

Justyna Anna Wiśniewska

Służba publiczna w instytucjach Unii Europejskiej na tle służby cywilnej wybranych państw członkowskich – zagadnienia teoretyczno-metodologiczne

Służba cywilna to wyodrębniony zespół osób pracujących w administracji publicznej¹⁰. Szeroko rozumiana administracja publiczna jest przedmiotem zainteresowań wielu dziedzin, w tym studiów europejskich. Stosunkowo często zainteresowania te pojawiają się w kontekście administracji Unii Europejskiej jako ważnego elementu decydującego o sprawności i sukcesie procesu integracji europejskiej, rzadziej spotyka się szczegółowe porównania administracji unijnej i państw członkowskich, jeszcze trudniej odnaleźć zestawienie unijnej służby publicznej ze służbą cywilną państw członkowskich. Użycie szerszego pojęcia *służba publiczna* jest tu celowe, gdyż w literaturze przedmiotu niemal nie spotyka się terminu *służba cywilna Unii Europejskiej*¹¹, a w prawodawstwie unijnym pojęcie to wcale nie występuje. Nie ulega wątpliwości, że mniej kontrowersyjny termin *publiczna* może oznaczać zarówno „dotycząca społeczeństwa danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej”, jak i „dotycząca całej zbiorowości europejskiej”. Posługiwanie się terminem *służba cywilna Unii Europejskiej* może budzić natomiast zastrzeżenia, ponieważ zdaniem wielu służba cywilna jest domeną suwerennego państwa¹². Pojawia się pytanie, czy termin ten odnosi

¹⁰ Od innych urzędników służbę cywilną odróżnia specjalny status prawny oraz treść realizowanych przez nią zadań administracyjnych. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 17; Patrz: G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 12; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 37.

¹¹ Częściej autorzy posługują się terminem *służba cywilna w instytucjach Unii Europejskiej*. Patrz: J. Czapotowicz, *Służba cywilna w instytucjach Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6, s. 37; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, op. cit., s. 57–61.

¹² Zaznaczyć należy, iż jeśli terminu *służba cywilna* powinno używać się jedynie w odniesieniu do

się tylko do państwa? Być może pojęcie *sz służba cywilna Unii Europejskiej* jest zasadne, pomimo to celowo się go unika. Istnieje bowiem ryzyko, iż podobnie jak terminy *Minister Spraw Zagranicznych Unii* i *Konstytucja dla Europy* będzie budziło negatywne konotacje związane z Unią Europejską jako superpaństwem. Pojawia się kolejne pytanie, czy unijną służbę cywilną obok dyplomacji, armii, policji i granic zewnętrznych można faktycznie uznać za kolejny atrybut państwa narodowego¹³? To pytanie pozostanie na razie otwartym.

W niniejszym artykule zostaną przedstawione zagadnienia teoretyczno-metodologiczne związane z projektem rozprawy doktorskiej pt. *Służba publiczna w instytucjach Unii Europejskiej na tle służby cywilnej wybranych państw członkowskich*. Po raz pierwszy projekt został zaprezentowany na III Ogólnopolskich Europeistycznych Warsztatach Metodologicznych dla Doktorantów i Habilitantów Instytutu Politologii UKSW, które odbyły się 19–20 kwietnia 2012 r. Na potrzeby badawcze rozprawy doktorskiej autorka pokusi się o stworzenie własnej definicji pojęcia *sz służba cywilna*. W definicji tej kluczowym będzie fragment mówiący o tym, że *sz służba cywilna* jest „wyodrębnionym zespołem osób (...) mających za zadanie służyć społeczeństwu i utrzymywać istotne funkcje państwa lub swoistego tworu jakim jest Unia Europejska”. Warto w tym miejscu wspomnieć o tym, iż zdefiniowanie służby cywilnej nie jest łatwym zadaniem. Problemy w tym kontekście mogą powodować zmiany wprowadzone w poszczególnych krajach, specyfika narodowej tradycji, odmienny status prawny i socjalny urzędników, różne systemy awansowania i szkoleń oraz niejednolite sposoby naboru do służby¹⁴.

Zjawiskiem służby cywilnej zajmowało się wielu badaczy. Żaden z nich nie odpowiedział jednak wyczerpująco na problem badawczy prezentowanej rozprawy doktorskiej. Na wyróżnienie zasługuje publikacja dr hab. Jolanty Itrich-Drabarek *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*. W rozprawie przedstawiono służbę cywilną w instytucjach unijnych i wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej nawiązując do powyższej monografii.

państwa, to mówiąc o „służbie cywilnej” w instytucjach Unii Europejskiej należałoby konsekwentnie używać cudzysłowu.

