecznie, jak uniwersytet, stworzony (co jest ostatnio częstą praktyką) z połączenia kilku uczelni, zważywszy na fakt, że często w skali prowadzących ten kierunek studiów wydziałów udział procentowy studentów kierunku *bezpieczeństwo (wewnętrzne, narodowe czy międzynarodowe)* znacznie przekracza przypadającą na jeden wydziałowy kierunek studiów średnią liczbę studentów. W tej konstelacji łatwiej jest o dostosowanie uczelnianej oferty dydaktycznej do rzeczywistych potrzeb, z jednej strony studentów, a z drugiej – pracodawców.

Swego rodzaju mankamentem szkół niepublicznych jest jednocześnie fakt, że większość z nich prowadzi kształcenie na poziomie studiów licencjackich. Dla rozpatrywanych kierunków studiów *bezpieczeństwo narodowe* i *bezpieczeństwo wewnętrzne* niewiele jednostek dydaktycznych uzyskało uprawnienia do prowadzenia studiów II stopnia, a tylko pojedyncze – do prowadzenia studiów III stopnia. Wiąże się to poniekąd z kwestiami ekonomii nauczania, co powiązane jest również ze wspomnianą uprzednio dostępnością kadry dydaktycznej dla studentów. Jest to zjawisko bardzo niekorzystne dla rozwoju nauk o bezpieczeństwie. Świadomie rezygnujemy z dalszego rozwoju naukowego osób powiązanych z bezpieczeństwem, które w przyszłości (lub równolegle) po fazie aktywności zawodowej w sferze bezpieczeństwa, wybierając ścieżkę rozwoju naukowego, wnosząby do rozwoju dyscypliny.

Ciągle jeszcze bardzo ważnym czynnikiem stymulującym działalność uczelni jest niestety ekonomia funkcjonowania. Dlatego, między innymi to właśnie uczelnie nie-

publiczne zatrudniają w dużej części personel dydaktyczny wywodzący się ze sfery praktyki (byłych funkcjonariuszy, urzędników etc.), co jest szczególnie cenne przy prowadzeniu praktycznego profilu studiów. Niestety poważnym mankamentem tych uczelni są szczupłe środki na rozwój bazy dydaktycznej, szczególnie związanej z laboratoriami czy pracowniami specjalistycznymi. Sytuacji nie ułatwia fakt, iż w rankingach uczelni preferowana jest ocena personelu dydaktycznego dla profilu ogólnoakademickiego, co wprowadza w błąd potencjalnych kandydatów na studentów. Pocięszające jest, że coraz więcej uczelni poważnie interesuje się losami studentów i absolwentów. Za przykład może posłużyć Uniwersytet Warszawski, gdzie rozwinięto system ELA (od słów „Ekonomiczne Losy Absolwentów”) dla monitorowania ekonomicznych losów absolwentów szkół wyższych. Zapewnia im wsparcie (również materialne), pomaga w poruszaniu się na rynku pracy, ułatwia znalezienie praktyk i nawiązanie międzynarodowych kontaktów, które w przyszłości będą procentowały lepszą pracą i wyższymi zarobkami.

Mariusz Zieliński – profesor, doktor habilitowany nauk społecznych, pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni. Od 11 lat jest ekspertem (w zakresie nauk o bezpieczeństwie) i członkiem Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Zajmuje się problematyką transportu oraz bezpieczeństwa morskiego państwa widzianego poprzez pryzmat historii i współczesności morskiej sztuki wojennej, jak również aspektami społecznymi bezpieczeństwa.

Mariusz Zieliński – full professor, habilitated doctor of social sciences, research and didactic employee at the Command and Naval Operations Faculty at the Polish Naval Academy of the Heroes of Westerplatte in Gdynia. An expert (in the field of security science) and a member of the Polish Accreditation Committee for 11 years. He deals with the issues of transport and maritime security of the state seen through the prism of the history and present day of maritime martial art, as well as the social aspects of security.

➔ Bibliografia

- DIAGNOZA stanu szkolnictwa wyższego w Polsce (2009), *Organizacyjna i merytoryczna koordynacja procesu opracowania projektów sektorowej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do roku 2020, ze szczególnym uwzględnieniem okresu do 2015 roku*, Raport cząstkowy przygotowany przez konsorcjum Ernst & Young Business Advisory i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, https://e.sggw.pl/pluginfile.php/107859/mod_resource/content/0/Diagnoza_stanu_szkolnictwa_wyzszego_w_Polsce_l.pdf (18.12.2019).
- MIROWSKA-ŁOSKOT Urszula (05.05.2016), *Jawność podnosi jakość studiów* (wywiad z Przewodniczącym Polskiej Komisji Akredytacyjnej prof. dr hab. Krzysztofem Diksem), „*Żdziennik Gazeta Prawna*”, nr 86 (4233).
- GUS *podat aktualne dane na temat szkół wyższych w Polsce* (26-10-2010), www.racjonalista.pl/index.php/s.38/t.39031 (18.06.2012).
- ROZPORZĄDZENIE (2007/1166) z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie

- musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki, Dz.U. 2007 nr 164, poz. 1166.
- ROZPORZĄDZENIE (2011/1065) Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 08 sierpnia 2011 roku w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Dz.U. 2011 nr 179, poz. 1065.
- ROZPORZĄDZENIE (2016/1596) Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 roku w sprawie warunków prowadzenia studiów, Dz.U. 2016 r. z 30 września 2016 r., poz. 1596.
- ROZPORZĄDZENIE (2018/1818) ministra nauki i szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz.U. 2018 z 25 września, poz 1818
- SPRAWOZDANIE (2007) z prac Zespołu Studiów Wojskowych Państwowej Komisji Akredytacyjnej za 2007 rok.
- STUDENCKA marka (WWW), www.studenckamarka.pl (31.11.2017).
- SZKOŁY *wyższe i ich finanse w 2012 r.* (2013), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- UCHWAŁA (94/2007) Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia 8 lutego w sprawie kryteriów oceny spełnienia wymagań w zakresie prowadzenia badań naukowych w dyscyplinie związanej z danym kierunkiem studiów.
- USTAWA (1997/114) z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. 1997 nr 114, poz. 740.
- USTAWA (2013/829) z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. 2013, poz. 829.
- USTAWA (2005/1365) z dnia 27 lipca 2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 nr 164, poz. 1365.
- WOJCIECHOWSKA Barbara (2016), *Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w latach 2012-2015*, IV kadencja, Polska Komisja Akredytacyjna, Warszawa, https://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2019/06/PAKA_08.pdf (18.12.2019).
- WOJCIECHOWSKA Barbara (2017), *Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w 2016 roku*, Polska Komisja Akredytacyjna, Warszawa, https://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2019/06/PAKA_07.pdf (18.12.2019).
- WYKAZ DZIEDZIN nauk i technik według klasyfikacji OECD (WWW), https://www.ncbr.gov.pl/file-admin/user_upload/import/tt_content/files/2_wykaz_dziedzin_nauki_i_techNIK_wedlug_klasyfikacji_oecd.pdf (29.10.2017).
- WYKAZ państwowych wyższych szkół zawodowych (18.06.2012), stan na 26 marca 2012 r., www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/system-szkolnictwa-wyzszego/uczelnie-zawodowe, (18.12.2019).
- ZAŁĄCZNIK (4/2007) do Uchwały Nr 898/2007 Prezydium PKA z dnia 22 listopada 2007 r.
- ZARZĄDZENIE (2/2012) Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

IMPRESJE EUROPEJSKIE

Głupota, amoralność i regres społeczny – czyli o ochronie praw zwierząt w Polsce w stosunku do innych państw Unii Europejskiej

Karolina Piech, *Uniwersytet Wrocławski (Polska)*

E-mail: karolina.piech@uwr.edu.pl

ORCID ID: 0000-0001-8651-3998

Streszczenie

Esej dotyczy ochrony praw zwierząt w Polsce, zarówno na poziomie przepisów prawnych, jak i w zakresie ich stosowania. Autorka stawia tezę, zgodnie z którą rozwój ochrony zwierząt w Polsce jest niski i uwsteczniiony w stosunku do większości krajów Unii Europejskiej. W tymże celu autorka porównuje wybrane regulacje z prawa polskiego do prawodawstwa innych państw europejskich. Na koniec autorka odpowiada na pytanie, czy bezpieczeństwo i ochronę zwierząt w Polsce można scharakteryzować słowami „głupota, amoralność i regres społeczny”.

Słowa kluczowe: prawa zwierząt, hodowla, futra, warunki bytowania

Stupidity, immorality and social regression - the protection of animal rights in Poland compared to other European Union countries

Abstract:

The paper concerns the protection of animal rights in Poland, at the level of legal provisions and application of norms. The author puts forward a thesis according to which the development of animal protection in Poland is weak and retarded in relation to the majority of European Union countries. For this purpose, the author compares selected regulations from Polish law to the legislation of other European countries. Finally, the author answers the question if animal safety and protection in Poland can be characterised by the words "stupidity, immorality and social regression".

Keywords: animal rights, breeding, furs, living conditions

„Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę” – stanowi polska ustawa o ochronie zwierząt, akt prawny normujący w sposób kompleksowy kwestię praw zwierząt w polskim porządku społeczno-prawnym (Ustawa 1997/724: art. 1). Każda osoba, której kwestia bezpieczeństwa i ochrony zwierząt nie jest obojętna, uzna tę regulację za niezwykle potrzebną, a jej treść niemalże za oczywistą. Dalej w normowaniu statusu zwierzęcia i przyznawaniu mu praw idzie Światowa Deklaracja Praw Zwierząt, zgodnie z którą „wszystkie zwierzęta rodzą się równe wobec życia i mają te same prawa do egzystencji, każde zwierzę ma prawo do szacunku” (Deklaracja 1997: art.1), a „człowiek, jako gatunek zwierzęcy, nie może rościć sobie prawa do tępienia innych zwierząt lub do ich wyzyskiwania” (Deklaracja 1997: art.2). Deklaracja zawiera także piękne stwierdzenie, że „każde zwierzę, które należy do gatunku dzikiego, ma prawo do życia na wolności w swym naturalnym otoczeniu, ziemskim, powietrznym lub wodnym oraz prawo do rozmnażania się” (Deklaracja 1997: art.4). W Deklaracji stwierdzono również, że jakiegokolwiek doświadczenia na zwierzętach są „niezgodne z literą prawa zwierząt” (Deklaracja 1997: art. 8), że żadne zwierzę nie może być przedmiotem rozrywki człowieka, a zwierzęta hodowane w celu pozyskiwania pożywienia (a zatem mięsa, mleka, jaj i innych produktów odzwierzęcych) należy „karmić, hodować, przewozić i zabijać, nie narażając na niepokój i ból” (Deklaracja 1997: art. 9). Podkreślić należy również, że zgodnie z Deklaracją każdy przypadek uśmiercania dużej liczby zwierząt dzikich stanowi masowe morderstwo, które Deklaracja nazywa zbrodnią przeciwko gatunkowi (Deklaracja 1997: art. 12). Co więcej, w Deklaracji stwierdzono, że każde zwierzę, podobnie jak człowiek, posiada własną godność, a prawa zwierząt winny być rozpowszechniane i szanowane tak samo, jak prawa ludzi (Deklaracja 1997: art. 10 i 14).

