

ISSN 2084-5294

**Rada
Redakcyjna**

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna
Akademia Administracji Państwowej, Rosja)

prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)

prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)

prof. Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

**Kolegium
redakcyjne:**

**Redaktor
Naczelny**

dr Olgierd Annusewicz

**Sekretarz
Redakcji**

Paweł Krasowski

**Redaktorzy
tematyczni**

dr Izolda Bokszzanin, dr Tomasz Godlewski,

dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek, dr Marek Kochan,

dr Anna Kurowska, dr Anna Materska-Sosnowska,

dr Renata Mieñkowska-Norkiene, doc. Ewa Pietrzyk-Zieniewicz,

dr Błażej Poboży, dr Tomasz Słomka, Jarosław Spychała, dr Adam

Szymański, prof. Andrzej Wierzbicki, dr hab. Justyna Zając,

dr Jakub Zajączkowski, dr Jacek Zaleśny, dr Piotr Załęski,

dr Aleksandra Zięba, dr Jacek Ziółkowski

**Redaktorzy
językowi**

Eva Allen (native speaker)

Joanna Hermanowska

Katarzyna Wojtak

**Redaktor
statystyczny**

dr Tomasz Gackowski

**Wsparcie
redakcyjne**

Ewelina Białkowska, Dagmara Woś

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by



Ośrodek Analiz Politologicznych UW

Warszawa 2012

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politologicznych

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa

adres do korespondencji:

ul. Krakowskie Przedmieście 3, pok. 6, 00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Spis treści

Wstęp.....	3
------------	---

Mirosław Karwat

O książce Ryszarda Skarżyńskiego pt. <i>Podstawowy dylemat politologii</i>	5
--	---

Justyna Arendarska

Elektroniczna dyplomacja – nowe narzędzia komunikowania w dyplomacji.....	42
---	----

Włodzimierz Fehler

The Schengen Area – as an Element of Managing Internal Security in a European Dimension.....	61
--	----

Bartosz Skłodowski

The Membership in the European Union and the Internal Security of Poland. Benefits – Costs – Perspectives	84
---	----

Anna Diawo-Sitko

Rynek pracy i edukacji w krajach Afryki Północnej.....	111
--	-----

Paweł Jakubowski

Alternatywne źródła finansowania partii politycznych w Polsce.....	137
--	-----

Contents

Introduction	3
--------------------	---

Mirosław Karwat

About Ryszard Skarzynski's Book Entitled <i>The Basic Dilemma of Political Science</i>	5
--	---

Justyna Arendarska

Electronic Diplomacy – New Tools of Communication in Diplomacy	42
--	----

Włodzimierz Fehler

The Schengen Area – as an Element of Managing Internal Security in a European Dimension	61
---	----

Bartosz Skłodowski

The Membership in the European Union and the Internal Security of Poland. Benefits – Costs – Perspectives	84
---	----

Anna Diawo-Sitko

The Labor Market and Education in the Countries of North Africa	111
---	-----

Paweł Jakubowski

Alternative Ways of Financing Political Party in Poland	137
---	-----

Wstęp

Oddajemy Państwu czwarty, ostatni w tym roku numer „e-Politikonu”.

Otwiera go – nietypowo – obszerna i odważna replika prof. Mirosława Karwata, napisana w związku z tezami i formą głośnej książki Ryszarda Skarżyńskiego *Podstawowy dylemat politologii: dyscyplina nauki czy potoczna wiedza o społeczeństwie*. Polecamy Państwa uwadze ten tekst, zapraszając jednocześnie do polemik i komentarzy na łamach naszego czasopisma.

Tematyka pozostałych artykułów, które znaleźć Państwo mogą na dalszych stronach, oscyluje wokół problematyki bezpieczeństwa i polityki międzynarodowej.

W ciekawym opracowaniu pt. *Elektroniczna dyplomacja – nowe narzędzia komunikowania w dyplomacji* dr Justyna Arendarska przedstawia, w jaki sposób zmiany technologiczne związane z upowszechnieniem się mediów cyfrowych, w tym również mediów społecznościowych, wymusiły zmiany w komunikowaniu celów i zadań związanych z polityką zagraniczną. Autorka wskazuje na potencjał i ograniczenia mediów społecznościowych w kształtowaniu wizerunku kraju na arenie międzynarodowej

Dr Włodzimierz Fehler w artykule pt. *The Schengen Area – as an Element of Managing Internal Security in a European Dimension* ukazuje najistotniejsze elementy procesu tworzenia strefy Schengen oraz doskonalenia mechanizmów zarządzania tym wielkim europejskim projektem w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego krajów, które go realizują. Autor odnosi się także do kryzysu, związanego z propozycjami przywracania kontroli na granicach w 2011 r.

Z kolei Bartosz Skłodowski w pracy pt. *The Membership in the EU and the Internal Security of Poland, Benefits, Cost, Perspectives* analizuje wpływ członkostwa Polski w UE na jej bezpieczeństwo wewnętrzne. W swoich rozważaniach korzysta z instytucjonalizmu racjonalnego wyboru i uwzględnia zarówno korzyści, jak i koszty integracji z UE w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego Polski.

Rynek pracy i edukacji w krajach Afryki Północnej przybliży nam z kolei Anna Diawol-Sitko. Przedmiotem zainteresowania autorki jest problematyka rynku pracy i edukacji w krajach Afryki Północnej, a w szczególności kwestie dotyczące kształcenia zawodowego.

Z kolei Paweł Jakubowski, autor ostatniego artykułu niniejszego tomu, podejmuje problematykę finansowania partii politycznych, często powracając w dyskursie publicznym.

Życząc Państwu ciekawej lektury, już dziś zachęcam do zgłaszania swoich opracowań do kolejnego numeru „e-Politikonu”.

Zgodnie z zapowiedzią z numeru trzeciego pisma podjęliśmy decyzję, iż następny będzie miał charakter tematyczny i będzie poświęcony zagadnieniom łączącym politykę i popkulturę.

Z przyjemnością informuję, że nasze zaproszenie do współredagowania następnego tomu przyjęła dr hab. Dorota Piontek z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Wspólnie zatem zapraszamy do nadsyłania artykułów poświęconych poppolityce, celebrytyzacji politycznej, związkom polityki z popkulturą.

Czwarty numer ukazuje się tuż przed Świętami Bożego Narodzenia i rozpoczęciem Nowego Roku. Z tej okazji, w imieniu redakcji kwartalnika naukowego „e-Politikon” oraz całego zespołu Ośrodka Analiz Politologicznych UW składamy Państwu najserdeczniejsze życzenia wszelkiej pomyślności.

Olgierd Annusewicz

Mirosław Karwat

O KSIĄŻCE RYSZARDA SKARZYŃSKIEGO PT. *PODSTAWOWY DYLEMAT POLITOLOGII*

Początkowo nie zamierzałem wypowiadać się na temat tej książki i sam odwodziłem od tego kolegów, także obrzuconych błotem. Wychodziłem z założenia, że podobnie jak nie reaguje się na zaczepki chuligana, nie należy też podejmować dyskusji z paszkwilantem ani stawiać do pojedynku z człowiekiem, który swoim postępowaniem sam pozbawił się zdolności honorowej. Zwykle nie publikuje się również recenzji ani polemiki z książką, która narusza wszystkie możliwe standardy profesjonalizmu i elementarnej kultury sporów. Ale z upływem czasu przekonałem się, że to była reakcja naiwna. Bowiem podskórna sensacja zatoczyła szeroki krąg, zapewniając autorowi *publicity*, nawet zaproszenia na spotkania autorskie pod poważnym szyldem dyskusji akademickiej, prowokując dyskusje bez udziału osób „oskarżonych”. Zdarzyło się nawet tak, że podczas pewnej konferencji grzecznie użyto Ryszardowi Skarzyńskiemu mikrofonu właśnie wtedy, gdy już obaj z Bohdanem Kaczmakiem byliśmy w drodze powrotnej. Trwała więc gra do jednej bramki. Nasi prominentni koledzy zaś – kierownicy znieważonych i zniesławionych instytucji, korporacyjni liderzy środowiska - pryncypialnie potępiali ten wyskok... w rozmowach kularowych, jednak w swych oficjalnych rolach strażników zasad nabrali wody w usta. Nikt czynnie nie zabrał głosu w obronie standardów dyskusji ani też w obronie reputacji badań i studiów politologicznych. Podtekst był czytelny: załatw to sam, za siebie i za nas.

Wygląda na to, że frontalny atak na środowisko, skupiony „na szczęście” na kilku osobach, wprowadził znieścaczył wszystkich, jednak na poziomie publicznym wyzwolił co najwyżej panikę stadną (co za ulga, że nas akurat pominął, zejdzmy mu z drogi, to nas nie ruszy), a gdzieś tam dyskretną satysfakcję.

Uświadomiłem też sobie, że niewielu młodszych kolegów zada sobie trud, aby poddane w tej książce karykaturalnej dezinterpretacji publikacje zaatakowanych autorów poznać z pierwszej ręki, w niewypaczonej postaci. Dotychczas tylko raz osobiście dla Ryszarda Skarżyńskiego styl polemiki i „podboju nowego obszaru” doczekał się odpowiedzi, przy okazji wcześniejszej książki¹. A przecież to, co jest tolerowane, staje się normą.

Z tego powodu uczczę rocznicę ukazania się tej rzeczywiście nieszablonowej książki swoją opinią na temat rzetelności zawodowej i kwalifikacji moralnych kolegi, który po przewróceniu stolika ogłosił swoje zwycięstwo w partii szachów.

Książka Ryszarda Skarżyńskiego jest miarodajna – lecz nie dla stanu nauk o polityce w Polsce, jedynie dla stanu psychicznego autora. Inna rzecz, że dwuznaczność lub strusia taktyka reakcji na nią jest pouczającym wskaźnikiem stanu i morale naszego środowiska.

W tytule mamy zapowiedź analizy problemu: rozstrzygany ma być dylemat, czy nauki polityczne w Polsce zachowają akademicki charakter i poziom, czy też staną się pseudo-naukowym szyldem dla wiedzy czysto potocznej, magazynem dyplomów przyznawanych za dowolny temat rozprawy, a jeśli chodzi o ich dorobek, to wręcz – jak sugeruje śmiało autor – śmietnikiem, składowiskiem makulatury. Sprawa postawiona na ostrzu noża – tyle tylko, że przy okazji, wymachując nożem, kolega sam się skaleczył. Ale czytelnik zachęcony takim mocnym sformułowaniem tematu łatwo daje się wciągnąć w grę autora – za sprawą tabloidalnie atrakcyjnych personalnych smaczków i opisu inwencji autora w inwektywach, epitetach, etykietkach, czyli sprawności porównywalnej z walorami zawodnika konkursu, kto dalej lub szerzej splunie.

Rozpościera się przed nami istna psychodrama czy też indywidualno-grupowy seans psychoterapii. Z ekshibicjonistyczną pasją i z widocznym nerwicowym natręctwem autor informuje niemal na każdej kolejnej stronie, jak bardzo nienawidzi

¹ Zob. Teresa Łoś-Nowak, *O książce Ryszarda Skarżyńskiego Anarchia i policentryzm. Elementy teorii stosunków międzynarodowych, jej oryginalności oraz stylu polemiki naukowej*, w: Wł. Mich, J. Nowak (red.), *Wokół teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 2012.

kilku osób, zaś pastwiąc się nad nimi, rozczuła się nad sobą (jak bardzo czuje się niedoceniony, niezauważony, niewysłuchany). I przy tym daje czytelnikom szansę: jeszcze macie możliwość porzucić fałszywych proroków i zostać moimi uczniami, o ile zadacie sobie trud przeczytania i dorośnięcie do zrozumienia kamienia filozoficznego, jaki udostępniam w części piątej, rzucając perły wieprzom.

Namiętności osobiste (zazdrość, zawiść, antypatie charakterologiczne splątane czasem z różnicą poglądów, ale najczęściej o podłożu ambicjonalnym) nie są czymś rzadkim ani niezwykłym w środowiskach twórczych; choć z pewnością ich zasięg, natężenie i publiczne ujawnianie jest bardziej cechą kręgów artystycznych i literackich niż naukowych. Naukowcy tracą dystans do takich emocji głównie wtedy, gdy rywalizują o stanowiska, prestiżowe tytuły czy dotacje. Napięcie emocjonalne z tym związane bywa rozładowywane dwojako: albo konstruktywnie, przez dowodzenie własnej wartości własnymi dziełami, licytację merytoryczną i porównanie, kto jest lepszy, albo przez próby niszczenia rywali i oponentów, w nadziei, że ich niszczenie będzie tym samym dowodem ich nicości i własnej wyższości, mylonej z przewagą agresora. Nikt poważny jednak – zwłaszcza w nauce – nie poświęca kilkuset stron na wylanie surówki ze swojego pieca. Uczonym zwyczajnie szkoda na to czasu. To jeden ze sprawdzianów profesjonalizmu uczonego: czy umie mówić o badanych problemach albo nawet o różnicach poglądów, skupiając się na temacie i kryteriach merytorycznych, czy też musi „użyć sobie”, wyrażać swoje emocje, uprzedzenia, załatwiać porachunki i „wygrywać” spór erystyką.

Najdelikatniej mówiąc, ta publikacja to nieprofesjonalne zachowanie zawodowca, narażające go jednak na pytanie o poziom i granice jego profesjonalizmu. „Demaskatorska” furia w stosunku do kolegów obnaża samego autora.

Rekordy nierzetelności

Książka Ryszarda Skarżyńskiego nie jest ani polemiką – spełniającą wymogi merytorycznej kontrargumentacji odnoszonej do tez podważanych, lecz przytaczanych adekwatnie, ani nawet pamfletem (jeśli przez pamflet rozumieć utwór nacechowany wprowadzie złośliwością i satyrycznym przejawskrawieniem, jednak odnoszący się do faktycznych cech i poglądów osób krytykowanych), lecz zwyczajnym paszkwilem z elementami donosu. W publikacji tej autor narusza elementarne zasady etyki zawodowej pracownika nauki, na czele z zasadami rzeczowości, uczciwości w krytyce i kultury dyskusji.

Zajrzyjmy do kodeksu *Dobre obyczaje w nauce*. Znajdziemy w nim wymowne nakazy i zakazy:

1.8. *Pracownika nauki obowiązuje postawa krytyczna.*

W swojej działalności profesjonalnej pracownik nauki szanuje poglądy autorytetów naukowych, ale wyżej niż autorytety stawia rzeczowe argumenty. Pracownik nauki dostosowuje stanowczość swych wypowiedzi do stopnia ich uzasadnienia. (...)

1.11. *Pracownik nauki nie działa złośliwie na szkodę reputacji zawodowej innego kolegi. (...)*

1.13. *Pracownicy nauki mają szczególny obowiązek szerzenia w swoich środowiskach osobiście oraz za pośrednictwem instytucji i organizacji naukowych, zasad rzetelnej pracy naukowej, tępienia nieuczciwości naukowej lub łamania dobrych obyczajów.*

3.3. *Pracownik nauki powinien słowem i przykładem przekazywać swym uczniom wiedzę, umiejętności i zasady dobrych obyczajów w nauce.*

5.5. *Pracownik nauki dba o to, aby krytyka, dyskusja i polemika naukowa prowadzone były z poszanowaniem zasad szacunku, rzeczowości i rzetelności. (...) Zasada rzeczowości wyklucza nadawanie krytyce lub polemice charakteru personalnego. Zasada rzetelności potępia deformowanie przedmiotu krytyki w celu jego ośmieszenia lub łatwiejszego stawiania zarzutów. (...)*

Jak się ma temperament autora do tych zasad? Kolegów, przeciw którym zwraca swoje pióro, za wszelką cenę – choćby za cenę ekwilibrystyki słownej

i marnych manipulacji interpretacyjnych – chce uczynić nieukami, ignorantami względnie doktrynerami, naiwnymi moralizatorami i naprawiaczami świata, kryptoplagiatorami oraz osobami ignorującymi tradycje nauki i dorobek klasyków, przyjmując za kanon własną – wybiórczą i arbitralną – listę. Kategoryczność sądów jest odwrotnie proporcjonalna do jakości argumentów i dokumentacji; zresztą, o argumenty autor nie dba, wystarczają mu epitety.

Głównym narzędziem „polemiki” – obok inwektyw, epitetów (teorioignoranci, ideokopiarki, wykładowcy szkółki parafialnej lub WUMLu itp.) – są w tej książce insynuacje. Autor imputuje krytykowanym kolegom intencje i poglądy, jakie pasują mu do pożądanego demonicznego, a zarazem kompromitującego w jego mniemaniu wizerunku. W szczególności z upodobaniem powtarza i zamieszcza na okładce dwie tezy: (1) pogląd, którego żadna z zaatakowanych osób nie wypowiedziała, że jakoby „wszystko jest polityczne” – z pominięciem zastrzeżenia, że potencjalnie (a więc że niemal wszystko m o ż e, choć nie musi, mieć znaczenie polityczne) i w określonych okolicznościach, a nie kiedykolwiek i gdziekolwiek; (2) stwierdzenie, że „według teoretyków polityki III Rzeczypospolitej [zwróćmy uwagę na tę polityczną etykietkę! – M.K.] politologia nie ma własnego przedmiotu poznania. Profesorowie nie zdają sobie sprawy, iż wskutek przyjęcia takiej tezy politologia traci status dyscypliny nauki”.

W odpowiedzi na tę własną imputację Ryszard Skarżyński euforycznie masakruje tak „ustawionych” kolegów: skoro wszystko jest polityczne, to właściwie nic nie jest polityczne, z czego ma wynikać, że politolodzy sami odbierają sobie swój przedmiot i tożsamość, a przez to pozbawiają siebie prawa do statusu uczonych. Przezornie nie przytacza (bo nie byłby w stanie) żadnego cytatu o takiej treści, lecz zamieszcza odsyłacze do swojego „streszczenia”. Podobnie zresztą postępuje w całej książce, serwując arbitralne interpretacje i aprioryczne oceny bez jakiegokolwiek pokrycia w komentowanych, lecz nieprzytaczanych tekstach. Student lub doktorant, który w ten sposób omawiałby lub podważał cudze poglądy, zostałby zdyskwalifikowany. Pouczono by go, że najpierw należy przytoczyć czyjąś tezę lub definicję w oryginalnej postaci, a dopiero potem się do niej odnieść. Lecz takimi regułami nie przejmuję się

żaden propagandysta czy erystyczny polemista, który obala taką tezę, jaką sam przypisuje ludziom krytykowanym, który publiczności przedstawia fakty lub poglądy wyłącznie z drugiej ręki, selektywnie i zgodnie z własnym życzeniem, od razu oprawione w odpowiednie ramy pożądanych etykietek. Temperament propagandysty wyraźnie dochodzi do głosu, gdy Ryszard Skarżyński kataloguje kolegów etykietkami ideologiczno-ustrojowymi, utożsamiając je z cezurami miejsca i czasu (teoretycy PRL, teoretycy III RP).

Rozdwojenie jaźni: zbawiciel-pogromca

Mógłby ktoś przyjąć za dobrą monetę, że agresywna poetyka tej książki wynika z żarliwej troski autora o tożsamość i godny status dyscypliny, o dobro wspólne środowiska politologów i o interes społeczeństwa, państwa, które ponoszą koszty funkcjonowania i określonej jakości pracy tych politologów. Ot, zaangażowanie w sprawę sprawiło, że emocje go poniosły i w tej zapalczowości przesadził z inwektywami oraz kategorycznymi uogólnieniami na wyrost. Może nawet pomylił adres, ale działał w dobrej wierze i w słusznej sprawie.

Można by zatem uwierzyć, że ta książka to po prostu sygnał do pobudki i bicia na alarm, bo nasza dyscyplina gnije i upada, wezwanie do mobilizacji w celu ratowania politologii, zanim będzie za późno. A jak wiadomo, gdy ktoś biegnie gasić pożar, to nie czas na etykietę, może nawet kogoś po drodze potrącić i przewrócić; wliczmy to w koszty akcji ratunkowej i podziękujmy mu za refleks.

Co prawda, Ryszard Skarżyński ratuje obiekt swej troski w ten osobliwy sposób, że opluwa – generalizując – dorobek całej dyscypliny, całego środowiska, zaś akcję ratunkową wieńczy wezwaniem do likwidacji instytucji i kierunków studiów, które tak zwięźle podsumował. Uwierzmy jeszcze przez chwilę, że to działanie jak u strażaka, który sam burzy ścianę, aby nikogo nie przygniotła. Trudno jednak nie zauważyć, że to taki strażak, który, gasząc ogień, sam podpala.

Pamflet Ryszarda Skarżyńskiego to manifest wyjątkowej megalomanii: na opisanych zgłiszczach i śmietniku (tak, to jego sumaryczne określenie dorobku

polskiej politologii: „kosz na śmiecie”) pozostaje już tylko jeden badacz nieskażony; jedynym prawdziwym uczonym wśród politologów okazuje się oczywiście sam autor. Jak biblijny prorok straszy oponentów zagładą, a pozostałym daje szansę ocalenia pod warunkiem przystąpienia do kręgu jego wyznawców.

To dość prosta, znana z praktycznej polityki, droga do autokoronacji: odstrzeleń wszystkich, dowodząc namiętnie, że wszyscy poza mną są do niczego, a wtedy jako jedyny ocalały będę też najlepszy.

Sprawdzianem rzeczywistych motywacji i intencji autora – nie urojonych misjonarsko-zbawicielskich, lecz destrukcyjno-autopromocyjnych (wzniosę swój pomnik na cudzych gruzach), jest jego wyraziście określony stosunek do instytucji, w których uzyskał kolejne stopnie i tytuły, w których wspinał się – nie samotnie przecież, lecz wspierany przez innych – po szczeblach swojej kariery.

Ślubowanie doktorskie, jakie każdy z nas składa przy odbiorze dyplomu, zawiera pewne zobowiązanie: (...) *że zachowasz zawsze życzliwą pamięć o tym Uniwersytecie, na którym zdobyłeś najwyższy stopień naukowy w dziedzinie nauk humanistycznych i że zawsze w jego potrzebach nieść mu będziesz pomoc w miarę swych możliwości.*

Swoje zapewnienie sprzed lat realizuje Ryszard Skarżyński w dość oryginalny sposób. Oto jak promuje uniwersytet, na którym uzyskał kolejny dyplom:

Na stronie 341 stwierdza: *Tego państwa nie stać na utrzymywanie takiego uniwersytetu...* i wielokrotnie nawołuje do zamknięcia wydziałów lub instytutów politologicznych na UW i w całym kraju. Adres tych wezwań jest czytelny: niech władze zrobią z tym bagnem porządek.

Podobnie życzliwie wypowiada się o Instytucie Studiów Politycznych PAN, w którym pracował i publikował przed laty, będąc tam kierownikiem zakładu. Czyli przez jakiś czas współtworzył i współfirmował to, co dziś przedstawia jako kwintesencję degrengolady. Postawa jak z typowej psychologii neofity lub konwertyty: z największą pogardą mówić o byłych kolegach, ale tak, jak gdyby mowa była nie o własnym uczestnictwie i jego spuściźnie, lecz o świecie, gdzie mnie nie było. Pewnie autor

kieruje się tu – ale tylko na własny użytek – swoistą filozofią „grubej kreski”. Mianowicie: dopóki gdzieś pracuję, dopóty ta instytucja jest z grubsza w porządku (choć daleka od mojej własnej doskonałości), lecz z chwilą, gdy z niej odchodzę, oczywiście pograża się w zgniliźnie.

Potwierdzając zaś przyjęcie obowiązków recenzenta w pewnym kolokwium habilitacyjnym, Ryszard Skarżyński nie omieszkiał zwrócić się do Centralnej Komisji Stopni i Tytułów Naukowych z wnioskiem (żądaniem?), aby wydziałom nauk politycznych polskich uczelni natychmiast odebrać uprawnienia do nadawania stopni w zakresie nauk o polityce, gdyż – jak uznaje za oczywistość – w swej książce udowodnił, że nie spełniają one wymogów akademickich. Intrygujący to przejaw pryncypialności: przyjąć zaszczyt i wynagrodzenie, pokwitować, a przy pokwitowaniu opłuć.

Tak w praktyce wygląda jego troska o stan i perspektywy polskiej politologii. Rozpędzić! Zlikwidować! W trybie komisarycznym wyznaczyć likwidatora, lustratora i gwaranta sanacji od podstaw. Książka nie pozostawia wątpliwości, że autor zgłasza się na ochotnika do udziału (chyba w odpowiednio wpływowej roli) w takim przedsięwzięciu. Profesor w wieku przedemerytalnym ujawnia się z temperamentem hunwejbina.

Ciekawe, że będąc w swym mniemaniu krytykiem tak pryncypialnym, nie wpadł na pomysł znacznie prostszy w realizacji, a zależny tylko od jego własnej woli i konsekwencji w tak druzgocącej krytyce całego środowiska. Wystarczyłoby dać dobry przykład samooczyszczenia i samemu zrezygnować ze stopni i tytułów uzyskanych w zakresie nauk o polityce w instytucjach, których marność dowodzi, których dyplom przynosi taki wstyd. Tego jednak nie robi, podobnie jak nawróceni ponieważ dekomunizatorzy nie zwrócą swoich dyplomów, orderów ani nagród, premii, przydziału mieszkań i talonów na samochody otrzymanych w PRL.

Spóźniony refleks?

Przesłanie tej książki jest czytelne: politologia polska powróci do zdrowia, jeśli wykluczy się z niej sprawców i nosicieli degeneracji – w postaci osób wyróżnionych w książce atakiem personalnym. Większą część książki wypełnia płomienna, choć monotonna, mowa oskarżycielska, utrzymana w poetyce podobnej do tej, w jakiej przed laty pisane były broszury i przemówienia ukazujące bezmiar nicości i szkodliwości wybranych wrogów ludu. I zgodnie z tymi wzorcami (jak wiadomo, powtarzanie utrwała) skonstruowana jest podobnie jak piosenka z kolejnymi zwrotekami i z natury stałym refrenem. Przytomniejszy czytelnik podstawowego dylematu może mieć własny dylemat: co jest rzeczywistym celem, a co pretekstem dla tej ekspedycji karnej. Czy martwi Skarżyńskiego stan polskiej politologii, czy też cieszy go, że z tego powodu może sam zabłysnąć, kopiąc kolegów, z którymi jego droga się rozeszła.

Demaskatorska przenikliwość Ryszarda Skarżyńskiego jest całkiem świeżej daty, o czym świadczą przynajmniej dwa przykłady.

Mój artykuł *Cecha polityczności i dziedzina teorii polityki* – uznany w tej książce za jedno ze źródeł skażenia, tj. upotocznienia politologii - ukazał się w zbiorze pod jego redakcją *Carl Schmitt i współczesna myśl polityczna* w roku 1996. Mniejsza o to, że poświęcony jest właśnie polemice z echami potocznego myślenia w teorii polityki. Powstał na zamówienie kolegi Ryszarda (wówczas mojego zwierzchnika) i został zakwalifikowany do druku bez opatrzenia polemiką w tym samym tomie. A przecież jako koordynator tomu mógł ten tekst po prostu odrzucić, mógł uzależnić publikację od poprawek zgodnych z jego poglądem na sprawy lub też skorzystać z bezpośredniej okazji do natychmiastowej riposty albo z oczywistego przywileju odcięcia się od tego tekstu w przedmowie do całości. Jego błędy odkrył, bagatela, po 15 latach. To sytuacja równie komiczna, jak spóźniony o 10 minut wybuch śmiechu bystrego inaczej słuchacza, który w końcu zrozumiał opowiedziany mu dowcip.

Wiele miejsca poświęcił autor mojej książce *O złośliwej dyskredytacji*, z widocznym wysiłkiem anihilacyjnym. To w roku 2011. Trochę wcześniej, w swojej

opinii z dnia 5 czerwca 2007 roku – wystawionej dla Rady WDiNP UW w związku z wnioskiem o powołanie mnie na stanowisko profesora UW na czas nieokreślony – tenże Ryszard Skarżyński napisał: *Za najważniejsze dzieło Mirosława Karwata z tego okresu należy uznać <<O złośliwej dyskredytacji. Manipulowanie wizerunkiem przeciwnika>> (...) Praca ta stanowi nie tylko podsumowanie wieloletnich badań, ale także jest dziełem niezwykle obszernym, wręcz szczegółowym. Stanowi odważne wejście teoretyka polityki na pole badawcze zdominowane dotychczas przez specjalistów od marketingu politycznego. Dzięki temu pokazuje funkcjonowanie tego, co zwykliśmy nazywać sferą publiczną, w nowym świetle. Jak sądzę, zdecydowanie mniej wyidealizowanym, bardziej realistycznym, rzeczowym i wnikliwym (...).*

Lecz w tym późniejszym manifestie, który mógłby nosić tytuł *Anty-Karwat*, pisze teraz, że to przejaw idealizmu, naiwnego moralizatorstwa i pedagogiczno-misjonarskich zapędów. A w innym miejscu skwapliwie przytacza cudzą opinię-głupstwo, że przedmiot moich zainteresowań w ostatnich kilkunastu latach (socjotechnika, a zwłaszcza manipulacja, prowokacja, perfidia, repertuar i mechanizm demagogii) to... problematyka marginalna dla nauki o polityce i jakkolwiek rozumianej wiedzy o polityce. W rzeczy samej, dietetyka i sztuka kulinarna to sprawa marginalna dla kucharza. Zaś książkę *Teoria prowokacji* podobno bezpodstawnie opatrzyłem podtytułem *Analiza politologiczna*, gdyż nie raczyłem łopatologicznie wyjaśnić, na czym polega polityczność omawianej problematyki ani politologiczny charakter jej ujęcia. Nie przewidziałem, że profesora-politologa trzeba za rączkę naprowadzić na ten ślad. I oczywiście repertuar prowokacji nie ma nic wspólnego z polityką.

Ciekawa, pikantna w świetle jego dzisiejszej karwatofobii, jest konkluzja tamtej opinii: (...) *Powyższa analiza dowodzi, że kandydat będzie mógł w najbliższym czasie wystąpić o tytuł naukowy profesora. Jego wniosek będzie w pełni uzasadniony zarówno od strony kształcenia kadry naukowej, jak i własnego dorobku naukowego. Wspomniana wyżej książka <<O złośliwej dyskredytacji>> w moim przekonaniu spełnia wymagania stawiane przy ubieganiu się o tytuł profesora.*

Na marginesie zauważę jeszcze, że recenzent Skarzyński okazał się bardzo zdolnym moim... uczniem. Zawarty w jego filipice repertuar inwektyw, epitetów, etykietek, insynuacji, przeinaczeń, karykatur i politycznych donosów jest znakomitą i ambitną aplikacją katalogu środków tendencyjnej dyskredytacji, jaki miał okazję poznać we wspomnianej książce. Wszak od czasów Schopenhauera rezerwuariusz erystyki mocno się wzbogacił. Mam swoją – choć nieco dziwną – satysfakcję autorską, że moja praca nie poszła na marne, i nawet mój adwersarz czegoś się ode mnie nauczył. Na wdzięczność nie liczę, zazdrość jakoś przeżyję.

Inny przykład „pryncypialności” profesora Skarzyńskiego i jego odpowiedzialności za własne słowo to druzgocąca (na tym samym poziomie, jak omawiana książka) recenzja pewnej habilitacji, której następnie – zupełnie nieoczekiwanie, przy konsternacji uczestników kolokwium – zaprzeczyło jego głosowanie za nadaniem stopnia. Fakt żywo komentowany nie tylko na uczelni, gdzie miał miejsce ten występ.

Takie meandry ocen i wniosków przypominają przypadłości meteopaty, którego zachowania, dobre maniery lub wyskoki zależą od pory roku, pogody, skoków ciśnienia. U Ryszarda Skarzyńskiego zależą – odpowiednio – od jego stanu psychicznego, nastroju, stanu stosunków z autorami, których poglądy komentuje, od natężenia okazywanej mu kurtuazji lub dotkliwości krytyki, i wreszcie (o czym dalej) od koniunktury politycznej.

W każdym razie wiarygodność kategoriycznych stwierdzeń u kogoś, kto tak łatwo i radykalnie zmienia zdanie, jest co najmniej problematyczna, a dokonana wolta jest dlań obusieczna, gdyż naraża go na rozstrzygnięcie przez czytelników całkiem innego dylematu: czy jest bezwładnie inteligentny, czy też bezwstydnie koniunkturalny.

Infantylna zemsta

Ale skąd wynika tak radykalna zmiana w ocenie kwalifikacji i dorobku kolegów?

Z książki czytelnik się tego nie dowie, ale sam autor publicznie – na konferencji politologów w Kazimierzu Dolnym – ujawnił okoliczności tej zmiany, jej motywacje i intencje, stwierdzając bez ogródek, że to jego odwet za rzekome upokorzenie podczas pewnego seminarium w INP UW, na którym występował gościnnie z prezentacją swojej autorskiej koncepcji polityki. Jako referent wzbudził – najdelikatniej mówiąc – konsternację wśród słuchaczy; a największą wśród młodych pracowników nauki i doktorantów. Dramatyczny okazał się kontrast między reputacją, jaką wcześniej zawdzięczał swym książkom z zakresu historii myśli politycznej i filozofii politycznej, a zademonstrowaną w referacie-autopanegiryku nonszalancją w stosunku do dorobku poprzedników i autorów sobie współczesnych, co szło w parze z zaskakującą nieudolnością w przedstawieniu własnych założeń, definicji i tez, nieskładnością wywodu, gonitwą myśli, za którą nie nadążała mętność ekspresji. Wizerunek renomowanego uczonego i wieloletniego wykładowcy został wystawiony na ciężką próbę.

Odpowiedzią słuchaczy na tę improwizację nadrabianą wyzwaniem rzucanym całemu światu były liczne pytania z wątpliwościami, komentarze krytyczne, namowy do uściślenia, sprostowania wobec uproszczeń itd., co autor uznał – a narastało to później jak kula śnieżna ze śnieżki – za wrogość i oczywistą intelektualną nicość (znany syndrom geniusza zapoznanego). Rozumiem, że Ryszard Skarżyński miał powody, by czuć się zdruzgotanym i zawstydzonym – ale co najwyżej na takiej zasadzie, jak „markowy” zawodnik, któremu w jakimś meczu przydarzył się blamaż. Wiadomo jednak, że w osobowości narcystycznej wszelkie uchylenie się od hołdu (nie mówiąc już o jakiegokolwiek krytyce czy choćby życzliwej uwadze, podpowiedzi, poprawce) odbierane jest jako „upokorzenie”. I tak też określił to publicznie autor omawianego tu paszkwilu, powołując się jeszcze na plotkę z drugiej ręki, że jakoby ktoś z doktorantów nazwał go „burakiem z Białegostoku”. Zaiste, po czymś takim Warszawa zasłużyła na unicestwienie. Dobrze, że nie miał pod ręką bomby atomowej.

Pokłósiem tego epizodu, o jakim najrozsądniej byłoby jak najszybciej zapomnieć, były najpierw przysłane do INP UW trzy pseudorecenzje – formalnie

dotyczące książek Zbigniewa Bloka, Mirosława Karwata i Tadeusza Klementewicza, a faktycznie będące eksplozją osobistej frustracji i kompensacyjnej agresji przeistoczonej w atak personalny. Napisane zostały w ekshibicjonistycznej poetyce wyznania nienawiści, którą poznali później czytelnicy książki *Podstawowy dylemat*. Reakcją na odmowę publikacji w takiej formie i wciąż życzliwą zachętą do zastąpienia amatorskich listów gończych rzeczowym, merytorycznym stylem krytyki z uwzględnieniem reguł kultury dyskusji, było rozszerzenie listy wrogów i rozwinięcie elaboratu z 80 znormalizowanych stron do 350 stron druku (czyli ok. 600 stron znormalizowanych). W rozmowie ze mną – już po opublikowaniu tego epokowego dzieła – autor przejawiał dialektyczną zgoła gibkość. W pierwszym zdaniu: Agresja? Jaka agresja? A w drugim zdaniu: Ja ten wydział zniszczę. Po drodze były jeszcze zapowiedzi udaremnienia awansu Tadeusza Klementewicza na profesora nadzwyczajnego UW. Nieskuteczne, czekajmy więc na zapowiadany zresztą tom drugi egzorcyzmów Skarżyńskiego.

Doprawdy żenujący to objaw infantylizmu. Dąsy, zawziętość i rozmach strategiczny jak z piaskownicy.

Nagłe nawrócenie na kult Franciszka Ryszki

Skarżyński ustawia sobie w wygodnej pozycji i profilu nie tylko tych, których atakuje, ale również autorytety, których chce użyć jako tarczy i jako pałki w swym ataku na piętnowanych autorów. I tak, czytamy w tej książce, że autorzy warszawscy niszczą dorobek Franciszka Ryszki. Ba, dowiadujemy się, że uczniowie Artura Bodnara zdradzili swego nauczyciela i patrona przez tłumienie i zwalczanie poszukiwań dotyczących specyfiki przedmiotu nauki o polityce. Odezwał się adorator i spadkobierca Artura Bodnara, Kazimierza Opałka i Franciszka Ryszki. Tych samych uczonych w innym rozdziale tegoż traktatu-donosu mianował (w domyśle i nie tylko w domyśle, również wprost) koryfeuszami „oczywiście” skompromitowanej teorii polityki PRL.

Larum równie komiczne jak niesmaczne w swym stężeniu hipokryzji.

Oto odnalazł się i przemówił – co prawda, po latach milczenia w tej sprawie – „obrońca” spostponowanego Franciszka Ryszki. Jednak starsi koledzy dobrze pamiętają, z jaką zawziętością podważał Ryszard Skarżyński autorytet Franciszka Ryszki w swojej małostkowej walce o wyłączność na Carla Schmitta; wbrew faktom i rozsądkowi chciał być na tym polu starszy i pierwszy od nestora. Ostrzał artyleryjski kierował zresztą przeciw każdemu, kto ośmielił się – w każdym razie bez jego przyzwolenia – zająć się teorią polityki Carla Schmitta. I nie była to agresja wyłącznie rytualna, lecz jak najbardziej praktyczna, np. taka, jak podjęta w latach dziewięćdziesiątych wściekła, ewidentnie niemerytoryczna próba utracenia pewnej habilitacji, na szczęście nieskuteczna, bo napotkała opór skonsternowanego środowiska.

Drugim „przekrętem” Skarżyńskiego, jako samozwańczego kustosza pamięci o Ryszce, jest powoływanie się na poglądy profesora w argumentacji za urojonym „monizmem teoretycznym”, który ma polegać na tym, że nauka o polityce ma jedną – jedyną adekwatną teorię, której przedmiot i aparat kategorialny jest jednorodny. Ten chwyt-podpórkę powtórzył Skarżyński w panelu na II Kongresie Politologów. Tymczasem każdy, kto zadał sobie trud studiowania publikacji Franciszka Ryszki z zakresu teorii polityki i kto miał okazję uczestniczyć w seminariach profesora, wie, że jego pogląd był dokładnie przeciwny. Franciszek Ryszka konsekwentnie negował nawet sam termin „teoria polityki” (w liczbie pojedynczej) i opowiadał się za terminologią tudzież dydaktyką pluralną (z tezą, że istnieje jedynie wiele konkurencyjnych teorii polityki, wyrosłych z odmiennych orientacji metodologicznych i paradygmatów). Dystans historyczny sprawia, że można mieć w tej sprawie mieszane uczucia: z jednej strony, słuszny był nacisk na poznanie i analizę porównawczą tej wielonurtowości, z drugiej strony, autorytatywne stanowisko profesora Ryszki w radykalnym praktycznym zastosowaniu spowodowało na pewien czas „wylanie dziecka z kąpielą”, tzn. zarzucenie w dydaktyce i w publikacjach teorii polityki uprawianej na innej płaszczyźnie i zasadzie – jako systematyki i syntezy problemów oraz kategorii, poszukiwanie wspólnego mianownika. Ale to kwestia do

osobnej dyskusji; w każdym razie wyjątkowo niesmaczna jest ta autokreacja Ryszarda Skarżyńskiego na spadkobiercę, nieomal ucznia i wykonawcę testamentu Franciszka Ryszki.

Realny problem w fałszywej optyce

Pretekstem do napaści na wybranych autorów, a przy okazji do zdezwuowania całego środowiska, stał się realny problem społeczny, jakim jest niebezpieczna tendencja do obniżania standardów w publikacjach naukowych, w pracach dyplomowych i w przewodach doktorskich, habilitacyjnych oraz do rozmycia tożsamości nauk o polityce. A tendencja taka bezsprzecznie towarzyszy żywiołowemu „rozszerzaniu frontu” w badaniach i w dydaktyce. Przemijająca dziś koniunktura dla politologii zdemoralizowała wielu kolegów spragnionych łatwego sukcesu czy zastępczego szyldu. Zepsucie nadal niebezpiecznie narasta na zasadzie dynamicznego sprzężenia zwrotnego: im więcej profanów, nieuków, hochsztaplerów dopuszczamy do statusu uczonych, tym więcej jest później skandalicznych decyzji o otwarciu przewodu i recenzji sankcjonujących grafomanię, banał, nieudolne kompilacje, gdyż z czasem ci beneficjenci taryfy ulgowej sami stają się „mistrzami” i autorytatywnymi sędziami, poza tym, że pozostają – jak przedtem, u progu swej kariery – załatwiaczami i układowiczami. Zabójcze są też dla politologii praktyki zatrudniania i akredytowania jako politologów wykładowców i badaczy z innych dyscyplin, pozostających w dziedzinie nauki o polityce dyletantami, a tym bardziej przeistaczanie instytutów czy katedr politologii w rodzaj schroniska dla nieprzesadnie wybitnych historyków, prawników, ekonomistów czy pedagogów. Ale w książce Skarżyńskiego ten problem został przedstawiony w postaci wielokrotnie zmistyfikowanej, z gruntu fałszywej.