¹³ Elizabeth Defeis stwierdza, że nie tylko propozycja utworzenia organu Ministra Spraw Zagranicznych i jednolitej polityki obronnej, ale także ograniczenie prawa weta państw członkowskich i zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego stanowią wyraźne cechy systemu federalnego, E. Defeis, *A Constitution for the European Union? A Transatlantic Perspective*, “Temple International and Comparative Law Journal” 2005, nr 19, s. 364.

¹⁴ Zobacz: R. A. Chapman, *The End of the Civil Service?*, “Teaching Public Administration” 1992, nr 2, 1–5.

Niniejszy artykuł podzielony jest na trzy części. W pierwszej zaprezentowano przedmiot rozprawy doktorskiej, problem badawczy, hipotezę badawczą, cząstkowe pytania badawcze i cele rozprawy. Następnie skupiono się na wykorzystanych teoriach. W trzeciej części artykułu omówiono wykorzystane metody badawcze. Na końcu zamieszczono krótkie podsumowanie.

1. Hipoteza i problem badawczy

Przedmiotem rozprawy doktorskiej będzie służba cywilna w instytucjach unijnych i wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Analizę skoncentrowano na Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Polsce, Wielkiej Brytanii i Włoszech, aby specyficzny system służby cywilnej w instytucjach Unii zestawić z trzema podstawowymi modelami służby cywilnej, a dokładniej rzecz ujmując francuskim i niemieckim modelem kariery, holenderskim i brytyjskim modelem pozycyjnym oraz polskim i włoskim modelem mieszanym. System służby cywilnej w instytucjach unijnych przypomina model kariery. Podkreślić jednak należy, iż ulegał on znacznym przemianom, szczególnie widocznym po 2000 r. Nie ulega wątpliwości, że system ten stanowi początkowo adaptację rozwiązań stosowanych w krajach założycielskich, a następnie modeli nowych państw członkowskich rozszerzającej się przez lata Unii¹⁵.

Pytanie, które będzie problemem badawczym rozprawy brzmi następująco: *Czy «służba cywilna» instytucji unijnych w porównaniu do służby cywilnej krajów członkowskich jest unikalna?* Hipoteza badawcza rozprawy jest następująca: *«Służba cywilna» w instytucjach Unii Europejskiej w porównaniu do służby cywilnej krajów członkowskich nie jest unikalna (zmienna zależna), dlatego że kształtują ją: 1) zbliżone determinanty prawne i kulturowe; 2) analogiczne standardy; 3) podobne dysfunkcje i narzędzia ograniczania patologii w służbie cywilnej; 4) zbieżne reformy wynikające z trendów w europejskiej i światowej służbie cywilnej (zmiennie niezależne).* Odpowiedzi na poniższe cząstkowe pytania badawcze pomogą zweryfikować zaprezentowaną hipotezę: 1) Czy w porównaniu do służby cywilnej państw członkowskich Unii, „służbę cywilną” w instytucjach omawianej organizacji kształtują podobne determinanty prawne i kulturowe? 2) Czy „służbę cywilną” w instytucjach Unii Europejskiej formują zbliżone standardy? 3) Czy dysfunkcje i narzędzia ograniczania patologii w „służbie

¹⁵ J. Czapotowicz, *Służba cywilna w instytucjach Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6, s. 43; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, op. cit., s. 57–61.

cywilnej” w instytucjach unijnych i państwach członkowskich są analogiczne? 4) Czy służba cywilna w krajach członkowskich i Unii Europejskiej ulega modernizacji, a jeśli tak to czy kierunki modernizacji „służby cywilnej” instytucji Unii Europejskiej i służby cywilnej w państwach unijnych są zbieżne?

Głównym celem rozprawy będzie weryfikacja powyższej hipotezy. Pozostałe cele to: zdefiniowanie i udowodnienie zasadności terminu *służba cywilna Unii Europejskiej*, utworzenie nowej definicji pojęcia *służba cywilna*; analiza służby cywilnej w instytucjach unijnych i wybranych państwach członkowskich, w tym analiza historycznych, prawnych i kulturowych uwarunkowań funkcjonowania służby cywilnej instytucji unijnych oraz państw członkowskich, a także przedstawienie standardów, dysfunkcji i narzędzi ograniczania patologii w służbie cywilnej. W rozprawie doktorskiej zostaną wskazane ponadto uniwersalne zasady, którymi powinni się kierować urzędnicy służby cywilnej Unii. Kolejnym celem jest zweryfikowanie pewnych tez związanych z przekształceniem się Unii w superpaństwo¹. Kluczowym w tej kwestii będzie zbadanie czy służba cywilna Unii Europejskiej jest przejawem federalistycznego charakteru tego tworu. W rozprawie przedstawione zostaną również kierunki reform unijnej służby cywilnej, trzy podstawowe scenariusze rozwoju integracji europejskiej oraz na końcu autorka wskaże najbardziej realistyczny z nich.