Powyższe stwierdzenia brzmią dla wszystkich obrońców praw zwierząt zadowalająco, niektórzy uznaliby je nawet za wręcz górnolotne, jednakże trzeba mieć na uwadze fakt, że Światowa Deklaracja Praw Zwierząt, mimo że podpisana została przez około dwa i pół miliona osób pochodzących z różnych krajów, nie stanowi aktu wiążącego poszczególne państwa. Sama Unia Europejska normuje z kolei kwestię praw zwierząt dość wybiórczo i brak jest kompleksowej regulacji, która pozwoliłaby na ustalenie zakresu ochrony zwierząt na terenie całej Wspólnoty¹. Aby odpowiedzieć na pytanie, jak „wygląda” prawna ochrona zwierząt w Polsce na tle Unii Europejskiej, należy bliżej przyjrzeć się rozwiązaniom problemów przyjętym w innych, wybranych państwach Unii. Nie sposób w tym miejscu dokonać analizy wszystkich zagadnień związanych z dobrostanem zwierząt, wybrać należy zatem najbardziej „palące” problemy w Polsce i porównano je z rozwiązaniami europejskimi.

Zacząć można od procederu brutalnego, zupełnie niepotrzebnego i zaspokajającego jedynie ludzką „potrzebę” próżności, jaką jest hodowla zwierząt na futra, która w Polsce wciąż kwitnie, mimo licznych protestów aktywistów zwierzęcych, jak również

¹ Szczątkowe regulacje dotyczą m.in. zakazu przeprowadzania testów kosmetyków i surowców kosmetycznych na zwierzętach czy uboju zwierząt.

krytycznego stanowiska opinii publicznej² („Ceny Rolnicze” 2019). Kierując się ku naszym zachodnim sąsiadom, zacząć można od Niemiec. Niedawno rozgorzała, również w Polsce, dyskusja na temat niezwykle brutalnego traktowania zwierząt laboratoryjnych w jednym z niemieckich laboratoriów (Tomaszewicz 2019). Przez Niemcy przetoczyła się fala protestów, jeden z nich miał również miejsce w Polsce. Jednakże, mimo tego bulwersującego incydentu, którego sprawcy zostaną ukarani, ochronę praw zwierząt w Niemczech należy uznać za dobrze rozwiniętą. Jeśli chodzi o przemysł futrzarski, to już od dawna nasz zachodni sąsiad wprowadził szereg obostrzeń dotyczących jego prowadzenia. Dla przykładu, norki hodowane na futro posiadać muszą naprawdę dużą klatkę, a w niej wodę, w której mogą pływać, z kolei lisom i jenotom zapewnić należy odpowiednie podłoże, w którym mogłyby kopać. W 2017 roku niemieckie władze podjęły decyzje, że do 2023 roku hodowla zwierząt na futra ma zostać wygaszana, a od tego czasu będzie całkowicie nielegalna. Nieco dalej, w Austrii, hodowla zwierząt na futra jest zabroniona już od 1998 r. Dwa lata później na wprowadzenie zakazu zdecydowała się Wielka Brytania. W Holandii również zakazano prowadzenia hodowli, obecnie trwa okres przejściowy – wszystkie hodowle zwierząt na futra mają zostać zlikwidowane do 2024 r. Podobny zakaz obowiązuje również w Czechach oraz na Słowacji. W tyle nie pozostają także Słowenia, Belgia, Luksemburg, Norwegia i Chorwacja, jak też Szwajcaria, Szwecja i Hiszpania, w których hodowla zwierząt na futra jest stopniowo wycofywana. Chronić zwierzęta starają się również Włochy – w wielu miejscowościach zakazano prowadzenia ferm futrzarskich, a w tych, w których nie zakazano, zwierzęta muszą mieć dostęp do realizacji swoich potrzeb gatunkowych – pływania czy też kopania w ziemi (Żurek 2018). Ciężko porównać to do polskich rozwiązań, w których norki, lisy i jenoty nadal żyją w ciasnych klatkach, bez stałego dostępu do wody, bez jakiegokolwiek podłoża, raniąc kończyny o zardzewiałe kraty. W Polsce lisy i jenoty, które są dość dużymi zwierzętami, osiągającymi wielkość średniej wielkości psa, można trzymać w klatkach liczących zaledwie 60 cm². Norki natomiast można umieszczać w klatkach liczących zaledwie 18 cm² (Rozporządzenie 2010: art. 29 ust. 3). Takie rozwiązania, w porównaniu do rozwiązań europejskich, uznać należy za zdecydowanie niewystarczające.

Kolejnym problemem związanym z ochroną zwierząt, jakiemu należy się przyjrzeć, jest wykorzystywanie zwierząt, zwłaszcza zwierząt dzikich, w cyrkach, co również jest całkowicie zbędna dla człowieka i stanowi zwykłą – brutalną – *quasi-rozrywkę*. Całkowity zakaz „pracy” zwierząt – także domowych – w cyrkach wprowadziły już Grecja, Cypr i Malta. Zakaz wykorzystywania dzikich zwierząt przyjęły z kolei Austria, Belgia, Chorwacja, Holandia, Słowenia i Wielka Brytania. Częściowe ograniczenia (np. w zakresie wykorzystywania niektórych gatunków) wprowadziły z kolei Dania, Finlandia oraz Szwajcaria (Nalepa 2019). W Polsce takiego przepisu brak. Brak jest również projektów ustaw, które miałyby takich praktyk zakazać. Jednakże, jest wiele inicjatyw oddolnych, które mają na celu ograniczenie wykorzystywania zwierząt w cyrkach – w wielu miastach pokazy cyrkowe z udziałem dzikich zwierząt są zakazane. Jest to krok w dobrą stronę i decyzja godna pochwały, albowiem zwierzęta w cyrkach

² Z sondaży wynika, że 7 na 10 Polaków jest przeciwnych zabijaniu zwierząt celem pozyskiwania futer.