(1) Autor przypisuje sobie pionierską wręcz zasługę i heroiczny przełom w sprawie, o której środowisko dyskutuje już od dawna (tyle że w stosownych i odpowiedzialnych formach), w której już dawno wypowiedziało się przed nim wiele autorytetów. Inna sprawa, że jak dotąd z marnym skutkiem, że tendencja do inflacji

i profanacji dyplomów politologicznych rzeczywiście pogłębia się i wymaga powstrzymania. Jednak jej przyczyny tkwią nie tylko w samoświadomości i morale politologów, lecz także głębiej - w ekstensywnej reprodukcji działalności naukowej w ogóle. Jeśli chodzi o poziom naukowy politologów, to w tym wypadku ryba nie tyle psuje się od głowy, ile zostaje zatruta w toksycznym środowisku. W każdym razie jednak śmieszna jest ta kreacja i autonominacja na pierwszego przytomnego i sprawiedliwego, który przejrzał na oczy, i zarazem na ostatniego Mohikanina. Wizerunek zdesperowanego i osamotnionego obrońcy jakości studiów, przeciwnika „masówki” i chałtur. Zwłaszcza u profesora, który – jeśli mnie pamięć nie myli – sam swego czasu kierował w Białymstoku wydziałem zamiejscowym uczelni prywatnej powołanym bez stosownych uprawnień i w konsekwencji zamkniętym decyzją ministerialną.

(2) Rzeczywisty problem akademickości badań, publikacji i dydaktyki nauk politycznych został potraktowany jako pretekst i narzędzie do porachunków osobistych oraz do wyładowania osobistej frustracji z powodu domniemanego niedocenienia w środowisku. Stał się okazją do paszkwilu urągającego godności nie tylko osób i instytucji zaatakowanych w konwencji tak prymitywnej i infantylnej, lecz przede wszystkim własnej godności i zawodowej wiarygodności autora.

(3) Motywem przewodnim tej książki jest natrętnie powtarzana jak refren piosenki, i komiczna wręcz, lecz potraktowana jako oczywistość, sugestia, że rozmycie kryteriów tożsamości dyscypliny i wymogów naukowości w wieńczonych dyplomami pracach na stopnie naukowe to skutek zaczytywania się armii politologów w zgubnych pracach teoretyków i niewolniczego wręcz posłuszeństwa (z powodu powszechnego zastraszenia!) wobec Zbigniewa Bloka, Bohdana Kaczmarka, Mirosława Karwata, Tadeusza Klementewicza, Barbary Krauz-Mozer. Przy tej okazji stykamy się z klasycznym mechanizmem projekcji: swój autokratyczny i pełen samoupojenia styl obcowania z kolegami i podwładnymi Skarżyński (a jest z tego znany) przypisuje kolegom. Myślałby ktoś, że obniżenie poziomu (bynajmniej nie wszystkich, niektórych, choć licznych!) prac dyplomowych, publikacji i wykładów to

rezultat i przejaw niedostatków metodologicznego i teoretycznego przygotowania części (ale tylko części!) badaczy i wykładowców nie będących teoretykami; czasem także nonszalancji teoretyków. A może także ich wygody, czerpania korzyści ze zgubnej komercjalizacji oświaty (bo to już nie kształcenie, to „rynek usług edukacyjnych”) oraz masowej, hurtowej produkcji dyplomów. Że to skutek epidemicznej inflacji stopni naukowych, która już dawno przeszła z poziomu magisterium na poziom doktoratów, a zaczyna już obejmować nawet szczebel habilitacji? Otóż nie, to nie komercjalizacja nauki, chałturnictwo i walka o byt (o popyt na usługi), pogoń za nabywcą, nawet nie teoretyczno-metodologiczne niedokształcenie outsiderów politologii, lecz zaczytywanie się w szkodliwych książkach zadżumionych teoretyków ma być przyczyną upadku polskiej politologii.

Co prawda, przeczy temu pewna konstatacja – zresztą, z gatunku pobożnych życzeń: *Książki Karwata, jak on doskonale wie, nie znajdują czytelników, ponieważ nie sposób w nich znaleźć czegokolwiek przyciągającego uwagi* (s. 127; składnię przytaczam za moim wykształconym krytykiem - M.K.).

W innym miejscu, przeciwnie, tłumaczy, że jednak czytają, a ci, którzy nie czytają, też chłoną i przyswajają.

No cóż, obok logiki formalnej, deontycznej i dialektycznej istnieje jeszcze, jak widać, logika maniakalna. Oraz logika Karguła w starciu z Pawlakiem: nie kijem go (że nikt go nie czyta), to pałką (że czytanie go jest szkodliwe, a nawet nieczytający zostają zarażeni).

Tę sprzeczność też można ewentualnie wytłumaczyć metafizycznie (transcendencja szkodliwych, choć nieczytanych idei), psychoanalitycznie (potęgą podświadomości, sublimacja popędów), a nawet medycznie: ofiary Bloka, Kaczmarka, Karwata, Klementewicza i Krauz-Mozer wprawdzie same nie palą, ale w obcowaniu z palaczami ulegają zatruciu. Ale jak to się stało, że jeden jedyny Ryszard Skarżyński okazał się odporny na ich wyziewy, choć przez kilka lat miał styczność niemal codzienną z Karwatem i Klementewiczem?

(4) Wyjątkowym fałszem (udaną naiwnością) trąci natrętna sugestia, że ta przypadłość dotyczy wyłącznie nauk politycznych, a w każdym razie, że tylko w tej dziedzinie osiągnęła stan krytyczny i skandaliczny. Jak gdyby nie było podobnych zjawisk, np. u pedagogów, specjalistów z zakresu nauk o administracji i zarządzaniu czy historyków (gdzie permanentnie toczy się i nie wygasa odwieczna batalia między egzekutorami standardów dyskursu naukowego a zwolennikami potocznego, plotkarskiego, czysto kronikarskiego lub ideologiczno-propagandowego charakteru narracji). Fałszywie schlebując kolegom z sąsiednich, pokrewnych, pogranicznych lub podstawowych i historycznie starszych dyscyplin, Ryszard Skarżyński skwapliwie mianuje ich arbitrami w ocenie kwalifikacji naukowych politologów – byle tylko „dołożyć” politologom przy użyciu rzeczywistego lub mniemanego autorytetu tych innych nauk.

W tej manipulacyjnej taktyce Skarżyński jest o tyle konsekwentny, że wydawniczym recenzentem swego apodyktycznego podsumowania stanu nauk politycznych uczynił profesora (oczywiście kolegę z własnego podwórka, nie z odleglejszych stron) operującego – raczej w badaniach szczegółowych niż w sferze syntez, modeli teoretycznych – na pograniczu socjologii i historii. Profesora, który nawet nie udaje recenzenckiego dystansu do książki, jaką współfirmuje własnym nazwiskiem, gdyż w innym miejscu podobny styl polemiki opiewa jako przykład owocnej „prowokacji intelektualnej”². A swoją drogą ciekawe jest, do jakiej kompetencji w dziedzinie nauki o polityce (zwłaszcza – teorii polityki) oraz metodologii nauk humanistycznych poczuwa się ten recenzent - sąsiad z innego podwórka, skoro podjął się życzliwej oceny książki tak mocnej i śmiałej w generalizacjach, uzurpującej sobie status miarodajnej diagnozy.

(5) W tym zakłamanym hołdzie dla dyscyplin starszych i będących niezbędną podstawą dla politologii Ryszard Skarżyński udaje, że ich nie dotyczy analogiczny jak u politologów problem, czy „wszystko jest historyczne” albo „wszystko jest społeczne”.

² Edmund Dmitrów, *Kilka uwag o pożytkach wynikających z prowokacji intelektualnych dla teorii stosunków międzynarodowych*, w: *Wokół teorii...*, cyt. wyd. Jak się okazuje, erystyczna mieszanka impertynencji, przeinaczeń i kręactwa to „prowokacja intelektualna”.

Nic dotychczas nie wskazuje na to, aby historia czy socjologia przeżywały śmiertelny kryzys z powodu rzekomego rozmycia swego przedmiotu lub aby – ratując swą tożsamość przez wyznaczenie granic między tym, co społeczne/historyczne – zamierzały wycofać się z pól badawczych, na których są obecni przedstawiciele innych dyscyplin: ekonomiści, prawnicy, psychologowie, muzykolodzy. Bo też nie na zasiekach i nie na rzekomej jednorodności przedmiotu opiera się tożsamość jakiejkolwiek dyscypliny nauki, ale na określonym typie pytań, hipotez, ukierunkowaniu poszukiwań, odpowiadających temu pojęć i kryteriów kwalifikacji zjawisk. I żaden ideologiczno-administracyjny zakaz nie zapobiegnie wzajemnemu przenikaniu się i inspirowaniu dyscyplin odrębnych i „konkurencyjnych”.

(6) Ale żeby to zrozumieć, trzeba mieć choćby elementarne pojęcie o różnicy między przedmiotem w sensie ontycznym, abstrakcyjnym przedmiotem poznania, przedmiotem konkretnego badania i przedmiotem wyjaśniania. O tym traktuje książka Józefa Niżnika, na którą powołuje się Skarżyński na oślep; wątpliwe, czy po lekturze – raczej na zasadzie pożyczki z cudzych przypisów (np. od Karwata). Trzeba by też przemyśleć konsekwencje różnicy między pojęciami oglądowymi a pojęciami konwencjonalnymi tudzież zasady aspektowości w poznaniu (tu kłaniają się Mannheim, Ossowski i wspomniany Niżnik). Trzeba wreszcie mieć świadomość strukturalnej i w konsekwencji metodologicznej różnicy między prostą dyscypliną skupioną na jednym tylko aspekcie badanych zjawisk a megadyscypliną, czyli w praktyce rodziną dyscyplin i subdyscyplin, zespoloną jakimś wspólnym mianownikiem. Otóż historia, socjologia, psychologia, ekonomia, pedagogika – i politologia również – nie są dyscyplinami w tym prostym, jednowymiarowym znaczeniu, lecz właśnie rodzinami dyscyplin, niekiedy formalnie dość odległych od siebie pod względem zakresu problematyki, rodowodu i własnego specjalistycznego języka. Wystarczy w tym kontekście przemyśleć związek, a zarazem różnicę między takimi subdyscyplinami jak np. socjologia wychowania, socjologia pracy, socjologia prawa (zaliczana zarazem do bloku prawoznawstwa), odpowiednio – np. między

historią sztuki, historią gospodarczą, historią techniki; między abstrakcyjną teorią państwa, ustrojoznawstwem i badaniami z zakresu komunikacji politycznej.

Ile z tego rozumie Ryszard Skarżyński, atakując z impetem nosorożca, wskazuje sam, gdy z powodu mojego porównania relacji między teorią polityki i politologią (nauką o polityce) do relacji między teorią wychowania i teorią kształcenia a pedagogiką przypisuje mi pedagogiczne misjonarstwo. A dowodzić tego mają moje komentarze następujące po analizie pewnych mechanizmów. To kolejny przejaw logiki maniakalnej, a zarazem rozumowania nie sięgającego nawet poziomu świadomości potocznej, bo opartego na obsesyjnych i prostych skojarzeniach jak u erotomana lub psa Pawłowa. Miska rzeczywiście może kojarzyć się z mlekiem lub mięsem, to z krową dojoną lub przetworzoną na wołowinę i kielbaski, krowa z pastuszkami, pastuszek z fujarką i łąką. Ale jako żywo to nie jest tok myślenia właściwy teoretykom.

(7) „Obrona przez atak” (obrona tożsamości i naukowości politologii przez atak na domniemane manowce pseudoteorii i mateczniki „potocznej wiedzy o społeczeństwie”), jaką zastosował Ryszard Skarżyński, przypomina na przemian to wyważanie drzwi otwartych, to znów bombardowanie głową ściany. A dzieje się tak dlatego, ponieważ nie rozumie on subtelnej różnicy między wspólnym przedmiotem nauki (czy też: nauk) o polityce w ogóle, a skonkretyzowanym, zróżnicowanym przedmiotem poszczególnych dyscyplin i subdyscyplin politologii. Co więcej, nie rozumie zróżnicowania funkcji nauki jako takiej (opisowych, eksplanacyjnych, prognostycznych) tudzież podziału pracy w „rodzinie nauk” (historycznych, ekonomicznych, prawnych, politycznych) i związanego z tym wyspecjalizowania poszczególnych (sub)dyscyplin w określonych zadaniach (np. bardziej w interpretacji lub bardziej w ewidencji empirycznej i systematyce zjawisk, w diagnozie stanu rzeczy w pewnej dziedzinie). Wyłazi sztydło z worka, gdy w rozpędzie uznaje za naukę jedynie teorię rozumianą jako dyscyplinę naukową. To duży skrót myślowy, jak poślizg noża przy krojeniu chleba. Wymaganie, by każdy opis czy gromadzenie i przetwarzanie danych służyły odpowiedzi na jakieś pytanie badawcze i wsparte były założeniami

teoretycznymi, ma znaczyć to samo, co utożsamienie wszelkiej idiografii ze sprawozdaniem, raportem albo informatorem. Kto nie jest teoretykiem, ten nie jest naukowcem. Mianujmy tego kolegę rektorem, ministrem – niech zwolni z pracy 80% procent badaczy i wykładowców.

(8) Szarża w obronie przedmiotu nauki o polityce, podlegającego jakoby samolikwidacji w twórczości i dydaktyce politologów (wszystkich?) i to jakoby z woli napiętnowanych z imienia i nazwiska teoretyków-szkodników, jest też o tyle groteskowa, że Ryszard Skarżyński – pozując na alfę i omegę w metodologii nauk humanistycznych – nie potrafi nawet adekwatnie nazwać dyscypliny, której tak bohatersko i z rozmachem straceńca broni. Nie dość, że utożsamia i myli teorię polityki z nauką o polityce w ogóle, to jeszcze w swoim dekrete o naprawie stanu rzeczy mianuje swój obiekt urojonej miłości (bez wzajemności)... teorią politologii.

Czytamy więc na stronie 312: *Teoria polityki to tylko popularna nazwa. Faktycznie zaś to, co określamy tym mianem, jeśli ma mieć status naukowy, musi być traktowane jako teoria politologii, czyli zespół twierdzeń na temat przedmiotu badań dyscypliny.*

Po kilkudziesięciu latach swej pracy naukowej i dydaktycznej nie zdążył zauważyć, że określenie „teoria politologii” jest uprawnione wtedy, gdy mowa jest o metateorii, a nie o teorii „przedmiotowej”. Sięgnijmy znów po analogie: teoria socjologii, teoria socjologiczna oraz teoria społeczeństwa czy też więzi społecznych to naprawdę nie to samo. Teoria pedagogiki to coś innego niż teoria wychowania. Żaden świadomy metodologicznie prawnik nie pomyli prawa z prawoznawstwem ani teorii prawa (jako zjawiska) z refleksją nad przesłankami adekwatności poznawczej określonych pojęć, paradygmatów; w związku z czym uważałby na terminologię, gdy poczuł w sobie mandat od samej Ateny, by uzdrowić nauki prawne przez skonstruowanie wreszcie prawdziwej teorii.

W zetknięciu z taką nieporadnością, która jaskrawo kontrastuje z kategorycznością sądów i ocen dorobku innych badaczy, nieodparcie nasuwa się stara maksyma: *medice, cura te ipsum*. Nie rozpoczyna się strzelaniny bez amunicji, nie

wskakuje się na podium po zawodach, w których wcześniej się nie startowało. Arogancja jest siostrą ignorancji i odwrotnością powściągliwości znawców tematu.

Autorytarna wizja nauki

Z enuncjacji programowych autora wyraźnie przebiega autorytarna wizja nauki, spójna z jego osobistym stylem myślenia i wypowiedzi – apodyktycznym, autokratycznym, a więc autorytarnym. Z tego powodu nie dziwi też jego arogancja w stylu polemiki.

Nauka wcale nie jest pluralistyczna, gdyż jej celem nie jest koegzystencja wielu poglądów. Za koegzystencją wielu idei czy teorii opowiadają się jedynie oszuści i ignoranci, którzy symulują badania naukowe. Celem nauki jest wyeliminowanie takiego stanu rzeczy i ona powoli zmierza w tym kierunku. Cel ten osiąga w odniesieniu do części badanych problemów. Dzisiaj już przecież nie ma wielu poglądów na to, jak ziemia istnieje w przestrzeni. Kończy się czas szeregu koncepcji wyjaśniających mechanizm reprodukcji życia. Zaczyna dominować najmłodsza z nich, gdyż wyłącznie ona opiera się na krytyce o może wykazać się statusem teorii w efekcie empirycznego potwierdzenia jej pierwotnych hipotez (s. 310).

Koegzystencja wielu poglądów oczywiście nie jest celem nauki, jednak jest warunkiem dochodzenia do prawdy, czemu nie służy droga na skróty ani jakikolwiek monopol idei.

Nauka pomyliła się Skarzyńskiemu z jakąś średniowieczną teologią, a może z dwudziestowiecznymi wcieleniami jedynej prawdziwie naukowej ideologii. Pobrzmiewa tu jakaś dziecinna tęsknota za „zamknięciem takiej czy innej sprawy” jak śledztwa w prokuraturze i teczki skierowanej do archiwum. To jest ideał nauki? Ustalić, co jest prawdą, raz na zawsze, zakończyć zbędne i jałowe dyskusje, wpoić niedoukom i opornym tę prawdę. Perspektywa w sam raz dla politruka, komisarza do spraw naukowości i eliminacji treści nienaukowych.

Pomińmy już fakt, umykający uwadze Skarzyńskiego, że kryteria prawdziwości, zasadności, alternatywności poglądów w kręgu nauk humanistycznych i społecznych

nie są takie same jak w kręgu nauk przyrodniczych i technicznych lub w kręgu nauk ścisłych, jak w matematycznej aksjomatyce. Wypadałoby wyciągnąć wnioski z dyskusji na temat naturalizmu i antynaturalizmu w nauce, podobnie jak z zasady aspektowości w poznaniu, która relatywizuje prawdziwość tez do określonego kontekstu i zakłada, że odmienne, a nawet przeciwstawne interpretacje zjawisk mogą być... komplementarne.

Groteskowo brzmi – i uderza kategorycznością odwrotnie proporcjonalną do znajomości rzeczy i stanu faktycznego – przytoczone stwierdzenie, że jakieś dyskusje w naukach empirycznych (jak te o powstaniu i reprodukcji życia czy kosmogonii i geofizycznym statusie naszej planety) już się kończą, już ustalono pogląd ostateczny i obowiązujący pod groźbą sankcji wykluczenia. Podobnie władczo zamknął Skarżyński dyskusję na temat natury ludzkiej czy irracjonalności. Bardzo chętnie przybija pieczętkę KONIEC.

Nauka potrzebuje wolności, aby każda hipoteza mogła się pojawić, lecz nie toleruje ich wszystkich. Przeciwnie, metoda naukowa polega na tym, że oddziela się naukę od pseudonauki. I eliminuje teorie, które utraciły zdolność wyjaśniania, dalej już poświęcając się weryfikacji teorii nadal uchodzących za wyjaśniające pewne zjawiska (s.310).

Oryginalne rozumienie swobody poszukiwań i dyskusji w nauce – jak w maoistowskiej kampanii „niech rozkwita sto kwiatów”: najpierw niech wyrośnie, co chce, a my potem skosimy, co trzeba. To nie insynuacja: jeśli się nie zakłada, że sposobem „odsiania plew” jest właśnie dyskusja naukowa, to zakłada się, że istnieje ktoś, kto ma licencję na „metodę naukową”, i na tej podstawie ma prawo do wykluczania poglądów „nienaukowych” według własnej oceny. I właśnie w tym kierunku podąża z „konstruktywną konkluzją” Ryszard Skarżyński: *Być może więc ta teoria polityki, która powstała w Warszawie, Krakowie i Poznaniu, musiała się pojawić, gdy zbłądzono, nie radząc sobie z warunkami uprawiania nauki w demokracji. Teraz jednak nadszedł czas jej końca i ktoś musi wydać wyrok, aby politologia nie utraciła swojej tożsamości* (s. 310).

Tak jest: Ryszard Skarżyński wezwał na pomoc pogotowie polityczne. Tyle że pogotowie – jak zwykle – się spóźnia z interwencją, wciąż nie ma tej pożądanej czystki. Postawa zaiste godna Łysenki i jego patrona, Wielkiego Językoznawcy.

Nie dziwi zatem, że sposobu rozstrzygnięcia sporu (tzn. „załatwienia” adwersarzy) – na wypadek, gdyby nie wystarczyła jego kanonada inwektyw i insynuacji – Ryszard Skarżyński szuka w rezerwuarze przytyków, etykietek i ofert politycznych.

Polityczne przytyki i podteksty

Jak głosi popularna w naszym środowisku anegdota, różnica między politologiem a politykiem jest taka, jak między seksuologiem a erotomanem lub impotentem. Może za to nie lubią nas niektórzy politycy?

Na wszelki wypadek, gdyby demaskatorski traktat nie dość zmobilizował środowisko do dekapitacji kilku-kilkunastu osób, Ryszard Skarżyński „politykuje”, tzn. życzliwie podsuwa politykom powód i zaproszenie do interwencji, która by sprawę (a raczej te osoby) załatwiła. Stąd wynika oryginalny sposób kwalifikacji i nominacji osobistych wrogów pana R.S. – w kategoriach politycznych właśnie. Dowiadujemy się więc, że teoretycy polityki w Polsce dzielą się na teoretyków PRL i teoretyków III RP, ze wskazaniem, że niektórzy z tego PRL-owskiego panteonu przepoczwarzyli się w teoretyków (a raczej nieuków, doktrynerów i propagandystów) III RP i umieszczeniem ich w zaszczytnym towarzystwie tych teoretyków III RP, którzy politologami stali się z tytułu krytyki PRL i jej spuścizny w tej dziedzinie. Nic nowego pod słońcem. Swego czasu nie tylko obok siebie wymieniano i sadzano na ławie oskarżonych ludzi o przeciwnych biografiach i poglądach, lecz także wymyślano pomysły, „dialektyczne” zbitki, takie jak agent syjonistyczno-trockistowsko-imperialistyczny. Echa takiej mentalności i poetyki pozostają, jak widać, żywe. Panteonu politologów IV RP Skarżyński nie wymienia – nie wiadomo, czy dlatego, że chce być pierwszym lub jedynym, czy też czeka na jakieś wytyczne. Ale pozostawienie tu miejsca do

wypełnienia to czytelna aluzja: ja jestem gotów. Tej oferty chyba jednak nikt podchwycił.

W rozprawie z osobistymi wrogami przydaje się nawet publiczny donosik. Z rozkoszą w charakterze szpileczki i *dossier* przytacza R.S. fragmenty publikacji – świadectw niegdysiejszego zaangażowania. Po pierwsze, w nadziei na skompromitowanie, ośmieszenie itd. – zgodnie ze stereotypem aktualnej politycznej poprawności. Ciekawostki biograficzne i metka ideologiczna mają zastąpić albo przesądzić o ocenie dorobku ściśle zawodowego. Po drugie, w tym celu, aby stawiając znak równości między tekstami publicystycznymi i ideologicznymi a teoretycznymi lub dokonując ich zestawienia obok siebie „uzasadnić” tezę, że ideolodzy-misjonarze (udający teoretyków) pozostają nimi w nowej skórze, a ciągną za sobą bagaż anachronizmów, że teoria polityki w ich wydaniu to niewiele odświeżone „wumle”. Słowem, bardzo „merytoryczna” polemika, tyle że wybiórcza, z ciekawym niedopowiedzeniem.

Nieładnie, towarzyszu Skarzyński! Jeśli już zebrało się na wspomnienia, akcenty nostalgii, to wypadałoby podzielić się z publicznością własnymi doświadczeniami, przeżyciami i osiągnięciami z okresu współprzynależności. Byłoby uczciwiej. Swoją drogą, gdy poznałem Ryszarda Skarzyńskiego, dałem się nawet nabrać – jak chyba całe otoczenie poza jego wcześniejszym i bliższym środowiskiem – na jego polityczne dziewictwo; dopiero niedawno sam mi przyznał, że prowadził np. ideologiczne szkolenia partyjne. Rozsądny człowiek, nawet pełen złości, raczej unika bumerangu.

Gotów jestem uwierzyć, że mój kolega (i były współtowarzysz) znalazł się w PZPR i tkwił w niej do czasu z ironicznym dystansem ze zwykłego wyrachowania i koniunkturalizmu. Nie jestem jednak pewien, czy to najlepsza legitymacja do rozliczania innych. Innej rzeczy jestem natomiast pewien: że przebywanie w kręgu tych, jak to dziś protekcjonalnie przedstawia, żywych przeżytków nie pozostało bez śladu w jego stylu myślenia i komunikacji. Retoryka i poetyka jego książki jako żywo reanimuje wzorce znane z broszury Lenina *Rewolucja proletariacka a renegat Kautsky* i z jeszcze bardziej pełnokrwistego dzieła: *Historia WKP(b). Krótki kurs*. Bardzo

polecam te lektury młodym politologom. Inwencja słowotwórcza Ryszarda i nowoczesny sztafaż etykietek i epitetów świadczy o tym, że uczeń (nawet małowierny) przerósł mistrzów.

Ale poważnie mówiąc: choć Ryszard jest ode mnie nieco młodszy, to mentalnie okazuje się znacznie, znacznie starszy.

Alternatywa – w błędnym kole

Czytelnik mniej zainteresowany, znużony lub zniesmaczony obsesyjnym osobistym atakiem na kilku teoretyków obranych za tarcze strzelnicze może mimo to wykazać cierpliwość i dotrzeć do tej partii książki, w której autor wyklada własny pomysł na teorię polityki. I rzeczywiście, cała część piąta to – w mniemaniu autora – oczyszczenie stajni Augiasza (z fałszywych założeń) i prezentacja koncepcji, która ma politologię postawić na nogi. Zarówno w samej książce, jak i w licznych wypowiedziach publicznych Ryszard Skarżyński bez zbędnej skromności stwierdza, że dla niego partnerem do poważnej rozmowy na temat, co jest polityczne, czym jest polityka i czym jest teoria polityki, może być tylko ten, kto przeczytał i zrozumiał (zdał egzamin?) jego kanoniczną część piątą. To ma być nowa Biblia dla politologów.

Zobaczmy zatem, jaką wartość ma jego autorska alternatywa. Skondensowany ekstrakt z tego wywodu znajdujemy na stronie 326. Imponująca jest sama w sobie logika wykładu – zanalizuję ten wywód z zachowaniem oryginalnej kolejności i ciągłości fragmentów.

Powinno stać się też teraz zrozumiałe, że polityka, w sensie działania zjednoczeń ludzi z powołania operujących wszystkimi środkami, nie jest zjawiskiem znaczącym w ramach procesów ewolucji ludzkich społeczeństw. Jednak jest zjawiskiem tak zmiennym, iż przyjmuje wiele postaci, a to wyklucza jej krótką lecz trafiającą w sedno i tym samym łatwo lokującą się w naszej pamięci definicję. Polityka jest przede wszystkim efektem mobilizacji politycznej, która określa jej sedno i funkcje, czyli przesądza o celach i pełnionych przez nią zadaniach (s. 326).

Polityka... nie jest zjawiskiem znaczącym w procesach ewolucji ludzkich społeczeństw. Arcyciekawe założenie; ale po co w takim razie kruszyć kopię – na 350 stron druku – o tak mało znaczący przedmiot i koncesję na jego badanie?

Polityka jest zjawiskiem zbyt zmiennym i wielopostaciowym, by możliwa była jedna celna jej definicja, która by wyczerpywała jej istotę. W związku z tym R.S. śmiało przedstawia własną zwięzłą definicję i wierzy, że spojrzenie na politykę przez pryzmat mobilizacji... politycznej (małe „masło maślane”) wystarczy, w każdym razie jako klucz do mądrości czy też kamień filozoficzny. Jeszcze nie wiemy, co jest polityką, bo też nie wiemy, co jest polityczne, ale polityczny typ mobilizacji znakomicie wyjaśnia nam esencję polityki. Student, który by tak radził sobie na egzaminie z logiki, zostałby odesłany – aż się nauczy. Ale wojowniczy profesor tytularny może bezkarnie sobie pozwolić na taką nonszalanję.

Ryszard Skarżyński próbuje teraz rozsupłać ten węzeł: *Mobilizacja polityczna to szczególny stan zjednoczenia ludzi, ujawniający się w tak intensywnej koncentracji i polaryzacji ich stosunków, że przeobrażają się w podmiot zdolny z powołania posłużyć się wszelkimi środkami, aby walczyć o ustanowienie w wielkiej przestrzeni powszechnego porządku wedle wyznawanej jego wizji* (cd. na s. 326).

To sformułowanie już uwalnia od poprzedniej tautologii, ale przy tym wyraźnie ukazuje, iż mobilizacja jest efektem, a nie źródłem czegoś, co stanowi esencję polityki. Tak czy inaczej właściwym punktem wyjścia okazuje się koncentracja uwagi i energii społecznej na pewnych kwestiach wymagających rozstrzygnięcia, a powodujących polaryzację społeczną. I to jest wyróżnikiem polityczności, a nie – wtórna, jako praktyczna tego konsekwencja – mobilizacja czy też potencjalna nieograniczoność repertuaru środków.

Tym zaś, na co zwróci uwagę filozof, logik, językoznawca i politolog obdarzony kulturą metodologiczną, jest fakt metajęzykowy, że słowo, ‘mobilizacja’ ma wiele kontekstów ontologicznych. Mobilizacją możemy nazwać różne kategorie ontyczne: proces społeczny; celowe oddziaływanie określonego podmiotu; spontaniczne współdziałanie wielu podmiotów; stan lub cechę zmobilizowania. Nie należy też

zapominać o takim niuansie, że może to być oddziaływanie odgórne lub równie dobrze spontaniczny i oddolny proces samoorganizacji jakiejś wspólnoty. I bynajmniej nie jest oczywiste definiowanie mobilizacji w kategoriach stanu, a już nie grzeszy logiką stwierdzenie, że stan (a nie proces) przeobraża ludzi w upodmiotowioną wspólnotę.

Jeśli powstały w rezultacie mobilizacji podmiot zdolny jest posłużyć się wszelkimi możliwymi środkami (i to ma czynić go podmiotem politycznym), to jak autor tego absolutnie nowatorskiego odkrycia wytłumaczy swoją szewską pasję w rozdeptywaniu (zresztą przez nikogo nie wypowiedzianej, jedynie insynuowanej adwersarzom) tezy, że „wszystko jest polityczne”? Niewiele tu zmienia żonglerka pojęciowa, tj. przesunięcie całego uniwersum do rezerwuaru potencjalnych środków działania. To oczywistość, że nie wszystko jest polityczne, choć niemal wszystko może być narzędziem, pretekstem lub materią polityki (jako obiekt regulacji, arena starcia). Ale w takim razie cała ekspedycja karna Ryszarda Skarżyńskiego przeciwko tym, którzy wykazują, że polityka może posłużyć się lub zajmować niemal wszystkim, jest strzałem we własne oko.

Dążenie do ustanowienia „w wielkiej przestrzeni” (to nazwa nieostra, a pojęcie blankietowe – można je wypełnić dowolną okazjonalną treścią) porządku przewidzianego pewną całościową wizją ma być wyróżnikiem i gwarancją politycznego charakteru działań? Zatem ci wszyscy, którzy nie mają wizji (ideologicznej, ustrojowej) ani całościowego projektu urzędzenia stosunków władzy i podziału dóbr, może nawet mają nieokreślone lub niespójne poglądy, względnie nie mają żadnego określonego poglądu w kwestii „wizji”, ale zabiegają o swoje interesy, wywierają naciski, formułują żądania, wymuszają decyzje lub okazują opór, protestują, wywołują konflikt itd. – oni wszyscy wyłączeni są z zakresu nazwy ‘podmiot polityczny’. Definicja ewidentnie zbyt wąska z punktu widzenia poczucia rzeczywistości, a przy tym zupełnie nieoryginalna, bo jest to tylko mutacja, spóźnione echo badanej przez wiele lat przez Skarżyńskiego orientacji decyzyjnistycznej. Użycie nazwy ‘podmiot polityczny’ zamiast terminu ‘podmiot polityki’ to znamienne

przesunięcie kategoriałne: zamiast analizować dowolne siły sprawcze zmian politycznych (występujące pod różnym szyldem i w różnej postaci, nierzadko traktujące politykę czysto instrumentalnie), mamy ograniczyć się do kręgu formalnie uprawnionych polityków z urzędu lub fetyszystów gry politycznej.

Zwróćmy jeszcze raz uwagę na wytrych „w wielkiej przestrzeni”. Jaki ma status poznawczy to enigmatyczne określenie? W jednym kontekście może mieć sens dosłowny (przestrzeń fizycznie wymierna), ale w innym – nader metaforyczny (np. jako bynajmniej niedomknięty i niekoniecznie skupiony w jednym miejscu „obszar” funkcjonowania pewnych idei, wzorów społecznych). Tyle, że wcześniej Skarżyński autorytatywnie wykreślił metaforykę z arsenału pojęć i metod teorii, jako zaprzeczenie nauki. Sam nie wie, że raz mówi prozą, a raz poezją? Raz językiem „ewidencji empirycznej”, innym razem językiem konwencji terminologiczno-pojęciowej. Gdy w dyletanckim ataku na cykl *Metafory polityki* wylewa dziecko z kąpielą, sam odcina sobie drogę przez niezrozumienie, że ogromna większość pojęć i modeli zjawisk, nie tylko zresztą w humanistyce, to... metafory, a nie określenia „zwierciadlane”.

Polityką są działania zjednoczeń ludzi zmobilizowanych do użycia z powołania wszystkich środków w układach sił, w których rozgrywa się walka o porządek przestrzeni dostępnej naszemu gatunkowi (cd. na s. 326).

Powtórnie dowiadujemy się, że jedna adekwatna i wyczerpująca definicja polityki jednak jest możliwa; z dyskretnym przemilczeniem faktu, że termin „polityka” ma wiele kontekstów, gdyż, z jednej strony może być odnoszony nie tylko do splotu działań różnych podmiotów, ale również do określonego ukierunkowania działań partykularnych konkretnych podmiotów (czyjaś polityka), a z drugiej strony do obiektywnych współzależności i nawet niezamierzonych oddziaływań różnych grup społecznych i wspólnot, w których partykularyzm grupowy zderza się z warunkami integracji i równowagi społecznej.

Przyznajmy jednak, że w tej poprawionej formule autor próbował wypłatać się z wcześniejszej tautologii definicyjnej (polityka definiowana przez polityczną

mobilizację). Po czym funduje sobie i czytelnikom nawracanym na nowe pismo święte oryginalne samozaprzeczenia.

Rozróżnienie tego, co polityczne i polityki nie jest wprowadzić fundamentalne dla politologii, ale ma znaczenie podczas wyjaśniania elementarnych błędów popełnianych przez politologów, przede wszystkim będących skutkiem koncentrowania uwagi na polityce i władzy politycznej (cd. na s. 326).

Stwierdzenie pierwsze jest, najdelikatniej mówiąc, nieściśle, a poza tym, że samobójcze dla teoretyka polityki. Aby zrozumieć, czym jest polityka (zwłaszcza wtedy, gdy rezerwujemy ten termin dla określenia pewnego typu działalności), trzeba ustalić, co jest jej materią lub impulsem do działania a także i właśnie to, czym różni się działanie od swego przedmiotu, powodu lub pretekstu. Nieprecyzyjne lub zasadniczo błędne określenie kryteriów polityczności sprawia, że za politykę uznajemy jej formę, fasadę, pozór albo pospolite politykierstwo.

Przedziwna, by nie rzec przecudowna, jest ta logika. Rozróżnienie polityki i tego, co polityczne, ma niewielkie znaczenie dla politologii, ale wobec tego ma znaczenie (kluczowe?) w analizie podstawowych błędów w niej popełnianych. Implikacja, powiedzmy, paradoksalna, lecz nie w znaczeniu dialektycznym, raczej klinicznym.

Taka teza – w sąsiedztwie całego aktu oskarżenia, że politolodzy (na czele z piętnowanymi teoretykami) jakoby nie wiedzą, co jest polityczne – to zapożyczenie z teatru absurdu. Skarzyński wywołuje awanturę pod hasłem, że wprowadzić założenie (o potrzebie rozróżnienia polityczności i polityki) nie jest najistotniejsze, ale jego zignorowanie lub błędna interpretacja różnicy to karygodny skandal. *Per analogiam*: Wprowadzić różnica między kryteriami zaliczenia dzieł ludzkich do dziedziny sztuki i kryteriami artyzmu a kryteriami rozróżnienia twórców i odbiorców sztuki oraz kryteriami uznania twórcy za artystę nie jest aż tak ważna, ale kto jej nie rozumie, ten nie ma prawa zajmować się teorią sztuki. Lub z innej sfery: wprowadzić różnica między nieumyślnym spowodowaniem śmierci a zabójstwem nie jest sprawą zasadniczą, ale kto nie rozumie tej różnicy, ten powinien dostać wyrok najwyższy.

Zauważmy też, jaką kwadraturę koła funduje sobie Skarżyński: nie należy koncentrować się na polityce i władzy politycznej, lecz szukać gdzie indziej kryteriów polityczności. Wszędzie poza tą sferą? Nie, w konkretnym kontekście. Optymistycznie zakłada, że ta właściwa lokalizacja „kamienia filozoficznego” (politologicznego) to „mobilizacja na rzecz urzeczywistnienia określonej wizji porządku w wielkiej przestrzeni”. Nie zauważa tylko, że jego sposób rozumienia owej mobilizacji politycznej (dokładniej wyłożony w innej książce³) wbrew deklaracjom przeniknięty jest perspektywą kratocentryczną (władza i źródłem wszystkiego, i pępkiem świata), a nie socjocentryczną, tzn. ujęciem procesów politycznych w kategoriach grupowego samookreślenia i samoorganizacji, artykulacji i reprezentacji interesów grupowych, ekspresji idei o masowym zasięgu, konfliktów zbiorowych również między podmiotami równorzędnymi sobie.

Przy tej okazji znów wyłazi na wierzch zwyczajna nieuczciwość całego pamfletu, gdyż to właśnie personalnie zaatakowani autorzy (Blok, Kaczmarek, Karwat, Klementewicz), potraktowani jako rzekomi sprawcy rozwodnienia politologii i rzecznicy anachronicznych schematów, właśnie w tych publikacjach, które Skarżyński z dezynwolturą etykietkuje, polemizują z redukcją pojęcia polityczności wyłącznie do antagonizmów, a pojęcia polityki do walki o władzę w państwie i sztuki rządzenia.

Podstawową kategorią politologii w sensie dyscypliny naukowej, jak określa ją teoria politologii definiująca jej przedmiot poznania, jest to, co polityczne, którego pierwotną i główną postacią jest podmiot polityczny, wyłoniony w efekcie mobilizacji politycznej (cd. na s. 326).

A więc wracamy do wyjściowej tautologii. Dowiadujemy się też, że jednak, to, co ‘polityczne’, jest podstawową kategorią politologii (choć wcześniej nie wydawało się aż tak ważne, czy nazwiemy coś polityką, czy politycznością). Jak go zwał, tak go zwał – czy też konsekwencja jak z kabaretu: pies, czyli kot?

³ Zob. Ryszard Skarżyński, *Mobilizacja polityczna. Współpraca i rywalizacja człowieka współczesnego w wielkiej przestrzeni i długim czasie*, Warszawa 2011.

Pierwotną postacią tego, co polityczne jest podmiot polityczny? Ten podmiot polityczny, skoro jest wytworem owej „mobilizacji politycznej”, jest co najwyżej wtórnym nośnikiem (nosicielem), a nie źródłem polityczności. To rozbieżność interesów i dążeń grupowych generuje owe – jak to określa Skarżyński – zjednoczenia ludzi, powoduje mobilizację w określonych celach i formach. Co pierwotne, a co wtórne, określa ten teoretyk jak z drugiej strony lustra albo z negatywu zdjęcia. I w tym miejscu rozumuje analogicznie jak swego czasu metafizycznie nastawieni teoretycy prawa, szukający jego źródeł w grundnormach albo w stanach psychicznych prawodawców zamiast w rzeczywistości społecznej.

Podstawowym rozróżnieniem politycznym jest rozróżnienie przyjaciela i wroga. Podstawowym rozróżnieniem politologicznym jest rozróżnienie podmiotu politycznego i środka politycznego (cd. na s. 326).

Pierwsze zdanie to oczywiście echo (lub też czkawka) wieloletniej przygody Skarżyńskiego z Carlem Schmittem i brzmi jak kurtuazyjnie miłe wspomnienie żony o byłym mężu, zwłaszcza w sąsiedztwie ze zdaniem drugim, gdy schmittolog i dawny schmittysta przecina pępownię i próbuje „pójść na swoje”. Mimo woli sugeruje, że rozróżnienie pierwsze ma charakter potoczny (tak myślą politycy i zwykli zjadacze chleba uwikłani w ich gry), podczas gdy to drugie, które sam spłodził, ma mieć walor teoretycznego klucza. Niestety, jest to klucz do nie wiadomo jakiej dziurki, skoro środki mogą być dowolne (i ich charakter nie ma znaczenia, lecz tylko efekt ich zastosowania), zaś podmiot polityczny to efekt mobilizacji politycznej. Czyjej? W jakiej sprawie? Na czyją korzyść? Czyim kosztem? To jest klucz do ustalenia, co jest polityczne. Charakter problemów i wyzwań społecznych, alternatyw rozwojowych, dylematów decyzyjnych, forsowanych rozstrzygnięć. Nie forma – zmienna i często zwodnicza – lecz meritum określa treść polityki, kryteria polityczności. Podmiot i środek jako prapoczątek to nie strzał w dziesiątkę, lecz kulą w płot.