2. Teorie badawcze

W rozprawie doktorskiej zastosowane zostanie podejście interdyscyplinarne, łączące wiele różnych, charakterystycznych dla nauk politycznych i innych nauk społecznych, teorii i metod badawczych.

Najbardziej przydatne w weryfikacji hipotezy badawczej będzie nowe podejście instytucjonalne. Integrację europejską postrzega ono jako zinstytucjonalizowany proces historyczny. Uznaje się tu służbę cywilną za instytucję o szczególnym znaczeniu. Instytucję służby cywilnej w konkretnych państwach (Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Polsce, Wielkiej Brytanii i Włoszech) będzie można zestawić z instytucją służby cywilnej w Unii Europejskiej. Służbę cywilną można co prawda badać

¹ Patrz: S. Haseler, *Super-state: the New Europe and its Challenge to America*, London 2004; J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007; Z. Baranowski, *Lizbona, 13 grudnia 2007: Witamy w superpaństwie!*, „Nasz Dziennik”, 14.12.2007, nr 292.

posługując się tradycyjną analizą instytucjonalną², autorka chciała jednak uwzględnić także czynniki społeczne. Wykorzystana nowa wizja instytucjonalizmu ma unikać błędów tradycyjnego podejścia poprzez zaakceptowanie części postulatów behawioralistów. Obok uwarunkowań prawnych będą bowiem porównywane również determinanty kulturowe, dysfunkcje służby cywilnej, wartości i przekonania urzędników służby cywilnej, sposób definiowania przez urzędników swoich interesów, występujących w środowisku pracy patologii, a nawet tożsamość urzędników. Nowy instytucjonalizm przyjmuje bowiem szerszą definicję przedmiotu badań. Zajmuje się zarówno aktami prawnymi i strukturami organizacyjnymi, jak i nieformalnymi konwencjami życia politycznego. Uwzględnienie reguł formalnych i nieformalnych poszerza i pogłębia zaś rozumienie instytucji politycznych.

Zaznaczyć należy, iż nowy instytucjonalizm jest wyjątkowo wpływowym kierunkiem badań podejmowanych w dziedzinie studiów europejskich. Jest on bowiem bardzo różnorodny wewnątrz. Można wyróżnić m.in. instytucjonalizm racjonalnego wyboru, instytucjonalizm historyczny i instytucjonalizm socjologiczny. To dzięki neoinstytucjonalizmowi pojawiły się nowe aspekty badania instytucji europejskich, takie jak strategie europejskie, autonomiczna logika integracji i tożsamość europejska³, która może mieć szczególne znaczenie w kontekście analizowania tożsamości urzędników Unii Europejskiej. Instytucjonalizm socjologiczny przykładowo przewyższa stosowany w naukach politycznych podział między wyjaśnieniem instytucjonalnym a kulturowym. Instytucje, do których należy unijna służba cywilna, mogą tworzyć i zmieniać mentalność. Badacze są zdania, że urzędnicy instytucji unijnych kształtują interesy i przekonania poszczególnych podmiotów, a nawet są w stanie dokonać ponownej socjalizacji. W jej trakcie urzędnicy przyjmują stopniowo tożsamość ponadnarodową⁴. Ponadto, instytucjonalizm socjologiczny utrzymuje, iż lojalność pracowników służby cywilnej w Unii nie zależy od państwa pochodzenia, lecz jedynie od procesu socjalizacji⁵. W tym kontekście nie należy zapominać także o aktorach infranarodowych

² Podejścia instytucjonalne pozostają przydane w takich poddziedzinach politologii jak administracja publiczna czy badania nad konstytucjami. V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, D. Marsh, G. Stoker (red.), Kraków 2006, s. 92.

³ M. Poboży, *Metoda instytucjonalna w badaniach europejskich*, [w:] *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), Warszawa 2010, s. 228.

⁴ M. Egeberg, *Komisja Europejska*, [w:] *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, M. Cini (red.), Warszawa 2007, s. 197.