– poza tresurą i pokazami – przetrzymywane są w ciasnych klatkach, które powodują zaburzenia psychofizyczne, takie jak np. stereotypię. Sama tresura dzikich zwierząt oparta jest na przemocy, takiej jak bicowanie czy rażenie prądem. Co więcej, cyrki z dzikimi zwierzętami stanowią zagrożenie także dla ludzi – znane są ataki zwierząt „występujących” w pokazach na osoby przebywające na widowni. Tresurę zwierząt w cyrkach bardzo trafnie obrazują słowa Doroty Sumińskiej, lekarza weterynarii: „to pokazywanie krwawych tortur, z tym że krew pozostaje poza areną. Myślenie, że można wytresować drapieżnika wyłącznie kawałkiem mięsa na patyku, jest wielką naiwnością”. Tymczasem w Polsce ów krwawy proceder nadal kwitnie, a ograniczany jest jedynie przez oddolne działania samorządowców.

Problem, który zaliczyć można niemalże do „polskiej tradycji”, jak twierdzą niektórzy parlamentarzyści³, stanowi trzymanie psów na uwięzi, a konkretnie – na tak powszechnych na polskiej wsi łańcuchach (TVN 2013). Warto zauważyć, że stan ten trwa mimo wielu naprawdę licznych inicjatyw społecznych, które miałyby poprawić los wielu tysięcy polskich czworonogów. Tymczasem np. w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Austrii czy nawet na konserwatywnych Węgrzech trzymanie psów na łańcuchach zostało zakazane i obwarowane sankcją karną. Taki kierunek miał być przyjęty również w Polsce, jednakże skończyło się jedynie na pustej obietnicy wyborczej, a potrzeba zadowolenia elektoratu mieszkającego na wsiach przeważała szalę i stała się ważniejsza od dobrostanu tysięcy psów, których warunki bytowania trudno uznać za dobre. Obecnie psa utrzymywać można na uwięzi do 12 godzin na dobę, jednakże jest to właściwie martwy przepis – bardzo ciężko jest wykazać naruszenie prawa ze strony właściciela. Tymczasem trzymanie psa na łańcuchu ma wiele konsekwencji zarówno dla zdrowia fizycznego, jak i psychicznego zwierzęcia. Pies trzymany na uwięzi nie ma zapewnionej możliwości realizacji potrzeby tzw. kontaktu socjalnego (z ludźmi i innymi zwierzętami), potrzeba ruchu i eksploracji terenu nie jest zaspokojona, podobnie jak potrzeba zabawy. Zwierzęta przebywające stale na łańcuchach cierpią na stereotypię, zwyrodnienia stawów i kręgosłupa, stają się lękliwe, a w skutek niemożności ucieczki – agresywne (Kostrzewa 2020). Trzymanie psów w takich warunkach powinno zatem już dawno odejść do przysłowiowego lamusa.

I wreszcie ostatni z problemów dotyczących dobrostanu zwierząt, gdzie Polska nie może się poszczycić osiągnięciami w zapewnieniu zwierzętom gospodarskim odpowiednich warunków bytowania – produkcja jajek przez kury nioski. Jak wynika z danych zgromadzonych przez fundacje zajmujące się ochroną praw zwierząt, w Austrii od 2020 roku chów klatkowy będzie całkiem zabroniony, w Niemczech zaś – zmiana taka nastąpi w 2025 roku. W Szwajcarii zlikwidowano całkowicie chów klatkowy poprzez eliminację popytu na jajka i produkty jajeczne pochodzące z tego chowu. W Belgii w 2009 roku opublikowano deklarację, zgodnie z którą rezygnacja z klatek jakiegokolwiek typu jest prawdopodobnym rozwiązaniem, a możliwy zakaz miałby obowiązywać od 2025 roku. Wprowadzenie podobnych zakazów deklarują również Francja oraz Norwegia. W Polsce natomiast nadal dominuje chów klatkowy, nie widać też – mimo rezygnacji samych sklepów ze sprzedaży takich

³ Stwierdzenie takie padło z ust posła PSL Eugeniusza Kłopotka w 2013 r. „Widać, że grupa psów nie wie jak funkcjonuje się na wsi i jak wygląda tamtejsza tradycja i mentalność ludzi. Jest pewną tradycją, że psy są trzymane na łańcuchach”.

jajek – zmniejszenia liczby ferm, na których kury spędzają cały czas w ciasnych klatkach. Tymczasem chociażby w Niemczech czy Holandii dominuje tzw. chów ściółkowy, w którym zwierzęta mają możliwość swobodnego poruszania się, natomiast w Wielkiej Brytanii najbardziej popularny jest chów wolnowybiegowy, w którym kury nioski opuszczają halę, aby przebywać na świeżym powietrzu i mają zdecydowanie więcej miejsca, co skutecznie redukuje zachowania agresywne i autoagresywne, bardzo częste w chowie klatkowym. Warto wspomnieć również o tym, że w Niemczech zabroniono przycinania kurom dziobów oraz zakazano mielenia żywcem kurczątki płci męskiej (Madej 2016).