Wyodrębnienie tego, co polityczne w ramach tego, co społeczne, pomimo jego wielu zadziwiających cech, jest łatwiejsze, aniżeli się przypuszcza. Trzeba tylko wyrzec się perspektywy innych nauk społecznych i uświadomić sobie obecność przedmiotu

poznania politologii. Teoretycznie wszystko może stać się polityczne, ale nigdy nie dochodzi do takiego stanu, aby wszystko było polityczne. Wprawdzie podmioty polityczne nie mają sobie równych rywali, lecz nie są w stanie kontrolować tego, co społeczne w całości. Poza tym muszą żywić się tym, co nie jest polityczne (cd. na s. 326).

Tu Skarżyński powtarza i potwierdza swoje złudzenie o rzekomej odrębności, gatunkowej jednorodności i czystości zjawisk politycznych oraz jakiejś samożywności polityki (jako praktyki) i politologii (jako dyscypliny naukowej). Nie sprawdza się to nawet w trybie definiowania *per genus proximum et differentiam specificam* ze względu na wieloaspektowość tych samych zjawisk (jako jednocześnie ekonomicznych, politycznych i prawnych; jednocześnie kulturowych, technicznych i np. militarnych), przenikanie się zjawisk z różnych sfer, dynamikę ich tożsamości i współzależności.

I znowu widzimy dziecinną wręcz sprzeczność w rozumowaniu. Z jednej strony Ryszard Odnowiciel stwierdza kategorycznie, że przedmiot poznania politologii możemy ustalić jedynie pod warunkiem jej separacji od pojęć, problemów badawczych i schematów poznawczych socjologii, ekonomii, prawoznawstwa, historii, psychologii społecznej, etyki, pedagogiki. Z drugiej strony sam przyznaje, że podmioty polityczne „muszą żywić się tym, co nie jest polityczne”. Co ma z tym zrobić politolog? Recepta jest iście schizofreniczna. Z jednej strony politolog powinien zachować poczucie rzeczywistości i przyjąć do wiadomości, że podmioty polityczne zajmują się „niepolitycznymi” sprawami. Ale to niejako na prywatny użytek, by nie być oderwanym od życia. Z drugiej strony jednak w dążeniu do akademickiej krystalizacji przedmiotu politolog powinien wykreślić te „niepolityczne” sprawy i zjawiska z zakresu swych badań, gdyż jako zjawiska ekonomiczne należą do zakresu ekonomii, jako zjawiska estetyczne do zakresu estetyki lub historii sztuki, zaś gdy chodzi o normy prawne, ich stanowienie, wykładnię i stosowanie, należy to pozostawić prawnikom (politolog nie ma tu nic do roboty?).

Ta naiwnie formalistyczna delimitacja brzmi jak spóźniona i przy tym karykaturalna kopia dawnej dogmatyki prawa. I pozostaje taką samą kwadraturą koła, jak dylemat bibliotekarza w katalogu rzeczowym, czy książkę *Socjologia wychowania* zaliczyć do działu pedagogiki, czy też do działu socjologii. Skarzyńskiemu taka rozdzielnosc i gatunkowa czystosc przedmiotu wydaje się zaprzeczeniem potoczności, choć w istocie jest odwrotnie, gdyż stoi za tym potoczne rozumienie przedmiotu badań, porównywalne z Kargulowo-Pawlakowym sporem o płot i kota.

Autokompromitacja

Podsumujmy. Nauczycielem „naukowości” w przeciwstawieniu do potoczności mieni się profesor, który sam pracowicie wykazał w swym dziele, że zupełnie potocznie rozumie wszystko, o czym tak apodyktycznie i histerycznie się wypowiada: naukę, dziedzinę, przedmiot nauki (a dziedzina i przedmiot to niezupełnie to samo), dyscyplinę naukową, teorię. I nie grzeszy logiką w swym rozumowaniu, nieraz zaprzeczając sobie nawet w kolejnych zdaniach na tej samej stronie.

Strażnikiem standardów kultury metodologicznej ogłasza się – samozwańczo i jako „jedyne mądry w całej wsi” – autor, który we własnym pamflecie na wszystko i wszystkich nie odróżnia zdań ściśle ogólnych (hipotetyczno-warunkowych, a nawet „kontrfaktycznych” – czyli idealizacji) od generalizacji, tych zaś od zdań jednostkowych. Obce mu są kwantyfikatory, natomiast kocha zdania eliptyczne, których treść jest wprawdzie nieprecyzyjna (Wszyscy? Zawsze? Wszędzie?), ale podane w tonacji emocjonalnej brzmią nader kategorycznie. Zupełnie podobnie jak u pospolitego demagoga, który swoiście rozumianą ekspresywność (skłonność do „mocnych słów” o mętnej treści) myli z wyrazistością myśli.

Walkę o „naukowość” ogłasza krytyk, który w cudzych omawianych tekstach nie odróżnia charakterystyk opisowych lub modeli eksplanacyjnych badanych zjawisk od autorskich komentarzy aksjologicznych czy normatywnych do ukazywanych prawidłowości; nie dostrzega różnicy, ale i związku, między logiką zdań

deskryptywnych a logiką deontyczną i schematami uzasadniania dyrektyw socjotechnicznych.

Za jedyne prawdziwego teoretyka polityki uznaje siebie uczonego, który przy próbie sformułowania własnej definicji polityczności i polityki popełnia wszystkie możliwe szkolne błędy (*ignotum per ignotum; idem per idem; circulus viciosus*; zbyt wąsko; zbyt szeroko; przesunięcie kategoryjne).

Porównując poziom metodologiczny tej szarzy z tym, czego wymaga się od studenta politologii już na początku nauki, a tym bardziej w pracy dyplomowej, dostrzeżemy żenujący blamaż.

Nauczycielem i poniekąd wychowawcą młodej kadry politologów chce być kolega tak dalece owładnięty własnymi kompleksami, frustracjami i dziecinnymi odruchami porachunków osobistych, że zupełnie traci samokontrolę nad własnymi emocjami, wskutek czego nie jest w stanie odróżnić swoich subiektywnych i życzeniowych opinii (naginanych do uprzedzeń) oraz urojeniowych wyobrażeń od stanu rzeczywistego.

Do rangi guru pretenduje i autorytetem moralnym usiłuje być człowiek nie mający pojęcia o kulturze dyskusji, szacunku dla innych, rzetelności argumentacyjnej, odpowiedzialności za słowo, uprawiający w swej „pryncypialnej” filipice prymitywny relatywizm i kręactwo. „Polemizuje” i „recenzuje” ktoś, kto nie jest w stanie rzetelnie przytoczyć cudzych tez, definicji, rozprawia się z tym, co wcześniej sam przeinaczył. „Dyskusję” prowadzi arbiter, który nie uznaje reguł dyskusji, a zamiast tego apodyktycznie ogłasza tezy objawione (jak te o naturze ludzkiej czy racjonalności), zupełnie ignorując zróżnicowanie poglądów i dekretniejąc z dyktatorską manierą, co już ustalono, a nad czym dyskusję ostatecznie zamknięto.

Najwięcej krzywdy wyrządza Ryszard Skarżyński samemu sobie, niwecząc tą książką i swoją prywatną wojną własną reputację poważnego uczonego, na którą zapracował wcześniejszymi osiągnięciami – ale bynajmniej nie jako teoretyk polityki, do czego ewidentnie nie ma predyspozycji, lecz jako historyk myśli politycznej, interpretator różnych doktryn i nurtów ideologicznych. Źródłowej, interpretacyjnej

i argumentacyjnej skrupulatności, jakiej wymaga to historyczne rzemiosło, zupełnie nie przenosi na sferę dyskusji z żyjącymi kolegami (konkurentami? osobistymi wrogami?), których chciałby uśmiercić inwektywami i karykaturalnym wizerunkiem ich poglądów oraz wpływu na środowisko. Wielki pośpiech, z jakim nagle, z dnia na dzień odkrył w sobie powołanie teoretyka i objawił się otoczeniu w tej roli, nie pozwolił mu na uświadomienie sobie, że łatwiej uchodzić za mądralę w roli interpretatora czy nawet krytycznego komentatora cudzych poglądów (zwłaszcza osób już nieżyjących) niż stworzyć już na własną odpowiedzialność coś, co trzymałoby się kupy i obronić to w równoprawnej dyskusji.

Czytelnik jego książki rzeczywiście odczuwa podstawowy dylemat – ale inny niż sobie autor wyobraża. Dylemat czytelników tej książki to zagadka, czy wypowiadając z emfazą i apodyktycznym tonem głupstwa i dyletanckie wyroki autor sprzeniewierza się własnej kompetencji, ze względu na banalne i nieprofesjonalne zacierzowanie, czy też mimowolnie obnaża luki w swoim wykształceniu albo granice swych uzdolnień. Poza tym dylematem pozostaje pewność, że w świetle tego *opus magnum* jego mniemanie o sobie znacznie przewyższa to, co jest w stanie zrozumieć i uzasadnić. Wzorowe *seppuku*.

Lecz przy okazji Skarzyński podsuwa otoczeniu fałszywy obraz sytuacji w nauce o polityce, utwierdza stereotyp politologów, który – czego wyraźnie nie rozumie – jego samego także dotyczy. Stereotyp skwapliwie podchwytywany przez dyletantów w mediach i w kręgu samych polityków, czego aktualnych przykładów jest aż nadto. Zresztą, poziomem swej polemiki mimo woli uosabia taki zbiorowy portret środowiska, jaki nakreślił. Na ochotnika osobiście służy za dowód marności politologii.

A przy tym jego makiawelizm (bo usiłuje w tej szarży być bardzo przebiegły, bawi się jednocześnie w Savonarolę i w liska-chytruska) ma posmak schizofrenii. Obraża i zalicza do „śmietnika” tych, których podobno chce przekonać, uratować i pozyskać dla swych koncepcji. To kandydat na przywódcę, który przed wyborami próbuje wyrznąć wyborców. Zniesławiając i ośmieszając całość, której sam jest

ogniwem i wytworem, mniema, że dowodzi własnej wyższości, choć ujawnia jedynie własną dezorientację i zagubienie.

Co prawda, pod jednym względem książka ta zapewniła autorowi sukces, a nawet trwałe miejsce w historii nauki. Skandalistyczna, miejscami wręcz brukowcowa konwencja tego „dzieła” okazała się skuteczną formą autopromocji. Sfrustrowany megaloman cierpiący na kompleks peryferyjności, prowincjonalności (jak gdyby to miejsce pracy i zamieszkania decydowało o kwalifikacjach i wartości dorobku) oraz zapomnienia i nieobecności w środowisku (na co sam zapracował wcześniejszą praktyką autoizolacji) z dnia na dzień wyrósł na postać będącą w centrum uwagi, sprawcę sensacji, obiekt swoistej fascynacji. Niedopieszczony profesor herostratejską prowokacją wywalczył sobie status politologicznego celebryty, a jego dzieło zapewne jest pierwszym w dziejach politologii egzemplarzem tabloidalnego gatunku literatury „naukowej”. Tylko pogratulować zmysłu praktycznego, celnego wstrzelenia się w trend. Upojony swym fajerwerkiem nie zauważył tylko, że to nie jest spełnieniem wielkich naukowych ambicji, lecz zastępczą karierą skandalisty.

Po takim popisie kultury i kompetencji metodologicznej chyba nikt nie potraktuje go poważnie jako twórczego teoretyka lub lidera środowiska. Na pociechę ma poczucie, że przez wywołane zamieszanie i sensację stał się znany i „ważny”. Zabłąsnał jako Kononowicz, a zarazem Macierewicz polskiej politologii, jak to zauważył jeden z moich kolegów.

Mimo wszystko życzę koledze powrotu do formy i do normy.

Mirosław Karwat – profesor w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Justyna Arendarska

ELEKTRONICZNA DYPLOMACJA – NOWE NARZĘDZIA KOMUNIKOWANIA W DYPLOMACJI

Słowa kluczowe:

rewolucja technologiczna, nowe media, media społecznościowe, dyplomacja publiczna, elektroniczna dyplomacja

Rewolucja technologiczna polegająca na upowszechnieniu cyfrowych nośników pamięci, transmisji i dystrybucji danych oraz pojawienie się nowych konwergentnych mediów, wpłynęły w zasadniczy sposób na charakter komunikacji masowej. Przeobrażenia te mają znaczenie z punktu widzenia relacji społecznych, które łączą uczestników procesu komunikowania i zmian w zachowaniach odbiorczych. Zmiany spowodowane digitalizacją i konwergencją mediów stanowią wyzwanie dla nadawców, bowiem w obliczu rozpadu masowej publiczności i defragmentacji grup odbiorczych wymagają dostosowania do zmieniających się oczekiwań odbiorców i zwiększonego zaangażowania w proces komunikacji.

Komunikacja z wykorzystaniem nowych interakcyjnych i zintegrowanych mediów powoduje, że odbiorcy mogą być aktywnymi nadawcami, mogą samodzielnie kształtować treści umieszczane w sieci. Dostęp do Internetu, wykorzystanie aplikacji komórkowych i internetowych prowadzi do pojawienia się nowego zjawiska, jakim jest możliwość wpływania przez anonimowych użytkowników na bieg wydarzeń. Widoczne podczas ostatniej rewolucji w krajach arabskich powszechne korzystanie z aplikacji internetowych i komórkowych pozwalało obywatelom tych krajów w szybki i nieskomplikowany sposób komunikować się ze sobą, a także mobilizować do manifestacji i protestów.

W niniejszym artykule chciałam przedstawić, w jaki sposób zmiany technologiczne związane z pojawieniem się mediów cyfrowych, w tym również mediów społecznościowych, wymusiły zmiany w komunikowaniu celów i zadań związanych z polityką zagraniczną. Zmiany te dotyczą przede wszystkim organów i instytucji, których zadaniem jest prowadzenie polityki zagranicznej, ale to pojęcie nie będzie się odnosiło wyłącznie do zawodowych dyplomatów. W dalszej części artykułu wyjaśniam, jakie znaczenie ma upowszechnienie nowych mediów dla dyplomacji publicznej, która jest rozumiana jako komunikacja międzynarodowa i której celem jest komunikowanie interesów i wartości związanych z polityką zagraniczną oraz dotarcie z tym komunikatem do zagranicznych odbiorców. W pracy zwracam uwagę na wykorzystanie nowych mediów w dyplomacji, rozumianej jako forma realizowania interesów kraju w relacjach międzynarodowych, oraz ich znaczenie z punktu widzenia funkcji polityki zagranicznej. W tym celu pomocne będzie wykorzystanie typologii funkcji polityki zagranicznej, którą za Józefem Kukułką i Wiesławem Lizakiem przywołuje Renata Włoch. Do funkcji polityki zagranicznej zalicza ona funkcję adaptacyjną, ochronną, reprezentacyjno-informacyjną, koordynacyjną, negocjacyjno-organizatorską oraz integracyjną⁴. Z punktu widzenia tego artykułu najważniejsze znaczenie będzie miało wykorzystanie nowych mediów do realizacji funkcji informacyjno-reprezentacyjnej polityki zagranicznej, ale również adaptacyjnej, rozumianej jako wpływanie na środowisko międzynarodowe. W pracy reprezentuję pogląd, że rewolucja technologiczna ma wpływ na sposób realizowania celów polityki zagranicznej ze względu na fakt, że prowadzi do przeobrażeń strukturalnych w obrębie instytucji zajmujących się koordynacją działań dyplomatów. Upowszechnienie internetowych platform komunikacyjnych i zwiększenie ilości dostępnej informacji stwarza dla dyplomatów dylemat polegający na wybraniu skutecznego modelu gromadzenia i przetwarzania informacji oraz dystrybuowania materiałów. Poza tym w artykule wskazuję na potencjał i ograniczenia mediów społecznościowych (rozumianych jako element elektronicznej dyplomacji)

⁴ R. Włoch, *Funkcje polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.). *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Warszawa 2004, s. 124.

w kształtowaniu wizerunku kraju na arenie międzynarodowej i w budowaniu pozytywnych relacji z odbiorcami zagranicznymi. Nowe media uznają za istotny element komunikacji w przestrzeni międzynarodowej, której częścią są podmioty odpowiedzialne za realizowanie polityki zagranicznej.

W artykule przyjęłam zasadę określania pojęciem elektronicznej dyplomacji wszystkich form praktyki dyplomatycznej, w której wykorzystywane są narzędzia i techniki cyfrowe (niekoniecznie ograniczających się do narzędzi internetowych), natomiast w węższym znaczeniu będę posługiwała się pojęciem dyplomacji 2.0, odnosząc się do wykorzystywania przez dyplomatów nowych mediów (mediów społecznościowych), które są jednym z elementów tworzących Web 2.0. Zdaję sobie jednak sprawę z niejasności pojęciowej związanej z różnymi formami dyplomacji, uprawianej za pomocą narzędzi elektronicznych i internetowych. W literaturze przedmiotu można znaleźć pojęcia elektronicznej dyplomacji, e-dyplomacji, cyberdyplomacji, wirtualnej dyplomacji, cyfrowej dyplomacji tudzież internetowej dyplomacji, które są stosowane zamiennie i niekonsekwentnie.

Zadania związane z realizowaniem polityki zagranicznej przypisane są głównie zawodowym dyplomatom i to na nich spoczywa odpowiedzialność za umiejętny dobór narzędzi do wykonywania swoich obowiązków. W literaturze naukowej istnieje bogactwo definicji dyplomacji. Jedną z najpopularniejszych, przedstawioną przez Erharda Cziomera, określa ją jako „specyficzną formę i treść działania oraz zespół osób oficjalnie reprezentujących państwo w stosunkach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego”, a jednym z jej elementów jest takt, zręczność, ostrożność i umiejętność zawierania kompromisów⁵. Jolanta Bryła uznaje, że celem dyplomacji jest realizacja założeń polityki zagranicznej w drodze rokowań i zawierania umów międzynarodowych⁶, jednakże w artykule pojęcie dyplomacji rozumiane będzie znacznie szerzej. Za Elisabeth C. Hanson przyjmuję, że pojęcie dyplomacji to nic innego jak proces komunikowania, poprzez który przedstawiciele państwa usiłują

⁵ E. Cziomer, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Kraków 2008, s. 116.

⁶ J. Bryła, *Dyplomacja instrumentem polityki zagranicznej państwa* [w:] W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1998, s. 53.

zrealizować swoje interesy oraz rozwiązywać konflikty przy użyciu pokojowych środków. Taki sposób prowadzenia polityki zagranicznej wyklucza użycie przemocy⁷. W tym znaczeniu realizowanie interesów kraju na arenie międzynarodowej możliwe jest nie dzięki wykorzystaniu siły militarnej czy przewagi ekonomicznej, ale dzięki użyciu zasobów miękkiej siły, takich jak kultura lub ideologia⁸. Taką formę dyplomacji, rozumianej jako narzędzie miękkiej siły, zwykło się określać pojęciem dyplomacji publicznej, czyli, jak to określają Agnieszka Hess i Agnieszka Szymańska, „dyplomacji dokonującej się publicznie”⁹. Beata Ociepka określa dyplomację publiczną jako formę komunikowania międzynarodowego, która jest w większym stopniu niż tradycyjna dyplomacja skierowana do odbiorców poza granicami kraju. Podmiotami dyplomacji publicznej są już nie tylko rządy państw (choć mogą pełnić funkcję koordynującą), lecz także media międzynarodowe, organizacje pozarządowe i inni uczestnicy stosunków międzynarodowych, których działania mogą mieć wpływ na wizerunek kraju i narodu¹⁰. Działania z zakresu dyplomacji publicznej nie są już zatem dziedziną zarezerwowaną dla zawodowych dyplomatów. Z kolei pojawienie się coraz większej ilości wyspecjalizowanych agend, współpracujących z ministerstwami spraw zagranicznych w zakresie realizacji interesów państwa, powoduje, że dyplomaci tracą dominującą pozycję w komunikacji z publicznością międzynarodową.

W obiegu naukowym funkcjonuje już pojęcie nowej dyplomacji publicznej, która akcentuje innowacyjne i kreatywne podejście do działań z zakresu komunikacji z odbiorcami zagranicznymi. Jan Melissen, przestrzegając przed utożsamianiem dyplomacji publicznej z propagandą instytucji państwowych, zwraca uwagę na fakt, że istnieje potrzeba stworzenia nowej dyplomacji publicznej, której działania nie będą się ograniczać do jednostronnej komunikacji, ale stworzą płaszczyznę dla komunikacji dialogowej i wielostronnej. Nowa dyplomacja publiczna to dyplomacja

⁷ E. C. Hanson, *The Information Revolution and World Politics*, Connecticut 2008, s. 108.

⁸ Przyjmuję sposób definiowania miękkiej siły za J. Nye, który wyłożył swoją koncepcję miękkiej siły w książce *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, wyd. polskie 2007.

⁹ A. Hess, A. Szymańska, *Pomost medialny. Rola mediów w międzynarodowej komunikacji politycznej na przykładzie relacji polsko-niemieckich*, Kraków 2009, s. 31.

¹⁰ B. Ociepka, *Dyplomacja publiczna jako forma komunikowania międzynarodowego*. [w:] B. Ociepka (red.), *Dyplomacja publiczna*, Wrocław 2008, s. 11-12.

zaangażowana, uczestnicząca, zmierzająca do budowania wzajemnego zaufania¹¹. Nie ulega wątpliwości, że pojawienie się nowych technologii może wydatnie pomóc w realizacji tych zadań. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wykorzystanie mediów społecznościowych. Ich potencjał oraz możliwości zastosowania w działaniach dyplomatycznych nie zostały jeszcze wystarczająco dobrze zbadane i opisane, ale powszechność wykorzystania tych narzędzi w działalności wielu instytucji i przedstawicieli dyplomacji powoduje, że jest to zjawisko wymagające zbadania.

Znaczenie rewolucji komunikacyjnej dla dyplomacji

Od wieków sposób uprawiania dyplomacji określany był przez dostępne środki masowego komunikowania. W zależności od wykorzystywanego środka komunikacji różny był też stopień uwzględnienia opinii publicznej w działaniach dyplomatów.

Wynalazek druku, który doprowadził do pojawienia się książek i prasy, umożliwił szybkie gromadzenie wiedzy i obniżył koszty rozpowszechniania informacji, która wcześniej krążyła między zainteresowanymi stronami w postaci ręcznie pisanej. Jednym z pośrednich skutków pojawienia się druku było również ujednolicenie i rozpowszechnienie się języków narodowych jako języków oficjalnej komunikacji w tworzących się państwach narodowych. Użycie telegrafu pozwoliło na szybsze przesyłanie informacji na odległość. Jego znaczenie polegało również na tym, że przyczynił się do rozwoju prasy elitarniej i agencji prasowych. Informacje przesyłane drogą telegraficzną między poszczególnymi krajami (z czasem również leżącymi na odległych kontynentach) były niezmiernie cennym źródłem informacji dla kupców, handlarzy oraz władców i dyplomatów, którzy w oparciu o te dane mogli podejmować decyzje z zakresu stosunków międzynarodowych i dyplomacji. Jak zaznacza Elisabeth C. Hanson, telegraf był również pierwszym medium, które umożliwiało informowanie w czasie rzeczywistym zarówno dyplomatów, jak i opinię publiczną o wydarzeniach rozgrywających się w odległych zakątkach świata. Z jednej strony komunikacja z użyciem telegrafu doprowadziła do ograniczenia czasu reakcji zainteresowanych

¹¹ J. Melissen, *The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice*. [w:] J. Melissen (red.), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan 2005, s. 15-16.

stron na toczące się wydarzenia, z drugiej umożliwiały szybkie rozprzestrzenianie się informacji, co z kolei prowadziło do silniejszego wpływu prasy na opinię publiczną.

Rewolucję w komunikacji masowej spowodowało jednak wykorzystanie radia (a później telewizji), zwłaszcza w momencie pojawienia się kanałów całodobowych. W epoce globalizacji komunikowania radio i telewizja mogą stanowić czynnik interweniujący w stosunki międzynarodowe. Do dzisiaj jednak w środowisku naukowym trwa spór na temat tego, jak silny może być wpływ mediów na decyzje podejmowane przez rządzących w kwestii polityki zagranicznej. Część badaczy, którzy obserwowali gwałtowne reakcje odbiorców zachodzące pod wpływem obrazów działań wojennych lub katastrof humanitarnych, nazwała to zjawisko „efektem CNN”. Kwestia jest jednak niejednoznaczna i wywołuje kontrowersje¹², niemniej jednak pokazuje siłę przekazu medialnego i trudność w przewidzeniu reakcji opinii publicznej na niego.

Beata Ociepka wskazuje, że na poziomie międzynarodowej komunikacji politycznej media (przede wszystkim globalne stacje telewizyjne, ale również prestiżowe media krajowe) mogą pełnić funkcję porządku dnia, definiowania sytuacji, legitymizowania wydarzeń i ich bohaterów, katalizatora wydarzeń¹³. Do tej listy funkcji należy również dopisać funkcję dyplomatyczną, o której szeroko piszą Agnieszka Hess i Agnieszka Szymańska. Autorki zwróciły uwagę, że współcześnie media masowe stanowią jedno z najważniejszych źródeł informacji dla dyplomatów. Co więcej, można im wręcz przypisać pełnienie roli dyplomatycznej, kiedy w aktywny sposób biorą udział w procesie międzynarodowej komunikacji politycznej, wpływając na proces podejmowania decyzji przez polityków¹⁴. Coraz częściej w tym procesie znaczącą rolę odgrywają nowe media, które stają się miejscem dyskusji dyplomatów, obywateli i publiczności międzynarodowej, a efekty wymiany opinii w wyniku możliwości natychmiastowej interakcji i zachodzącego sprzężenia zwrotnego mają wpływ na decyzje podejmowane przez dyplomatów.

¹² por. E. Gilboa, *The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations*, „Political Communication” 2005, Nr 1 (22), s. 27-44.

¹³ B. Ociepka, *Komunikowanie międzynarodowe*, Wrocław 2002, s. 70-71.

¹⁴ A. Hess, A. Szymańska, *Pomost medialny...*, s. 30.

Warto również zauważyć, że w układzie zawodowi dyplomaci-środki masowego przekazu – opinia publiczna dwa ostatnie ogniwa zyskują przewagę nad dyplomatami, którzy przestają mieć wyłączność na dostęp do informacji istotnych z punktu widzenia realizacji polityki zagranicznej. Sygnalizowana przez Evana H. Pottera¹⁵, związana z nadejściem epoki nowych mediów, utrata monopolu informacyjnego i osłabienie pozycji dyplomatów w procesie komunikowania z odbiorcami z pewnością stanowią jedno z najważniejszych wyzwań dla instytucji zajmujących się prowadzeniem polityki zagranicznej. Kolejną trudnością, z którą zmagać się będzie administracja państwowa odpowiedzialna za politykę zagraniczną, będzie koordynacja działań z zakresu komunikacji w obliczu rosnącej liczby platform informacyjnych i podmiotów komunikujących się z odbiorcami zagranicznymi.

Nie ulega wątpliwości, że rewolucja technologiczna, związana z pojawieniem się Internetu i narzędzi, które oferuje, także doprowadzi do głębokich zmian instytucji związanych z realizowaniem polityki zagranicznej. Steven Livingstone w raporcie przygotowanym na zlecenie amerykańskiego think-tanku, United States Institute of Peace, przewiduje za Barrym Fultonem, że wykorzystanie narzędzi internetowych pozwoli zastąpić dotychczasowy model dyplomacji, zwany dyplomacją megafonową, nowym typem działań, który nazwał „dyplomacją sieci” (network diplomacy)¹⁶.

Wykorzystanie nowych technologii komunikowania może prowadzić do głębokich zmian strukturalnych w obrębie urzędów zajmujących się reprezentowaniem państw i realizowaniem ich interesów w stosunkach międzynarodowych. Jozef Bátora, analizując zmiany strukturalne w ministerstwach spraw zagranicznych zachodzące pod wpływem zastosowania cyfrowych technologii komunikowania, dostrzega trzy schematy, zgodnie z którymi one następują: transformacja, niewielka reorganizacja oraz utrzymanie dotychczasowego stanu

¹⁵ E. H. Potter, *Introduction*. [w:] E. H. Potter (red.), *Cyber-Diplomacy*, McGill-Queen's University Press 2002, s. 5-6.

¹⁶ *Net Diplomacy III: 2015 and Beyond (Part II)*. B. Fulton (red.), "Virtual Diplomacy Series" 2005, Nr 16, s. 7. Dyplomacja megafonowa jest tutaj rozumiana jako porozumiewanie się dyplomatów i negocjatorów przy pomocy oświadczeń prasowych.

rzeczy. Efekt informatyzacji ministerstw spraw zagranicznych zależy między innymi od tego, jak zmienia się sposób komunikowania celów polityki zagranicznej. Według autora, im większy jest udział obywateli w formułowaniu kierunków polityki zagranicznej i im więcej oddaje się do ich dyspozycji kanałów do komunikacji zwrotnej (na przykład w postaci możliwości pozostawiania komentarzy pod projektami zamieszczonymi na stronie głównej), tym głębsza zmiana w obrębie samej dyplomacji. Dopuszczenie obywateli do udziału w kształtowaniu kierunków polityki zagranicznej może podważyć fundamenty, na których opierała się tradycyjna dyplomacja, a do których zaliczana jest poufność i dyskrecja. W scenariuszu zmian przedstawionym przez Bátorę, uznawanym przez niego za model nowej dyplomacji, ministerstwo spraw zagranicznych jest wyłącznie instytucją koordynującą działania wielu agend pomocniczych w formułowaniu celów i prowadzeniu polityki zagranicznej¹⁷. Takim krajem, który przeszedł głęboką restrukturyzację służb dyplomatycznych pod wpływem rewolucji technologicznej i na potrzeby gwałtownie się rozwijającego społeczeństwa informacyjnego, była Kanada, która jako jeden z pierwszych krajów umożliwiła swoim obywatelom w 2003 roku udział w dyskusjach online nad celami polityki zagranicznej¹⁸. Kanadyjski model konsultacji przypomina zjawisko, o którym pisał Henry Jenkins w swojej książce „Kultura konwergencji”, nazywając konwergencję czynnikiem stymulującym uczestnictwo i inteligencję zbiorową, która może służyć korygowaniu oficjalnej polityki rządu¹⁹. Za Pierrem Levym inteligencja zbiorowa jest tu rozumiana jako umiejętność współpracy wirtualnych zbiorowości, której efektem może być tworzenie wspólnych projektów, gromadzenie wiedzy, wymiana opinii i wiedzy eksperckiej²⁰.

O ile opisywany przez Bátorę model funkcjonowania ministerstwa spraw zagranicznych w obliczu cyfrowej rewolucji odnosi się głównie do relacji pracowników ministerstwa z obywatelami własnego kraju, o tyle zaprezentowany przez kanadyjskiego dyplomatę Daryla Copelanda model „wirtualnej wieży” jest próbą

¹⁷ J. Bátora, *Foreign Ministries and the Information Revolution. Going Virtual?*, San Francisco 2008, s. 71.

¹⁸ Tamże, s. 120.

¹⁹ H. Jenkins: *Kultura konwergencji...*, s. 237.

²⁰ A. Ebersbach, M. Glaser, R. Heigl: *Social Web...*, s. 51-52.

stworzenia nowoczesnego modelu dyplomacji, uwzględniającego cyfrowe środki komunikowania z zagraniczną publicznością. Kanadyjski analityk, promujący wykorzystanie nowych technologii w praktyce dyplomatycznej, postuluje, że Kanadzie potrzebne jest stworzenie „wirtualnej wieży” (V Tower), platformy do wymiany opinii i interakcji wykorzystywanej przez zawodowych dyplomatów i osoby zaangażowane w działania z zakresu dyplomacji publicznej. Podstawą rewolucji miałyby być utworzenie aplikacji, lub jak to nazywa autor – wirtualnych tematycznych pulpitów, które byłyby dostępne dla ekspertów z określonej dziedziny (surowce naturalne, broń masowego rażenia) lub specjalizujących się w tematyce z określonego regionu geograficznego. Narzędzie to łączyłoby takie formy komunikacji jak blogi, czaty i wiki umożliwiające pracę zespołową nad projektami. Platforma mogłaby być udostępniana również organizacjom pozarządowym współpracującym na miejscu czy biznesmenom, którzy prowadzą interesy w tym regionie.

Copeland wyróżnia kilka funkcji, jakie mogłaby spełniać kanadyjska V-tower:

- tworzenie wirtualnych przedstawicielstw;
- organizowanie wirtualnych spotkań, zamieszczanie prezentacji z wykorzystaniem materiałów audio, wideo;
- wykorzystanie jako narzędzia dyplomacji publicznej i brandingu;
- stworzenie publicznego dostępu do zasobów online i baz danych;
- redagowanie oficjalnego portalu informacyjnego Kanady CanadaInternational.gc.ca.

Takie wirtualne pulpity służyłyby przede wszystkim wymianie doświadczeń i specjalistycznej wiedzy potrzebnej dyplomatom, a także pozwoliłoby na uczestniczenie w procesie podejmowania decyzji szerszym kręgom społecznym. Nowy model zakłada aktywny udział wielu grup społecznych w kształtowaniu polityki zagranicznej, otwarty i jawny dostęp do kluczowych dokumentów oraz dzielenie się wiedzą. Copeland porównuje skutki działania wirtualnej wieży do efektu wikinomii²¹, zakładającego działanie w oparciu o oddolną współpracę jednostek i wspólnot,

²¹ Zob. D. Tapscott, A. D. Williams, *Wikinomia: o globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, tłum. P. Cypryański, Warszawa 2008, s. 10.

tworzenie sieci wymiany z wykorzystaniem mediów społecznościowych i tworzenie wspólnych projektów z wykorzystaniem zbiorowej inteligencji²².

Nie tylko Kanada rozwija formy dyplomacji elektronicznej. Zwolenniczką wykorzystania nowych technologii jest amerykańska sekretarz stanu Hilary Clinton, która w 2009 r. zainicjowała program „21st Century Statecraft”. Program ten ma na celu przygotowanie państwa do prowadzenia polityki zagranicznej z wykorzystaniem najnowocześniejszych środków komunikowania i z intencją wspierania swobody dostępu do Internetu. Jednym z najważniejszych celów strategii jest odejście od linearnego modelu komunikowania rząd-rząd i rozszerzenie liczby zaangażowanych podmiotów o podmioty niepaństwowe i pozarządowe²³. Funkcja koordynacyjna polityki zagranicznej w tym przypadku zyskuje zatem dodatkowy wymiar, jakim jest harmonizacja działań z zakresu informowania i kształtowania wizerunku i ujednolicenie na szczeblu rządowym komunikatów, które są przesyłane od agend zajmujących się działalnością dyplomatyczną do odbiorców poza granicami kraju.

Koordynacją działań z zakresu elektronicznej dyplomacji w amerykańskim Departamencie Stanu zajmuje się specjalnie w tym celu powołana komórka, jaką jest Office of eDiplomacy. Biuro to opracowuje innowacyjne rozwiązania pozwalające na wykorzystanie nowoczesnych środków komunikowania dla potrzeb dyplomatów i efektywnego realizowania założeń polityki zagranicznej. Komórka ta wdraża m.in. projekty Diplopedii i Virtual Presence Post. Diplopedia wiki jest wersją popularnej internetowej wersji Wikipedii. Dostęp do Diplopedii mają wyłącznie pracownicy Departamentu Stanu, którzy wspólnie tworzą kompendium wiedzy z zakresu dyplomacji. Z kolei projekt Virtual Presence Post dotyczy wirtualnych placówek w rejonach świata, gdzie nie ma oficjalnego przedstawicielstwa Stanów Zjednoczonych, albo w rejonach strategicznych, w których z różnych powodów jest zwiększone zapotrzebowanie na kontakt z reprezentantem USA. Tym samym strony internetowe tworzone z myślą o konkretnych odbiorcach przybierają formę elektronicznych

²² D. Copeland, *Virtuality, Diplomacy, and the Foreign Ministry: Does Foreign Affairs and International Trade Canada need a „V Tower”?*, „Canadian Foreign Policy Journal” 2009, Nr 2 (15), s. 15-16.

²³ <http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>, 20.09.2011.

konsulatów, ułatwiających obsługę zainteresowanych na całym świecie. Jedną z inicjatyw rozwijanych przez Office of eDiplomacy jest również program praktyk dla amerykańskich studentów pod nazwą Virtual Presence Foreign Service, który polega na angażowaniu studentów w pracę zagranicznych placówek i współpracę przy tworzeniu materiałów informacyjnych i promocyjnych wykorzystywanych przez ambasady USA. Wymagania stawiane kandydatom są zróżnicowane, ale zazwyczaj niezbędnym minimum jest umiejętność obsługi nowych technologii, takich jak zamieszczanie podcastów/videocastów, moderowanie blogów, obsługa cyfrowych kamer, itp. Dzięki przygotowaniu technicznemu praktykanci stanowią fachową pomoc w przygotowaniu materiałów dla odbiorców zagranicznych.

Dyplomacja 2.0 - nowy wymiar dyplomacji

Narzędzia typu 2.0 to narzędzia pozwalające użytkownikom sieci na edytowanie treści, a uczestnikom komunikowania na natychmiastową interakcję. Do najpopularniejszych narzędzi sieci 2.0 zaliczamy: blogi, wiki, gry online, komunikatory i fora internetowe oraz radio sieciowe i portale społecznościowe²⁴. Odmienność i specyfika komunikacji za pomocą tych narzędzi pozwala na użycie w kontekście praktyki dyplomatycznej terminu dyplomacja 2.0, przy czym określenie to odnosi się do zaawansowania technologicznego i wysokiej interaktywności wykorzystywanych narzędzi oraz aktywnej roli, jaką w procesie komunikowania pełnią odbiorcy.

Media społecznościowe mogą stać się popularnym narzędziem pracy dyplomatów, zwłaszcza że zastępują lub wspomagają dotychczasowe formy komunikacji z otoczeniem. Blogi pozwalają na publikację pogłębionych komentarzy oraz dodawanie ilustracji w postaci obrazu, filmu, dźwięku. Można na nich również zamieszczać linki do innych blogów i mediów społecznościowych, co powoduje, że same stają się niezmiernie interesującym źródłem informacji dla dziennikarzy i innych multiplikatorów. Zalety wykorzystania blogów podkreśla dokument stworzony przez amerykańską organizację pozarządową Center for Strategic and International Studies,

²⁴ A. Ebersbach, M. Glaser, R. Heigl, *Social Web*, Konstanz 2011, s. 25-26.

w którym zwrócono uwagę, że korzystanie z blogów przez dyplomatów daje im niepowtarzalną okazję do kształtowania opinii i prezentowania własnego punktu widzenia w „globalnej konwersacji”²⁵. Podobne zalety dostrzega brytyjskie ministerstwo spraw zagranicznych, Foreign and Commonwealth Office, które stworzyło platformę komunikacji dyplomatów z otoczeniem i zachęca dyplomatów do używania nowoczesnych narzędzi komunikacji ze społeczeństwem. Ministerstwo opublikowało również wyrażne wytyczne dotyczące zawartości blogów i opracowało wskazówki dla początkujących dyplomatów-bloggerów. Zgodnie z tymi wytycznymi blogi nie powinny służyć do informowania opinii publicznej o głównych założeniach polityki zagranicznej, ale mogą dostarczać pogłębionych analiz, omawiać tło i kontekst wydarzeń międzynarodowych lub problematyki, którą zajmują się zawodowi dyplomaci. Blogi dają również szansę dyplomatom, których działalność nie przyciąga uwagi prasy i mediów elektronicznych, na dotarcie z komunikatem do odbiorców zainteresowanych tematyką, w której się specjalizują²⁶.

Popularnym źródłem informacji może być Twitter, który służy do przesyłania krótkich informacji na temat bieżących wydarzeń, przesyłania linków, itp. W pracy dyplomaty może służyć jako zamiennik newslettera lub briefingu. Dostęp do konta na Twitterze jest możliwy dzięki aplikacji telefonicznej i mimo ograniczeń, jakie niesie ze sobą wykorzystanie tego medium (ograniczona liczba znaków), może być używany do błyskawicznej komunikacji z innymi użytkownikami wirtualnej sieci, niekoniecznie posiadającymi konto na Twitterze. Jedną z opcji, jaką mają do dyspozycji korzystających z Twittera, jest możliwość kopiowania i rozpowszechniania informacji udostępnianych przez innych użytkowników, co daje możliwość komentowania i nagłaśniania wydarzeń.

Niewątpliwie najbardziej powszechnym spośród nowych mediów jest Facebook, który łączy różne formy komunikacji. Każdy odnotowany wpis na stronie wyświetla się na tablicy i dociera do fanów, którzy mogą śledzić działalność wybranej

²⁵ *The Embassy of the Future*, Center for Strategic and International Studies 2007, s. 24.

²⁶ <http://digitaldiplomacy.fco.gov.uk/en/guide-train/guidance/content/social-media/blogs/policy>, 12.09.2011.

osoby lub instytucji. Odbiorcy mogą te wpisy komentować i przysyłać dalej, przez co cała aplikacja zaczyna funkcjonować jako swoisty multiplikator informacji.

Media społecznościowe, będące podstawą sieci 2.0, mogą być ważnym, uzupełniającym narzędziem w dyplomacji publicznej. Mogą również być wykorzystywane w kampaniach promocyjnych i wizerunkowych, ponieważ pozwalają osiągnąć trzy cele strategii komunikacyjnej: widoczność, zasięg i postrzeganie. Z punktu widzenia kampanii promocyjnych na szczególne wyróżnienie zasługują blogi, Facebook i Twitter (polski odpowiednik to Blip), pozostałe aplikacje takie jak Youtube, Flickr, Slideshare, Scribd dają się włączyć w powyższe media, czyniąc treści na nich publikowane atrakcyjne wizualnie, a przez to jeszcze lepiej przyswajalne.

Do kształtowania wizerunku kraju wśród odbiorców na całym świecie i nawiązania z nimi relacji w wirtualnej przestrzeni zaczęto wykorzystywać obecność w wirtualnym świecie Second Life. Do niedawna wierzono, że będzie to przyszłość dyplomacji. Pomysł ten był promowany przez Diplo Foundation, organizację pozarządową zajmującą się szkoleniami dla dyplomatów z zakresu wykorzystania nowych technologii. Obecnie kilka krajów posiada swoje placówki w Second Life. Wśród nich jest Szwecja, która jako pierwsza zdecydowała się na taki krok, oraz Republika Malediwów. Szwedzka placówka, która nosi nazwę House of Sweden, powstała w 2007 roku, a jej wirtualna wizytówka jest oparta na wyglądzie budynku ambasady Szwecji mieszczącym się w Waszyngtonie. Jej celem jest promowanie kraju wśród młodych użytkowników Second Life odwiedzających wirtualny świat. Cały projekt jest koordynowany przez Swedish Institute, agencję zajmującą się kształtowaniem wizerunku Szwecji na arenie międzynarodowej²⁷. Z kolei dla małych krajów, takich jak Malediwy obecność w Second Life miała być możliwością wywierania wpływu na stosunki międzynarodowe poprzez promocję kwestii istotnych w polityce zagranicznej tego kraju, takich jak globalne ocieplenie, podnoszenie się

²⁷ Autorzy strony zapowiadali, że użytkownicy Second House of Sweden będą mogli przy okazji zwiedzania placówki uczestniczyć w wystawach sztuki, brać udział w seminariach, wykładach i kształceniu na odległość ale od 2009 r. nie notuje się zwiększonej aktywności twórców na stronie, strona nie jest aktualizowana.

poziomu oceanów i zagrożenie zalaniem archipelagu, ale od 2007, kiedy placówka ruszyła, jej aktywność w wirtualnym świecie jest niewielka.

Ogromnym wyzwaniem, przed jakim stoją nadawcy wykorzystujący media społecznościowe do komunikacji z otoczeniem, jest użycie ich potencjału do tworzenia wirtualnych społeczności. Wymaga to zupełnie nowego podejścia do użytkowników sieci, którzy przeobrażają się z biernych odbiorców w równorzędnych partnerów w komunikacji. Stworzenie silnej społeczności skupionej wokół określonego celu lub wydarzenia wymaga nie tylko samej obecności w mediach społecznościowych, lecz także częstego aktualizowania treści, rozbudowywania sieci kontaktów i przeprowadzania kampanii aktywizujących i zachęcających do interakcji. Pojawienie się nowych mediów wymaga od nadawców zdobywania nowych kwalifikacji zawodowych związanych z umiejętnością obsługi urządzeń. Postępująca konwergencja w obrębie urządzeń prowadzi do powstania zjawiska, które można określić jako „agregacja”²⁸ sposobów przekazywania informacji, z włączeniem tekstu, zdjęć, sekwencji wideo i nagrań dźwiękowych.

Od dziennikarzy publikujących online wymaga się zdobycia nowych umiejętności warsztatowych - problem ten dotyczy dyplomatów, którzy podejmują się próby samodzielnego komunikowania z odbiorcami przy użyciu nowych technologii. Ten zestaw umiejętności i kompetencji obejmuje również aktywny udział w sieciach społecznościowych, które dla placówek dyplomatycznych z jednej strony mogą stanowić źródło cennych kontaktów, z drugiej mogą służyć informowaniu opinii publicznej i promowaniu wizerunku kraju pochodzenia²⁹.

Nowe media są wyzwaniem dla dyplomatów także dlatego, że ich niewłaściwe użycie może skutkować pogorszeniem skuteczności komunikowania. Z takim problemem miał do czynienia polski minister spraw zagranicznych, który w sierpniu 2011 r. umieścił w swoim profilu na Twitterze wezwanie skierowane do syryjskiego prezydenta Baszara al-Asada „Panie Asad, zrezygnuj natychmiast albo spotkamy się w

²⁸ M. Staniewicz, *Dziennikarstwo on-line*. W: *Dziennikarstwo i świat mediów*. Nowa edycja. Red. Z. Bauer, E. Chudziński. Kraków 2008, s. 431.

²⁹ *The Embassy of the Future*. Center for Strategic and International Studies 2007, s. 21-22.

Hadze”. Wpis był konsekwencją poparcia polskiego MSZ dla rewolucji na Bliskim Wschodzie. Polscy dziennikarze zwrócili jednak uwagę, że komunikat nie dotarł do właściwego adresata, który nie korzysta z Twittera³⁰. Niewątpliwie ten sam komunikat przesłany tradycyjnymi kanałami dyplomatycznymi albo nagłośniony przez „stare” media miałby większe oddziaływanie.

Komunikowanie się za pomocą mediów społecznościowych może prowadzić do upraszczania przekazu, upodabniania się języka wypowiedzi do języka mediów tabloidowych. Często zresztą wpisy w mediach społecznościowych są źródłem informacji dla mediów publikujących treści w formacie *infotainment*. Profil na Twitterze nie służy tylko komunikowaniu celów związanych z polityką zagraniczną, ale jest też nośnikiem prywatnych, „miękkich” informacji. Przykładem mogą służyć profile na Twitterze Radosława Sikorskiego, który używa go nie tylko do informowania czytelników o celach prowadzonej polityki zagranicznej, lecz także do komentowania wydarzeń międzynarodowych, prowadzenia agitacji wyborczej i zamieszczania opinii na tematy niezwiązane z dyplomacją i polityką zagraniczną³¹. Podobnie szwedzki minister spraw zagranicznych obok komentowania bieżących wydarzeń dzieli się ze swoimi czytelnikami przemyśleniami natury prywatnej³². Przykładem komunikacji nastawionej na budowanie pozytywnego wizerunku reprezentowanego kraju, która spotkała się z dobrym przyjęciem ze strony odbiorców, jest przypadek ambasadora USA w Polsce, Stephena D. Mulla, który jeszcze przed oficjalnym przyjazdem na placówkę w Warszawie rozpoczął wymianę opinii z polskimi odbiorcami na Twitterze – w jego postach tematy z zakresu stosunków polsko-amerykańskich pojawiają się obok informacji na temat prywatnych zainteresowań³³.

Należy przyznać, że wciąż brakuje narzędzi do zbadania skuteczności przekazów zamieszczanych przez dyplomatów w mediach społecznościowych oraz ich wpływu na bieg wydarzeń międzynarodowych. Istnieją jednak dane, które

³⁰ http://www.tvn24.pl/0,1714607,0,1,sikorski-cwierka-w-proznie,polska_i_swiat.html, 12.09.2011.

³¹ Należy jednak podkreślić, że profil ten istnieje niezależnie od polsko- i anglojęzycznego serwisu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który jest poświęcony wyłącznie informowaniu o bieżącej pracy resortu.

³² Minister Spraw Zagranicznych Szwecji jest obecny na Twitterze pod nickiem @carlbildt.

³³ <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/nowy-ambasador-usa-jeszcze-nie-w-polsce-ale-juz-na-twitterze,281087.html>, 7.10.2012.

potwierdzają, że aktywny udział w wirtualnej przestrzeni może się przełożyć na popularność i rozgłos w mediach drukowanych i elektronicznych, co mogłoby wskazywać na efekt synergii. Takie wnioski można sformułować na podstawie monitoringu Press Service przeprowadzonego w sierpniu 2011 r., który potwierdził, że aktywność polskiego ministra spraw zagranicznych na Twitterze została odnotowana przez wiodące w Polsce dzienniki opiniotwórcze, tj. „Gazetę Wyborczą” i „Rzeczpospolitą”. Jak twierdzą autorzy publikacji, wpisy ministra były atrakcyjnym źródłem informacji dla dziennikarzy, którzy często powoływali się na to źródło informacji³⁴. Podobne skutki można obserwować również w skali międzynarodowej, czego dowodem jest rozgłos, jaki aktywności amerykańskiego ambasadora w Polsce nadali polscy dziennikarze.

Podsumowanie

Wykorzystanie nowoczesnych technologii komunikacji wkrótce będzie nieodzowne w pracy dyplomatów w sytuacjach, kiedy istotne będzie szybkie rozpowszechnienie informacji i równoczesne dotarcie do dużej liczby odbiorców. Z drugiej jednak strony korzystanie z tych narzędzi będzie zmuszało dyplomatów i organizacje zaangażowane w działania z zakresu dyplomacji publicznej do reagowania na informacje w coraz krótszym czasie, również pod wpływem doniesień innych użytkowników sieci, co może wiązać się z poważnymi utrudnieniami w rozeznaniu sytuacji i utrudniać podjęcie odpowiednich działań.

Wykorzystanie nowych technologii ma znaczące skutki dla procesu komunikowania międzynarodowego, ponieważ wszystkie decyzje podejmowane przez poszczególne rządy odbijają się echem nie tylko w mediach krajowych, lecz także zagranicznych. Dyplomaci muszą być również przygotowani na falę informacji zwrotnej dostarczanej poprzez kanały elektroniczne i media społecznościowe, w tym również nieprzychylnie i krytyczne komentarze.

³⁴ Radosław Sikorski w kontekście Twittera. Raport prasowy, „Press Service” 2011, s. 4.

Należy zauważyć, że następuje coraz większe zróżnicowanie grup odbiorczych, a nowe media przyjmują formę umożliwiającą dostosowanie do indywidualnych potrzeb odbiorców. Wraz ze zwiększającą się liczbą kanałów informacyjnych oraz pojawianiem się sfragmentaryzowanej publiczności coraz trudniej rywalizować o uwagę odbiorców, skutecznie informować o celach polityki zagranicznej i promować marki narodowe.

Ważnym wyzwaniem dla dyplomatów pozostaje kwestia dopasowania formy i treści nadawanych komunikatów do nowych mediów. Nie ulega wątpliwości, że język tradycyjnych depesz, komunikatów prasowych i oświadczeń nie przystaje do wymagań nowych mediów, tj. Facebooka czy Twittera. Elektroniczna dyplomacja oprócz stwarzania więzi powinna również mieć na uwadze, że potencjalni odbiorcy mają zróżnicowane oczekiwania i kompetencje, a w związku z tym nadawcy powinni starać się dostosować język wypowiedzi do określonej grupy odbiorczej. W poszukiwaniu właściwego sposobu i języka komunikacji z odbiorcami niekiedy popełnia się błędy, które, zamiast kształtować pozytywny obraz kraju, szkodzą jego wizerunkowi. Stało się tak w przypadku reklam Danii i Izraela, które trafiły do mediów społecznościowych i zyskały wielką popularność (mierzoną w liczbie odsłon i komentarzy), ale użyty w nich kod przekazu charakterystyczny dla języka młodzieżowego i wprowadzenie silnego podtekstu erotycznego stało się przyczyną wielu negatywnych komentarzy osób niezadowolonych z zastosowanego języka wypowiedzi³⁵.

Dostosowanie się do komunikacji właściwej użytkownikom sieci Web 2.0 wymaga jednak nie tylko przyjęcia charakterystycznego dla nich języka, umiejętności obsługi konwergujących urzędzeń, lecz także przebudowania wszystkich instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie działań z zakresu polityki zagranicznej, łącznie z agendami odpowiedzialnymi za koordynowanie tych działań. Jak wskazuje raport

³⁵ Izraelska reklama gra wizerunkiem Izraela jako Ziemi Świętej. W tym przypadku określenie to zostało użyte na opisanie nieprzeciętności urody Izraelitek. Z kolei w przypadku duńskiej reklamy, w materiale wystąpiła Dunka wygłaszająca apel o pomoc w znalezieniu ojca dziecka, które było owocem przelotnego wakacyjnego romansu. Film wywołał burzę w mediach, a organizacja odpowiedzialna za jego produkcję musiała wycofać się z pomysłu. W odbiorze wielu Duńczyków stawiał on Danię w świetle kraju popierającego rozwiązłość seksualną.

Fergusona Hansona dla Lowy Institute For International Policy, umiejętne wykorzystanie potencjału, jaki stwarzają nowoczesne środki komunikacji, oraz przygotowanie personelu dyplomatycznego do korzystania z tych narzędzi, może ułatwić realizację interesów państwa na arenie międzynarodowej. Autor zalicza Stany Zjednoczone do światowych liderów w zakresie elektronicznej dyplomacji. Jako główną zaletę amerykańskiego modelu elektronicznej dyplomacji wskazuje wszechstronne i wielopłaszczyznowe wykorzystanie potencjału elektronicznych narzędzi gromadzenia, przetwarzania i dystrybuowania treści aż w siedmiu obszarach: zarządzanie wiedzą, dyplomacja publiczna, zarządzanie informacją w kontaktach z otoczeniem, praktyka konsularna, zarządzanie kryzysowe, promocja wolnego dostępu do Internetu, współpraca z zewnętrznymi ekspertami i doradcami oraz koordynacja procesu decyzyjnego³⁶. Wnikliwa lektura wniosków tego raportu oraz fakt, że tematyka ta jest coraz częściej podejmowana przez badaczy i ekspertów, zwłaszcza w aspekcie wykorzystania potencjału miękkiej siły, pozwala przypuszczać, że elektroniczna dyplomacja będzie nabierała coraz większego znaczenia dla prowadzenia polityki zagranicznej współczesnych państw.

Justyna Arendarska – doktor, adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego

Abstrakt

W artykule przedstawiono, w jaki sposób zmiany technologiczne związane z upowszechnieniem się mediów cyfrowych, w tym również mediów społecznościowych, wymusiły zmiany w komunikowaniu celów i zadań związanych z polityką zagraniczną. Autorka reprezentuje pogląd, że rewolucja technologiczna prowadzi do przeobrażeń strukturalnych w obrębie instytucji zajmujących się koordynacją polityki zagranicznej. W dalszej części artykułu wskazuje na potencjał i ograniczenia mediów społecznościowych w kształtowaniu wizerunku kraju na arenie

³⁶ F. Hanson, *Revolution @State: The Spread of E-diplomacy*, Lowy Institute For International Policy, 2012, s. 4.

60

THE SCHENGEN AREA – AS AN ELEMENT OF MANAGING INTERNAL SECURITY IN A EUROPEAN DIMENSION

Key words:

Schengen Area, EU Internal Security, Managing Internal Security, Schengen Information System, Police Co-operation

Among the numerous integration endeavours undertaken to date, the European Union is slowly but consistently also implementing the process of opening internal borders, linking this with the reinforcing of its external borders. In this way, an area covering the majority of the EU Member States and several affiliated countries within which it is possible to travel without border controls was created. This area is called the Schengen Zone or the Schengen Area¹. As aptly noted by one of the researchers on the role of EU borders (including of the processes of the elimination of border controls) [...] *This process did not boil down only to a simple delegation of functions, but –constituting a material part of the European structure – consisted in the 'creation' (in a territorial and functional sense) of borders of a specific type. Although from a formal and legal point of view the EU borders remained inter-state borders, at the same time they 'became' the borders of a specific, one-of-a kind economic and political community*². When searching for the sources of the idea which materialised in the form of a group of several dozen European countries that have abolished internal border controls, one should first and foremost point to the agreement reached at the Conference of the Heads of State or Governments of 9

¹ The *Schengen Zone* and the *Schengen Area* are not officially defined terms. In practice, they are read as the territories of the countries, treated jointly, between which border controls on the common borders have been eliminated, thus creating conditions for the crossing thereof at any time and place.

² M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warsaw 2011, p. 22.

Member States of the European Economic Community (EEC), which took place in Paris on 9-10 December 1974³. It was here that it was decided to commence the building of a so-called "Citizens' Europe". During the Paris summit the Belgian Prime Minister at the time, Leonard C. Tindemans, was tasked with preparing the concept of the further development of the idea of European integration. The final report prepared by the team under his leadership contained, among other things, a fragment devoted to bringing Europe closer to its citizens; *no one wants to see a technocratic Europe. (...) Europe must be close to its citizens*⁴. The introduction of a "passport union"⁵ was also to be helpful in the implementation of the idea of a "citizen's Europe". When in 1981 the creation of the so-called European passport was approved, there was still no favourable climate for the elimination of controls on the internal borders of the territory of the EEC. However, measures were taken to simplify them. Among the proposals which were formulated in connection therewith, one can mention, among other things: the limitation of checks, by making them spot checks; showing only a closed passport, which would be checked by border guards only when they deemed it appropriate; and the setting up of separate posts at border crossings for the EEC citizens. Due to a considerable divergence of views, these ideas were not adopted in the form of a resolution. Only after a more than two-year long period of reconciliation of standpoints, on 7 June 1984, was a resolution adopted which contained the statement that the Member States of the European Communities will strive to reduce the duration and intensity of border checks⁶. Because, for both political as well as technical reasons, the goals set out in the cited document proved impossible to implement within the EC, it was decided to transfer

³ The first reference to the elimination of barriers to the free movement of persons (initially, this only concerned employees) was made in Article 3 of the Treaty Establishing the European Community.

⁴ *Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council* Bulletin of the European Communities Supplement 1/76, p.6.

⁵ It should be noted that no visas were applied with respect to the mutual movement of persons in the EEC Member States prior to the signing of the Maastricht Treaty. The crossing of borders took place on the basis of showing a passport or personal identity card. At the same time the Member States maintained the right to check the identity documents of every citizen at the border.

⁶ See H.C. Taschner, *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską* [in:] J. Beczała (editor), *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*. Łódź 1998, p. 28-29.

the co-operation to an inter-governmental level. In the middle of June 1984, a meeting took place in the capital of the German Saarland – Saarbrücken, between the President of France, Francois Mitterrand, and the German Chancellor, Helmut Kohl. During the meeting, an accord was reached which was of the nature of a preliminary political declaration, on the gradual elimination of controls at the Franco-German border.

The meeting in Saarbrücken and its results affected the course of the session of the European Council held in Fontenbleau on 25-26 June 1984. For the purpose of a more expedient implementation of the project of a "citizen's Europe" an ad hoc committee as created at the time, which was chaired by the Italian politician Pietro Adonnino. From the report presented by this body (the so-called Adonnino Report) it followed that the principle undertaking in the creation of a "people's Europe" should be the implementation of the principle of the free movement of persons and ensuring the right of residence⁷. The conclusions contained in the "Adonnino Report" did not, however, evoke the expected activity on the part of the Council or the majority of the Member States. In consequence, on 13 July 1984 based on the earlier agreement from June, the Federal Republic of Germany and the French Republic concluded an Intra-governmental agreement on the gradual abolition of checks at the Franco-German border. The agreement came into force on the very same day. The solutions contained in the Franco-German agreement concerned only the land borders, and their nature boiled down to the fact that: only visual checks of vehicles, which had only to reduce their speed, were carried out at the border; the so-called "green disc", affixed on the front windscreen of vehicles⁸ was introduced, common checks were introduced without their being divided into checks upon entrance or exit. It is worth noting that all of the citizens of the European Communities became entitled to cross the Franco-German border on the terms presented above.

⁷ For more details see the *Report on the Europe of Nations of 29 March 1985*. Bulletin of the European Communities, 1985 no. 3.

⁸ In order to simplify visual checks, citizens of the EC Member States crossing a frontier could affix a green disc of a minimum diameter of 8 cm on their front windscreen. From the legal point of view such a sign constituted a declaration that there were only EC nationals in the vehicle, that there was nothing to declare and that the French exchange regulations (which are no longer in force today) were not being breached.

Moreover, in the agreement it was stated that all personal checks would be abolished for all citizens of the EEC Member States by the end of 1986. This was accompanied by a declaration on the intensifying of measures aimed at combating crime, drug abuse and illegal crossing of the borders. The Saarbrücken Agreement was subjected to severe criticism by the German ministry of internal affairs and the police trade unions. The main arguments raised in these critical addresses were a fear of an increase of crime and the issue of redundancies among border patrol forces.

This gave an impulse to the development of compensatory measures, which were to more effectively prevent and combat various phenomena of a criminal nature which accompanied the freedom of travel. After the Franco-German agreement came into force, Belgium, Holland and Luxembourg directed memoranda to the governments of Germany and France to expand the agreement to cover the already existing passport union linking the Benelux countries⁹. As a result thereof, on 14 June 1985 an Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of controls at their common borders¹⁰ was signed on a river-boat on the Moselle river near the town of Schengen in Luxembourg. The gist of the agreement concluded on 14 June 1985 by the five Member States was the undertaking to implement, as soon as possible, the arrangements constituting the body of the Saarbrücken agreement¹¹. The Schengen Agreement specified two time horizons for the implementation of the goals for which it was concluded. The first was set as 1 January 1986, and the second was set as 1 January 1990. The short-term measures described in Title I of the agreement included: the introduction of visual checks on private vehicles, without requiring such vehicles to stop (while maintaining

⁹ On the basis of the 1960 Convention.

¹⁰ *Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*, Official Journal of the European Communities of 22.9.2000.

¹¹ This is stated in article two of the agreement which states as follows: *In regard to the movement of persons, from 15 June 1985 the police and customs authorities shall as a general rule carry out a simple visual check on private vehicles crossing the common frontier at a reduced speed, without requiring such vehicles to stop. However, they may carry out more thorough controls by means of spot checks.*

the possibility of carrying out more thorough controls by means of spot checks), the use of "green discs" signalling that the person crossing the border was not violating the rules of the frontier police, the reduction of the time spent on account of the checks on the carriage of persons by road for hire or reward, the setting up of common frontier control points, measures facilitating the movement of residents of area located in the proximity of the common frontiers in order to allow them to cross such frontiers outside the opening times of the crossing points and outside the approved crossing points, measures to unify visa policies, the reinforcing of co-operation between the police authorities with a view to fighting crime more effectively, the fighting of illicit drug trafficking more vigorously, the liberalisation of the controls with respect to road transport, rail transport and waterway traffic. The following were included in the long-term measures (Title II): the abolishing of the controls at the common frontiers and their transfer to the external frontiers, the harmonisation of the laws on immigration, the harmonisation of the law on the transport of drugs, trading in arms and explosives and the rules of registration of travellers in hotels, the tightening of co-operation with respect to visa policies, the obligation to draw up arrangements concerning police co-operation on the prevention and combating of crime, the considering of the adoption of measures improving co-operation in judicial assistance, a change of the manner of customs clearance in road transport and the liberalisation of the customs policies concerning goods transported by travellers, the harmonisation of the regulations relating to indirect taxes¹². The implementation of the above tasks – both the short-term and long-term ones – with a simultaneously assuring a high level of internal security was to a large extent dependent on the effectiveness of the border, police and immigration authorities of the signatory Member States. This in particular concerned the prevention and combating of organised crime and required the introduction of not only legal and organisational solutions, but also expensive technical preparations. This is why the Parties-Member States announced their readiness to fulfil the

¹² See F.Jasiński: *System Informacyjny Schengen*, Wspólnoty Europejskie, 2002 no. 4 p. 66.

obligations arising under the Agreement only on 22 December 1994, not on 1 January 1990 as originally planned. In the end, after the ratification process was completed, the treaty came into force on 26 June 1995. The Schengen Agreement containing only certain general assumptions and principles constitutes a framework agreement to which an implementing convention, known also as the Schengen II Convention¹³, was attached. As Adam Dudzic correctly notes, the agreement of 1985 *referred only to facilitating the crossing of borders (and as such set the main goal of Schengen, i.e. the abolishing of controls at internal frontiers and thus facilitating the free movement of persons in the full scope thereof) (...) whereas the basic goal of the Convention was to ensure the safety and public order in the territory of Schengen and therefore the actual realisation of the freedom of the movement of persons*¹⁴. The draft of the convention was prepared already in November 1989. The unexpected fall of the Berlin Wall and the dynamic process of the unification of Germany caused that prior to the signing of the Convention it became necessary to resolve a number of problems connected with the construction of a system of protection of the Eastern border of the Federal Republic of Germany in its new shape. Work on the treaty was restarted in March 1990. As a result thereof on 19 June 1990¹⁵ an implementing Convention¹⁶ having 142 articles was signed. The positive experiences of the five Member States – creators of the Schengen area – and its open formula initiated the process of its expansion. Italy acceded on 27 November 1990, Spain and Portugal acceded on 25 June 1991, Greece acceded on 6 November 1992, Austria acceded on 28 April 1995, and Denmark, Finland and Sweden acceded on 19 December 1996.

¹³ *Convention implementing the Schengen agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*, Official Journal of the European Communities of 22.9.2000.

¹⁴ A. Dudzic, *Przyjęcie Programu Sztokholmskiego, a przyszłość formuły Schengen w architekturze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE* [in:] A. Gruszcak (editor), *Program sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii europejskiej i Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warsaw 2010, p. 63.

¹⁵ Similarly as in the case of the treaty of 14 June 1985, the depository of the treaty was the government of the Grand Duchy of Luxembourg.

¹⁶ The provisions of this Convention came into force in different years, starting from 26 March 1995 until the turn of 2007/2008. At the turn of the years they came into force in 9 countries, which acceded to the European Union in 2004, including Poland. Controls at the internal borders in these countries were abolished on 21 December 2007, while at airports they were abolished on 30 March 2008.

As of 18 May 1999 the Schengen area was joined also by non-EU countries – Norway and Iceland. The largest expansion to date – covering Poland, the Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Malta, Slovenia, Slovakia and Hungary took place on 21 December 2007. A year later, on 12 December 2008, the Schengen Area was joined by Switzerland. As a result the Schengen regulations practically covered the whole of Western and Central and Eastern Europe¹⁷. At present (2012), the Schengen Area covers the territories of 25 countries. Twenty-two of them are Member States of the European Union, the three remaining ones are affiliated countries. Three EU Member States (Cyprus, Bulgaria and Romania) and one affiliated country – Liechtenstein, are waiting in line to become members. The general principle concerning the acceptance of new countries to the Schengen group is based on the requirement of the full harmonisation of procedures, infrastructure and legislative solutions to the standards resulting from the legal acquis of Schengen. The adaptation process is monitored and assessed by experts from the States Signatories of the Schengen Treaties. As a result of a formal evaluation, the decision on the full application of the regulations of the acquis of Schengen is taken by the Council of the European Union. It specifies, among other things, the dates of the abolition of controls at the internal borders and the assuring of the free movement of persons in accordance with the provisions of Art. 1 of Title III of the Schengen Borders Code. During the course of work on the implementation of the notion of free movement in the territory of the European Union, including also on the Schengen Treaties, it was known that not only positive but also negative effects were associated with the facilitation of the movement of persons between the Member States. Among them particular attention was drawn to the possibility of the growth of criminal threats to public security and public order.

¹⁷ Member States of the European Union - Great Britain and Ireland - do not belong to the Schengen Area. They however apply a part of the legal acquis of Schengen. In March 1999, the United Kingdom asked to cooperate in some aspects of Schengen, namely police and judicial cooperation in criminal matters, the fight against drugs and the SIS. The Council Decision [2000/365/EC](#) approving the request by the United Kingdom was adopted on 29 May 2000. In June 2000, Ireland too asked to take part in some aspects of Schengen, roughly corresponding to the aspects covered by the United Kingdom's request. The Council adopted the Decision [2002/192/EC](#) approving Ireland's request on 28 February 2002.

Therefore, it was deemed necessary to apply the appropriate equalising measures compensating the anticipated negative effects of the diminishing of control over the movement of persons. As a result, the implementing Convention contains dispositions concerning: the establishment of police co-operation, the creation of the Schengen Information System (SIS)¹⁸. As far as police co-operation is concerned, the scope and principles thereof are regulated by Articles 39 to 47 of the Convention. Pursuant thereto the police authorities shall, acting in compliance with national legislation and within the limits of their responsibilities, assist each other for the purposes of preventing and detecting criminal offences. However, there are many limitations in this respect. Assistance cannot be provided if this is restricted to the legal authorities and in cases when the provision of assistance were to involve the application of coercive measures. Moreover, information provided as part of police co-operation may be used only as evidence of a criminal offence subject to the consent of the party providing such information. Requests for assistance within the scope of international police co-operation may be made only by the competent central bodies of the State administration. Only in emergencies may such requests be exchanged by specific police authorities¹⁹. In border regions police co-operation may be established and regulated on the basis of separate arrangements, usually concluded between the ministers competent for internal affairs of the Contracting Parties of the Schengen Area. Pursuant to the Convention, when a land border exists, other agreements in the scope of the co-operation in question may be signed. The important elements of police co-operation include: cross-border observation, cross-border pursuit, and the appointment of liaison officers.

Pursuant to the provisions of Art. 40 of the Convention, cross-border observation is divided into ordinary observation and observation in urgent cases. As part of an ordinary observation, the officers of the competent authorities of the Contracting Party, who are keeping under observation in their own country a person

¹⁸ Regulations concerning this system are contained in Title IV of the Schengen II treaty.

¹⁹ In such cases there is an obligation to notify the central administration authorities on the submission of such a request and on the assistance provided in connection therewith.

within the framework of a preparatory investigation, are authorised (on the basis of a request for assistance which has been submitted previously and for which authorisation has been obtained) to continue their observation in the territory of another Contracting Party. The Contracting Party, when granting the authorisation for such observation, may attach detailed conditions thereto²⁰. Observation in urgent cases can be conducted where due to the particular urgency of the case the submission of a request for authorisation is not possible. In such cases the police officers are authorised to continue their observation and to cross the border of a Contracting Party without prior authorisation²¹. As far as cross-border pursuits are concerned, the rules thereof are regulated by Article 41 of the Convention. Pursuant thereto, the relevant officers of the authorities of one of the Contracting Parties are authorised to continue pursuit in the territory of another Contracting Party for the purpose of apprehending a perpetrator of the offences specified in paragraph 4 of Article 41²² or persons assisting in the perpetration of such offences. A cross-border pursuit may also be conducted against a person who is provisionally arrested or sentenced to deprivation of liberty who has managed to escape from the place of custody or detention. The officers conducting the pursuit are obliged to observe the provisions of both the Convention as well as of the internal laws of the Contracting Party in the territory of which they are carrying out such form of police co-operation (and also the instructions of the competent local authorities). A cross-border may be

²⁰ Such observation may be conducted only in the case of a person who is suspected of committing a criminal offence giving grounds for an application for extradition.

²¹ Observation in urgent cases is admissible if one or more of the following offences have been perpetrated: assassination, murder, rape, intentional arson, counterfeiting of money, armed robbery and qualified receiving of stolen goods, extortion, kidnapping and hostage taking, traffic in human beings, illicit trafficking of narcotic drugs and psychotropic substances, breach of the laws on arms and explosives, illicit carriage of toxic and radioactive materials. Urgent cross-border observation should be ceased in cases where: the other Contracting Party requests so, the request for extradition is deemed unjustified, and the authorisation is not issued within 5 hours from the moment when the border has been crossed.

²² These include: assassination, murder, rape, arson, counterfeiting of money, burglary and qualified robbery and receiving of stolen goods, extortion, kidnapping and hostage taking, traffic in human beings, illicit trafficking of narcotic drugs and psychotropic substances, breach of the laws on arms and explosives, intentional causing of damage with the use of explosives, illicit carriage of toxic and dangerous waste, taking to flight and failing to provide details after an accident which has resulted in death or serious injury, and criminal offences subject to extradition.

conducted only across land borders and is subject to a number of limitations²³. It must be added that the above-mentioned paragraph 9 of Article 41 of the Convention mentioned above states that on the Convention, each Contracting Party shall make a declaration in which it shall define the procedures for implementing and carrying out pursuit in its territory for each of the Contracting Parties with which it has a common border. It is also important that the execution of such declaration cannot be unilateral. It must be consulted with each of the parties concerned to the treaty. The Contracting Parties may, after the conclusion of the relevant agreements, also second liaison officers to the police authorities of the other Contracting Party. As far as SIS is concerned, pursuant to Article 93 of the implementing Convention the purpose thereof is: *to maintain public order and security, including State security, and to apply the provisions (...) relating to the movement of persons, in the territories of the Contracting Parties, using information transmitted by the system*²⁴. The scope of information of the System includes data relating to: persons wanted for extradition proceedings, aliens for the purposes of refusal of entry, persons who have disappeared or who, in the interests of their own protection or in order to prevent threats should be placed in the care of the police authorities, witnesses, persons summoned to appear before the judicial authorities in connection with criminal proceedings in order to account for acts for which they are being prosecuted, persons who should serve a sentence in a criminal case or persons summoned to appear in order to serve a custodial sentence, persons or vehicles for the purposes of discreet

²³ Officers conducting a pursuit do not have the right to enter private homes and places generally not accessible to the public. They must have the relevant documents necessary for their identification, wear a uniform or other identifying marks and have a marked vehicle. They are obliged to submit a report after every operation carried out. Moreover, they must remain at the disposal of the local competent authorities until all of the circumstances are elucidated (even if the person being pursued was not arrested). The officers are obliged to provide assistance to the relevant authorities of the Contracting Party in the territory of which the pursuit was conducted, assist the inquiry or in legal proceedings subsequent to the arrest.

²⁴ "Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders".

surveillance or specific checks, relating to objects sought for the purpose of their seizure or use as evidence in criminal proceedings²⁵.

As regards the data relating to persons and objects specific categories thereof, which can be entered into the system and be processed therein, have been specified. In respect of persons they include: names, forenames, aliases, false names, the date and place of birth, sex, nationality, information concerning the possession of firearms, whether a given person is an escaped convict or dangerous, the reasons for entry in the SIS and the actions that are to be taken. Article 94 also contains a prohibition on the processing of personal data other than the mentioned data, and, in particular, the so-called sensitive data. The following has been mentioned with respect to data relating to objects:

- stolen, lost or misappropriated: motor vehicles with a capacity of over 50cm³, boats and aircraft, trailers with an unladen weight in excess of 750kg, semi-trailers, industrial equipment, external engines and containers, firearms, blank documents, securities and means of payment (cheques, credit cards, bonds, shares, share certificates);
- stolen, misappropriated, lost or voided: vehicle registration documents and registration plates, issued identity documents (passports, personal identity cards, driving licences, residence cards and travel documents);
- bank notes with registered numbers.

Referring to the substantive scope it is worth noting that the Convention implementing the Schengen Agreement when indicating the categories of the state authorities authorised to enter data and use the SIS information resources does not mention specific authorities of the Contracting Parties, but only their categories²⁶. In the case of direct access, the Convention novated in 2004 and 2005 mentions the following categories of authorities: responsible for border, police and customs checks, as well as for their co-ordination, national judicial authorities, authorities

²⁵ See. L. Widmański, *System Informacyjny Schengen-podstawowy instrument funkcjonowania strefy Schengen*, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/>, Access 20.02.2012.

²⁶ See L. Widmański..., op.cit.

responsible for issuing visas, examining visa applications, issuing residence permits and for the administration of the legal provisions concerning foreigners, and authorities responsible for issuing vehicle registration certificates.

The Schengen Information System is a search-based system. This means that it contains only entries reported by the Member States which appear if a given person (object) to whom the given entry pertains is 'hit'. In 1999, due to the progressing enlargement of the Schengen Area work on a new, more advanced system - SIS II²⁷ - was initiated. The slow progress of work on the technical preparation of this system and the urgent need to connect new Member States of the Schengen Area to the system caused that, based on Portugal's proposal, the concept of a SIS one 4ALL was created as an interim solution. This solution enabled the connection of new users to the functioning SIS 1+²⁸. In 2010, an in-depth assessment of the work on SIS II was carried out by experts from all of the interested entities. On the basis of the results of the review, it is planned that SIS II will be put into operation in the first quarter of 2013²⁹. When discussing the issues concerning the Schengen Area mention should also be made of the Visa Information System (VIS). The acts of law establishing the VIS clearly state that they are the development of the legal acquis of Schengen, including in relation to the affiliated states participating in the co-operation within

²⁷ The second generation SIS (SIS II) is to replace the currently used System (SIS 1+), enabling the connection of all of the new users and the processing of other data in addition to text data, e.g. biometric data (photographs and finger prints). See *Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second-generation Schengen Information System (SIS II)*. Official Journal of the European Union, L 381 of 28.12.2006, Commission Decision [2010/261/EU](#) of 4 May 2010 on the Security Plan for Central SIS II and the Communication Infrastructure, Official Journal of the European Union, L 112 of 5.5.2010, Commission Decision [2008/333/EC](#) of 4 March 2008 adopting the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II), Official Journal of the European Union, L 123 of 08.05.2008.

²⁸ This is currently the largest common data base in Europe, which contains more than 37 million entries. The number of data increases by 3% per month.

²⁹ See the Report from the Commission to the European Parliament and the Council - [Progress Report on the development of the second generation Schengen Information System \(SIS II\) – July 2010 – December 2010](#) /*COM/2011/0391 final*/. In this report one can read also that as a result of the experts' assessments "... areas were highlighted in which the requirements of SIS II had to evolve in line with end-users' needs, taking into account the need to safeguard investments in SIS II made at national level. Several elements of this evolution were significant, not least the need to provide a system about five times the size of the system originally envisaged (from 15-22 million alerts in the initial contract to 70-100 million alerts now required) and yet which still delivers operationally-oriented performance", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?>, Access 28.02.2012.

the Schengen Area which are not EU Member States UE³⁰. The main goal of VIS is the exchange of data on visas between Member States which have abolished controls on their internal borders and ensure the free movement of persons. The Visa Information System is, in particular, to lead to: better implementation of the common visa policy, improvement of consular co-operation and the process of consultations between the central visa authorities, preventing the trading in visas, simplifying the procedures for applying for visas and facilitating the review of visa applications, facilitating customs clearance at the external border crossings and in the territory of the Member States, facilitating the identification of persons who do not meet the criteria for entry, stay or residence in the territory of the Member States or have ceased to fulfil these conditions, and preventing threats to the internal security of the Member States.

In connection with the performance of the provisions of the Schengen treaty and the Convention implementing the Schengen Agreement, a whole set of legal measures and instruments, the so-called "Schengen legal acquis" was created³¹.

On 1 May 1999, in connection with the coming into force of the Amsterdam Treaty, the legal *acquis* of Schengen was incorporated into the institutional and legal framework of the EU on the basis of the relevant protocol. In the hitherto history of the functioning of the Schengen Area several dozen instances of the temporary reintroduction of border controls have been noted. According to the determinations made by M. Trojanowska-Strzęboszewska³², in the years 2000 – 2003 this solution

³⁰ The Visa Information System between the Member States is being built on the basis of the Council Decision of 8 June 2004. Issues connected with the functioning of this system are regulated by Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 8 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences.

³¹ See. *The Schengen Acquis as referred to in article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of May 1999*, Official Journal of the European Communities 22.9.2000. For more details see A. Dudzic, *Przyjęcie Programu Sztokholmskiego, a przyszłość formuły Schengen w architekturze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE* [in:] A. Gruszcak (editor) *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warsaw 2010.

³² M. Trojanowska-Strzęboszewska – speech given at a seminar: *Układ z Schengen wobec nowych wyzwań międzynarodowych – zadanie dla Polskiej Prezydencji w Radzie UE?* Fundacja Batorego, Warsaw 28.06.2011.

was applied 33 times, whereas in the years 2006 – 2010 it was applied 23 times. The countries which most frequently (counting until the end of 2011) temporarily reinstated border controls were: France (12), Spain (9), and Germany (5). The reasons for such actions were primarily: political events or events connected with politics (sessions of the Council of Europe, sessions of the Council of the European Union, G8 summits, visits of heads of state), sports events (mainly competitions of championship level), events connected with crime. The reintroductions of temporary border controls were only sporadically connected with migration. It can therefore be clearly seen that the vast majority of the said cases concerned the activity of the residents of EU Member States. One can thus formulate the conclusion that the Member States did not treat the introduction of controls on the internal borders as an effective tool for dealing with problems associated with migration. As far as the legal grounds are concerned, apart from the implementing convention the issue of the reintroduction of controls is also regulated by the so-called Schengen Borders Code³³. An intense discussion on the reintroduction of controls at the borders, which flared up in 2011, was the result of two events – the crisis associated with the refugees from Tunisia and the decision of the Danish government³⁴. In May over 30 thousand Tunisians escaped after the "Jasmine revolution" over the Mediterranean Sea to Italy (mainly to Lampedusa). The Italians, without the EU's support, decided to grant the refugees the right of temporary stay, which authorised them to travel over the whole Schengen Area. The French deemed this to be a violation of the treaty on free movement within the European Union for the wave of refugees, who wanted to join their relatives already living in the country relatives, surged to France. As a result France introduced border controls which were to stop the wave of refugees. Rome deemed this to be a breach of the treaty. Both capitals called for the reform of the

³³ Regulation (EC) No [562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders \(Schengen Borders Code\)](#), Official Journal of the European Union ,L 105 of 13.4.2006.

³⁴ Denmark's behaviour evoked severe criticism from the European Union. Many experts are of the opinion that it was contrary to EU law as in this case there were no material reasons which would legitimise such behaviour.

system allowing the introduction of temporary controls in the case of similar crises³⁵.