Z powyższych obrazów wyłania się niestety bardzo smutny obraz rzeczywistości polskiego zwierzaka – psa trzymanego na łańcuchu, tygrysa rażonego prądem i zamkniętego w klatce, norki spędzającej krótkie życie na powierzchni zaledwie 18 cm², a następnie zabitej przez włożenie elektrody do pyska i odbytu i porażenie prądem oraz kury nioski z obciętym dziobem w chowie klatkowym. Tymczasem austriacki „kolega” naszego wiejskiego burka nie może być przetrzymywany na uwięzi, a takie postępowanie właściciela zostałoby uznane za znęcanie się nad zwierzęciem i ukarane. Czeska norka nie trafi do klatki w fermie futrzarskiej, stanie się co najwyżej zwierzęciem domowym lub w ogóle nie przyjdzie na świat – nie będzie powodu do tak liczego rozmnażania zwierząt. Holenderski tygrys nie wylądzuje w cyrku, a co najwyżej w ogrodzie zoologicznym, któremu co prawda można zarzucić przetrzymywanie zwierząt w niewoli i zbyt małe terytorium dla danego gatunku, jednakże nie ma w nich miejsca stosowanie paralizatorów i batów celem nauczania zwierzęcia skakania przez płonącą obręcz. I wreszcie – niemiecka kura nioska spędzi życie, mając możliwość swobodnego poruszania się, bez uciętego dzioba. Odpowiadając na pytanie postawione na wstępie, należy niestety udzielić odpowiedzi twierdzącej: wątpliwy rozwój ochrony praw zwierząt w Polsce w porównaniu do wielu innych krajów Unii Europejskiej można określić słowami: głupota, amoralność i regres społeczny.

Karolina Piech – doktorantka w Katedrze Kryminologii i Nauk o Bezpieczeństwie na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; stypendystka Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na rok akademicki 2016/2017. Zainteresowania naukowo-badawcze dotyczą prawa konstytucyjnego oraz prawa karnego (przede wszystkim zagadnień nauki o przestępstwie, praw człowieka w procesie karnym oraz odpowiedzialności karnej lekarza).

Karolina Piech – a PhD student at the Department of Criminology and Security Sciences at the Faculty of Law, Administration and Economics of the University of Wrocław; scholarship holder of the Minister of Science and Higher Education for the academic year 2016/2017. Her scientific and research interests pertain to constitutional law and criminal law (first of all, to the issues of crime science, human rights in criminal proceedings and criminal penal liability).

➔ Bibliografia

CENY ROLNICZE (2019), *Rekordowy wynik: 73% Polaków przeciwnych hodowli zwierząt na futra*, <https://www.cenyrolnicze.pl/wiadomosci/rynki-rolne/pozostale-zwierzeta-hodowlane/1710-4-rekordowy-wynik-73-polakow-przeciwnych-hodowli-zwierzat-na-futra> (23.09.2019)

- KOSTRZEWA Agata (2020), *Pies na łańcuchu: jakie są konsekwencje trzymania psa na uwięzi?*, <https://cowsierscipiszczy.pl/pies-na-lancuchu/> (30.01.2020)
- MADEJ Maria (2016), *Struktura pogłowia kur niosek według systemu chowu w UE*, <https://kipdip.org.pl/pl/news/Struktura-pogowia-kur-niosek-wedugsystem%C3%B3w-chowu-w-UE-w-2015-r> (26.10.2016)
- NALEPA Agata (2019), *Cyrk bez zwierząt – zakaz na świecie i w Europie*, <https://www.otwarteklatki.pl/cyrk-bez-zwierzat-zakaz-na-swiecie-i-w-europie/> (11.12.2019)
- ROZPORZĄDZENIE (2010/778) Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej, Dz.U. 2010 poz. 778
- ŚWIATOWA DEKLARACJA Praw Zwierząt z dnia 21 września 1977 r.
- TOMASZEWICZ Zuzanna (2019), *Ujawniono drastyczne nagrania z niemieckiego laboratorium. W bestialski sposób torturowano zwierzęta*, <https://natemat.pl/287825,ujawniono-nagrania-z-niemieckiego-laboratorium-znecano-sie-tam-na-malpach> (17.10.2019)
- TVN (2013), *Psy na łańcuchu podzielą koalicję? „Jest pewna tradycja i mentalność ludzi”*, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/psy-na-lancuchu-podziela-koalicje-jest-pewna-tradycja-i-mentalnosc-ludzi,358999.html> (01.10.2013)
- USTAWA (1997/724) z dnia 21 marca 1997 r. o ochronie zwierząt, tj. U. 2019, poz. 122.
- ŻUREK Weronika (2018), *Zobacz, które kraje zabroniły już hodowli zwierząt na futra!*, <https://www.otwarteklatki.pl/zobacz-ktore-kraje-zabronily-juz-hodowli-zwierzat-na-futra/> (11.12.2018)

Recenzja książki:

Vladimir Grinin (2019), *Dualizm losu. Jak Rosja i Niemcy mają zarządzać przyszłością z korzyścią dla siebie i świata*, Moskwa: West Consulting, 224 s.

Владимир Гринин (2019), *Двуединство судьбы. Как России и Германии распорядиться будущим во благо себе и миру*, Москва: «Вест-Консалтинг», 224 с.

Igor Gretskiy, *Petersburski Uniwersytet Państwowy (Rosja)*

E-mail: igor.gretskiy@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-4260-967X

Recenzowana książka autorstwa ambasadora Władimira Grinina jest prawdopodobnie jedną z pierwszych z gatunku wspomnień rosyjskich dyplomatów „epoki postkrymskiej”. Ambasador opowiada w niej o ośmiu latach (2010–2018) swojej kadencji jako oficjalnego przedstawiciela Rosji w Berlinie, w trakcie której nastąpił punkt zwrotny w stosunkach Rosji nie tylko z Niemcami, ale także z całym Zachodem. Dotyczy to przede wszystkim 2014 roku, kiedy to – w reakcji na aneksję Krymu i inwazję wojsk rosyjskich na Donbas – UE nałożyła sankcje na szereg rosyjskich urzędników i największych firm.

Sięgając po omawianą pozycję, potencjalny czytelnik na pewno chciałby znaleźć na jej stronach szczegóły prywatnych rozmów, detale spotkań na szczycie lub refleksje ambasadora, dotyczące, na przykład, spotkań w ramach „normandzkiej czwórki”. Najprawdopodobniej jednak takiego czytelnika spotka rozczarowanie, ponieważ znaczną część książki stanowią doniesienia informacyjne o oficjalnych wydarzeniach zaczerpnięte ze strony internetowej Ambasady Rosyjskiej w Berlinie, rozcieńczone skąpymi komentarzami autora.

Niemniej jednak nie trzeba się spieszyć, aby odłożyć tę książkę na półkę w bibliotece albo księgarni. Uważne przestudiowanie zawartości tego utworu ujawni wiele interesujących niuansów światopoglądu klasycznego przedstawiciela rosyjskiego korpusu dyplomatycznego czasów prezydenta Putina. Jego podstawowym elementem jest wierność staremu radzieckiemu antyamerykanizmowi. Na przykład, okazało się, że ambasador Grinin jest szczerym zwolennikiem teorii spiskowej, według której Amerykanie ciągle knują

intrygi w celu zniszczenia Rosji. Autor wspomina, na przykład, jedną ze swoich rozmów z byłym ambasadorem ZSRR w Niemczech, Walentinem Falinem, w trakcie której ten ostatni oświadczył, że rzekomo znalazł w archiwach amerykańskich przyjętą w 1916 roku „tajną decyzję” kierownictwa USA, dotyczącą „dążenia do całkowitej degradacji Rosji” oraz ewentualnego zredukowania jej terytorium do miasta Moskwy i „czterech sąsiednich regionów”. Według Grinina, takie podejście nadal determinuje politykę USA wobec Rosji (Grinin 2019: s. 30–32).

Należy zauważyć, że Walentin Falin jest autorem wielu słabo uzasadnionych i, powiedzmy wprost, fałszywych stwierdzeń na temat zamiarów Waszyngtonu wobec Rosji, które rozpowszechniał nie tylko w prywatnych rozmowach z kolegami, lecz także publicznie. Za prezydentury Władimira Putina wiele z nich zostało przejętych przez oficjalną rosyjską propagandę, by utrzymywać wśród rosyjskiego społeczeństwa lęk przed światem zewnętrznym. Falin zbudował swoją teorię „amerykańskiej rusofobii” poprzez otwarte manipulowanie cząstkowymi informacjami, całkowicie odrzucając wszystko, co jej zaprzecza. Twierdził, na przykład, że w 1918 roku, w czasie konferencji pokojowej w Paryżu, delegacja amerykańska posiadała mapę podziału Rosji na kilka państw (Falin 2009: s. 39–40), a doradca prezydenta Woodrow’a Wilsona, pułkownik Edward House, rzekomo nalegał na podzielenie Rosji na kilka części w celu przejęcia „bogatego dziedzictwa rosyjskiego” (*Walentin Falin...* 03.04.2016).

Obydwa założenia Falina nieco mijają się z prawdą. Każdy dobrze wykształcony specjalista ds. międzynarodowych doskonale wie, że lata 1917–1918 były czasem, kiedy imperia, biorące udział w I wojnie światowej, walczyły pod własnym ciężarem jak domki z kart. Na kontynencie pojawiały się kontury nowych państw narodowych. Było jasne, że granice powojennej Rosji i granice przedwojennego Imperium Rosyjskiego nie będą identyczne. Takie stanowisko stanowiło podstawę propozycji pokojowych, wyrażonych przez prezydenta Wilsona w styczniu 1918 roku. W celu wyraźnego zademonstrowania woli implementacji propozycji pokojowych zawartych w „14 punktach” delegacji amerykańskiej potrzebna była jakaś mapa, by pokazać, jak może – ale nie musi – wyglądać nowe oblicze Europy. Tego rodzaju mapy zawsze były naturalną częścią konsultacji i negocjacji dyplomatycznych.

Co dotyczy pułkownika Edwarda House’a, to on, jako doradca prezydenta Wilsona, wcale nie był zainteresowany „bogatym rosyjskim dziedzictwem”. Jego głównym celem było zneutralizowanie warunków, które mogłyby doprowadzić do ponownego wybuchu wojny światowej. W tym kontekście, rozmawiając z hrabią Readingiem 28 października 1918 roku, pułkownik zauważył, że jeśli w Moskwie u władzy znajdzie się znaczący wojskowy, wówczas Imperium Rosyjskie może stać się zagrożeniem dla całego świata (House 1918: s. 9–10). Właśnie dlatego uważał podział Imperium Rosyjskiego na kilka nowych państw za właściwe rozwiązanie wspomnianej kwestii. Co do drugiego kluczowego aktora, Imperium Brytyjskiego, to – zdaniem House’a – nie było ono w stanie w jakikolwiek sposób zagrozić pokojowi ze względu na słabość powiązań brytyjskiej metropolii z jej koloniami. Mając to na uwadze, pułkownik dość dokładnie przewidział „kurczenie się” Imperium Brytyjskiego do wielkości Wysp Brytyjskich.