In the opinion of the European Commissioner for Internal Affairs, Cecile Malmström, both France and Italy, taking measures intended in their opinion to deal with the wave of refugees acted in accordance with EU law, however, they breach the principles of solidarity and trust between states which constitute the basis of the Schengen Agreement³⁶. As far as Denmark is concerned, on 11 May 2011, the finance minister Claus H. Fredriksen announced the establishing of customs checks of randomly selected trucks and cars³⁷. On 5 July, the Danish government decided to send additional customs officers to the Danish and German and Danish and Swedish borders in order to carry out these checks³⁸. However, the new centre-right government elected as a result of the elections held on 15 September 2011 – Prime Minister Helle Thorning-Schmidt in October resigned from the solution introduced by her predecessors³⁹. One of the results of the discussions, which arose in connection with the crisis concerning the control of internal borders, was the adoption on 24 June 2011 in the conclusion of the European Council of the following wording relating to the future of the Schengen treaty: "A mechanism should be introduced in order to respond to exceptional circumstances putting the overall functioning of Schengen cooperation at risk, without jeopardising the principle of free movement of persons. It should comprise a series of measures to be applied in a gradual, differentiated and coordinated manner in order to assist a Member State facing heavy pressure at the external borders. These could include inspection visits and technical and financial

³⁵ In connection therewith, the Italian Prime Minister, S. Berlusconi, and the President of France, N. Sarkozy, sent a letter to the European Commission in which they appealed from amendments to be made to the Schengen Treaty that would give the right to reinstate border controls at the internal borders for a period longer than the currently allowed 30 days.

³⁶ From the formal point of view the steps taken by the Italian and French authorities were in conformity with European Union law. However, I state with sadness that the spirit of the principles resulting from the Schengen Agreement has not been fully respected – said Commissioner Malmström T. Barriga, *Działania Francji i Włoch zgodnie z Schengen*, <http://www.uniaeurpejska.org>, access 27.02.2012.

³⁷ See *Dania przywróci kontrole na granicach* <http://wyborcza.biz/biznes/>, Access 20.02.2012.

³⁸ See D. Duda, *Dania przywraca kontrole na granicach – wyzwanie polskiej prezydencji*, <http://www.uniaeuropajska.org>, Access 22.02.2012.

³⁹ See *Dania: Koniec kontroli granicznych*, <http://rp.pl/arttykul/26,727566.html>, Access 23.02.2012

support, as well as assistance, coordination and intervention from Frontex⁴⁰. As a very last resort, in the framework of this mechanism, a safeguard clause could be introduced to allow the exceptional reintroduction of internal border controls in a truly critical situation where a Member State is no longer able to comply with its obligations under the Schengen rules. Such a measure would be taken on the basis of specified objective criteria and a common assessment, for a strictly limited scope and period of time, taking into account the need to be able to react in urgent cases. This will not affect the rights of persons entitled to freedom of movement under the Treaties⁴¹. At the same time the European Council invited the Commission to submit a proposal for such a mechanism in September. The European Parliament also presented its standpoint by adopting a resolution of 7 July 2011 on changes to Schengen. The parliamentarians objected to the introduction of controls on the internal borders of the EU in connection with the influx of asylum seekers. In the adopted resolution the Eurodeputies recalled that the existing Schengen Borders Code provides for the reintroduction of controls at internal borders only where there is a serious threat to public order or internal security. At the same time, they stressed that an influx of migrants and asylum seekers was not a sufficient ground for the reintroduction of controls. In the cited resolution the Parliament called on the Commission to create a new mechanism of the evaluation of the situation in which decisions of this kind would be adopted in a Community system, by the whole European Union. As a consequence of the above recommendations, on 16 September 2011 the Commission recognised that the special challenges which may threaten the functioning of the whole Schengen Area require a more effective and co-ordinated response. In the area without internal borders every threat to the integrity of any section of this area has direct consequences for the whole Schengen Area and the EU

⁴⁰ The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union was established by [Council Regulation \(EC\) 2007/2004/ \(26.10.2004, OJ L 349/25.11.2004\)](#). This Regulation was later amended by the [Regulation \(EC\) No 863/2007](#) of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007. It was last amended by the [Regulation \(EU\) No 1168/2011](#) of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011.

⁴¹ Rada Europejska 23-24 czerwca 2011 roku – konkluzje, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/11/>, Access 29.01.2012.

as a whole. The present system, based on an international mechanism of mutual assessment, in conjunction with the possibility of undertaking, at a national level, of individual decisions on the extraordinary reintroduction of internal border controls, turned out to be inefficient in terms of strengthening the mutual trust between the Member States of the Schengen Area and the protection of the freedom of movement in the area without border controls. Therefore, steps should be taken to strengthen the management of this common area and to ensure appropriate support to the Member States which may come up against critical situations. Being guided by the above assessments, the Commission adopted two legislative motions aimed at improving the management of the Schengen Area and defining the mechanism of taking decisions at a European level in order to protect common interests. As far as the improving the management of the Schengen Area is concerned, it was decided that the tools for monitoring and eliminating obstacles, which currently exist, are ineffective. The principal goal in this area should be the transformation of the current approach based on an inter-governmental mechanism of mutual assessment, into the management of the Schengen Area at EU level. In this context it was noted that thanks to announced and surprise inspections in a given Member State conducted by teams appointed by the Commission, with the participation of experts from other Member States and the Frontex agency, it would be possible to verify the application of the Schengen⁴². Another new element which was proposed within the framework of improving the management of the Schengen Area was the Schengen health check. It was to be carried out two times per year in the Council and in the European Parliament in the form of a debate on the functioning of the Schengen Area. Such a debate would be carried out on the basis of a review presented by the European Commission. In the case of the mechanism of taking decisions at a European level for

⁴² In the report prepared after each visit all discovered shortcomings would be specified and clear proposals concerning remedial actions would be formulated, setting the deadlines for the implementation of the individual actions. As a result of subsequent actions, the given Member State would then have to prepare an action plan specifying the manner of the implementation of the said recommendations.

the purpose of protecting the common interests, the Commission came to the conclusion that:

- The regulations currently in force which envisage the possibility of travelling without a passport to 25 European countries enable the national authorities to exceptionally and temporarily reintroduce border controls in the event of a serious threat to public order or internal security. At the same time, in connection with the fact that these measures affect the whole Schengen Area, the possibility of reintroducing internal border controls should be the subject of a transparent, cohesive and effective discussion at the European level.
- Within the framework of the new system, the decision on the reintroduction of internal border controls in exceptional situations (such as large sports events or high-level political meetings) would be taken on the basis of a motion submitted by the European Commission and supported by a "qualified majority" of experts from the European countries. The reasons (if any) for taking such a decision would remain unchanged⁴³. The inspections would then be possible basically at the designated borders throughout a renewable period of 30 days.
- The Member States could still continue to take unilateral decisions on the reintroduction of controls in urgent situations requiring immediate action, however, not longer than for a period of five days, and the decision on each prolongation would be taken at the EU level.
- In the case of serious transgressions in the scope of the application of the provisions of Schengen, such as the failure of a Member State to fulfil the obligation of properly protecting a section of the EU's external border, the Commission, the Member States and Frontex or other agencies such as Europol or the European Asylum Support Office may provide support. If, however, despite the use of the support measures such serious transgressions were to persist, it would be possible to take a decision on the temporary reintroduction of internal border controls. Such ultimate measure would be adopted at the EU level, thus it would be possible to

⁴³ At present this measure is indispensable in order to prevent a serious threat to public order or internal security.

avoid unilateral decisions of the individual Member States and to a uniform approach to the protection of common interests⁴⁴.

In the scope of perfecting the manner of managing the Schengen Area, the European Union also sees the necessity of improving the system of managing the movement of travellers at the internal borders. Therefore, on 3 November 2011 the Commission adopted a communiqué in which it presented proposals of solutions with the use of modern technologies which were to make life for aliens frequently travelling to the EU easier and improve the system of monitoring the nationals of third countries who cross borders. Each year the borders of the EU are crossed by approx. 700 million citizens of the EU and of third countries. It is assumed that in the future this number will be considerably higher, and the number of passengers at European airports may increase by as much as 80%. If the border control procedures are not modernised in due time, this may signify greater delays and longer queues for travellers. With such an intensive traffic the occurrence of gaps and inefficiencies in the control systems is unavoidable, therefore the initiative regarding "intelligent borders" is to enable persons who travel regularly to cross them quicker, and at the same time strengthen security at the external borders. The mentioned initiative assumes the implementation of:

- A system for monitoring entries and departures, consisting in the registration in an electronic data base of the time and place of entry, as well as the duration of approved short stays. It would replace the existing system of stamping passports. These data would be made available to border control and immigration authorities;
- A programme for registering travellers, which will enable entry into the EU of specific groups of frequent travellers from third countries (persons travelling on business, family members, etc.). Such persons would be subject to prior checks in accordance with the border crossing rules with the use of automatic gates⁴⁵.

⁴⁴ See *Bezpieczniejsze Schengen*, http://ec.europa.eu/polska/news/110916_schengen_pl.htmaccess, Acces 15.01.2012 r.

⁴⁵ This would speed up the crossing of borders for 4-5 million travellers and would lead to investments in modern automatic border control systems (e.g. based on biometric passports) at the main border crossing points.

The atmosphere of a crisis in the area of internal border controls clearly affected the inclusion of new countries into "Schengenland". In the summer of 2011, Finland and Holland blocked the adoption of a decision on the accession of Bulgaria and Romania to the Schengen Area, despite these countries' having met the technical requirements for membership⁴⁶. Doubts were notified earlier also by Germany and France. In October Finland withdrew its veto against the enlargement of the Schengen Area with Bulgaria and Romania, providing that two consecutive reports of the European Commission concerning judicial matters and internal affairs would be positive. However, in September 2012, the ministers of internal affairs of the EU Member States decided that Romania would not gain access to the Schengen Area. In their opinion the country is too unstable politically. Bulgaria also suffered from this decision because its membership in the Schengen Area is tied with Romania's accession thereto⁴⁷. The blocking of the accession of both countries falls into the increasing importance of immigration issues and a very careful approach of some of the EU Member States to the idea of the free movement of persons, which is connected with, among other things, social concerns pertaining to the uncontrolled influx of immigrants. This standpoint is transposed into the carrying out and initiating of actions aimed at making the Schengen Area better supervised and managed.

Recapitulating, it should be noted that from the point of view of a national of one of the Member States of the Schengen Area or a national of the EU the functioning of the Schengen Area causes that he/she has the right of free movement and stay in the territory of another Member State without any special formalities. No border controls are carried out on the borders between the States co-operating within the Schengen Area, however, controls can be carried out in the territory of a Member State, e.g. in the area of the internal border. However, it is not a border

⁴⁶ Positive opinions on the readiness of Bulgaria and Romania to join the Schengen Area were already issued by the European Parliament and a group of experts assessing the fulfilment of the technical requirements for access to the Schengen Area.

⁴⁷ Talks on the accession of Bulgaria and Romania to the Schengen Area have been postponed to the next meeting of the ministers of internal affairs which is to be held in October 2012. However, it is not to be expected that these countries will be accepted earlier than in 2013.

control (as a result of which persons may be permitted or refused entry). The purpose thereof is primarily the combating of cross-border crime and control of security. The elimination of borders controls at the internal borders of the Member States of the Schengen Area also resulted in the introduction of increased controls of the legality of the stay of aliens. The free movement of persons within the Schengen Area without internal border controls is one of the greatest achievements of the EU. The benefits associated therewith can be divided into two packages: operational and strategic.

The operational benefits include: facilitation of travel and transport resulting from the possibility of crossing borders not at designated border crossings but any place, the reduction of the time and increasing of the comfort of travel and transport thanks to the elimination of very time-consuming procedures due to the limited capacity of border crossings, checks on entry and exit, the limiting of the number of documents necessary to travel, the reduction of the budgets designation for border protection systems, and the creation of new solutions within the framework of building the so-called "intelligent borders".

Among the strategic benefits one can mention: the creation of conditions facilitating and inspiring contacts between the nationals of the Member States, the increasing of the level of internal security through the tightening of co-operation between police forces and the harmonisation of procedures with respect to the combating of various manifestations of criminal activity, the harmonisation of the visa and asylum granting procedures, supporting the integration processes connected primarily with the freedom of conducting economic activity, employment, residence, study, etc.

All that has been presented above warrants the conclusion that the existence of the Schengen Area has materially strengthened and made the process of the Community management of internal security more effective. The hitherto, more than 25-year-long history of the development of the Schengen Area shows that the solutions applied have proved that the enlargement of the area of freedoms does not

have to be associated with a reduction of the level of security, and that the barriers which appear may well serve substantive reflections on the improvement of its functioning. This is linked to the acknowledgement of the idea and practices of Schengen as one of the basic factors contributing to the development of the EU⁴⁸.

Włodzimierz Fehler – Doctor of Philosophy in Humanities, director of the Theory of Safety Department, the University of Life Sciences and Humanities in Siedlce, reader at the Papal Faculty of Theology, Collegium Bobolanum in Warsaw. Vice-Chairman of the Board, Branch of Polish Society for Political Sciences in Warsaw

Abstract

This article is an attempt at showing the most important elements of the creation of the Schengen Area and the perfection of the mechanisms of managing this great European project in the context of the internal security of the Member States implementing it. During the course of work on the implementation in real life of the idea of free movement in the territory of the EU, including also on the Schengen Treaties, it was known that the facilitation of the flow of persons between the Member States has not only positive, but also negative consequences. Therefore, it was deemed necessary to apply the appropriate instruments compensating the envisaged threats to internal security, among other things, by: the establishment of police co-operation and the creation of the Schengen Information System. After a presentation of the mechanisms of the functioning and evolution of these instruments, the article presents actions taken in connection with the crisis regarding the reintroduction of border controls in 2011. Among other things, plans of undertakings aimed at strengthening the mechanisms of managing the Schengen

⁴⁸ According to the results of social surveys which were presented in Brussels by the Office of the European Ombudsman, the right to free movement has been regarded as the most important for EU citizens by 48% of the inhabitants of the EU participating in the survey. This was followed by access to EU institutions (33%) and the possibility of filing claims concerning the violation of citizen's rights (32%). See *Swoboda poruszania się najważniejszym prawem dla 48% obywateli UE*, http://biznes.onet.pl/swoboda_poruszania_sie, Access 30.10.2012.

Area and ensuring appropriate support to the Member States which may face critical situations have been characterised. In the conclusions ending the article it has been indicated that the free movement of persons within the territory of the Schengen Area without internal border controls is one of the major achievements of the EU and a list of the operational and strategic benefits related thereto has been presented.

STREFA SCHENGEN – JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM WEWNĘTRZNYM W WYMIARZE EUROPEJSKIM

Abstrakt

Artykuł jest próbą ukazania najistotniejszych elementów procesu tworzenia strefy Schengen oraz doskonalenia mechanizmów zarządzania tym wielkim europejskim projektem w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego krajów które go realizują.

W trakcie prac nad wcielaniem w życie idei swobodnego poruszania się po terytorium UE w tym także nad układami z Schengen zdawano sobie sprawę, że z ułatwieniami w przepływie osób pomiędzy państwami członkowskimi wiąże się nie tylko pozytywne, ale i negatywne skutki. W związku z tym uznano za konieczne zastosowanie odpowiednich instrumentów kompensujących przewidywane zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego m.in.: ustanowienie współpracy policyjnej oraz utworzenie Systemu Informacyjnego Schengen. Po ukazaniu mechanizmów funkcjonowania i ewolucji tych instrumentów w dalszej części artykułu ukazano działania związane z kryzysem w zakresie przywracania kontroli na granicach w 2011 r. Scharakteryzowano m.in. projekty przedsięwzięć mających wzmocnić mechanizm zarządzania strefą Schengen oraz zapewnić odpowiednie wsparcie państwom członkowskim, które mogą stanąć w obliczu sytuacji krytycznych. W ramach konkluzji zamykających opracowanie wskazano na to, że swobodne przemieszczanie się w obrębie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych jest jednym z największych osiągnięć UE i ukazano listę wiążących się z tym korzyści operacyjnych i strategicznych.

THE MEMBERSHIP IN THE EU AND THE INTERNAL SECURITY OF POLAND. BENEFITS – COSTS – PERSPECTIVES

Key words:

European Union, Poland, Internal Security, Rational Choice Analysis, Justice and Home Affairs

Polish accession and membership in the EU is often, if not almost exclusively, evaluated from the economic point of view (i.e. the amount of money obtained by Poland from the European Union's budget, Common Agricultural Policy, infrastructure development etc.), as well as on the basis of the foreign policy, external security and generally European politics. The impact of Polish membership in the EU on Poland's internal security is rarely a subject to scientific analysis and is often excluded from many complex reviews and scientific publications. Many authors accept the fact that the EU membership was important to the process of providing internal security in Poland, but this impact has scarcely been researched in a meticulous and scientific way.

The costs of the Polish integration with the EU, especially in the scope of internal security, are often left out and neglected in many scientific publications. Yet it is important to understand that, apart from many obvious benefits (especially economic ones), Polish membership in the EU produced a situation, in which the security of Polish state was transformed by emerging new challenges and intensification of some threats to internal security. That is why it seems important to compare the costs of integration with the EU to the benefits emerging from this process in regard to internal security of Poland.

The main purpose of this paper is to present the benefits and the costs of the process of integration with the EU to the internal security of Poland.

The juxtaposition of the aforementioned costs and benefits is important to understand, how the internal security environment in Poland has changed in the previous eight years. The next step is to present the possible perspective for both the costs and the benefits of the EU integration to polish internal security by drawing possible scenarios of how this balance may change in the future. It is worth mentioning that this paper aims at pointing out only one aspect of the Polish membership in the EU, therefore, regardless to the outcome, the results of the benefits/costs comparison should not be interpreted as an attempt to evaluate the Polish membership in the EU solely on the basis of the internal security. Both costs and benefits of the whole process of the European integration of Poland to Polish internal security can be significantly outweighed by both costs and benefits in other areas, such as monetary, agricultural or foreign policy. It is therefore important to underline that this paper does not evaluate the Polish membership in the EU in general, nor does it focus on national (state) security. The presented paper focuses solely on the effects of EU integration on internal security of Poland.

This paper consists of five parts. In the first two parts, theoretical approach and key definition used by the Author are presented. Analysis of costs and benefits emerging from the process of integration with the EU to Poland's internal security is presented in the third and the fourth part. Perspectives and possible scenarios of a shift in balance of the aforementioned costs and benefits are the subject of the fifth part, followed by a short conclusion and a reflection.

Theoretical perspective

Multiple theoretical approaches, often as not named "theories", may be useful in analysing the phenomenon of European integration. There is also a wide range of theoretical perspectives related to the matters of international, national and internal (homeland/domestic) security of modern states. In analysing the impact of the EU membership on Poland's internal security, it is crucial to choose a theoretical approach that may prove fruitful in explaining both the European cooperation in

Justice and Home Affairs (on the European level) and Poland's internal security itself (on the national level). Only the theoretical approach with significant explanatory capabilities in both these fields may prove useful in reaching a satisfying and dependable result.

In the Author's opinion, one of the most suitable theoretical approach for this task is a rational choice institutionalism. There are several key arguments supporting such a choice. The rational choice institutionalism is an approach with significant explanatory capabilities in the field of European integration, with many renown Authors contributing to its development¹. The rational choice institutionalism provides the Author with a set of coherent thesis and axioms, which explain the purpose, course and a possible outcome of integration of modern states, as well as produces an answer to one of the most important questions in this field: "why do the nation states decide to delegate various aspects of their activities and sovereignty to an institutionalized and supranational structure?" (out of necessity or the positive outcome of benefits/costs balance).

Rational component has traditionally been deemed useful in analyzing matters of national and internal security which are one of the most existential needs and goals of any modern state. The model that provides us with an assumption that states are self-centred actors, that engage in various activities on the rational basis, is suitable in analyzing the matters of national (and internal) security, because providing security is the most constant "unpoliticized" and technocratic goals of any government. In other words, in the matter of uttermost importance to the existence of the state, such as internal security, it is hard to imagine that any state will base its decision on anything else than a rational choice perceived as a result of balance of benefits and costs². This argument is generally true, yet for the purpose of this paper its value is somehow less significant, because the juxtaposition of costs and benefits

¹ See: M D. Aspinwall, G.Schneider, *Same Menu, Seperate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*, "European Journal of Political Research" Volume 38, Issue 1, 2000; P. A. Hall, R. C. R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, "Political Studies", Volume 44, Issue 5, 1996.

² N. Gerspacher, V. Pujas, *International police organizations: the missing link to effective cooperation*, [in:], F. Lemieux (ed.), *International Police Cooperation. Emerging issues, theory and practice*, Cullompton 2010, p. 242.

analyzed here applies only to the matters of internal security, while in the decision-making process balance of costs and benefits includes also other factors, such as external security, economy and social impact of decision-making process. Despite that the argument shows that the rational choice institutionalism has significant explanatory capabilities in the general field of security studies.

Rational rather than behavioural approaches are especially suitable in explaining the matters of internal security, as well as Justice and Home Affairs in the EU, because both these areas of activities of nation states and other political actors are best characterized by their technocratic³, rather than democratic character, which makes them less vulnerable to ideology and political interference (even though the process of integration in Justice and Home Affairs is significantly less technocratic than it used to be in the 1990's⁴). The technocratic institutions that dominate this area of integration are not only the result of international cooperation of national security institutions, but they also encourage this process by underlining, along with many renown authors, that in the XXI century, the lack of such cooperation is in fact a silent acquiescence to the development of threats, such as organized crime, terrorism etc⁵.

Furthermore, because of its characteristics, the subject of this paper makes it impossible to observe the analyzed phenomena directly (as is it common in many behavioural approaches). Observing and analyzing the subject of this paper is possible only through observation of institutionalized actors (i.e. EU and national agencies and institutions, as well as some informal, yet institutionalized transnational actors) and their, both formal and informal, interactions.

All the arguments presented here prove that the rational choice institutionalism, with its focus on the balance of costs and benefits of the process of the European integration, is a theoretical approach well capable of explaining both

³ I. Loader, *Policing Securitization and Democratization in Europe*, Challenge Paper, 2005 [in:] T. Newburn (Ed.), R Sprarks (Ed.), *Criminal Justice and Political Cultures: National and International Dimensions of Crime Control*, Cullompton 2004, pp. 49-79.

⁴ J. Monar, *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*, "Journal of Common Market Studies", Vol. 39, No 4., 2001, p. 769.

⁵ N. Gerspacher, V. Pujas, *International police...*, p. 243.

national and supranational dimension of the process of providing the Member States of the EU with internal security and that it may prove useful in further analysis of the impact of the EU membership on Poland's internal security⁶.

Definitions

In order to analyze and evaluate both costs and benefits of integration with the EU in regard to Poland's internal security, it is crucial to define some of the most important terms used in this paper. Providing short definitions of terms, such as "internal security", its "threats" and "challenges" is as important as defining "costs" and "benefits" itself. It is also crucial to present some interpretation of the term "institution", since the whole analysis presented in this paper is based on institutional theoretic approach and institutions are key elements in understanding the balance of benefits and costs of the European integration in matters of Poland's internal security.

Internal security is hard to define precisely, yet it certainly must be considered as a part of the much more complex term – national security. The distinction between internal and external security of the state was much clearer in the XIX and in the early XX century than it is now. Because of globalization, regionalization and intensification of the development of modern nation states, the distinction between internal and external aspects of national security became blurred and sometimes impossible to define precisely⁷. The internal security can therefore no longer be perceived as a matter, which can be dealt with solely by internal (national) measures. According to D. Bigo " *Internal security activities block the possibility of distinguishing between an outside, state, sovereign security and an inside, societal, identity security. They are always entrenched and cannot be isolated from foreign policy or considered*

⁶ Regardless to this usefulness, the rational approach is of often being criticized by many authors for the lack of interest in identities and focusing mainly on the national security institutions instead of social and cultural context of security. See: D. Bigo, *The Mobius Ribbon of Internal and External Security(ies)*, [in:] M. Albert, D. Jacobson, Y. Lapid (eds), *Identities, borders, orders: Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, 2001, pp. 91-116.

⁷ M. Anderson, J. Apap, *Changing Conceptions of Security and their Implications for the EU Justice and Home Affairs Cooperation*, "CEPS Policy Brief "No. 26, 2005, p. 2; D. Bigo, *The Mobious Ribbon...* p. 91.

simply as 'the protection of national territory against internal threats by using national means'"⁸. The necessity to stop perceiving internal security solely in regard to geographical borders, has been noticed not only by scholars, but also by the governments⁹.

On the other hand, the definition of security has been both "deepened" and "broadened" in the last 60 years, the term "national security" holds in the XXI century too many notions for a complex analysis of the security of a nation. Therefore, the taxonomy of the term "national security" seems justified, if not necessary for a proper, detailed analysis of protecting the state, the nation and the people from threats that occur within the border of the state (regardless of the fact that they may have their source beyond the borders of the state)¹⁰.

Internal security has been defined by many renown Authors and experts in international relations, political science and security studies. One approach towards defining internal security is a short description of this term. An example of such an explanation of what internal security is and what it is not was produced by D. Bigo: *Internal security is not an 'internal problem between communities in a public sphere about the definition of national identity', internal security is a transversal vision of some knowledge about public order and surveillance inside or outside the territory, associated with specific devices of control*¹¹. However, internal security is a concept hard to capture indisputably, therefore another approach towards defining this term is necessary.

The other approach focuses on enlisting the key elements, crucial to providing internal security of any state. Public order, mentioned in Bigo's definition seems one of the most obvious and most popular components of internal security. *Internal*

⁸ D. Bigo, *When Two Become One: Internal and external securitisation in Europe*, [in:] M. Kelstrup, M.C. Williams (eds.), *International relations theory and the politics of European integration. Power, security and community*, London, 2000, p. 173.

⁹ Including the government of Great Britain - a country geographically well isolated and thus, in theory, less sensitive to transnational threats to security. See: House of Lords European Union Committee, *17th report of session 2010-2012. The EU internal Security Strategy*, p. 11.

¹⁰ M. Anderson, J. Apap, *Changing Conceptions...*, pp. 2-3.

¹¹ D. Bigo, *When Two Become One...* p. 173.

Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model puts stress on several other elements, that are crucial to maintaining internal security: law enforcement, border management and protection, judicial system and preserving the lives, safety and well being of citizens in case of man-made and natural disasters¹². Polish scholars and security experts have also produced a number of definitions of internal security, which include terms, such as public order, public security, constitutional security, social security or personal and community security (protecting lives and health of the citizens, including providing a proper environmental protection)¹³.

Combining the two aforementioned approaches and basing on Bigo's definition (regardless of this author's scepticism toward rational analysis of internal security matters), as well as on the elements most commonly listed as the components of internal security in publications and documents (including *Internal Security Strategy of the EU*), internal security may be described as a process protecting the public order, constitutional framework of the state, community(ies) and persons from the threats that occur within the state borders and may have national or transnational source, with specific methods and devices of control and surveillance including, but not limited to: law-enforcement, border management, judiciary procedures, criminal prevention and disaster management.

Threats to the security and challenges to the security are terms often misinterpreted or confused with each other. Yet understanding of the difference between these two notions may provide crucial to evaluating both costs and benefits of the whole process of integration with the EU to Poland's internal security. According to R. Zięba, threats have more direct and clearly negative impact on

¹² *Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model"* adopted by the Justice and Home Affairs Council at its meeting on 25 and 26 February 2010, approved by the European Council on 25 and 26 March 2010.

¹³ For detailed definitions see: W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [in:] W. Śmialek, J. Tymanowski, *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002, p. 72; M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [in:] S. Sulowski, M. Brzeziński (eds.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Warszawa 2009, pp. 40-41; B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo Państwa*, [in:] B. Wiśniewski, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji państwa*, Bielsko-Biała 2006, p. 26.

security, while challenges to the security are defined (by the same author) as emerging new situations that require redefining terms, answering emerging issues and undertaking proportional actions¹⁴. Both threats and challenges are quite subjective in their characteristics and can be interpreted differently by different actors and institution. Generally, threats are often associated with more negative value to national security, while challenges seem to be best characterized as states and processes or emerging issues that change the security environment of the state which can, but do not necessarily have to, become direct threats.

Benefits are defined for the purpose of this paper as various states, processes and phenomena, caused directly or indirectly by Poland's membership in the EU, which influence Polish internal security in a positive way, by enhancing the process of elimination of the threats and neutralization of the challenges to Poland's internal security. Costs, on the other hand, are various states, processes and phenomena, caused directly or indirectly by Poland's membership in the EU, which influence Polish internal security in a negative way, by enhancing the already existing threats and challenges to Poland's internal security or creating new ones.

The definition of institutions for the purpose of this paper is based on the tradition of the rational choice institutionalism, which states that institutions are formal and informal (in some approaches closer to historical institutionalism) principles and mechanisms that oblige political actors to act in a certain manner, which are accepted by these actors, because in a long-term perspective they allow the political actors to achieve their goals¹⁵. Internal security institutions are therefore all institutions that are responsible for maintaining the internal security in Member States and which are equipped with various legal and coercive instruments to perform this task.

The institutions on which this paper focuses are: national internal security institutions, EU institutions (including EU law, regulations, agencies and main

¹⁴ R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [in:] R. Zięba (ed.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, pp. 26-27.

¹⁵ M D. Aspinwall, G.Schneider, *Same Menu...*, p. 7, *passim*.

institutions, such as Council, Commission or the European Parliament¹⁶), as well as informal, yet somehow institutionalized and organized actors, such as transnational terrorist groups and transnational organized crime groups.

Costs

As mentioned before, the negative effects (costs) that the process of integration with the EU causes to Poland's (and in fact any other Member State's) internal security are rarely analyzed in political science and security studies. While analyzing the EU membership, most authors put stress on the benefits rising from enhanced international cooperation of law enforcement authorities and other institutions important to national and internal security of modern states. However, while analyzing the whole process of the European integration, basing on the rational choice institutionalism, the cost of the integration process must be highlighted as precisely as the benefits of this process, in order to fully understand the mechanisms shaping the internal security of the Member States, as well as the European cooperation in the field of Justice and Home Affairs.

One of the most significant costs of the whole process of integrating Europe under one institutional framework is the decline in the nation state's sovereignty¹⁷. This decline is also, and perhaps especially, prominent and perceptible in the matters of internal security. Providing security for the state and its citizens has traditionally been perceived as one of the most important duties and prerogatives of any form of state's government. In the external aspect of security, the institutions such as pacts and alliances have always been considered an important factor, yet providing security, public order and law enforcement within the borders of the state has traditionally been strictly internal (national) competence. With accelerating integration of markets, introducing freedom of movement within the Schengen Area, enhancing cooperation between EC/EU Member States in the matters of internal

¹⁶ For more information on the institutional framework of EU's Justice and Home Affairs see: S. Hix, B. Hoyland, *The Political System of the European Union*, New York 2011, pp. 273-300.

¹⁷ D. Bigo, *When Two Become One...*, p. 172.

security seemed inevitable, although various theoretical approaches differ in the matter of the source of this necessity¹⁸. Regardless of the reason for the necessity of integration in Justice and Home Affairs, it must be said that this process has declined the national state's sovereignty in a very particular way. The limitation of the sovereignty has not (up to date) been as significant as in the matters of monetary, agricultural or trade policy, but because of the symbolic dimension of limiting a sovereignty in such an important field as providing internal security dictates, this limitation must be considered by governments (and therefore Member States) as a significant cost of European integration¹⁹. Furthermore, intelligence and operational information sharing may be perceived as a cost of integration by governments and national security institutions characterized by their lack of trust toward external actors²⁰.

The next aspect of European integration that may be considered a cost to Poland's internal security is the decreasing control over most of the state borders and therefore the decreasing control over the movement of persons and goods on the territory of the Republic of Poland²¹. Freedom of movement is one of the most important accomplishment of the EC/EU *aquis* and without a shadow of a doubt it has revolutionized the economic, market, job and education opportunities and transportation in Europe, giving both the people and the governments of the Member States virtually endless new possibilities. To the internal security, however, introducing an almost unlimited freedom of movement within most of the EU, it created a series of rapidly changing new challenges and completely revolutionized the perception of the territory and its boundaries in matters of internal security²².

¹⁸ Functionalism will put stress on spill-over effect, rational choice analysis on the outcome of cost/benefit balance and constructivist and social theories will underline identity and social needs as reasons for such cooperation.

¹⁹ J. Monar, *The Institutional Framework of the AFSJ: Specific Challenges and Dynamics of Change*, [in:] J. Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels 2010, p. 24.

²⁰ N. Gerspacher, V. Pujas, *International police...*, p. 245.

²¹ S. Hix, B. Hoyland, *The Political System...*, p. 288.

²² L. Guille, *Police Cooperation in Europe: bilateral versus multilateral cooperation*, [in:] F. Lemieux (ed.), *International Police Cooperation. Emerging issues, theory and practice*, Cullompton 2010, p. 25.

Implementation of Schengen Treaty and all its *aquis* limited the state's abilities to decide which people and goods are allowed to enter the country, created new opportunities for transnational crime (both common and organized) as well as for terrorist organizations. In general terms, implementing the freedom of movement created equal opportunities for people, enterprises and groups pursuing both legitimate and illegitimate goals, therefore it must be considered a challenge to internal security (i.e. cost of integration), especially for the "new" Member States from Central-East Europe (including Poland), which accepted Schengen *aquis* almost at once (contrary to the western member states, which had been developing this regime for decades, prior to the 2004 enlargement).

In case of Poland, the implementation of Schengen *aquis* created yet another challenge. After the enlargement of 2004, Polish eastern border became the longest section of the European Union's external land border, which required a number of adjustments to be made in Polish system of border surveillance. Huge amount of resources (both human and non-human) needed to be relocated from western to eastern Poland. Additionally, the standards of border protection needed to be raised, which required significant investment in both training and equipment of the Polish Border Guard. The Border Guard itself needed to be reorganized and gained numerous new responsibilities and duties not only in the proximity of the borders (especially EU external border), but on the whole territory of Poland. Such a task has been a huge challenge not only to the Polish border management, but also to the institutional framework operating to provide internal security. Therefore, it is justified to accept the costs of transformation of the Polish border management as a cost of Poland's integration with the EU, not only in economic (financial) but also in organizational and legal way .

Not only the border management agencies have been forced to reorganize some aspects of their activities, because of the Polish membership in the EU. Many other Polish institutions crucial to maintaining internal security were influenced by the 2004 enlargement. Accession to the EU forced law enforcement agencies, such as

National Police, the Internal Security Agency, Customs Service and numerous other institutions, to partly reorganize their activity. Creation of special departments for international and European cooperation and introducing a long term training curriculum for the law enforcement and administrative personnel was one type of organizational challenges for these institutions. The other was adjusting various segments of national law, such as some aspects of criminal law (including both material and procedural law) to the regulations, requirements and guidelines issued by both the EU main institutions and the EU specialized institutions (agencies). One of the best example of such challenge was full implementation of the European Arrest Warrant Framework Decision²³, which required the amendment of the Constitution of the Republic of Poland.

Creation of the Single European Market has seemingly little impact on the internal security of the Member States of the EU. However, it is worth mentioning that integration of European markets has never been limited to legitimate markets only. Freedom of services, goods, capital and movement of persons has not only been a huge contribution to the economic growth of the Member States, it also enhanced the cooperation between large, national organized crime groups. In place of several national "black markets" for illegal immigrants, drugs, arms and counterfeit goods, a new form of pan-European black market emerged, although it has not been a process even remotely controlled by EC/EU institutions or the Members States' governments. The black market for goods such as small arms, amphetamine, heroine or illegal immigrants may lack the formal regulations and institutionalization of the Single European Market, but the economic mechanism supporting the idea of liberalization of trade apply also to the black market. For national, as well as transnational organized crime groups, the supply and demand for illegal goods and activities has been multiplied due to the whole process of European integration and some aspects of organized crime (money laundering, VAT fraud, white collar crime

²³ Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, OJL 190, 18.07.2002, pp. 1-20.

and many forms of cyber-crime) could not have been developed if it was not for the integration legitimate markets. The creation of numerous new development possibilities and new sources of illegal income for organized crime in the Member States must be considered a significant cost of the process of European integration in regard to the internal security of Poland, since organized crime has a direct and manifold impact on every state's internal and national security²⁴.

In case of Poland, the new opportunities for organized crime have been changing rapidly in recent years, from the expansion of amphetamine and methamphetamine production, through escalation of common crimes against people and property, to dominating the production of counterfeit cigarettes in the whole European Union²⁵. It is also worth mentioning that the Polish organized crime groups are often perceived by their Ukrainian and Russian counterparts as a key link for the supply of the contraband, drugs, small arms and illegal immigrant to western Europe²⁶, which is one of their primary source of income.

All the costs emerging from Poland's membership in the EU that have been presented thus far have organizational, legal or criminal character rather than political one. There is, however, one significant cost of the Polish integration with the EU in regard to internal security, which has strictly political character. Many Authors and institutions clearly point out that Poland has been potentially more exposed and vulnerable to terrorist attack since the 2004 enlargement²⁷. The political dimension of this cost of integration with the EU lies within the political nature of terrorist attacks²⁸, as well as within the political reason for the increase in terrorism threats in Poland. Since its accession to the EU, Poland ceased to be perceived as a completely separated state and began to be perceived as one of the largest Member States of

²⁴ For more information on the impact of European integration on illicit markets in Central Europe see: B. Bogusz, M. King, *Controlling drug trafficking in Central Europe: the impact of EU policies in the Czech Republic, Hungary and Lithuania*, [in:] A. Edwards, P. Gill, *Transnational Organised Crime. Perspectives on global security*, London and New York 2003, pp. 143-153.

²⁵ *EU Organized Crime Threat Assessment 2011*, p. 25.

²⁶ *EU Organized Crime Threat Assessment 2006-2011*.

²⁷ *National Security Strategy of the Republic Of Poland*, Warsaw 2007, p. 9.

²⁸ B. Hoffman, *Inside Terrorism*, New York 2006, p. 40.

the European Union. The terrorism threat level, however, increased by the accession to the EU, remains low, although the significance of the membership of the EU to terrorism threat in Poland should be taken under consideration while analyzing the impact of the integration with the EU on Poland's internal security.

Most of the costs mentioned in this part of this paper occurred and became significant issues before the accession in 2004, during the first months of the membership and in the period of implementing the Schengen *aquis* (2004-2007). After this period, the costs remained on virtually constant level, since no significant new challenges and threats emerged and the challenges and threats that had occurred in the previous period (2004-2007) have not been enhanced, only transformed (without significant impact on the "level" of internal security in Poland). The development of the costs of integration in regard to Poland's internal security over time is presented in Fig. 1.

To conclude, the costs of integration with the EU in regard to Poland's internal security can be divided in three main categories. First category are the costs related to organization and legal challenges, as well as strictly financial costs of adaptation to the regulations, requirements and legal act issued by the EU. The second category is the development of new challenges to the security emerging from full implementation of Schengen *aquis*. The third category is the significant increase of threats to the internal security, such as development of new opportunities for organized crime and increased threat of potential terrorist attack in Poland.

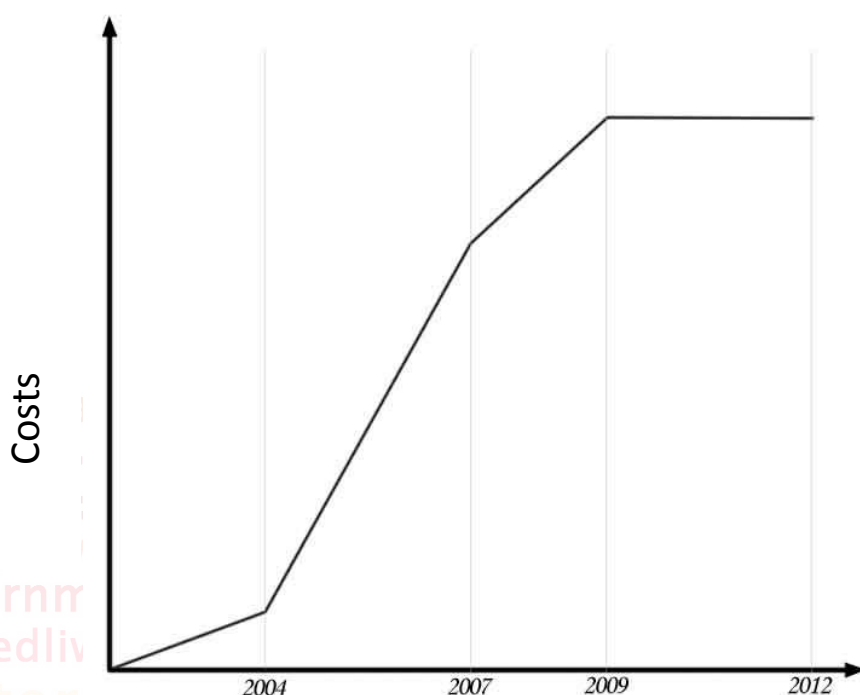


Figure 1: The symbolic representation of the change of the costs of European integration in regard to Poland's internal security. Source: self elaboration.

Benefits

Presenting and analyzing benefits to Poland's internal security, emerging from the membership in the EU seems a much easier task, than presenting the costs of this process. However, a presentation of such benefits must be followed by their meticulous analysis and interpretation based partly on the thesis and the assumptions of the rational choice institutionalism.

As in case of many other aspects and areas of integration with the EU, the financial aspect of the membership in the EU seems to be a primary benefit of Poland's accession to the EU in regard to its internal security. Many institutions, such as security services, law enforcement agencies and even regional and local emergency centres benefited financially from the Polish membership in the EU, either directly (from national budget) or through the complex system of European funds (primarily European Social Fund, European Cohesion Fund and European Regional Development Fund). It is worth mentioning that huge part of the expenses needed to adapt national internal security institutions (especially Police, Border Guard and

Customs Service) to the standards, requirements and regulations of the EU, were covered directly or indirectly from the EU budget.

Apart from the financial aspect of the support, national institutions devoted to internal security have also been receiving training support and know-how transfer, which are of uttermost importance to the proper implementation of the EU standards, good practices and regulations. Many European institutions (in this case mostly agencies such as Frontex or CEPOL) organize and conduct special courses and training curriculum for the Polish border guards, custom officers, police officers, during which the officers receive specialist training which allows them to increase their competence and provide better service for their country²⁹. The training and *know how* support are as crucial to the adaptation of the Polish internal security institution to the regulations, standards and requirements of the EU, as well as to the new challenges emerging from Poland's membership in the EU as is the financial support from the EU. Therefore, they must be considered as an important benefit of the integration.

Various national institutions devoted to internal security have also gained another form of support from the specialized institutions (i.e. agencies) of the EU. Technical and logistic support is offered to the Polish Border Guard in (hypothetical) situation of an urgent need for both human and material resources in order to maintain a proper management of the external border of the EU. Rapid Border Intervention Teams³⁰ are just an example of how the EU facilitates the cooperation between the Member States (including Poland) and provides them with effective support if there is a need, in regard to internal security.

One of the most important aspects of the cooperation between the Member States and the EU institutions is the enhanced exchange of information crucial to maintaining internal security in the Member States. The transfer of information is

²⁹ *European Police College Five Year Report* adopted by the Governing Board on 10 March 2011 p. 41, 87.

³⁰ *Regulation No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers*, OJ L 199, 31.7.2007, pp. 30-39.

enabled due to the activities of the bodies, such as Europol and Frontex and is further enhanced by the complex network of IT systems (SIS, Europol Information System, EuroDac etc.), and liaison officers. The EU facilitated exchange of analytical, intelligence and investigative information is the core of EU police and judicial cooperation in criminal matters and provides the Polish internal security institutions with data and information necessary to adapt to new challenges to Poland's internal security, emerging from Poland's membership in the EU. In case of Poland, the ability to exchange (within the EU facilitated network) two major types of information seems to be the most significant benefit of Poland's membership in the EU in regard to internal security. The first is the exchange of criminal intelligence and operational information between the Polish law enforcement and security agencies and their counterpart in other Member States, as well as with the Europol itself. The second type is the exchange of analytical data regarding the trends and development in illegal trafficking of drugs, illicit goods, small arms and illegal immigrants through the external border of the EU (especially through its land part). The EU facilitated exchange of intelligence, analytical materials and other crucial information is useful in neutralizing challenges and threats to the internal security, emerging from the full implementation of Schengen *aquis* and the development of transnational organized crime.

The next key benefit emerging from the Polish membership in the EU is the extension of competences of the key Polish internal security institutions. This extension may be interpreted twofold. First interpretation puts stress on the geographical aspect of the competence of certain national institution devoted to the internal security of Poland. Although no Polish internal security institution may have equal competences and prerogatives in Poland and abroad, the EU legal *aquis* (including Schengen *aquis*) allows these institutions to operate indirectly (through liaisons and other member states' internal security institution) on the territory of the whole European Union. The best example of such a legal instrument is the European Arrest Warrant, which allows for quicker and more effective extradition of people

wanted by the law enforcement institutions, as well as justice and penitentiary systems. The other instruments that allow for the Polish internal security institutions to extend their competence geographically are trans-border surveillance, trans-border pursuit (both parts of Schengen *aquis* implemented to EU *aquis*) and Joint Investigation Teams³¹. Thanks to such instruments, the challenges to the internal security of Poland, emerging from the membership in the EU can be partly overcome and the Polish internal security institutions are better suited to perform their duties even if the subject of their activities leaves the Polish territory.

The other aspect of extending the competences of the Polish internal is strictly legal. Various internal security agencies have gained new prerogatives and competences in order to perform their duties under new conditions emerging from the Polish accession to the EU. For example, the Polish Border Guard acquired competence to control the legality of residence and employment of non-EU citizens residing on the whole territory (not only in the border zone) and the Polish Internal Security Agency became the Polish national security authority, charged with a task of controlling the circulation of the EU classified documents.

Last but most definitely not least, the Treaty of Lisbon introduces the so called “solidarity clause”, which states that *the Union and its Member States shall act jointly and in spirit of solidarity if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster*³². This article is a legal guarantee of assistance in case of serious threat to internal security, be it a terrorist attack or a serious threat to common security (natural and man-made disaster), which must be interpreted as hypothetical, yet significant benefit emerging from the Polish membership in the EU. Its significance lies not only in the importance of the assurance of assistance from other Member States, but also in the fact that in regard to natural and man-made disasters, this provision of the Lisbon Treaty is the only key

³¹ Article 40-44 of *The Convention implementing the Schengen Agreement*; Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams, OJ L 162, 20.6.2002, pp. 1-3.

³² Article 222. TFEU.

benefit of Poland's membership in the EU, which is not a direct or indirect response to a cost of this membership(threat or a challenge to the internal security).

The benefits analyzed in this part of this paper, first occurred, similarly to the costs that have been analyzed in the previous part, before the Polish accession to the EU. The benefits that occurred before the accession or shortly after it, have remained at constant level throughout the whole period of the Polish membership in the EU. It is also worth mentioning, that some new benefits emerged from Lisbon Treaty coming to force in December 2009. The development of the costs of integration in regard to Poland's internal security over time is presented in Fig 2.

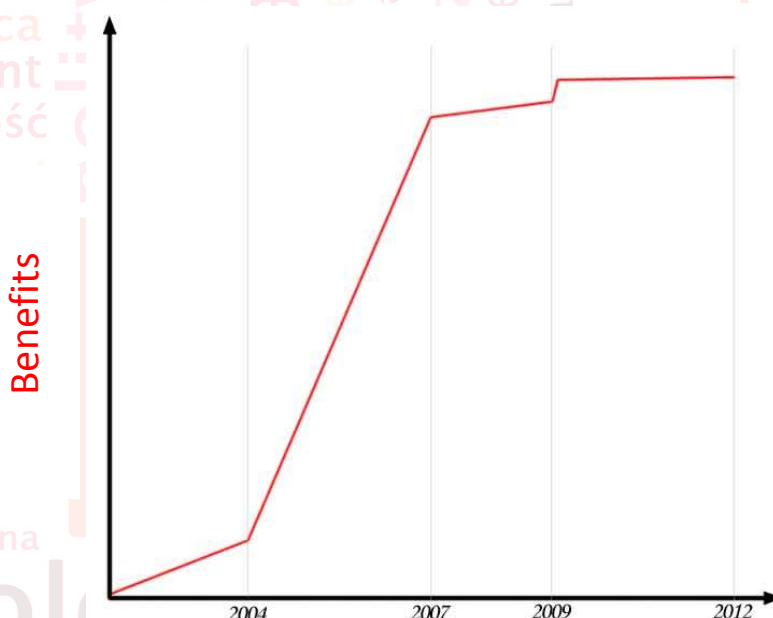


Figure 2.: The symbolic representation of the change of the benefits of European integration in regard to Poland's internal security. Source: self elaboration.

To conclude, benefits to the internal security of Poland, which emerge from the Polish accession to the EU can generally be described as an institutionalized response to the costs generated by the Polish membership in the EU³³. The benefits however, were introduced simultaneously to the emerging costs, which allowed Poland's internal security to maintain on a relatively constant level throughout the

³³ In the same way as international police cooperation is perceived as a response to transnational terrorism and organized crime. See: F. Lemieux, *The nature and structure of international police cooperation: an introduction*, [in:] F. Lemieux, *International Police Cooperation. Emerging issues, theory and practice*, Collumpton 2010, p. 2.

whole, still incomplete in certain ways, process of European integration. The only key benefit, which has not taken shape of a direct or indirect response to threats emerging from the process of Poland's integration with the EU is the assurance of help and assistance from both Member States and the EU itself in case of a terrorist attack or natural or man-made disaster, which generates an "value added" to Poland's internal security generated by the membership in the EU.

Perspectives

In order to present the perspectives for the balance of costs and benefits to the internal security of Poland emerging from the membership in the EU, certain assumptions, basing on the rational choice intuitionism must be pointed out. It is also worth mentioning that the rational choice rationalism is a theoretical approach widely considered to have significant predictive capabilities, suitable for drawing possible scenarios for the future of regional integration³⁴.

First assumption: The present balance of costs and benefits is satisfying to all key political actors i.e. the Polish government and the EU general and specialized institutions. If the present balance of costs and benefits had been unsatisfying for any these actors, the matter of institutional change would have already arisen on the European agenda, especially during Polish Presidency in the EU in 2011³⁵.

Second assumption: Due to the subsidiary principle and the fact, that the main focus of the EU agenda is fixed on economical and financial matters, rather than on internal security of the Member States, the situation, in which benefits to the internal security of the Member States are increased, without an apparent and significant increase of costs of integration in regard to the internal security of the Member States seems highly unlikely.

³⁴ P.A.Hall, R.C.R.Taylor, *Political Science and ...*, p. 951.

³⁵ Polish government has proposed few improvements and changes to the EU institutional system asylum granting, migration control and border management, but these proposition had no sense of urgency, neither were they of fundamental meaning to the whole institutional framework Justice and Home Affairs of the EU. See: B. Skłodowski, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej wobec problemów przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, [in:] R. Bartłomiejski, D. Kowalewska, R. Podgórska (eds.), *Prezydencja, jako wyzwanie dla Polski oraz szansa promocji jej interesów Unii Europejskiej*, Szczecin 2011, pp. 231-246.

Third assumption: If the costs of the integration with the EU in regard to the Member States security somehow increase, the Member States and the EU institutions may be inclined to increase the corresponding benefits in response, but only by as much as is needed to neutralize the increasing costs.

Fourth assumption: A decrease in costs of integration with the EU to a Member States' internal security is highly unlikely because the costs emerge from the accomplishments of the whole process of European integration, which is virtually irreversible. Since the benefits are correlated to the costs, a decrease in costs must also be viewed as highly unlikely.

After presenting the assumptions on which the analysis of possible scenarios (perspectives) for the change of benefits/costs balance is based, it is necessary to set out the variables on which the whole analysis is to be constructed. Since the decrease in benefits, as well as decrease in costs is highly unlikely, there are only two variables left to be taken under consideration. The independent variable is the increase of the costs of the integration in regard to the Polish internal security, since it depends on the factors from outside the institutional system of the EU. The second variable (dependent) is the increase of benefits, which depends on the response of the EU institutional system (including national governments) to the emerging new threats and challenges to the internal security of Poland (or their lack). The diagram showing both variables and all possible outcomes is presented in Figure 3.

Short analysis of the theoretical assumptions and the possible outcomes emerging from different variants of the abovementioned variables leads to four conclusions (scenarios), which are crucial to understanding the perspectives for the balance of costs and benefits to the internal security of Poland emerging from the Polish membership in the EU.

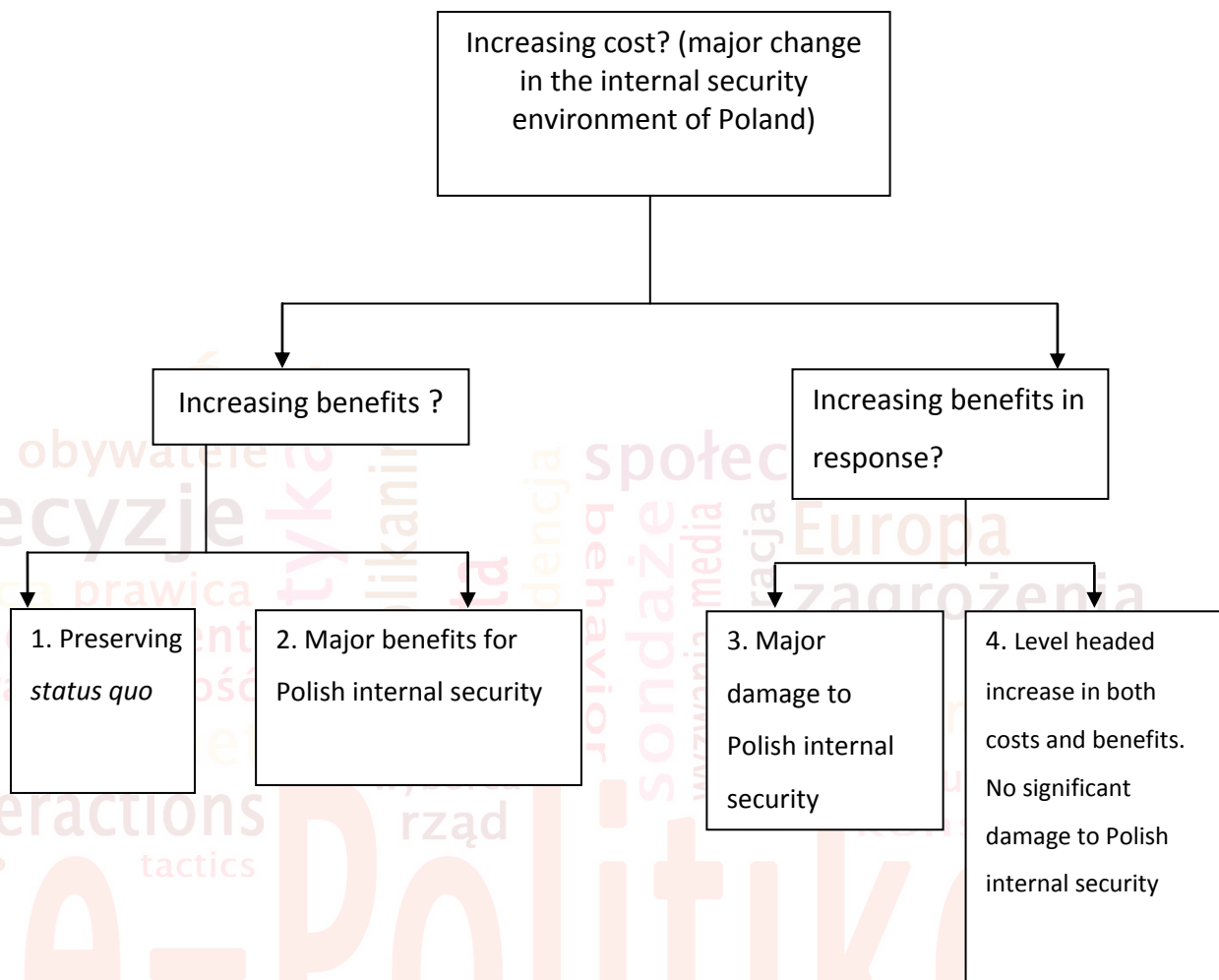


Figure 3.: Possible scenarios for the future balance of benefits and costs of the Polish membership in the EU in regard to Poland's internal security. Source: self elaboration

Scenario 1: If neither costs nor benefits of Poland's membership in the EU will increase, *status quo* will be preserved and there will be no change in the relation (balance) of costs and benefits of this process in regard to Poland's internal security. This scenario is likely to take place if no major changes in the security environment take place, i.e. if no sudden, unpredicted and unanticipated change (concerning Poland) of contraband trafficking, illegal migration or transnational organized crime pattern etc. takes place.

Scenario 2: An increase in benefits to the Polish internal security emerging from Poland's membership in the EU, without increasing the costs of this process is highly unlikely, if not impossible. This scenario will be inconsistent with the thesis of

the rational choice institutionalism and with subsidiary principle, which is one of the most prominent pillars of the European integration.

Scenario 3: Increasing costs of the Polish membership in the EU unaccompanied by the increase of benefits emerging from it is possible but not likely. The EU may not find such a hypothetical enhancement of threats and challenges to the internal security of Poland emerging from the membership in the EU a sufficient reason for increasing the institutionalized support for Poland in regard to the Polish internal security, although it is not likely to take place. Because of the freedom of movement among most of the Member States, a serious threat or a challenge to security may easily spread to other Member States, therefore both national governments and the EU institutions will be inclined to support Poland, should the costs of integration suddenly outweigh the benefits of this process in regard to Poland's internal security.

Scenario 4: If both costs and benefits to the internal security increase (equally), the balance will be preserved and there will be no significant damage to the Polish internal security, only a significant change in the process of its maintaining.

The most likely scenarios are the first one and the fourth one (depending on whether there will be an increase of costs of European integration in regard to Poland's internal security). The third scenario seems unlikely, but is possible (consistent with the theoretical approach), while the second scenario is virtually impossible to take place (it is inconsistent with the rational choice analysis and the subsidiary principle).

Conclusions

The assessment of the impact of the membership in the EU on Poland's internal security proves that the accession to the EU had a significant impact on the process of maintaining internal security in Poland. There was, however, no significant "increase" in the internal security of Poland caused by the accession to the EU. Over the last eight years both benefits and costs of the integration in the EU in regard to

Poland's internal security emerged and their level increased but, from the rational choice institutionalism point of view, the benefits were equally or only slightly more significant than the costs (Fig. 4.).

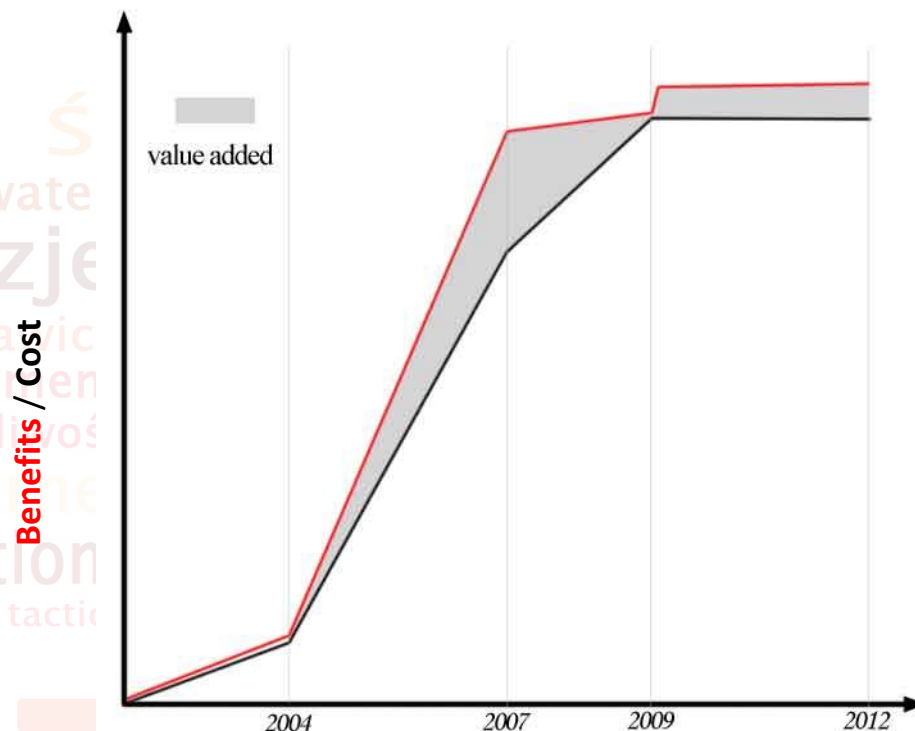


Figure 4.: The symbolic representation of the change of the benefits and costs of European integration in regard to Poland's internal security. Source: self elaboration

Figure 4. Shows that two periods of time can be characterised by the dominance of the benefits over the costs, which constitutes the value added of the membership in the EU in regard to Poland's internal security. Between 2004 and 2007, Poland has received much support, both in financial and organisational terms, in anticipation of the full implementation of the Schengen *aquis*, without the emergence costs of such implementation. This period of time can therefore be characterised as one with a significant increase in the Polish internal security. After the implementation of the Lisbon Treaty, the benefit of the "solidarity clause" emerged without the emergence of corresponding cost, therefore, since 2009, one can presume that the internal security of Poland has also been increased, even though this benefit is rather

hypothetical and has not been fully exploited by Poland (there has been no need for the implementation of the “solidarity” clause thus far).

The analysis of the costs and benefits of the membership in the EU in regard to Poland’s internal security also shows that the majority of the benefits emerging from the integration with the EU is a direct or indirect response to the costs caused by this process. For example, the technical, financial, legal and logistic support offered by EU institutions to the Polish Border Guard was needed as a proverbial counterweight to some new responsibilities of the Border Guard and new challenges created by the implementation of Schengen *aquis*. The key feature of the impact of the EU integration on the internal security of Poland is the fact that both the costs and the benefits emerged more or less simultaneously shows that such “pre-emptive” emergence of the benefits is perhaps the most important advantage of the integration with the EU in regard to Poland’s internal security, because it allowed for swift integration without a situation, in which the internal security of Poland is radically endangered.

It is also worth mentioning, that there is a significant difference between source of the costs and the benefits analyzed in this paper. Whereas the costs of the integration with the EU in regard to the internal security of Poland arise from the whole complex process of European development of the EU with many aspects and areas of integration, the benefits of this processes result from particular activities of the Member States and the EU institutions, such as police and judicial cooperation, external border management or anti-terrorism policy of the EU. It shows that all the benefits presented in this paper result from intentional activities of the EU, which aim at reducing the deficit in the internal security of the Member States (including Poland).

Basing on the thesis of the rational choice institutionalism and taking into consideration only the matters directly related to the internal security, it is hard to state that the membership had a significantly positive impact on the internal security of Poland. The accession to the EU has transformed the process of maintaining the

internal security of Poland, but the benefits of the integration with the EU in regard to Poland's internal security were almost equal in the intensity to the costs of this process, therefore the small value added to the internal security of Poland cannot be perceived as significant.

In this paper, the Author presented both the costs and the benefits in regard to Poland's internal security emerging from the process of the European Integration, compared their character and, basing on the rational choice institutionalism, presented some perspective for future shift of their balance. The presented problem should be subjected to further research, which would allow to measure precisely, how the process of European integration has affected internal security of Poland. The biggest challenge of the further and more extended research on the presented subject is finding proper qualitative and quantitative methods and indicators, helpful in assessing the impact of integration with the EU on internal security more precisely. In further research of the problem presented in this paper it is also worth focusing on other theoretical approaches towards European integration, such as multi-level governance, social institutionalism, intergovernmentalism in order to present the presented subject through different perspectives and compare the results of analysis based on various assumptions.

Bartosz Skłodowski – PhD student, Institute of Political Science, Faculty of Journalism and Political Science, University of Warsaw

Abstract

The following paper focuses on the impact of the membership in the EU on Poland's internal security. The analysis is based on the rational choice institutionalism and takes into account both costs and benefits of the process of integration with the EU in regard to Poland's internal security. In the first parts, the theoretical perspective is presented, as well as definitions of key terms used in this paper. Further, the costs

and the benefits of integration with the EU in regard to Poland's internal security are presented, as well as some perspectives for a future change in their balance.

CZŁONKOSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ A BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRNE POLSKI KORZYŚCI – KOSZTY – PERSPEKTYWY

Abstrakt

Niniejsza praca skupia się na przeanalizowaniu wpływu członkostwa Polski w UE na jej bezpieczeństwo wewnętrzne. Analiza ta opiera się na instytucjonalizmie racjonalnego wyboru i uwzględnia zarówno korzyści, jak i koszty integracji z UE w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego Polski. W pierwszej i drugiej przybliżono obrane podejście teoretyczne oraz kluczowe dla dalszej analizy pojęcia. W późniejszych częściach przedstawione zostały koszty oraz zyski dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski płynące z integracji z UE, a także perspektywy zmiany ich bilansu w przyszłości.

RYNEK PRACY I EDUKACJI W KRAJACH AFRYKI PÓŁNOCNEJ

Słowa kluczowe:

Afryka Północna, kształcenie zawodowe, rynek pracy i edukacji

Ogólna charakterystyka systemu edukacji w krajach Afryki Północnej

Historyczne i kulturowe doświadczenia Afryki Północnej¹ sprawiły, że, rozważając kwestie dotyczące rozwoju poszczególnych krajów, można znaleźć podobne problemy i wyzwania. Islam jako główna religia oraz język arabski są kluczowymi czynnikami wpływającymi na wspólną tożsamość krajów regionu. W XIX i w pierwszej połowie XX wieku kraje te znajdowały się pod wpływami Europy, głównie Francji. Praktyki poszczególnych krajów Afryki Północnej w dziedzinie edukacji są różne, jednak można wskazać kilka ważnych, wspólnych cech, stanowiących punkt wyjścia dla ich porównania oraz zrozumienia istotnych problemów, które muszą być rozwiązane w trakcie budowy stabilnego systemu edukacji i kształcenia².

¹ Region Afryki Północnej w niniejszym artykule odnosi się do arabskich krajów kontynentu leżących nad Morzem Śródziemnym tj. Egiptu, Libii, Tunezji, Maroka, Algierii. Bezpośrednio zostały przytoczone te państwa, które w zakresie edukacji podejmują wysiłki w celu modernizacji kształcenia zawodowego oraz budowy platformy porozumienia i współpracy z przedsiębiorstwami (Algieria, Egipt, Maroko, Tunezja). Kraje te od lat 60. przyjęły właściwy sobie system rządów, kierunek rozwoju gospodarczego oraz określiły miejsce w przestrzeni międzynarodowej. Egipt, Tunezja do 2011 roku były republikami prezydenckimi, z jednej strony najbardziej otwartymi na współpracę zagraniczną i reformy gospodarcze, z drugiej ograniczającymi reformy społeczne i prawa człowieka. W Algierii po długoletniej wojnie domowej, rządzi reżim wojskowy, dotychczas kraj na arenie międzynarodowej, podobnie jak sąsiednia Libia, ze względu na posiadane złoża ropy naftowej i gazu ziemnego, był niezależny. Maroko jedyna monarchia, rządzone jest przez młodego dobrze wykształconego władcę, próbującego połączyć tradycję i nowoczesność niemal we wszystkich sferach funkcjonowania państwa. Jednak pomimo różnic między krajami regionu, wszystkie dotyczą problem bezrobocia, szczególnie wśród młodych wykształconych obywateli.

² A. Akkari, *Education in the Middle East and North Africa: The Current Situation and Future Challenges*, "International Education Journal" vol 5, no 2, 2004, s. 145-146.

Od lat 60. XX wieku kraje Afryki Północnej rozpoczęły odbudowę systemów edukacji³. Dzięki temu obecnie większość z nich zbliża się obecnie do uniwersalnego modelu kształcenia promowanego w krajach Europy Zachodniej. Znaczne zaangażowanie w kształcenie w tym regionie znalazło odzwierciedlenie w poziomie wydatków rządowych na edukację, które wynoszą średnio 4% produktu krajowego brutto (PKB) i 15% całkowitych wydatków rządowych. Umiejętność czytania i pisanie, długość życia, śmiertelność niemowląt i wiele innych wskaźników społecznych poprawiło się znacznie w ciągu ostatnich 30 lat. Jednak ożywienie gospodarcze nie zmniejszyło głównych wyzwań, przed którymi stoją kraje regionu, w tym wysokiego bezrobocia na tle szybkiego wzrostu siły roboczej i poważnych rozbieżności w dobrobycie społeczno-gospodarczym⁴.

Podstawowym problemem w regionie jest to, że wzrost gospodarczy i reformy edukacyjne były nastawione głównie na cele ilościowe. Cele te realizowano z powodzeniem w sektorze gospodarczym, gdzie wyższe stopy procentowe odzwierciedlały postęp gospodarczy, podczas gdy w sektorze edukacji sytuacja pozostawała odmienna. Pomimo rosnącej liczby absolwentów zmiany w systemie edukacji nie poprawiały jej jakości i wydajności. Ponadto kwalifikacje i wiedza absolwentów nie były, i nadal nie są, dostosowane do potrzeb rynków pracy. Wciąż uczy się przede wszystkim umiejętności niezbędnych do zatrudnienia w sektorze publicznym. Dlatego potrzeba reform edukacyjnych, w szczególności z zakresu kształcenia zawodowego, jest obecnie jednym z podstawowych wyzwań w krajach Afryki Północnej. Zmiany te powinny koncentrować się przede wszystkim na

³ Rynek pracy oznacza, ogół form i procesów zatrudniania pracowników przez pracodawców, a także ogół instytucji, uwarunkowań oraz czynników negocjacji warunków zatrudnienia, pracy i płac; ekonomiczny, społeczny i polityczny obszar, na którym rozgrywają się wszelkie procesy z zakresu szeroko rozumianego zatrudnienia i bezrobocia, definicja za: Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/?msg=-404>, 10.12.2012. Rynek edukacji traktuje się w niniejszym artykule szeroko, jako programu ewolucji istoty ludzkiej w toku całego życia z myślą o integralnym rozwoju w zakresie umysłowym, fizycznym, afektywnym, moralnym, duchowym, proces obejmujący nie tylko przekazywanie wiedzy i umiejętności, szeroko pojętych wartości kultury, lecz także inspirowanie postawy twórczej, otwartej, samodzielności myślenia, zdolności do samokształcenia, definicja rekomendowana przez UNESCO, za: *Reforma systemu edukacji – wyzwania, szanse, zagrożenia*, M. Adamczyk, W. Dutkiewicz (red.), Wszechnica Świętokrzyska w Kielcach, Kielce 2000, s. 22, http://www.instytut.info/images/stories/ksiazki_polecane/17_ksztalcenie_ustawiczne/13-Dabrowska.pdf, 10.12.2012.

⁴ C. Acedo, *Case Studies in Secondary Education Reform*, American Institutes for Research, 2002, s. 5-6.

adekwatności i jakości kształcenia. Od lat 70. reformy oświaty opierały się na walce z wysokim poziomem analfabetyzmu, na edukacji podstawowej i niższym poziomie średnim poprzez m.in. wprowadzenie obowiązku szkolnego. Obecnie powinny mieć na celu poprawę jakości i równego dostępu do edukacji⁵.

W latach 90. nowe podejście poszczególnych rządów do ekonomicznej filozofii i procesy globalizacji przyniosły bardzo ważne zmiany w gospodarkach, polegające m.in. na rozwoju sektora prywatnego oraz na zwiększeniu jego udziału w zakresie zatrudnienia i poprawy standardów życia. Rola państwa zmienia się od kluczowego gracza do pośrednika, mającego za zadanie ułatwić rozwój konkurencyjnych rynków prywatnych. Dlatego też poprawa jakości kształcenia powinna szczególnie interesować prywatnych przedsiębiorców⁶.

Systemy edukacyjne w regionie nie opierają się na promowaniu poznawczych umiejętności i rozwiązywaniu problemów. Nauczyciele zachęcają do zapamiętywania odpowiedzi na ograniczoną liczbę pytań, aby ułatwić zdawanie jednego egzaminu po drugim. W rezultacie uczniowie są nagradzani za bierność w trakcie procesu nauczania. Absolwenci, wkraczając na rynek pracy, który ceni kreatywność i rozwiązywanie problemów, nie mają odpowiednich umiejętności. W wielu szkołach podstawowych uczniowie mają dostęp do jednego podręcznika z każdego przedmiotu w każdym roku. Oznacza to, że książka sama w sobie jest tylko źródłem informacji. Rozwój kompetencji poznawczych jest raczej powolny i zależy od jednostkowych, osobistych wysiłków mających na celu przyswajanie nowych informacji. Ponadto proces ten jest utrudniony z powodu braku aktualnych materiałów dydaktycznych oraz innowacyjnych metod nauczania, które mogłyby dostarczyć nowych ilustracji czy przykładów i uczynić dane zagadnienie jasnym i zrozumiałym⁷.

W świecie arabskim niska jakość systemu oświaty nie wynika z braku funduszy, lecz z nieodpowiedniego zarządzania dostępnymi zasobami. Jednym ze sposobów

⁵ Zobacz: *Education in the Middle East and North Africa: A strategy towards learning for development*, Washington, DC: The World Bank 1999, s. 25.

⁶ A. Akkari, *Education....*, dz. cyt., s. 150-156.

⁷ Zobacz: W. Eeghen, *Education and Economic Growth in Middle East and North Africa*, 2000, <http://www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf1/edecmen.htm>, 12.09.2012.

wyjaśnienia tego problemu może być fakt, iż w zarządzaniu sektorem edukacji nie dokonano znaczących zmian i reform od czasu okresu post-niepodległościowego. W latach 50. i 60. systemy edukacyjne zostały zaplanowane zgodnie z wymogami przemysłu państwowego, rolnictwa i usług. Rząd centralny badał wymagane umiejętności przyszłych pracowników przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu poszczególnych specjalności i kierunków kształcenia na poziomie średnim. Dostęp do szkolnictwa wyższego był również monitorowany przez rząd. Bardzo często programy w szkołach wprowadzano i wycofywano według rządowych planów i zgodnie z oczekiwaniami rynku. Scentralizowane planowanie pozwalało również określić niezbędne umiejętności techniczne i manualne, jednak mobilność i zmiany pomiędzy specjalizacjami nie były brane pod uwagę, co sprawiało, że system nie był elastyczny. Za nieistotne uznano również kształcenie wykwalifikowanych pracowników zawodów technicznych średniego szczebla. Ponadto konieczność założenia specjalistycznych uczelni wyższych wymagała nabycia konkretnej wiedzy i doświadczeń, dlatego szkoły takie lokalizowano głównie w miastach. W związku z tym studenci, którzy mieszkali w dużych aglomeracjach, mogli uczestniczyć w tym procesie, jednak uczniowie z terenów wiejskich nie mieli dostępu do tych samych możliwości. Większość uczniów, którzy chcieli kontynuować naukę na wyższym poziomie, skoncentrowano w nadmiernie zatłoczonych szkołach technicznych⁸.

Rozwój edukacji podstawowej, średniej i wyższej od lat 60. w krajach Afryki Północnej przebiegał równoległe do szybkiego wzrostu liczby ludności. Do początku lat 90. odsetek uczniów w podstawowej edukacji wzrósł od 61% do 98%⁹. Problemy i wyzwania, związane ze zwiększaniem dostępu do edukacji, były wspólne dla wszystkich krajów Afryki Północnej. System edukacyjny okazał się wadliwy ze względu na przeludnione klasy i brak odpowiedniej kadry pedagogicznej. Kolejną trudnością była, i nadal jest, próba integracji wielu systemów w ramach państwa, to jest: szkół europejskich, religijnych, publicznych i prywatnych oraz nauczania w języku arabskim

⁸ Tamże, s. 55-56.

⁹ *The Road Not Traveled: Education, Reform in the MENA Region*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2007, s. 96-98.

i w języku obcym, najczęściej francuskim lub angielskim. W rezultacie, podczas gdy niektóre islamskie szkoły zostały zamknięte, inne stały się częścią większych ośrodków. Szkoły, które podczas rządów kolonialnych nauczały w języku obcym, zaczęły kształcić w języku arabskim. W konsekwencji ograniczono możliwości uczniów do opanowania języka obcego. Wprowadzenie drugiego języka miało miejsce głównie na uniwersytetach, a nie na poziomie edukacji podstawowej.

Niezmiernie ważna jest również rola religii w systemie edukacji. Islam oparty na tradycyjnych wartościach, szacunku dla władzy, prawdzie zawartej w świętej księdze, sprzyja raczej odtwarzaniu informacji, niż poszukiwaniu nowych, opartych na doświadczeniu. Obawa przed posądzeniem o odejście od stałych i niezmiennych zasad islamu, niejednokrotnie uniemożliwia transfer i asymilację współczesnej wiedzy¹⁰.

Wzrost liczby ludności w krajach arabskich jest jednym z najwyższych na świecie, tak więc zapewnienie powszechnego dostępu do szkolnictwa podstawowego rodzi wiele wyzwań. Obecnie rządy w Afryce Północnej, z nielicznymi wyjątkami, są w stanie zapewnić podstawowe wykształcenie dla większości dzieci. Możliwość wykształcenia średniego, zawodowego lub wyższego wzrasta jedynie na obszarach miejskich. Bank Światowy wskazał, że w okresie od roku 1960 do połowy lat 80. Afryka Północna najlepiej ze wszystkich regionów zapewniła równość w dystrybucji dochodów¹¹. Następstwem tego były znaczące społeczne efekty: śmiertelność niemowląt spadła o ponad połowę, a długość życia wzrosła o ponad dziesięć lat. W Tunezji, na przykład, długość życia wzrosła z 51 lat w 1961 roku – do 72 lat w 1998 roku. Egipt, Maroko walczyły o zapewnienie powszechnej edukacji publicznej głównie z powodu eksplozji demograficznej i dużego odsetka ludności wiejskiej. Według spisu ludności z 1986 roku 41% mieszkańców Egiptu nie przekroczyło 15 roku życia, czyli sytuowało się w przedziale wiekowym obowiązkowego szkolnictwa podstawowego. W Maroku znaczna liczba ludzi żyje w rejonach górskich, gdzie dostęp do szkół jest

¹⁰ J. Zdanowski, *Świat arabski – dramat zacofania i poniżenia*, „CXO. Magazyn kadry zarządzającej”, nr 7/2003, s. 74-77.

¹¹ A. Akkari, *Education...*, dz. cyt., s. 146.

ograniczony. Pomimo rozpoczęcia, już w 1980 roku, programu zakładającego otwieranie co miesiąc kilku klas lekcyjnych oraz przeznaczania przez rząd większych środków finansowych na edukację, sytuacja nie poprawiła się znacząco¹².

Profil demograficzny i zmiany demograficzne w regionie będą generowały istotne wyzwania dla edukacji w najbliższych dziesięcioleciach, związane głównie z dwoma konkretnymi czynnikami. Pierwszy dotyczy wzrostu populacji w wieku od 15 do 24 lat, a tym samym konieczności stworzenia nowych miejsc w szkołach. Drugi związany jest z wysokim odsetkiem liczby uczniów porzucających szkołę. Kraje, które zdecydują się na podniesienie współczynnika skolaryzacji na różnych poziomach edukacji, czeka gwałtowny wzrost kosztów. Duża liczba młodzieży będzie oczekiwać wzrostu szans edukacyjnych zarówno w kategoriach ilościowych, jak i jakościowych. Szacuje się, że w ciągu najbliższych 30 lat wykształcenie średnie w regionie wzrośnie o jedną trzecią, a wyższe ponad dwukrotnie¹³. Popyt ten zwiększy się, jeśli kraje przyjmą koncepcję kształcenia ustawicznego, zachęcając wszystkie osoby dorosłe do dalszego rozwoju i poszukiwania możliwości zdobywania umiejętności i wiedzy. Należy więc postawić pytania: jak kraje regionu za to zapłacą, w jakim stopniu będą wykorzystywane środki publiczne, a w jakim prywatne oraz na jaką pomoc od instytucji międzynarodowych można liczyć i w jakim stopniu czynnik ilościowy może wpłynąć na pogorszenie jakości kształcenia¹⁴.

Pomimo znacznego zwiększenia dostępu do edukacji w krajach arabskich w ciągu ostatnich dziesięcioleci, relacja pomiędzy kształceniem i zatrudnieniem jest nadal mało widoczna. Bezrobocie stale wzrasta i dotyczy w dużej mierze młodych, nowych uczestników rynku pracy, najbardziej jednak dotyka kobiety. Modernizacja systemu edukacji nie przyczyniła się do wzrostu przeciętnych zarobków i rozwoju perspektyw na rynku pracy. Szkolnictwo na poziomie średnim nie pozwala na pozyskanie umiejętności poszukiwanych na rynku pracy, stąd wysoki wskaźnik bezrobocia wśród jego absolwentów. Ponadto trudne warunki nauki, w powiązaniu

¹² S. E. Zaimeche, *Algeria, Morocco and Tunisia: Recent social change and future prospects*, "Middle Eastern Studies", no. 33, 1994, s. 944-955.

¹³ *The Road Not Traveled...*, dz. cyt., s. 98-100.

¹⁴ Tamże, s. 100-105.

z sytuacją społeczno-gospodarczą uczniów, nie pozwalają im na prowadzenie dalszej edukacji i zdobywanie nowych kompetencji¹⁵.

Kształcenie zawodowe w systemie edukacji w krajach Afryki Północnej

Skuteczny system edukacji i szkoleń jest podstawą postępu, gdyż tworzy zasoby ludzkie, niezbędne do funkcjonowania gospodarki. Społeczeństwo oparte na wiedzy i gospodarka oparta na wiedzy nie rozwiną się, jeśli większość społeczeństwa nie ma dostępu do informacji, które są rozpowszechniane na całym świecie. Poszczególne rządy w Afryce Północnej, w odniesieniu do systemów kształcenia, wciąż koncentrują się na wypełnianiu dwóch głównych funkcji: edukacji i rozwoju społecznym, ale zaniedbują trzecią, jaką jest wspieranie pozyskiwania przez obywateli kompetencji niezbędnych na rynku pracy. Dla porównania, w krajach uprzemysłowionych trudności wynikają z szybkich zmian popytu na rynkach pracy, podczas gdy systemy edukacyjne, ze względu na charakter ich podstawowych celów, mają tendencję do ewoluowania stosunkowo powoli.

Rozwój kształcenia zawodowego może być postrzegany jako istotny czynnik wpływający na wzrost gospodarczy i spójność społeczną, a także odgrywa kluczową rolę w wspieraniu mobilności siły roboczej i jej zdolności adaptacyjnych¹⁶.