Grinin nie tylko niedoskonale odtworzył argumentację Falina, ale i nie poddał jej żadnej weryfikacji, wybierając wiarę zamiast wiedzy. Podobnie jak i dla Falina, ważniejsze było dla niego znalezienie jakichkolwiek dowodów, nawet wątpliwej jakości, na rzecz istnienia „amerykańskiej rusofobii”. Korzystając z tego założenia, autor wyjaśnia wszelkie problemy, które stają przed Rosją na arenie międzynarodowej. Znalazł więc „amerykański ślad” nie tylko w „zamachu stanu” na Ukrainie (Grinin 2019: s. 31), lecz także w powstaniu inicjatywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. Grinin jednak w żadnym miejscu nie określa, na czym dokładnie ten „ślad” ma polegać.

Duża przychylność i otwarte poparcie Grinina dla poglądów Falina wcale nie jest przypadkowym. Obaj, podobnie jak wielu ich kolegów (na przykład, Jurij Kwiciński, Igor Maksymyczew i inni) należeli do pokolenia radzieckich dyplomatów, którzy nie mogli i nie chcieli przystosowywać się do zmian z przetomu lat 80. i 90. XX wieku. Zamiast zaakceptować nową, poradziecką, pozimnowojenną rzeczywistość i uczyć się budowania relacji z sąsiadami opartych na równości i wzajemnym szacunku, pozostali zwolennikami dawnego radzieckiego stylu zachowania, polegającego na prowadzeniu dialogu z pozycji siły. Sprzeciwiali się zatem zjednoczeniu Niemiec i uzasadniali istnienie muru berlińskiego faktem, że rzekomo pozwalało to zatrzymać napływ do miasta zachodnich szpiegów (Maksymychev 2011: s. 17). Pozostawienie w Ministerstwie spraw zagranicznych pracowników „starej radzieckiej szkoly” było największym błędem popełnionym przez Eduarda Szewardnadze i Andrieja Kozyriewa w okresie budowania podstaw nowej polityki zagranicznej ZSRR i Federacji Rosyjskiej.

Podążając za prezydentem Władimirem Putinem, rosyjskie elity polityczne gorliwie bronią „historycznej prawdy” przed „fatszerzami”. Autor recenzowanej książki nie jest tu wyjątkiem. W recenzowanej pracy Grinin często omawia pewne fakty historyczne, ale niezmiennie brakuje mu profesjonalnego podejścia i dokładności. Na szczególną uwagę zasługuje następujący fragment: „Europejczycy nie powinni zapominać, że Rosja często ratowała Europę, mianowicie przed jarzmem mongolsko-tatarskim, polską interwencją, inwazją osmańską, inwazją Napoleona” (Grinin 2019: s. 163–164). Należy przypomnieć Panu Ambasadorowi, że ekspansja osmańska została zatrzymana głównie za sprawą Austriaków i Polaków w bitwie pod Wiedniem w 1683 roku. Zasadniczą kwestią pozostaje jednak, co miał na myśli ambasador Grinin, twierdząc, że Rosja uratowała Europę przed „polską interwencją”? Współcześni historycy nie wiedzą nic o intencjach polskich królów, by podporządkować sobie cały kontynent. Jeszcze mniej wiadomo o udanych działaniach carów moskiewskich w celu przeciwdziałania takim planom.

Rzuca się w oczy nie tylko dyletantyzm autora w dziedzinie historii. W książce całkowicie brakuje krytycznej oceny nie tak odległej przeszłości radzieckiej czy obecnej Rosji. Na przykład, Grinin uznaje atrakcyjność Niemiec dla Rosji jako potencjalnego dostawcy nowych technologii oraz źródła nowych technologii. Oprócz tego postrzega je za wroźec w kontekście rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (Grinin 2019: s. 17). Jednak skrajny niedorozwój tej sfery życia gospodarczego w Rosji przypisuje temu, że w czasach radzieckich nie poświęcano jej należytej uwagi. Oczywiście autor nie powiedział ani słowa

o tym, że w latach komunizmu własność prywatna została zakazana, a przedsiębiorczość nazywano spekulacją i karano wyrokami więzienia.

Czasami w książce można znaleźć wyjątkowo obtudne sformułowania. Na przykład, autor wspomina o spotkaniu ministrów Rosji i Niemiec, Sergieja Ławrowa i Sigmara Gabriela, w Krasnodarze w 2017 roku, kiedy to wspólnie zainaugurowali „rok współpracy regionalno-municipalnej”. Wydarzenie to, jak pisze Grinin, musiało doprowadzić do „zachowania wspólnych wartości moralnych i etycznych” (Grinin 2019: s. 66). Kłamstwa rosyjskiego przywództwa w odniesieniu do „zielonych ludzików” na Krymie i w Donbasie, zestrzelenia samolotu malezyjskich linii lotniczych (lot MH-17) i „przypadek Lizy” wyraźnie pokazały znaczące różnice między Niemcami a Rosją w postrzeganiu wartości moralnych i etycznych. Zdziwia to, że na takim tle Grinin, nawiązując do radzieckiego pisarza Daniila Granina stwierdza, iż w stosunkach międzynarodowych ostatecznie triumfuje nie siła, lecz sprawiedliwość i prawda (Grinin 2019: s. 118). Oczywiście we wszystkich powyższych przypadkach prawda nie jest po stronie Kremla. Fakt, że ambasador woli nie wspominać o Krymie, tylko o „konflikcie ukraińskim”, to potwierdza.

Pomimo przygnębiającego stanu stosunków rosyjsko-niemieckich Rosja ma, według Grinina, kilku sojuszników w Niemczech. Pierwszy to niemiecki biznes. Autor wielokrotnie podkreśla, że niemiecka społeczność biznesowa, nawet w warunkach sankcji, zawsze traktowała go z wielką czcią i otwarcie krytykowała stanowisko rządu Angeli Merkel wobec Kremla. Drugi sojusznik to Niemcy z byłej NRD, którzy, jak o tym pisze autor, są związani z Rosją „specjalną siłą przyciągającą”. Ma ich cechować wyjątkowa podatność na rosyjskie stereotypy propagandowe. Jeśli więc niemiecki biznes retransmituje oficjalną narrację Kremla, chcąc utrzymać się na rosyjskim rynku, to ludzie ze wschodniej części Niemiec robią to całkowicie bezinteresownie. Trzecim sojusznikiem jest starsze pokolenie niemieckich polityków (głównie socjaldemokratów), którzy na własne oczy widzieli dotkliwe konsekwencje II wojny światowej i stali się nosicielami „kompleksu winy” za zbrodnie nazistowskie. Z reguły ich doświadczenie w komunikacji z wielkim wschodnim partnerem ogranicza się do okresu „zimnej wojny”. Nie znają więc poradzieckiej Rosji i jej młodego pokolenia. Instynktownie utożsamiają potęgę ZSRR z bardzo ograniczonymi możliwościami współczesnej Rosji, błędnie sądząc, że może ona posunąć się tak daleko w swoich roszczeniach na arenie międzynarodowej, jak robił to ZSRR. Autor z dumą pisze, że w Niemczech udało mu się spotkać z prawie wszystkimi ważnymi postaciami politycznymi z czasów „zimnej wojny”, oprócz Willy'ego Brandta. Mówi o nim z najwyższym szacunkiem, nazywając go „twórcą polityki odprężenia”. Co jest zaskakujące, Grinin pozornie szanuje Willy'ego Brandta i jego wkład w rozwój stosunków międzynarodowych, ale wiernie służy Putinowi, który w 2014 roku cynicznie podeptał dziedzictwo kanclerza RFN.

Grinin dochodzi w końcu do wniosku, że tylko „rusofobiczna mniejszość” pozostaje nastawiona krytycznie wobec działań Rosji na arenie międzynarodowej. Jednak w książce praktycznie nie ma ani słowa o pozytywnym doświadczeniu Ambasadora w kwestii porozumiewania się z młodym pokoleniem niemieckiej elity. Co więcej, Grinin najwyraźniej nie ma pełnego przekonania, że kontakty z emerytowanymi politykami, nostalgia

wschodnich Niemców za NRD i chwiejna wdzięczność niemieckiego biznesu wystarczą, by zmienić stosunek społeczeństwa niemieckiego do awanturniczej polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Jeśli rzeczywiście większość obywateli RFN naprawdę sympatyzuje z Kreml, to dlaczego Grinin tak uparcie oskarża Niemcy o nienagane podążanie za Waszyngtonem? Robi to tak często, że mimowolnie wkradają się wątpliwości, czy Kreml naprawdę potrzebuje dzisiaj równoprawnego dialogu z Niemcami. Zresztą, czy Rosja jest w stanie podjąć obecnie taki dialog z Berlinem? W tekście nie ma ani słowa na ten temat i można odnieść wrażenie, że dla ambasadora Grinina najważniejsze jest nie przywrócenie pełnych stosunków z Niemcami, ale zniszczenie transatlantyckich więzi łączących USA i UE. Najwyraźniej dokładnie taki był główny cel przyświecający autorowi tej książki.

Igor Gretskiy – doktor, docent w katedrze studiów poradzieckich Wydziału stosunków międzynarodowych Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego w Rosji. Jego zainteresowania badawcze obejmują następujące tematy: rosyjska polityka zagraniczna wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej; polska polityka wschodnia; transformacja polityczna Ukrainy; teoria i praktyka pojednania pokonfliktowego.

Igor Gretskiy – PhD, associate professor at the Post-Soviet Studies Department, Faculty of International Relations, St. Petersburg State University, Russia. His research interests include Russian foreign policy towards Central and Eastern European states; Poland's Eastern policy; Ukraine's political transformation; theory and practice of post-conflict reconciliation.

➔ Bibliografia

- GRININ Vladimir (2019), *Dvuedinstvo sud'by. Kak Rossii i Germanii raspordit'sâ budushchim vo blago sebe i miru*, Moskva.
- FALIN Walentin (2009), *K predystorii pakta o nienapadenii mezhdû SSSR i Germaniei*, w: Natalja Na-rochnitskaya (red.), *Partitura Vtoroi mirovoi. Kto i kogda nachat' voïnu?*, Moskva.
- MAKSIMYCHEV Igor (2011), *Padenie Berlinskoï steny. Iz zapisok sovetnika-poslannika posolstva SSSR w Berline*, Moskva.
- WALENTIN FALIN: *Bez konsolidacii obshchestva Rossii ne vosprânut'* (03.04.2016), <https://www.pnp.ru/interview/2016/04/03/valentin-falin-bezkonsolidacii-obshchestva-rossii-ne-vostryanut.html> (11.02.2020)
- WALENTIN FALIN: *Kholodnââ voïna ne zakanchivalas'* (01.03.2006), <https://ria.ru/20060301/43841126.html> (11.02.2020)
- HOUSE Edward Mandell (1918), Yale University Library Digital Collections, MS 466, Edward Mandell House Papers, Series II, Diaries, Vol. 6a, http://digital.library.yale.edu/cdm/compoundobject/collection/1004_6/id/5010/show/4890 (11.02.2020)

www.wuw.pl

ISSN 1641-2478



9 771641 247208