Możliwości zatrudnienia młodych ludzi, mężczyzn i kobiet, są jednym z najważniejszych wyzwań w krajach o wysokich demograficznych naciskach. Niski poziom wynagrodzeń oferowanych na rynku pracy, w szczególności dla podstawowych zawodów, w połączeniu z wyższym poziomem bezpieczeństwa w sektorze publicznym, prowadzi do tego, że obywatele preferują edukację na poziomie uniwersyteckim, zamiast kształcenia i szkolenia zawodowego, licząc na pracę w administracji państwowej. To samo dotyczy firm, które często lekceważą szkolnictwo zawodowe, co powoduje, że jest ono na niskim poziomie.

¹⁵ Tamże, s. 105-107.

¹⁶ J. E. Aubert, J. L. Reiffers, *Knowledge Economies in the Middle East and North Africa Toward New Development Strategies*, The World Bank, Washington, D.C., 2003, s. 33-34.

W krajach Afryki Północnej preferencje dla akademickich ścieżek kształcenia są wynikiem przekonania, że kształcenie zawodowe jest synonimem gorszej formy edukacji, a nie alternatywną ścieżką prowadzącą do pracy produkcyjnej. Jeżeli byłoby ono dobrej jakości i istotne dla potrzeb rynku pracy, wówczas można by spodziewać się niższego odsetka osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym¹⁷. Dostępne dane, publikowane m.in. przez European Training Foundation, pokazują również, że pracownicy z wykształceniem średnim to bardzo często bezrobotni. Natomiast pracownicy bez wykształcenia nie mogą sobie pozwolić na pozostanie bez pracy i, nie mając wyboru, przyjmują nisko płatną pracę w gospodarce nieformalnej. Z drugiej strony wysoki wskaźnik bezrobocia może odzwierciedlać preferencje wykształconych, młodych ludzi, którzy czekają na podjęcie pracy odpowiadającej ich aspiracjom. W rzeczywistości większość bezrobotnych ma wykształcenie średnie. Problemem jest również ograniczony dostęp do poradnictwa zawodowego i usług doradczych¹⁸. Ponadto gospodarki krajów regionu nie są jeszcze wystarczająco zróżnicowane i rozwinięte, aby zaoferować pracę wszystkim absolwentom. Ogólnie rzecz biorąc, bezrobocie młodych ludzi gwałtownie wzrosło (ponad 30% w Maroku w ciągu ostatnich 20 lat, również w Algierii, Tunezji i Egipcie). Wielu pracodawców, głównie w sektorze nieformalnym, woli zatrudniać pracowników niewykwalifikowanych oraz krewnych, którzy akceptują twarde warunki pracy i niskie zarobki. To samo zjawisko, w mniej zaostrej formie, jest widoczne w państwowym sektorze przemysłowym, gdzie, w związku z rozwojem technologicznym, potrzeba wykwalifikowanych pracowników jest oczywista¹⁹.

Sytuacja jest trudna, ze względu na dużą liczbę uczniów, już na poziomie szkoły średniej. W Tunezji, która ma najbardziej zróżnicowaną gospodarkę, obecnie obserwuje się popyt na kształcenie zawodowe. Każdego roku tunezyjski rynek pracy wymaga 60 000 pracowników o średnich kwalifikacjach, podczas gdy jest tylko 30 000

¹⁷ Zobacz więcej: J. Page, *Structural Reforms in the Middle East and North Africa*, in: P. Cornelius and K. Schwab, (eds.), *Arab World Competitiveness Report 2002–2003*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2004.

¹⁸ *Skills for Employability of Workers and Productivity of Enterprises in Arab States*, International Labour Organization, Arab Forum on Development and Employment Doha, Qatar 15–16 November 2008, s. 10.

¹⁹ R. G. Sultana, A. G. Watts, *Comparative Analyses – Career Guidance in the Mediterranean Region*, European Training Foundation, Turin, 2007, s. 10–21.

uczniów szkół zawodowych. Dzieje się tak, ponieważ, po pierwsze, pracownicy wolą pracę w administracji publicznej, a po drugie, wpływ na taką sytuację ma niska jakość kształcenia zawodowego i słaba promocja tego segmentu edukacji. Po trzecie, system kształcenia zawodowego jest bardzo scentralizowany, sztywny i źle dostosowany do obecnych warunków rynkowych²⁰.

W ostatnich latach dostrzeżono zapotrzebowanie na szkolenia zawodowe w regionie. Reforma systemu edukacji w tej dziedzinie rozpoczęła się w Tunezji w 1991 roku, wraz z ustanowieniem obowiązkowego szkolnictwa podstawowego. W 1993 roku uchwalono ustawę o kursach zawodowych, która określiła, iż edukacja i szkolenia powinny być dostosowane do gospodarczego popytu i struktury²¹. Reforma szkolenia zawodowego w Tunezji przyjęta została w 1995 roku na okres 10 lat przez Ministerstwo Zatrudnienia i Szkolenia Zawodowego przy wsparciu m.in. Banku Światowego i Unii Europejskiej²². Wówczas rozpoczęto realizację programu MANFORME, którego celem stało się podniesienie jakości kształcenia zawodowego i zwiększenie udziału sektora prywatnego w tym procesie oraz opracowanie nowego modelu zdecentralizowanego zarządzania. Program pilotażowy, w czterech sektorowych ośrodkach szkoleniowych, został uruchomiony w 1997 roku, ale tak naprawdę jego realizacja rozpoczęła się dopiero w 2001 roku. Korzyści, jakie udało się osiągnąć, dotyczą rozwoju współpracy między przedsiębiorstwami i instytucjami szkoleniowymi, zwłaszcza w opracowywaniu programów nauczania. Jednak doświadczenie pokazuje, że zaangażowanie sektora prywatnego nie jest adekwatne do wkładu instytucji publicznych, a przedsiębiorcy nie są do końca przygotowani do sprostania nowym obowiązkom²³.

W Algierii wysiłki polityczne podejmowane są głównie w celu zapewnienia lepszego dostępu do systemu edukacji i dostosowania go do potrzeb gospodarki

²⁰ *Quality and quality assurance in technical and vocational education and training*, MEDA-ETE Regional Project, European Training Foundation, 2008, s. 30.

²¹ J. E. Aubert, J. L. Reiffers, *Knowledge...*, dz. cyt., s. 36-37.

²² Tamże, s. 37-38, Zobacz: A. Djeflat, *National Systems of Innovation in the MENA Region*, Washington, D.C. World Bank, 2002, s. 20-52.

²³ Tamże, s. 33.

narodowej, tak aby zwiększać zatrudnienie i podnosić jakość szkolenia dla nauczycieli i trenerów. W celu zreformowania systemu kształcenia rozpoczęto wdrażanie programu praktyk zawodowych już w 1981 roku (ustawa 81-07, 1981), który był opracowywany i jest stale dostosowywany do nowych wymagań (ustawa 90-34, 1990 i ustawa 2001-01, 2000)²⁴.

W Maroku istnieją trzy główne cele polityki rozwoju kształcenia zawodowego (TVET²⁵): zaspokojenie potrzeb kompetencyjnych w przedsiębiorstwach, wspieranie zatrudnienia młodzieży oraz zwiększenie szans zatrudnienia pracowników. W zakresie kształcenia ustawicznego pracowników, w 1996 roku, zostały uruchomione dwa mechanizmy. Pierwszy z nich opierał się na fachowej pomocy i grupach doradczych – wspierał przedsiębiorstwa w identyfikacji ich potrzeb, a drugi, oparty na specjalnych umowach szkoleniowych – finansowo pomagał przedsiębiorstwom w tworzeniu i realizacji planów stałych szkoleń dla pracowników. W sumie do 2005 roku z tego mechanizmu skorzystały 1244 przedsiębiorstwa²⁶. Ponadto Ministerstwo Edukacji Zatrudnienia i Kształcenia rozpoczęło reformę systemu zarządzania. Według raportu przedstawionego przez władze marokańskie, strategia ta będzie realizowana przez jedną wiodącą organizację w każdym sektorze i będzie obejmować wdrażanie zmian instytucjonalnych oraz włączanie partnerów gospodarczych i społecznych w realizację szkoleń²⁷.

Kolejne kwestie wymagające uwagi związane są z zarządzaniem systemem, wprowadzeniem krajowych ram kwalifikacji na wzór europejski oraz kształceniem ustawicznym. Zdecentralizowany system zarządzania pozwala na pewien stopień autonomii instytucji działających w obszarze TVET i sprzyja współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami i innymi zainteresowanymi stronami. Jednym z najczęstszych rozwiązań, zmierzających do przezwyciężenia rozdrobnienia w zarządzaniu TVET, jest powołanie najwyższej rady – z uprawnieniami do określenia strategicznych celów i do

²⁴ *Quality and quality...*, dz. cyt., s. 32.

²⁵ Technical Vocational Education and Training.

²⁶ *Rapport d'inventaire national sur la qualité et l'assurance qualité dans l'enseignement technique et la formation professionnelle*, ETF October 2007, Moroccan Ministry of Employment and Vocational Training, 2007.

²⁷ *Quality and quality...*, dz. cyt., s. 36.

koordynacji różnych podmiotów na etapie realizacji odpowiednich zadań. W Egipcie powstała Rada Najwyższa ds. Rozwoju Zasobów Ludzkich, w Algierii Narodowy Komitet Doradczy ds. Zawodowych Szkoleń. Budowa sprawnego systemu zarządzania powinna obejmować promocję partycypacyjnych uzgodnień na różnych poziomach (regionalnym, lokalnym i sektorowym) w celu zaangażowania partnerów społecznych i innych zainteresowanych udziałem w procesach decyzyjnych.

Kamieniem milowym w osiągnięciu większej spójności w polityce TVET i w przezwycięzeniu rozdrobnienia jest ustanowienie krajowych ram kwalifikacji. Ramy te zapewniają zdefiniowanie powszechnie przyjętych profili zawodowych (raz przyjęte w całym kraju mogą być używane jako odniesienia do ustalania standardów i kryteriów jakości). W Egipcie National Standards Project Skill rozpoczęto w trzech sektorach gospodarki, w celu zdefiniowania krajowych umiejętności, norm i ich certyfikacji m.in. w: budownictwie, turystyce i wybranych obszarach produkcji. Obecnie Egipska Najwyższa Rada Rozwoju Zasobów Ludzkich tworzy organ regulacyjny, który będzie odpowiedzialny za zatwierdzanie kwalifikacji i organizatorów szkoleń oraz za nadawanie im akredytacji. W ramach tego projektu krajowe grupy robocze, składające się z zainteresowanych stron, powstały w trzech krajach w regionie: Egipcie, Maroku i Tunezji. Ich zadaniem jest zapewnienie przejrzystości w relacjach między różnymi rodzajami kwalifikacji poprzez konkretne ich określenie oraz zagwarantowanie zgodności między umiejętnościami i potrzebami rynku pracy²⁸.

Społeczeństwo oparte na wiedzy może się rozwijać jedynie wówczas, gdy każda jednostka jest gotowa zdobywać nową wiedzę i aktualizować wiedzę nabytą wcześniej. Doświadczenia krajów uprzemysłowionych, gdzie uczenie się przez całe życie traktowane jest niemal jak obowiązek, pokazują, że zależy ono od indywidualnej woli do dalszego uczenia. Wymaga to podnoszenia świadomości, tworzenia zawodowych i społecznych motywacji, zróżnicowanej i dostępnej sieci szkoleń oraz powiązań pomiędzy szkołami i przedsiębiorstwami. W krajach Afryki Północnej

²⁸ *Reforming Technical Vocational Education and Training in the Middle East and North Africa, Experiences and Challenges*, European Training Foundation, The World Bank 2005, s. 31.

brakuje spójnej strategii kształcenia ustawicznego, traktującego je jako integralną część systemu edukacji²⁹. Kraje te wciąż są dalekie od wprowadzenia skutecznych ram kształcenia ustawicznego, a dotyczy ono głównie tzw. intelektualistów – pracowników, którzy sami organizują sobie szkolenia i szukają możliwości rozwoju. Strategia uczenia się przez całe życie powinna mobilizować zarówno publiczne, jak i prywatne instytucje. Mechanizmy, zwłaszcza z wykorzystaniem technologii informatycznych, muszą być tworzone i rozpowszechniane tak, żeby również dorośli mogli stopniowo zdobyć i rozwinąć umiejętności. Także wiedza powinna zostać ujednolicona. Wreszcie podnoszenie kwalifikacji musi wpływać na pensję i awans, zwłaszcza w odniesieniu do kierowniczych stanowisk³⁰.

Niedobór wykwalifikowanych i doświadczonych nauczycieli i trenerów dotyczy wielu krajów regionu. Działania na rzecz rozbudowy i poprawy jakości szkolenia dla nauczycieli i trenerów są warunkiem koniecznym dla osiągnięcia postępów w reformach, mających na celu zapewnienie efektywnego systemu TVET. W szczególności wielu instruktorów musi uaktualnić kwalifikacje pedagogiczne i nabyć wiedzę związaną z nowymi technologiami. Profesjonalizacja instruktorów powinna być organizowana przez rozwijanie współpracy z przedsiębiorstwami. W Maroku szkolenie personelu w sektorze TVET jest głównym problemem w odniesieniu do poprawy jakości krajowego systemu edukacji. Jednym z celów jest ustalenie procedury certyfikacji dla nauczycieli. Dostępne dane wskazują na potrzebę poprawy pedagogicznych kwalifikacji personelu również w sektorze prywatnym. W Algierii kształcenie jest obowiązkiem zarówno Narodowego Instytutu Kształcenia Zawodowego, jak i sześciu lokalnych ośrodków szkolenia zawodowego, które tworzą i rozwijają plany oraz programy dla poszczególnych kursów zawodowych. Instytut Kształcenia Zawodowego (Institut de Formation Professionnelle) z Birkhadem w Algierze, ustanowił spójne podejście do szkolenia instruktorów. Na podstawie ciągłej analizy potrzeb szkoleniowych, sprawozdań z kontroli i badań własnych

²⁹ R. G. Sultana, A. G. Watts, *Comparative Analyses...*, dz. cyt., s. 75-77.

³⁰ *Quality and quality...*, dz. cyt., s. 28-31.

przygotowano program działań, rozpowszechniany za pośrednictwem Internetu oraz w wersji drukowanej przesyłanej do lokalnych instytucji szkoleniowych. Kolejna część programu poświęcona jest aktualizacji umiejętności szkoleniowych według nowych potrzeb rynku pracy. Jednak możliwość zapewnienia odpowiednich szkoleń dla trenerów jest ograniczona, głównie ze względu na brak wykwalifikowanej kadry, która byłaby wystarczająco doświadczona, aby przekazywać wiedzę innym. Problem ten powstał z powodu niskiego poziomu płac i braku możliwości awansu zawodowego. W celu przezwyciężenia tych problemów w Egipcie wdrożono projekt Master Trener³¹. W egipskim sektorze tekstylnym na niewielką skalę program pilotażowy został opracowany przez Traintex, techniczne ramię krajowego programu reform TVET. Głównym elementem nowej koncepcji eksperymentalnej dla szkolenia trenerów jest identyfikacja z tzw. "mistrzem" – nowych pracowników z tymi, którzy posiadają wieloletnie doświadczenie szkoleniowe. Dodatkowo wdrożono system monitorowania rezultatów. Jednak, podobnie jak w szkolnictwie zawodowym, kwestie ewaluacji i mierzenia stopnia realizacji celów nie są do końca jasno sprecyzowane. Nadal wiele organizacji szkoleniowych działa na podstawie danych wyjściowych, bez badania ich wyników i osiągnięć³².

Powiązania rynku pracy i edukacji w krajach Afryki Północnej

Przykłady współpracy edukacji i sektora gospodarki zarówno w szkolnictwie wyższym, jak i średnim, istnieją we wszystkich krajach. Przybiera ona różne formy i jest na różnych etapach rozwoju. Na ogół jednak, inicjatywy pozostają w zasadzie ograniczone do projektów pilotażowych. Według raportu UNESCO z 2010 roku, większość krajów arabskich nie jest w stanie zaspokoić potrzeb sektora prywatnego w zakresie edukacji. Niewiele dotychczas zrobiono, aby na stałe zbudować platformę współpracy pracodawców, placówek edukacyjnych i szkoleniowych, czy aby wdrożyć

³¹ Tamże, s. 37.

³² Tamże, s. 38.

mechanizmy, które ułatwią reformy edukacji zarówno szkolnictwa wyższego, jak i systemu kształcenia zawodowego³³.

Wszystkie systemy kształcenia i szkolenia są prowadzone przez władze publiczne, przykłady współpracy i partnerstwa ze światem biznesu mają miejsce, jednak projekty pilotażowe nie są kontynuowane ze względu na długi proces decyzyjny na poziomie politycznym. Niektóre kraje konfigurują narzędzia legislacyjne w celu stworzenia ram organizacyjnych, ale wciąż widać niechęć rządów, by dzielić obowiązki w podejmowaniu decyzji i na etapie realizacji. Efektywniejsze inicjatywy podejmowane są na dużą skalę w dziedzinie kształcenia zawodowego i szkolenia pracowników, a nie na poziomie średnim i wyższym w edukacji, gdzie dominacja rządu nadal pozostaje regułą.

W kształceniu i szkoleniu zawodowym współpraca często ogranicza się do wdrożenia partnerstwa publiczno-prywatnego, w odpowiedzi na wnioski *ad hoc* z sektorów gospodarki, które w dużej mierze zależą od możliwości organizacyjnych instytucji formalnie reprezentujących pracodawców. W rzeczywistości większość inicjatyw pozostaje na poziomie projektowym. Również wysiłki podejmowane na rzecz współpracy nie są równo rozłożone. Rzadkością jest sytuacja, w której pracodawcy są dobrze zorganizowani, dynamiczni i ich działalność nie ogranicza się tylko do zarabiania pieniędzy, ale polega na inwestowaniu w szkolenia pracowników³⁴.

We wszystkich krajach reformy odbywają się pod przewodnictwem władz publicznych. W Tunezji i Maroku koordynujące organy doradcze są na szczeblu krajowym, sektorowym i lokalnym, gdzie rząd i partnerzy społeczni (w tym przedstawiciele biznesu) są reprezentowani w trójstronnych konfiguracjach. Niemniej jednak rola partnerów społecznych na poziomie podejmowania decyzji ma charakter głównie doradczy. Bezpośrednie zaangażowanie na etapie realizacji rzadko ma miejsce. Zostały podpisane odpowiednie porozumienia pomiędzy pracodawcami,

³³ UNESCO, 2010, Science report 2010, Paris, s. 266-271.

³⁴ G. Mayen, *Cooperation between education systems, business and other stakeholders in the Mediterranean countries: phenomena in slow development*, "AlmaLaurea Working Papers Series", Bologna 2011, s. 3-5.

związkami zawodowymi i rządem, które regulują role i obowiązki w zakresie projektowania polityki TVET i wdrażania reform. Wprowadzenie i wzmocnienie praktyk zawodowych (w Tunezji) oraz szkolenia (w Maroku) zapewniły warunki do budowy innowacyjnego partnerstwa. W Egipcie w złożonym środowisku, w którym 26 ministerstw jest zaangażowanych w kształcenie zawodowe, funkcjonuje Rada Najwyższa Rozwoju Zasobów Ludzkich jako najwyższa władza odpowiedzialna za formułowanie polityki TVET. Członkami Rady są przedstawiciele sektora prywatnego. Działa ona w 3 głównych obszarach: przemysłowym, budownictwa i turystyki³⁵.

Niewiele krajów posiada mechanizmy finansowe, które wykorzystują podatki od przedsiębiorstw na rzecz edukacji i kształcenia lub jako zachętę dla przedsiębiorstw w celu angażowania się w proces kształcenia kadr. Tunezja wydaje się być tylko przykładem, gdzie zaplecze finansowe, w postaci wsparcia dla wysiłków przedsiębiorstw w organizowaniu staży, oferowane jest na poziomie kształcenia i szkolenia zawodowego. W Maroku finanse od przedsiębiorstw przeznaczono głównie na przekwalifikowanie personelu pracującego, ustawa przyjęta w tym zakresie przewiduje, że 30% zebranych funduszy powinno być wykorzystanych na kształcenie pracowników. Skomplikowane procedury utrudniają małym i średnim przedsiębiorstwom uzyskanie dostępu do tego instrumentu finansowego, z którego głównie korzystają duże firmy. Dzięki podpisywaniu odpowiednich umów szkoleniowych 70% kosztów zaangażowanych przez przedsiębiorstwa może być zwróconych. Najnowszą inicjatywą w Maroku jest reforma finansowania systemu kształcenia ustawicznego, tak aby była bardziej korzystna dla małych i średnich podmiotów gospodarczych. Jej wdrożeniem zajmować się będzie CGEM – trójstronny organ ds. kształcenia i szkolenia zawodowego³⁶.

W Egipcie, w sytuacji braku odpowiedniego systemu podatkowego, niektóre przedsiębiorstwa rozpoczynają programy szkoleniowe we współpracy z określonymi ministerstwami odpowiedzialnymi za dany sektor gospodarki. Przedsiębiorstwa

³⁵ Tamże, s. 8.

³⁶ G. Mayen. K. A. Skjolstrup K-A, *Vocational schools in transition: dead-end streets or the gate to prosperity? Key elements for the development of local human resource development providers*, ETF Yearbook 2007, s. 41-56.

przede wszystkim finansują wynagrodzenia i transport studentów (m.in. inicjatywa Mubarak-Kohl). W Tunezji i Maroku, jak już wspomniano, federacje pracodawców odgrywają bezpośrednią i wpływową rolę w kształtowaniu polityki poprzez utworzone partnerstwa z podmiotami rządowymi w finansowaniu kształcenia zawodowego. UTICA (w Tunezji) oraz CGEM (w Maroku) opracowały w tym zakresie strategię i zapewniły wpływ na kształcenie i szkolenia pracowników³⁷.

Instytucje działające w obszarze kształcenia zawodowego w poszczególnych krajach

Partnerzy społeczni – zdefiniowani jako reprezentanci organizacji pracodawców i pracowników, funkcjonują we wszystkich krajach Afryki Północnej. W zależności od kraju pracodawcy są reprezentowani przez jedną lub więcej federacji. Natomiast pracownicy są reprezentowani przez jeden związek zawodowy – federację (z wyjątkiem Maroka, gdzie dwie federacje są aktywne w tej dziedzinie). Tylko nieliczni mają wewnętrzne struktury, które pozwalają im wypracować strategię monitorowania i angażowania się w politykę rozwoju, wyznaczanie przedstawicieli odpowiedzialnych za kwestie TVET do rad i zarządów na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.

Partnerstwo społeczne jest nowym zjawiskiem w Algierii. Organizacje koncentrują się przede wszystkim na interesach członków (wsparcie dla eksportu i usług, pomoc techniczna itp.) oraz tradycyjnych zagadnieniach zbiorowych negocjacji (płace, społeczne korzyści i bezpieczeństwo pracy). Pierwszy związek zawodowy, Generalny Związek Pracowników Algierskich, powstał w 1956 roku, a pierwsza organizacja pracodawców, Generalna Konfederacja Przedsiębiorstw Algierii, w 1988 roku. Generalna Konfederacja została założona jako organizacja pierwszych pracodawców w Algierii i reprezentuje 7 000 podmiotów ze wszystkich sektorów gospodarki oraz 15 krajowych federacji, a większość jej członków to małe i średnie przedsiębiorstwa. Posiada biura w 42 województwach, reprezentując 76% zrzeszonych firm. Jest bardzo aktywna na forum międzynarodowym. W Algierii,

³⁷ G. Mayen, *Cooperation...*, dz. cyt., s. 9.

w kilku krajowych obszarach priorytetowych (np. budownictwo), działają wyspecjalizowane instytucje szkoleniowe (na przykład, Institut National de Spécialisé) w celu zapewnienia technicznej i pedagogicznej pomocy przedsiębiorstwom prywatnym i instytucjom publicznym w podnoszeniu kwalifikacji pracowników poprzez kształcenie ustawiczne, dostosowane do ich specyficznych potrzeb³⁸.

Oficjalna rola partnerów społecznych w kształceniu i szkoleniu zawodowym została podkreślona w lutym 2008 roku, wraz z uchwaleniem nowej ustawy o szkoleniach. Przewiduje ona powstanie Rady, w której będą reprezentowani partnerzy społeczni. Rada ta będzie odgrywać rolę doradczą i wspierać rząd w opracowaniu i realizacji krajowej polityki kształcenia zawodowego. Jednak skład jej 57 członków – w tym 47 z publicznych podmiotów, takich jak: ministerstwa i firmy państwowe – rodzi wątpliwość, czy partnerzy społeczni będą mogli odegrać znaczącą rolę w podejmowaniu decyzji. W Algierii 29 organizacji pracodawców, reprezentowanych przez Generalną Konfederację Przedsiębiorstw Algierskich i Konfederację Pracodawców, uczestniczyło w spotkaniach lub konsultacjach z ministerstwami, głównie w kwestiach odnoszących się do rozwoju gospodarki, stosunków pracy i bezpieczeństwa zatrudnienia. Przedstawiciele federacji pracodawców uczestniczą również w spotkaniach trójstronnych z rządem oraz w pracach komisji organów ustawodawczych i wykonawczych. Konfederacja Przedsiębiorstw Algierskich reprezentuje pracodawców w Narodowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowym Funduszu Ubezpieczeń od Bezrobocia i Narodowym Funduszu Emerytalnym³⁹.

W Egipcie występuje wielość podmiotów zaangażowanych w TVET, ponad 26 różnych resortów. Przepisy prawne przewidują możliwość instytucjonalnego udziału ich reprezentacji w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego. Przykładem tego jest Naczelna Rada Rozwoju Zasobów Ludzkich, założona na podstawie Prawa Pracy z 2003 roku. Składa się z 27 lokalnych rad ds. kształcenia i szkolenia zawodowego. W praktyce jednak ich działalność nie przynosi spodziewanych efektów. Choć kilka

³⁸ *Quality and quality...*, dz. cyt., s. 40.

³⁹ *Social Partners...*, dz. cyt., s. 9.

organizacji pracodawców jest zaangażowanych w kształcenie i szkolenie zawodowe, głównie poprzez sektorowe federacje, udział i wpływ związków zawodowych jest znikomy. Zainicjowano kilka partnerstw publiczno-prywatnych (związki zawodowe nie biorą udziału w żadnej z tych inicjatyw). Obejmują one realizację szkoleń w sektorze handlu i przemysłu, budownictwa i turystyki przy współpracy odpowiednich ministerstw. Utworzone organy do spraw zarządzania utrzymują bliskie stosunki z tymi federacjami w swoich branżach, które są najbardziej zaangażowane w kwestie kształcenia i szkolenia zawodowego⁴⁰.

W ramach programu praktyk szkoleniowych w Egipcie, realizowanych w ramach inicjatywy Mubarak-Kohl, edukacja techniczna oferowana jest w 24 branżach istotnych dla bieżących potrzeb przemysłu.

Organizacje pracodawców, jak Stowarzyszenie Inwestorów Europejskich i Narodowe Centrum Rozwój Zasobów Ludzkich, utworzyły w 2004 roku unię składającą się ze stowarzyszeń inwestorów z całego Egiptu. Jej działalność sprowadza się do reprezentowania inwestorów w kontaktach z władzami rządowymi. Ponadto w 2006 roku Stowarzyszenie Inwestorów ustanowiło specjalną instytucję Narodowe Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (NCHRD), która reprezentuje sektor prywatny w zakresie wdrażania programu Mubarak-Kohl. Federacja ds. Przemysłu Egiptu powstała w 1922 roku. Jej misją jest wzmocnienie przemysłu i wzrostu gospodarczego. W ramach federacji działa 17 komitetów wspierających podejmowanie decyzji, a jednym z nich jest komitet ds. szkolenia zawodowego i kształcenia. Egipska Federacja na rzecz Nieruchomości i Budownictwa założona została w 1992 roku, skupia firmy z obszarów: budownictwa, robót budowlanych i gruntów rekultywacji, a także morskich instalacji. Broni i wspiera wspólne interesy swoich członków i reprezentuje ich w rozmowach i negocjacjach z władzami. Uczestniczy w ustalaniu warunków zatrudnienia, opracowywaniu nowych metod pracy i zarządzania, stara się również wpływać na rząd w zakresie ustalania planów rozwoju. Federacja Turystyki powstała w 1968 roku. Jej misją jest stworzenie

⁴⁰ Tamże, s. 11.

odpowiedniego środowiska dla modernizacji branży turystycznej, poprawa kwalifikacji pracowników, które pozwolą im konkurować na arenie międzynarodowej. Zgodnie z przepisami prawa, stanowisko tej organizacji powinno być brane pod uwagę przy każdej decyzji rządu, która wpływa na branżę turystyczną⁴¹.

W Egipcie szczególne zapotrzebowanie na wykwalifikowanych pracowników spowodowało, iż prywatne organizacje biznesowe podjęły inicjatywy w tym zakresie. Partnerzy społeczni próbowali zrekompensować braki w kształceniu w swoich oddziałach przez wdrażanie programów szkoleniowych dla pracowników. Na przykład, Egipska Federacja Turystyki stworzyła dział zasobów ludzkich i szkoleń. Przeszkolono ponad 100 000 pracowników. Jednak postęp i osiągnięte wyniki są dość ograniczone, ze względu na niewielką współpracę z publicznym systemem oświaty. Postępy poczyniono również w sektorze odzieżowym, w którym wdrożono projekt pod patronatem Egipskiej Izby Przemysłu Tekstylnego, współfinansowany przez Komisję Europejską i rząd egipski. Jego celem jest rozwój sieci powiązań w postaci zdecentralizowanych (na szczeblu regionalnym i lokalnym) partnerstw między grupami przedsiębiorstw z tych samych sektorów lub mającymi wspólne zapotrzebowania na pracowników z konkretną wiedzą techniczną.

W Maroku przepisy dotyczące kształcenia zawodowego rozwinęły się znacząco od 1996 roku poprzez stworzenie profesjonalnej pomocy i doradztwa, grup zadaniowych i specjalnych umów szkoleniowych. Niemniej jednak istnieje szereg niedociągnięć, które powinny być skorygowane, dotyczą one przede wszystkim jakości stosowanych narzędzi i metod pracy.

W Maroku partnerzy społeczni są głęboko zaangażowani w kształcenie i szkolenie zawodowe poprzez udział w zarządzaniu i finansowaniu systemu. Największa organizacja pracodawców to Generalna Konfederacja Przedsiębiorstw Maroka (CGEM). Powstała w 1947 roku, reprezentuje przedsiębiorstwa wszystkich sektorów, choć 95% jej członków stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa. Ponadto wiele sektorowych stowarzyszeń zawodowych działa pod przewodnictwem

⁴¹ Tamże, s. 10, *Education and Business Study Egypt*, European Training Foundation, 2011, s. 5-9.

Konfederacji, ale są niezależne finansowo i operacyjnie. CGEM jest aktywna na arenie międzynarodowej w dziedzinie promocji marokańskiej gospodarki i przyciągania zagranicznych inwestycji, jest również głównym propagatorem wdrożenia w kraju nowego systemu szkolenia ustawicznego. Podzielona jest na 18 komitetów, z których jeden zajmuje się kształceniem zawodowym. Dwaj członkowie reprezentują CGEM we wszystkich komitetach rządowych, gdzie strategie dotyczące systemu kształcenia są omawiane i dyskutowane. Przedstawiciele komisji ds. kształcenia i szkolenia zawodowego mają swoich doradców – ekspertów branżowych. Główny związek zawodowy, Marokańska Unia Pracy (UMT), wykorzystuje swoje zasoby (personel oddelegowany z firm) w celu bezpośredniej ingerencji w działania związane z reformą TVET. Wspecjalizowana wewnętrzna komisja przygotowuje wszystkie dokumenty strategiczne w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. Trzech członków UMT znajduje się w zarządzie Urzędu ds. Kształcenia Zawodowego i Promocji Pracy (OFPPT)⁴².

Jednym z najbardziej aktywnych w kształceniu i szkoleniu zawodowym jest Marokański Związek Wzrostu Włókienniczych i Odzieży, który opracował koncepcję umów szkoleniowych już w 1990 roku. Porozumienie z rządem stanowi, że stowarzyszenie musi zatwierdzić wszystkie inicjatywy, które dotyczą planowania i realizacji szkoleń. Koncepcja współpracy z sektorem prywatnym jest sukcesywnie wdrażana w wielu innych sektorach, w tym w turystyce, branży informatycznej, budownictwie, przemyśle samochodowym i lotniczym. Kolejna organizacja, Federacja Izb Handlowych i Przemysłu, odgrywa aktywną rolę we wszystkich debatach dotyczących gospodarki i przyszłości swoich członków i jest również członkiem zarządu OFPPT⁴³.

W Maroku sektor prywatny w znacznym stopniu przyczynił się do realizacji szkoleń początkowych dla pracowników – według liczby zatrudnionych trenerów

⁴² *Social Partners...*, dz. cyt., s. 14.

⁴³ Tamże, s. 15.

i specjalistów, udział prywatnych instytucji szkoleniowych wynosi do 40 %. Normy i zasady ich pracy są określone w przepisach ustawy nr 13-00 z maja 2000 roku⁴⁴.

W Tunezji organizacja pracodawców, Tunezyjski Związek Przemysłu, Handlu i Rzemiosła (UTICA) jest głównym organem reprezentującym pracodawców i prywatne jednostki w przemyśle, handlu i rzemiośle, w kontaktach z rządem. Założony w 1946 roku, jest reprezentowany na szczeblu krajowym i lokalnym przez branżowe federacje. Uczestniczy regularnie w spotkaniach, konsultacjach i negocjacjach z ministerstwami. Tunezyjska Unia Rolnictwa i Rybołówstwa powstała w 1950 roku jako reprezentant małych i średnich przedsiębiorstw w sektorze rolnictwa i rybołówstwa. Federacja Tunezyjskich Hoteli powstała w 1960 roku do reprezentowania interesów właścicieli hoteli i przemysłu turystycznego. Jej przedstawiciele biorą udział w dyskusjach na temat reform polityki TVET, w ramach umowy z Ministerstwem ds. Kształcenia Zawodowego. Federacja jest również organem prowadzącym wiele szkół zawodowych⁴⁵. Unia Pracy (UGTT) reprezentuje natomiast pracowników na wszystkich szczeblach w różnych radach i komitetach, od Rady Gospodarczej i Społecznej do regionalnych komitetów ds. kształcenia zawodowego. Tunezyjska Unia Rolnictwa i Rybołówstwa (UTAP) i Federacja Tunezyjskich Hoteli są aktywne w poszczególnych sektorach jako przedstawiciele pracodawców. W połowie 1990 roku Ministerstwo Pracy podpisało konwencję z głównymi federacjami w celu włączenia pracodawców w organizację systemu szkoleń pracowników. Podobna konwencja została podpisana na początku 2000 roku z organizacją pracowników (UGTT). W UTICA wybrany członek rady wykonawczej jest oddelegowany do udziału we wszystkich działaniach związanych z kształceniem i szkoleniem zawodowym oraz do reprezentowania organizacji we wszystkich komitetach i radach rządowych. Powstał również specyficzny wydział do spraw kształcenia i szkolenia składający się z przedstawicieli regionalnych, który zajmuje się przede wszystkim koordynacją współpracy pomiędzy ministerstwami i strukturami

⁴⁴ Zobacz: *Entrepreneurship education and training in the Mediterranean region Lessons learned and new perspectives*, European Training Foundation, 2010, s. 28-32.

⁴⁵ *Social Partners...*, dz. cyt., s. 16-17.

regionalnymi i sektorowymi oraz uczestniczy w komitetach technicznych prowadzonych przez Ministerstwo ds. Kształcenia Zawodowego. Kolejny dział ściśle współpracuje z prywatnymi firmami, które zajmują się doradztwem i szkoleniem. W UGTT dwa wydziały zajmują się kwestami TVET. Zarząd organizacji przedstawił propozycję utworzenia specjalnych jednostek na poziomie sektorowym do zarządzania projektami w zakresie TVET. Na poziomie regionalnym personel odpowiedzialny za badania zajmuje się głównie sprawami kształcenia i szkolenia zawodowego. Federacje regionalne są odpowiedzialne za monitorowanie wszelkich programów szkoleniowych i realizację zadań związanych z ich profilem działalności. Są one również odpowiedzialne za nadzorowanie i tworzenie nowych ośrodków kształcenia oraz uczestniczą w regionalnych strukturach TVET⁴⁶.

Rady najwyższe do spraw kształcenia zawodowego powstały w Afryce Północnej w celu ujednolicenia celów i strategii dalszego rozwoju tego segmentu edukacji. Często jednak instytucje te nie mają zdolności operacyjnej. Chociaż mechanizmy partnerstwa z sektorem prywatnym w zarządzaniu TVET zostały wdrożone na poziomie krajowym, władze nadal muszą rozwijać współpracę na poziomie instytucjonalnym, to jest z prywatnymi firmami w środowiskach lokalnych i regionalnych. Szerokie partnerstwo z przedsiębiorstwami z sektora prywatnego powinno obejmować udział w identyfikacji potrzeb w zakresie umiejętności, rozwoju programów nauczania, zapewnienia szkoleń dla przedsiębiorstw, badania i monitorowania, oceny działalności instytucji szkoleniowych. Poszczególne programy reform wspierane są m.in. przez Unię Europejską, która promuje tworzenie partnerstw między instytucjami publicznymi oraz przedstawicielami sektora prywatnego, w szczególności na poziomie lokalnym. Partnerstwa te mają dwojaki cel: ustanowienie mechanizmów współpracy w celu zwiększenia udziału małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie projektowania i oferty szkoleń oraz zwiększenie na rynku pracy znaczenia TVET w zakresie przedstawianych treści i metod kształcenia. Przedstawiciele sektora prywatnego nie zawsze angażują się w zarządzanie

⁴⁶ *Tunisia, Self-Assessment Summary*, Torino Process, Tunisian Republic Ministry of Vocational Training and Employment European Training Foundation, 2010, s. 7-9.

systemem, z reguły z inicjatywą wychodzą jedynie ci przedsiębiorcy, którzy dostrzegają w swoim zaangażowaniu możliwość rozwoju gospodarczego.

Uwagi końcowe

Kwestie dotyczące rozwoju kształcenia i szkolenia zawodowego, jak zostało wskazane w artykule, odgrywają nieocenioną rolę w zapewnianiu i rozszerzaniu oferty miejsc pracy. Zwiększenie aktywności przedsiębiorców w procesie kształcenia zawodowego stanowi priorytetowe wyzwanie dla instytucji zarządzających szkolnictwem i rozwojem gospodarczym każdego regionu. Aby osiągnięcie sukcesu w tym zakresie było możliwe, konieczne jest pozyskanie m.in. zaangażowania przedsiębiorców, którzy na stałe włączyliby się w kształtowanie regionalnej polityki rynku pracy i edukacji. Modernizacja systemu TVET może przyczynić się nie tylko do powstania nowych miejsc pracy, ale także do zmniejszenia ubóstwa.

Badania oraz raporty Banku Światowego i instytucji unijnych na temat kształcenia zawodowego w krajach arabskich wskazują na jego słabą kondycję, przede wszystkim ze względu na brak poradnictwa zawodowego w szkołach i ukierunkowanie uczniów na zdobywanie wyłącznie wykształcenia wyższego oraz słabe powiązania sektora rynku pracy i edukacji. Należy również stwierdzić, że brak tam rozwiniętej koncepcji uczenia się przez całe życie, czyli podnoszenia kwalifikacji pracowników – głównie techników oraz osób pracujących w zawodach robotniczych.

Konieczne zatem jest wprowadzenie specjalistycznych programów rozwojowych (dla szkół i placówek oświatowych prowadzących kształcenie zawodowe) ukierunkowanych na zmniejszanie dysproporcji w osiągnięciach uczniów w trakcie procesu kształcenia oraz podnoszenie jego jakości poprzez m.in.: dodatkowe zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze; specjalistyczne doradztwo zawodowe; opiekę pedagogiczno-psychologiczną dla uczniów wykazujących problemy w nauce; dodatkowe zajęcia (pozaekcyjne i pozaszkolne) dla uczniów ukierunkowane na rozwój kompetencji kluczowych; wyposażenie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe w nowoczesny sprzęt i materiały dydaktyczne itd.

Pracodawcy i związki zawodowe są kluczem dla rozwoju kształcenia zawodowego, gdyż najlepiej wiedzą, jakie umiejętności są poszukiwane i gdzie występują braki, ich wiedza jest ponadto nieoceniona w tworzeniu tzw. koncepcji działań wyprzedzających, czyli takiego projektowania systemu edukacji, aby kształcił przyszłe kadry dla przedsiębiorstw. W krajach arabskich partnerom społecznym często brakuje umiejętności, zasobów oraz przede wszystkim doświadczenia, pozwalającego angażować się w znaczący sposób w projektowanie polityki i tworzyć sieć powiązań współpracy sektora publicznego i prywatnego, np. w postaci zespołów opracowujących programy rozwojowe dla poszczególnych branż zawodowych.

Nieoceniona w tym zakresie jest również promocja kształcenia zawodowego w celu zmiany jego pejoratywnego postrzegania, gdyż w rozwijających się gospodarkach potrzebna jest wykwalifikowana kadra techniczna i robotnicza średniego szczebla, napędzająca rozwój ekonomiczny kraju.

Bardzo ważna jest koordynacja i współpraca między właściwymi ministerstwami i realizatorami szkoleń (odpowiedzialnymi za kształcenie podstawowe, szkolnictwo średnie i zawodowe), która zapewniłaby spójną ścieżkę kształcenia, prowadzącą młodych ludzi ze szkoły do pracy produkcyjnej, i wyposażałaby ich w umiejętności dalszego uczenia się przez cały okres ich kariery. Mobilność pracowników jest kolejnym czynnikiem wpływającym na sytuację na rynku pracy, zaliczyć do nich należy również złożone uwarunkowania kulturowe, sytuację polityczną, podziały społeczne, płeć, wiek i pochodzenie.

Każdy z krajów samodzielnie powinien działać na rzecz zwiększenia potencjału kształcenia zawodowego i tworzyć jego model właściwy dla danej gospodarki. Bardzo ważna jest w tym zakresie rola Europy i doświadczenia poszczególnych krajów oraz regionów charakteryzujących się określoną strukturą gospodarczą. Dlatego też wymiar współpracy regionalnej może być na tym polu nieoceniony. Ważna jest nie tylko pomoc finansowa umożliwiająca samodzielne wdrażanie programów podnoszących jakość kształcenia zawodowego, lecz także rzeczywista wymiana wiedzy i doświadczeń typu *know how*. Podejście regionalne może być produktywnie

dzieleniu pomysłów i doświadczeń, ale może być także wydajne i skuteczne w takich sferach, jak rozwój klasyfikacji zawodowych, standardów kwalifikacji pracy czy oceny i akredytacji oraz nowych systemów informatycznych.

Anna Diawoł-Sitko – doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Abstrakt

Przedmiotem niniejszego artykułu jest problematyka rynku pracy i edukacji w krajach Afryki Północnej, a w szczególności kwestie dotyczące kształcenia zawodowego. Celem pracy jest przedstawienie etapów rozwoju tego segmentu edukacji, wskazanie miejsca kształcenia zawodowego w systemie szkolnictwa oraz zbadanie jego znaczenia dla rynków pracy w krajach Afryki Północnej, a także analiza perspektyw zmian systemowych. Sprostanie wyzwaniom w dziedzinie edukacji wymaga wprowadzenia nowych instrumentów i metod pracy, przede wszystkim rozwinięcia współpracy administracji publicznej i sektora prywatnego. Dlatego też najwięcej miejsca poświęcono zbadaniu możliwości wspólnego zaangażowania instytucji państwowych i m.in. stowarzyszeń gospodarczych w działania na rzecz kształcenia zawodowego i promocji zatrudnienia.

THE LABOR MARKET AND EDUCATION IN THE COUNTRIES OF NORTH AFRICA

Abstract

The subject of this article is the issue of labor market and education in the countries of North Africa and in particular issues related to vocational education. The aim is to present the stages of development of this segment of education, an indication of vocational education in the education system, to examine its implications for the labor markets of countries in North Africa and the prospects for systemic change. Meeting the challenges in this field requires the introduction of new instruments and methods of work and in particular the development of cooperation between public

administration and the private sector. Therefore, the most space is devoted to exploring the possibility of joint commitment of state institutions and the business associations in the field of vocational training and employment promotion.

ALTERNATYWNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH W POLSCE

Słowa kluczowe:

partie polityczne, kampanie informacyjne, podmioty afiliowane, źródła przychodów partii, finansowanie kampanii wyborczych

Uwagi wstępne

Finansowanie partii politycznych jest jednym z zagadnień, które wzbudza wiele kontrowersji wśród obywateli oraz samych członków ugrupowań. Wielomilionowe przychody partii są fundamentem ich egzystencji oraz podstawą do propagowania idei i programów wyborczych. Emocje budzi kwestia, z jakich źródeł formacje powinny być zasilane, a także jak ustalić granice, aby zagwarantować pluralizm polityczny. Prywatne czy też publiczne sposoby finansowania mają tyluż zwolenników, co i przeciwników, natomiast doświadczenia wyniesione z okresu dwudziestolecia międzywojennego, PRL-u, jak również początków III Rzeczypospolitej pozwalają przypuszczać, że pozostawienie tego obszaru bez odpowiedniej regulacji doprowadzi do nadużyć i nieuczciwości¹.

Zagwarantowanie partiom politycznym materialnych podstaw funkcjonowania legło u podstaw określenia szerokiego katalogu źródeł przychodów. Dlatego też decydenci przyznali prawo ugrupowaniom do korzystania zarówno ze wsparcia swoich sympatyków, jak i z zysków z własnego majątku. Mimo znacznych funduszy, jakie stronnictwa pozyskują od prywatnych donatorów, i tak w znacznej mierze

¹ Przykładem wykorzystywania nielegalnych funduszy na cele polityczne była sprawa Gabriela Czechowicza, który pełniąc funkcję ministra skarbu (1926-1929) umożliwiał wspieranie BBWR z budżetu państwa. Także PZPR pod koniec lat 80., chcąc zabezpieczyć własne funkcjonowanie podejmował różnego rodzaju działalność (m.in. tzw. „moskiewska pożyczka”, kredyt z banku PKO BP, powstawanie spółek z majątku partii) zob. P. Jakubowski, *Teoretyczne i prawne podstawy finansowania partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, „Consensus – Studenckie Zeszyty Naukowe” 2011, Nr 15, s. 43-45.

przeważa wsparcie państwa dla ich działalności. Stworzony system subwencji i dotacji dla partii, mających reprezentację w parlamencie, znajduje swoje podstawy prawne w Kodeksie wyborczym² oraz ustawie o partiach politycznych³.

Katalog źródeł majątku partii, ustalony na podstawie ustawy o partiach politycznych⁴, wydaje się pozostawać otwarty. Przykładowy wykaz podstawowych form zasilania ugrupowania nie wyklucza zarazem możliwości posługiwania się innymi instrumentami finansowania⁵. Niemniej jednak poprzez kolejne nowelizacje ustawy znacznie ograniczono sposoby zdobywania środków, m.in. zakazano prowadzenia działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych. Reglamentacje tego typu miały skutecznie powstrzymać przed nieuczciwym wykorzystywaniem tych rozwiązań przez duże i majątne frakcje oraz posiadające zamożnych zwolenników.

Konsekwentne ograniczanie źródeł przychodów partii politycznych wymusiło na ugrupowaniach takie gospodarowanie własnymi dochodów, które pozwala na pozyskiwanie wsparcia z innych źródeł. Ze względu na światowy kryzys finansowy Sejm przyjął w 2010 roku poprawkę, która obcięła niemal o połowę subwencję dla partii, co miało z kolei przynieść oszczędności dla budżetu państwa⁶. Decyzja ta była umotywowana politycznie, gdyż rozwiązanie poparli jedynie posłowie Platformy Obywatelskiej (najbogatszej formacji) oraz PJN (niekorzystającej z pomocy państwa), a przepis wymierzony był przede wszystkim w opozycję. Jednakże mimo działań utrudniających wykorzystywanie wsparcia publicznego istnieją współcześnie praktyki obchodzenia przepisów, poprzez posługiwanie się normami prawa powszechnie obowiązującego. Przytoczone niżej sposoby „omijania” ustawy stają się systematycznie przedmiotem debaty publicznej w mediach, zwłaszcza podczas kolejnych zmagani wyborczych.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, ost. zm.: Dz. U. z 2011 r. Nr 217, poz. 1281) dalej zwaną Kodeksem.

³ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, (Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz. 604, ost. zm.: Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924) dalej zwana Ustawą.

⁴ Art. 24 ust. 1 Ustawy.

⁵ Takimi zgodnymi z prawem sposobami uzyskania wsparcia mogą być np. krótkotrwałe pożyczki, odszkodowania, zasiedzenie zob. *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, pod. red. M. Granata, Warszawa 2003, s. 87-88.

⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1702).

Wymienione w tym artykule sposoby pozyskiwania funduszy stanowią próbę ukazania mechanizmów zdobywania środków na prowadzenie rywalizacji politycznej. Alternatywne sposoby finansowania partii, to wszelkiego rodzaju działania, które mają na celu zdobycie funduszy lub innych korzyści, które da się wycenić materialnie. Metody te stanowią przykład obejścia przepisów poprzez stosowanie mechanizmów w prawdzie dozwolonych, jednakże aby osiągnąć cel zakazany prawnie. Zwrócono szczególną uwagę na techniki omijania obowiązujących regulacji, wykorzystywane w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Praktyki, ze względu na to, iż nie są zakazane, stanowią zagrożenie dla zasady jawności oraz pluralizmu życia politycznego i ukazują potrzebę skuteczniejszej ochrony legislacyjnej. Regulacje ujednolicające finansowania polityki są konsekwencją dążenia do stworzenia klarownego systemu, w którym nie dochodziłoby do wykorzystywania luk w przepisach.

Wykorzystanie innych podmiotów prawnych

Ukrywanie rzeczywistych źródeł przychodu ugrupowań jest często możliwe, dzięki tworzeniu organizacji powiązanych, jak fundacje czy stowarzyszenia. „Struktury równoległe”, chociaż powiązane z partią, nie podlegają drobiazgowej kontroli PKW, co pozwala im na pozyskiwanie pieniędzy, poprzez unikanie rygorów ustawy. Taką technikę stosowała m.in. Samoobrona RP, współpracując ściśle ze Związkiem Zawodowym Samoobrona, który był pierwowzorem ugrupowania. Członkowie partii startujący z jej list w 2005 roku zostali zobowiązani do podpisywania weksli na kwotę 552 tys. złotych za wykorzystywanie logo związku. Kandydatom, którzy nie dostali się do parlamentu, dług był umarzany, a wobec przyszłych posłów 80 procent kwoty zawieszane pod warunkiem, że nie opuszczą szeregów formacji. Natomiast 20 procent należności spłacane było w comiesięcznych ratach w wysokości około 2,3 tys. złotych. Podobna praktyka, choć na mniejszą skalę, stosowna była przez Ligę Polskich Rodzin wykorzystującą w tym celu patronat Stowarzyszenia Akademii Orła⁷.

⁷ M. Walecki, J. Zbieranek, *Finansowanie polityki*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005-2007*, pod red. L. Kolarskiej Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Warszawa 2007, s. 103-105.

Zmiany na scenie politycznej w latach 2005-2007 skłaniały posłów Samoobrony do opuszczenia partii. Liczne decyzje dotyczące zmian barw partyjnych spowodowały, iż władze ugrupowania starały się wykorzystać owe weksle. Szantaż mający zmusić parlamentarzystów do lojalności budził wątpliwości z powodu wolnego charakteru mandatu poselskiego. Dlatego też Marszałek Sejmu złożył wniosek o zbadanie zgodności działalności Samoobrony RP z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny z powodu skrócenia kadencji Sejmu powołał się na zasadę dyskontynuacji prac i umorzył postępowanie, ponieważ wnioskodawca personalnie przestał pełnić swoje funkcje⁸. Jednak, dzięki zgromadzonym materiałom z przesłuchań i dokumentacji, opinia publiczna mogła poznać mechanizm wystawiania owych weksli. Doktryna, opinie ekspertów⁹ oraz orzeczenia sądowe w procesach cywilnych, żądające ustalenie nieistnienia stosunku prawnego, potwierdziły nieważność takich umów¹⁰.

Korzystanie z afiliowanych fundacji jest jednym ze sposobów zachowania w posiadaniu nieruchomości, do których sprzedaży partie zostały zmuszone w wyniku zmian w ustawie. Polskie Stronnictwo Ludowe powołało w 2002 roku Fundację Rozwoju, w której władzach zasiedli członkowie tego ugrupowania. Dzięki zawierzanym umowom pomiędzy PSL a fundacją, stronnictwo zachowało realne władanie wielomilionowym majątkiem. Atrakcyjne działki i budynki są w rzeczywistości wynajmowane bankom czy instytucjom publicznym, a zyski trafiają do działaczy. Ludowcy wykorzystują organizacje także do prowadzenia i organizacji działań kampanijnych, jak miało to miejsce w 2005 roku. Fundacja na zlecenie komitetu wyborczego miała wykonać m.in. przygotowanie strategii wyborczej, produkcję ulotek oraz organizację wieczoru wyborczego. Umowa opiewała na prawie 2,5 miliona złotych, czyli na około jedną czwartą wszystkich poniesionych w kampanii

⁸ Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2007 r., Sygn. akt Pp 1/07, (Z.U. 2007/11A/165).

⁹ Opinie i glosy ekspertów sejmowych niepozostawiają wątpliwości, iż weksle sporządzone w celu ograniczenia swobody wykonywania mandatu są sprzeczne z Konstytucją RP, ustawą o partiach politycznych oraz prawem cywilnym, zob. Przegląd Sejmowy nr 2/2007.

¹⁰ http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/25455,sad_umowy_samoobrony_o_wekslach_niewazne.html, 28.11.2012.

wydatków. Dzięki uzyskanej dotacji podmiotowej koszty, np. wynajmu lokali jeszcze nie tak dawno należących do partii, zostały zwrócone¹¹.

W 2012 roku tygodnik „Newsweek” ujawnił kulisy funkcjonowania powołanego w grudniu 2010 roku Instytutu im. Lecha Kaczyńskiego. Podmiot ten jako zadanie wyznaczył sobie propagowanie myśli społecznej i ideałów byłego prezydenta, który zginął w wyniku katastrofy w Smoleńsku. Według autora tekstu powiązana z Prawem i Sprawiedliwością Fundacja Nowe Państwo przekształciła się w nową fundację, przekazując majątek w postaci spółek: Srebrna i Srebrna Media oraz powierzchnię biurową w centrum Warszawy. Dziennikarz Michał Krzymowski swoje ustalenia wyjaśnia: *(Jarosław) Kaczyński stworzył biznesowo-polityczny konglomerat, w skład którego wchodzi partia oraz zaprzyjaźnione fundacje i firmy. On sam znajduje się w jego sercu – korzysta z ochrony opłacanej przez partię oraz z przysług wyświadczanych przez Srebrną*¹². Materiał ujawniony przez tygodnik członkowie PiS skomentowali jako *zawierający wiele plotek, kłamstw, informacji nieprawdziwych*, następnie zapowiadając złożenie pozwu do sądu o naruszenie dóbr osobistych.

Kampanie promocyjne

Kolejną budzącą wątpliwości prawne formą agitacji są tak zwane „kampanie promocyjne”, zwana także „informacyjnymi”, polegające na reklamowaniu kandydatów niewiele przed lub równoległe z czasem trwania kampanii wyborczej. Oficjalnie właściwa walka wyborcza, zgodnie z Kodeksem, rozpoczyna się z dniem ogłoszenia postanowienia właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania¹³. Rywalizacja pomiędzy ugrupowaniami jest w zasadzie permanentna i nawet poza kampanią wyborczą partie korzystają z różnych form promocji. Niemniej reklamy polityków, kojarzonych z konkretnymi formacjami, pojawiają się w konkretnym celu tj. zdobycia elektoratu.

¹¹ M. Walecki, J. Zbieranek, dz. cyt., s. 108-109.

¹² M. Krzymowski, *Prawo i Sprawiedliwość: Srebrny układ*, „Newsweek Polska”, <http://polska.newsweek.pl/prawo-i-sprawiedliwosc--srebrny-uklad,95151,1,1.html>, 10.12.12.

¹³ Art. 104 Kodeksu wyborczego.

W oparciu o obowiązujące przepisy¹⁴ partie mają obowiązek finansowania kampanii wyborczych tylko i wyłącznie z wykorzystaniem Funduszu Wyborczego. Wcześniej prowadzona promocja własnego programu czy idei pozwala na posługiwanie się pieniędzmi poza Funduszem Wyborczym i umożliwia tym samym naruszenie ustalonych limitów wydatków. Działalność ta formalnie nie ma związku z kampanią wyborczą, jednakże materialnie jest jedynie inną formą agitacji lub materiału wyborczego.

Już w kwietniu 2005 roku, na długo przed wyborami, Prawo i Sprawiedliwość wykupywało czas antenowy w celu emisji spotów telewizyjnych. W trakcie równoległe prowadzonej kampanii wyborczej do parlamentu i w przedwyborczej rywalizacji o urząd prezydenta, istniała możliwość zręcznego księgowania wydatków. Otóż liderzy partyjni, będący jednocześnie kandydatami na urząd głowy państwa, promowali swoje osoby, wykorzystując pieniądze z funduszu wyborczego utworzonego dla wyborów do Sejmu i Senatu. Przeksięgowanie wydatków pozwoliło zaliczyć realne koszty kampanii prezydenckiej (gdzie nie przysługuje dotacja) do kosztów wyborów parlamentarnych (gdzie funkcjonuje zwrot wydatków)¹⁵. Komitetom wyborczym PiS (Lecha Kaczyńskiego) i PO (Donalda Tuska) zwrócono nakłady poniesione m.in. na billboardy, koncerty muzyczne, konwencje wyborcze, ulotki, sprzęt i reklamy, których formalnie ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje.

Kandydaci próbują często wykorzystać prywatne środki w celu popularyzowania własnych osób. „Zapraszają” zatem na spotkania, wydarzenia medialne oraz debaty poświęcone tematyce społeczno-gospodarczej. Z powodu limitów nakładanych na komitety wyborcze ubiegający się o urzędy chętnie sami prowadzą kampanię wizerunkową. Praktyką stało się informowanie elektoratu o jubileuszu swojej działalności, np. 800 plakatów Konstantego Miodowicza z okazji 12-lecia aktywności w Sejmie. W Radomiu hasłem „Sońta. Razem już 5 lat” promował się Karol Sońta, radny miejski, chociaż w tym samym czasie Krzysztof Sońta starał się

¹⁴ Art. 35 Ustawy oraz art. 132 Kodeksu wyborczego.

¹⁵ M. Walecki, J. Zbieranek, dz. cyt., s. 106-108.

o mandat do Parlamentu Europejskiego. Wykorzystanie godła Unii Europejskiej oraz termin reklamy obu polityków z tej samej partii tłumaczone były zwykłą zbieżnością. Także afisze powiadamiające o programach radiowych i telewizyjnych z udziałem polityków, pojawiające się w okresie przedwyborczym, mogą mieć charakter propagandowy ze względu na treść i formę prezentacji bohatera audycji¹⁶. Podobnie w 2011 roku PiS oraz SLD wcześniej rozpoczęło kampanię „informując” o propozycjach programowych, na co Platforma próbowała odpowiedzieć (m.in. posłowie Agnieszka Pomaska czy Cezary Tomczak, zapraszając na bezpłatne porady prawne), jednakże w wyniku interwencji PKW część ugrupowań zawiesiło działania¹⁷.

Coraz częściej politycy prowadzą kampanię, wykorzystując publikację napisaną lub też dotyczącą lidera konkretnej partii. Oficjalnie upowszechnianie reklam książki jest zadaniem wydawcy, do którego obowiązków należy dbanie o wysoką sprzedaż.

Niemniej wizerunek polityka widniejący na billboardach stanowi niewątpliwie formę promocji, która często zbiega się z okresem wyborczym. I tak w 2005 roku została opublikowana książka „Solidarność i duma” autorstwa Donalda Tuska, wydanej przez Słowo/Obraz Terytoria sp. z o.o. – oficynę należącą do Janusza Palikota, ówczesnego członka Platformy Obywatelskiej¹⁸. W 2011 roku „kampanię informacyjną” za pomocą upowszechniania własnej twórczości literackiej prowadził Janusz Palikot oraz Jarosław Kaczyński w książce pt. „Polska naszych marzeń”. Dodatkowo do tej ostatniej publikacji dołączony został film *Lider* przedstawiający sylwetkę prezesa PiS. Zakrojona na szeroką skalę promocja zwróciła uwagę wyborców i pozwoliła na niezaliczenie kosztów kampanii wizerunkowej polityków do kosztów kampanii¹⁹.

Inną formą promocji kandydatów mogą w przyszłości stanowić kampanie prowadzone przez tzw. rzeczników interesów (*advocacy group*). W Stanach Zjednoczonych na mocy precedensowego orzeczenia z 2010 roku *Citizens United v.*

¹⁶ Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Monitoring finansów wyborczych, Warszawa 2010, http://www.batory.org.pl/doc/Raport_finansowanie_kampanii_do_PE_2009_20100304.pdf, 12.11.12.

¹⁷ <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/pkw-nie-dla-kampanii-informacyjnej,178554.html>, 4.12.12.

¹⁸ Janusz Palikot w książce napisanej w 2011 roku pt. „Kulisy Platformy” ujawnił, iż specjalnie zwiększono budżet kampanii promocyjnej, który wynosił około 600 tys. złotych. „Duma i Solidarność” wg Janusza Palikota nie osiągnęła nakładu 30 tys., natomiast była jedną z technik marketingowych Donalda Tuska.

¹⁹ *Kto finansuje billboardy promujące książkę szefa PiS*, <http://www.rp.pl/arttykul/722761.html>, 8.11.2011.

Federal Election Commission sędziowie Sądu Najwyższego uznali (5 głosów za, 4 przeciw), iż korporacje oraz związki zawodowe mają prawo do udziału w kampaniach wyborczych. Jedną z głównych form aktywności organizacji (*political action committee*) mogą stanowić reklamy telewizyjne, które w sposób bezpośredni lub pośredni będą sprzyjać bądź być wymierzone w któregoś z kandydatów²⁰. W USA najczęściej spoty telewizyjne organizacji mają na celu zdyskredytowanie przeciwnika politycznego, ujawniając pewne fakty z przeszłości kandydatów lub oceniając dokonania czy poglądy. Różnica między obiektywną informacją a negatywną kampanią jest trudna do uchwycenia, co w połączeniu z brakiem nadzoru kim są prawdziwi nadawcy informacji powodować może nieetyczne formy wywierania wpływu na decyzje polityczne. Wielomilionowe fundusze gromadzone i wydawane przez grupy interesu, zgodnie z regułą wzajemności, będą zmuszały polityków do odwdzięczenia się darczyńcy²¹.

Wykorzystanie stanowiska politycznego

Inną nieprawidłowością jest posługiwanie się pełnionym stanowiskiem w celu wsparcia swojej kandydatury w kolejnych elekcjach. Zdaniem PKW osoby piastujące urzędy nie muszą zawieszać swojej działalności niezwiązanej z kandydowaniem w wyborach, aczkolwiek „nie mogą informować o kandydowaniu (...) ani agitować na rzecz kandydatów i komitetów wyborczych”²². Powszechnym zjawiskiem stało się uczestniczenie w imprezach publicznych, wydawanie publikacji „informacyjnych” oraz listów do obywateli, w których urzędnicy państwowi podsumowują własną aktywność. Taki właśnie cel miało wydanie przez ministra rolnictwa Wojciecha Mojzesowicza z funduszy KRUS sprawozdania z działalności resortu, skierowanego do 1,2 mln rolników w 2007 roku²³. Ulotki finansowane z budżetu państwa lub

²⁰ <http://www.nytimes.com/2012/07/22/magazine/how-much-has-citizens-united-changed-the-political-game.html?pagewanted=all>, 1.12.2012.

²¹ R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2011, s. 36 i nast.

²² Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie działalności kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego niezwiązanej z wyborami.

²³ T. Astramowicz-Leyk, *(A)polityczna administracja publiczna w wyborach 2007*, [w:] *Demokracja po 2005 roku*, red. D. Karnowska, Toruń 2008, s. 199-205.

samorządu terytorialnego docierają do rzeszy wyborców, oficjalnie nie mając nic wspólnego z agitacją polityczną. Promocja Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w czasie Euro 2012, finansowanego z budżetu ARiMR, mimo że nie związana z żadną kampanią wyborczą, przyniosła wiele pytań nad sensem wydatkowania 109 mln złotych z państwowej kasy na spoty, w których występował minister Marek Sawicki z PSL²⁴.

W czasie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku pojawiła się praktyka wspomagania działań na szczeblu krajowym przez frakcje ponadnarodowe. Europejska Partia Ludowa, której członkiem jest Platforma Obywatelska, pragnęła oficjalnie zainaugurować kampanię wyborczą na kongresie frakcji, który odbył się w Warszawie w dniach 29-30 kwietnia 2009 roku. W spotkaniu wzięło udział prawie 2 tysiące osób m.in. kanclerz Niemiec Angela Merkel czy Silvio Berlusconi, nadając odpowiednią rangę temu wydarzeniu. Gdyby ostatecznie uroczystość była traktowana jako rozpoczęcie kampanii, koszty jej organizacji musiałyby zostać pokryte z funduszu wyborczego Platformy Obywatelskiej, a nie ze środków EPP. Mimo iż na tej konferencji nie dokonano oficjalnej prezentacji kandydatów a członkowie PO występowali jako delegaci lub reprezentanci państwowi, ceremonia ta ewidentnie służyła promocji jednej formacji i mogła stanowić bezpłatną reklamę²⁵.

Liczne kontrowersje wzbudza fakt popierania w mediach, zwłaszcza publicznych, opcji politycznej mającej aktualnie wpływ na obsadę stanowisk w tych instytucjach. Upartyjnienie środków masowego przekazu powoduje, iż serwisy informacyjne przedstawiają nieobiektywne informacje o kandydatach. Jedynie znaczący politycy mogą liczyć na udostępnienie czasu antenowego, co utrudnia mniejszym ugrupowaniom dotarcie do elektoratu. Mimo próby uregulowania tej kwestii poprzez ustawę²⁶ czy też monitoring Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji²⁷,

²⁴ <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly/wielki-sukces-arimr-55-milionow-widzow-obejrzalo-spot-promujacy-efekty-prow-2007-2013-nadawany-1.html>, 21.11.2012.

²⁵ Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009..., s. 32-33.

²⁶ Art. 117 i nast. Kodeksu wyborczego.

²⁷ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych,

problem manipulacji w audycjach wyborczych pozostał. Szefowie programowi, zasiadający z nominacji partyjnych, chętnie „odwdzięczają się” swojej macierzystej formacji²⁸. Barwnym przykładem takiego uprzywilejowania było wsparcie dla Libertasu w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku. Partia założona przez Decana Ganleya otrzymywała nieproporcjonalnie dużo czasu antenowego w Telewizji Publicznej, w stosunku do uzyskiwanego poparcia społecznego, które szacowane było (według sondaży i oficjalnych wyników wyborczych) na 1 procent²⁹.

Dodatkowe opłaty

Oprócz składek członkowskich działacze partyjni są zobowiązani do uiszczenia dodatkowych wpłat na rzecz ugrupowania, jeśli decydują się na start w wyborach. Opłaty za miejsce uzależnione są od numeru pozycji, jaki zajmuje kandydat na liście wyborczej. Badania potwierdzają, iż eksponowana lokalizacja na karcie wyborczej sprzyja uzyskaniu lepszego rezultatu³⁰. Dlatego też komitety wymuszają niekiedy na kandydatach poniesienie kosztów kampanii nie tylko za własną osobę, ale i na rzecz partii. Stawki różnią się od charakteru wyborów, okręgu wyborczego i miejsca na liście, dlatego wahają się od kilkuset do kilkunastu tysięcy złotych. Z powodu limitów dozwolonych wpłat przez pojedynczego sympatyka kwoty te są często wpłacane przez podstawione osoby, np. członków rodzin³¹.

Wątpliwości wzbudza charakter obowiązkowych darowizn, jakie nakładane są na parlamentarzystów i piastujących stanowiska polityczne. Zasada wolnego charakteru sprawowania mandatu znajduje bowiem ograniczenie z powodu

związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 75, poz. 679).

²⁸ Z raportu Fundacji Batorego wynika, iż pomimo jednakowego czasu antenowego Jarosław Kaczyński w ostatniej fazie kampanii był przedstawiony w 42 procent neutralnie, 57 procent pozytywnie, 1 procent negatywnie, podczas gdy Bronisław Komorowski odpowiednio 49 procent, 18 procent, 33 procent, za: http://wyborcza.pl/1,76842,8113498,Telewizja_Polska_dobra_dla_Kaczynskiego.html, 4.11.2012.

²⁹ http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/322365,farfal_skarcony_za_libertas.html, 28.11.2012.

³⁰ J. Raciborski, *Rywalizacja czy kooperacja? O listach partyjnych w wyborach parlamentarnych*, [w:] *Demokracja w Polsce. Doświadczenia zmian*, pod red. U. Jakubowska, K. Skarżyńska, Warszawa 2005, s. 222.

³¹ M. Walecki, J. Zbieranek, dz. cyt., s. 108.

uszczipienia części uposażenia na rzecz ugrupowania³². Zgodnie z oświadczeniami posłów, skarbników oraz doniesień prasowych, kwoty wpłacane dla stronnictwa różnią się od charakteru funkcji. Deputowani do Parlamentu Europejskiego z ramienia Platformy Obywatelskiej dokonują świadczeń w wysokości 2,4 tys. zł rocznie, natomiast SLD i PiS prawie 19 tys. złotych. Posłowie krajowi płacą od 100 do 600 złotych miesięcznie, natomiast radni ok. 40 złotych, a prezydenci miast i marszałkowie województw około 300 złotych. Niewywiązanie się członka z obowiązku wobec partii może skutkować niewystawieniem na listy w kolejnych wyborach do parlamentu lub samorządu³³. Wydawać by się mogło, że darowizny, o ile mają charakter dobrowolny i nie powodują żadnych sankcji, powinny być akceptowane³⁴.

Parlamentarzyści w ramach wykonywania swoich obowiązków otrzymują uposażenie w wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu (tj. ok. 9 892 zł)³⁵. Przysługują im również dodatki funkcyjne za przewodnictwo lub prace w odpowiednich komisjach parlamentarnych. Deputowanym przysługuje jednocześnie dieta parlamentarna wynosząca 25 procent uposażenia (wolna od podatku do kwoty 2280 zł miesięcznie). Kancelaria Sejmu przekazuje ryczałt wynoszący ponad 10 tys. złotych na funkcjonowanie biur poselskich oraz zapewnia im umebłowanie. Deputowani mogą też liczyć na zakwaterowanie w Warszawie, korzystanie ze środków transportu, dodatki na podróże służbowe³⁶. Chociaż środki nie mogą być wykorzystywane na finansowanie działalności partyjnej, *de facto*

³² Podobne wątpliwości zachodzą w stosunku do urzędników państwowych czy pracowników samorządowych zatrudnionych z powodów politycznych. Osoby te jako wyraz wdzięczności wpłacają na konta partyjne część swoich uposażeń, a jedynie doniesienia medialne o nieprawidłowościach wzbudzają zainteresowanie prokuratury, jak miało to miejsce w 2012 roku po ujawnieniu tzw. „Taśm prawdy”. Upubliczniona rozmowa Władysława Łukasika, ówczesnego szefa ARR z Władysławem Serafinem, szefem kółek rolniczych wskazywała na szereg nieprawidłowości w spółkach Skarbu Państwa, w których zasiadali członkowie PSL i ich rodziny. Zagraniczne wycieczki, obchodzenie „ustawy kominowej” czy nepotyzm zarzucano czołowym politykom partii, co w rezultacie przyniosło dymisję ministra rolnictwa, a ostatecznie wpłynęło na zmianę przywódcy ludowców.

³³ http://www.rp.pl/artykul/16,436408_Jak-politycy-utrzymuja-partie-.html, 2.11.2012.

³⁴ W Sojuszu Lewicy Demokratycznej niespełnienie obowiązku na rzecz partii jest sankcjonowane nie umieszczeniem na listach wyborczych SLD w kolejnych wyborach parlamentarnych lub samorządowych.

³⁵ Art. 25 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ost. zm.: Dz. U. z 2010 r. Nr 162, poz. 1086).

³⁶ M. Korolewska, Z. Szpringer, *Finansowanie działalności poselskiej w Polsce*, [w:] *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Świadczenia poselskie w różnych krajach*, Warszawa 2007, s. 23-34.

pracownicy biur są powiązani z ugrupowaniami, a obowiązki poselskie trudno jest oddzielić od spraw wyborczych³⁷. Również Kodeks Wyborczy zezwala komitetowi wyborczemu partii na bezpłatne korzystanie z pomieszczeń biurowych i ze sprzętu, co pozwala na zaoszczędzenie znaczących środków w czasie kampanii wyborczej³⁸.

Szereg nieścisłości prawnych znajdowało się w ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w której do 2009 roku istniała możliwość dokonywania zbiorów publicznych³⁹. Funkcjonowanie tzw. cegiełek prowadziło przede wszystkim do ominięcia limitów kwot otrzymywanych przez komitety wyborcze od pojedynczych osób fizycznych. Prowadzone zbiórki przyniosły w 2005 roku Henryce Bochniarz prawie 1,38 mln złotych, a zostały przeprowadzone przez dwie osoby w siedzibie sztabu wyborczego w niecałe 6 dni. W sztabie Marka Borowskiego dokonano zakupu 250 tys. cegiełek o nominałach 1 tys. złotych. Anonimowe darowizny z nieznanymi źródłami pozwalały uzyskać fundusze wyborcze w bardzo krótkim odstępie czasu⁴⁰.

Do niedawna istniała możliwość poręczenia kredytu na cele kampanii nawet przez jedną osobę fizyczną. Powodowało to powstawanie sytuacji, w której komitet po wyborach mógł nie spłacać długu. Poręczyciel, zazwyczaj zamożny kandydat lub nawet cudzoziemiec, miał możliwość zrealizowania zobowiązania, na które nie byłoby stać komitetu. Pierwszy tego typu przypadek miał miejsce w 2005 roku, kiedy to Henryka Bochniarz, jako osoba fizyczna, rozliczała się z kwoty 300 tys. złotych po swojej kampanii. W 2009 roku dyskusja wobec uregulowania tej luki prawnej przyniosła efekt w zmianach przepisów⁴¹ z powodu rzekomych planów Declana Ganleya. Założyciel Libertas, irlandzki milioner, miał zdaniem mediów wesprzeć polski oddział partii swoim poręczeniem majątkowym w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁴². Wprowadzenie limitu poręczenia przez pojedynczą osobę fizyczną do

³⁷ Zob. <http://archiwum.polityka.pl/art/pan-posel-przyjmuje,393817.html>, 27.10.2011.

³⁸ Art. 133 Kodeksu wyborczego.

³⁹ Art. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz Ordynacji PE, (Dz. U. z 2009 r. Nr 202 poz. 1547).

⁴⁰ M. Walecki, J. Zbieranek, dz. cyt., s. 111.

⁴¹ Art. 1 pkt. 19 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 213, poz. 1652).

⁴² <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/88579,zobacz-jak-okpic-komisje-wyborcza.html>, 6.12.2012.

15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (45-krotność w przypadku samego kandydata) chroni przed tego typu manipulacjami.

Partie polityczne decydują się niekiedy na wzięcie kredytu na cele statutowe, natomiast rzadziej podmiotem biorącym kredyt bankowy jest komitet wyborczy. Wynika to przede wszystkim z polityki instytucji finansowych, które muszą rozważyć zdolność kredytową instytucji. Banki chętniej przyznają środki na prowadzenie kampanii wyborczej ugrupowaniom, które mają realne szanse uzyskać wysoki wynik wyborczy. Rezultat elekcji przekłada się na otrzymywaną dotację i subwencję, która stanowi doskonałe zabezpieczenie kredytu. O ile w 2005 czy 2007 roku partie chętnie decydowały się na tego typu wsparcie, to w 2011 roku stanowiło to rzadkość. Obecnie duże formacje jak PO i PiS posiadają stałe wielomilionowe dochody, SLD i PSL zmagają się z problemami finansowymi, natomiast mniejsze ugrupowania nie posiadają zdolności kredytowej. Inne zagadnienie stanowią kredyty konsumpcyjne, brane indywidualnie przez samego kandydata. Spłata takiego zobowiązania spoczywa na polityku, choć w rzeczywistości to partia polityczna otrzymuje wsparcie finansowe⁴³.

Uwagi końcowe

Polski system finansowania partii politycznych charakteryzuje się dość szerokim katalogiem źródeł przychodów, łącząc model finansowania prywatnego z publicznym. Ugrupowania dzięki obecnie funkcjonującym rozwiązaniom prawnym są w stanie zgromadzić znaczne zasoby materialne, które pozwalają im na skuteczną walkę wyborczą. Wysokie dotacje i subwencje gwarantowane są jedynie nielicznym podmiotom politycznym, co sprawia, że system partyjny wydaje się zamknięty. Jednakże wzrost wydatków na rywalizację wiąże się z jawną niechęcią polityków do ograniczania tego typu przywilejów.

Mimo oszczędności wprowadzonych do budżetu państwa w wielu sektorach, apele o ograniczenie subwencjonowania partii trafiają na opór środowiska. Ustawa

⁴³ P. Pietkun, *Kredyty wyborcze to żniwa dla odważnych bankowców*, <http://gospodarka.gazeta.pl/pieniadze/1,29577,4572246.html>, 15.12.2012.

wprowadzająca reglamentację wpływów z subwencji o połowę, dopiero za drugim głosowaniem zyskała poparcie posłów PO (mającej największe zasoby finansowe) oraz PJN (nowe ugrupowanie nie korzystające z subwencji). Przeciwnicy zmian: SLD (ze względu na spłatę kredytów zaciągniętych na poczet kampanii), PSL (który spłaca karę na rzecz Skarbu Państwa wynosząca ok. 20 mln zł) oraz PiS (nie chcący wzmacniać partii rządzącej) z powodu problemów finansowych i organizacyjnych starali się zachować *status quo*.

Wielomilionowe wsparcie z budżetu państwa nie jest w stanie zniweczyć prób wykorzystywania około prawnych form przekazywania pomocy ugrupowaniom. Posługiwanie się przepisami prawa, w tym regułami obowiązującymi w prawie cywilnym i handlowym, mija się z zakładanym *ratio legis*. Pojawienie się nowych sposobów zdobywania pieniędzy zasilających partyjną kasę przez szereg lat nie niosło za sobą odpowiednich zmian ustawodawstwa. Kontrola społeczna mediów pełni w tym przypadku rolę sygnalizacyjną, co należy jeszcze poprawić w ustawie o partiach politycznych lub Kodeksie Wyborczym. Nieprawidłowości, jakie mają miejsce, są wynikiem niejasności pojęć oraz braku jednoznacznych rozstrzygnięć pomiędzy przepisami prawa konstytucyjnego.

Stosowanie wątpliwych praktyk finansowych, które pogłębiają i tak już powstałe nierówności podmiotów politycznych, osłabia zaufanie do instytucji państwowych. Wielomilionowe dotacje i subwencje sprawiają, że partie stają się organizacjami niezależnymi, lecz jednocześnie są pozbawione należytej kontroli. Omijanie przepisów ustawy powoduje często niemożność dokonania inspekcji wewnętrznych, co prowadzi do patologii. Jedynie doniesienia medialne lub decyzje organów państwa są w stanie zagwarantować zasadę jawności życia politycznego.

Paweł Jakubowski – absolwent prawa na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim oraz politologii na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej. Doktorant nauk o polityce na Wydziale Politologii UMCS

Abstrakt

Artykuł stara się ukazać najbardziej znaczące i komentowane zganienia ostatnich lat omawiane przez prawników, politologów oraz dziennikarzy, dotyczące finansowania partii politycznych. Obecnie walka pomiędzy ugrupowaniami przekształca się w rywalizację, której koszty stale rosną, osiągając niekiedy poziom przekraczający ustawowe limity wydatków. Funkcjonowanie luk prawnych w obowiązujących przepisach sprawia, iż politycy starają się korzystać z różnorodnych form wsparcia. Alternatywne metody finansowania partii to techniki zgodne z literą obowiązującego prawa, jednakże sprzeczne z zakładanym *ratio legis* ustaw. Wymienione w artykule praktyki wspierania ugrupowań z jednej strony są gwarantowane przez zasadę wolności słowa czy wolności zrzeszania się. Z drugiej jednak strony, techniki te powodują naginanie konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych.

ALTERNATIVE WAYS OF FINANCING POLITICAL PARTY IN POLAND

Abstract

This article shows the most conspicuous and frequent issues concerning the funding of political parties, discussed by lawyers, political scientists and journalists. Today a struggle between political parties transforms into contest where costs are still increasing, reaching levels exceeding the statutory limits on spending. Functioning of the loopholes in the current legislation makes the politicians try using various forms of financial support. Alternative methods of party financing techniques are consistent with the letter of the law, but unfortunately they are contrary to the assumed *ratio legis*. Practices mentioned in this article about supporting parties are guaranteed on the one hand by the principle of freedom of speech or freedom of association. But on the other hand, these techniques cause the strain of the constitutional principle of transparency of political party funding.

„e-Politikon” - Instrukcje dla Autorów

Zapraszamy serdecznie do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką pięć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Komunikacja polityczna. Uprzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji prowadzonej w formule *double-blinded*. Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie epolitikon.pl.

Artykuły należy przesyłać w formacie .doc lub .docx na adres epolitikon@oapuw.pl.

Układ tekstu:

1. Imię i nazwisko Autora
2. Język publikacji: polski lub angielski
3. Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony
4. Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)
5. Słowa kluczowe: 5
6. Tekst podstawowy: czcionka Calibri „13”, wyjustowany
7. Ustawienia strony: standardowe

8. Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9. Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*.
[w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo- Wschodniej*,
Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*,
<http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

10. Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

11. Objętość: od połowy do jednego arkusza

12. Wymagania zapory *ghostwriting*¹ i *guest authorship*²

Pragniemy podkreślić, że ***ghostwriting*** i ***guest authorship*** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Do proponowanego artykułu należy dołączyć :

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW

([Instrukcja dla Autorów](#))

Po otrzymaniu informacji o pozytywnej ocenie artykułu przez dwóch Recenzentów oba dokumenty należy przesłać pocztą bądź złożyć w Redakcji kwartalnika naukowego „e-Politikon”:

ul. Krakowskie Przedmieście 3 pok. 6

00-927 Warszawa

tel. 604 737 015

¹ Z >>***ghostwriting***<< mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/Listy_czasopism/20120120_FAQ.pdf, 15.01.2012.

² Z >>***guest authorship***<< (>>***honorary authorship***<<) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/współautorem publikacji.

http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/Listy_czasopism/20120120_FAQ.pdf, 15.01.2012.