⁵ J. Czaputowicz, *Perspektywy teoretyczne w studiach europejskich*, [w:] *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne, op. cit.*, s. 259–261; R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 410–416.

i pojęciu *infranarodowości*, które zastosował Joseph Halevi Horowitz Weiler. Do tego typu aktorów zaliczają się urzędnicy publiczni krajów członkowskich pozostający w służbie działań wspólnotowych, którzy są mniej niż ponadnarodowi, ale bardziej niż narodowi⁶.

We wstępie zaznaczono, że w rozprawie dotyka się też problemu określenia *finalité politique Unii Europejskiej* i odwołano się do federalizmu. Koncepcja ta zakłada bowiem przewyżczenie suwerenności krajów i utworzenie jednego państwa europejskiego. W literaturze przedmiotu często można spotkać termin *superpaństwo*. Unia Europejska jest traktowana niekiedy jako system polityczny pokrewny państwowym systemom politycznym. Jest to bez wątpienia zasługa wpływu, jaki na kierunek badań nad integracją europejską wywarł konstruktywizm. Jedną z podstawowych tez konstruktywizmu jest twierdzenie, że Unia ewoluje od organizacji międzynarodowej, która jest regulowana prawem międzynarodowym, do systemu politycznego państwa regulowanego prawem konstytucyjnym⁷. Autorka postara się zweryfikować przydatność idei federalnej w budowie ustroju Unii Europejskiej. Zaznaczyć należy, że Unię Europejską określa się jako system „federalny” w szerokim znaczeniu tego słowa. Jest wielowymiarowym ustrojem, który przyjął wiele poziomów rządności, a każdy z nich jest wyposażony w określony zakres kompetencji⁸. W ostatniej części rozprawy doktorskiej zaprezentowane zostaną trzy scenariusze rozwoju integracji europejskiej. Pierwszy z nich odwołuje się do federalizmu i powstania w pewnej perspektywie czasowej państwa federalnego. Drugi scenariusz mówi, że Unia ewoluje w stronę specyficznego systemu regulacyjnego, a trzecia ścieżka rozwoju Unii jest związana z teorią sieci. Każdy z powyższych scenariuszy ma odmienne znaczenie dla służby cywilnej w instytucjach Unii Europejskiej.

W rozprawie doktorskiej zajmującej się tematem służby cywilnej nie sposób nie odnieść się do teorii biurokracji Maxa Webera. Proponuje on model sprawowania władzy w organizacji, który nazwał „typem idealnym biurokracji”. Model ten jako jedna z koncepcji zaliczanych do klasycznej teorii administracji odznacza się kultem racjonalności, wiedzy i reguł prawa. Jest to szczególnie istotne w kontekście uniwersalnych zasad, którymi powinni się kierować urzędnicy służby cywilnej państw

⁶ J. Ruskowski, *Komentarze profesorskie*, [w:] *Teorie i metody w studiach europejskich*, A. Skolimowska (red.), Warszawa 2013, s. 68 (w druku).

⁷ J.H.H. Weiler, *Introduction: the Reformation of European Constitutionalism*, [w:] *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999, s. 221; F. Strzyczkowski, *Teoria integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, Warszawa 2012, s. 213 (w druku).

⁸ F. Strzyczkowski, *Teoria integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, op. cit., s. 213.

członkowskich i Unii. Opisując założenia teorii biurokracji Webera należy m.in. wspomnieć o wymogu posiadania przez urzędników odpowiednich, udokumentowanych kwalifikacji oraz regulowania działalności urzędników przez formalne przepisy. Pojęcie *biurokracja* w rozumieniu Webera oznacza racjonalny model sprawowania władzy w organizacji. Zaznaczyć należy, iż nie ma on nic wspólnego z potocznym pejoratywnym rozumieniem tego słowa⁹. Tematem biurokracji zajmuje się też Michel Crozier. Wspomnieć można, iż przedstawia on trzy znaczenia terminu *biurokracja*. Po pierwsze, jest to aparat państwa, składający się z mianowanych funkcjonariuszy; po drugie, jest to racjonalizacja wszelkich działań zespołowych w nawiązaniu do koncepcji Webera; po trzecie, jest to określony zestaw patologii¹⁰. W kontekście prezentowanej pracy doktorskiej zaznaczyć należy, iż biurokracja to nie tylko aparat państwa, ale i organizacji międzynarodowej.

Obok przedstawionych powyżej podejść i teorii badawczych w celu zweryfikowania hipotezy pomocne będą odpowiednie metody badawcze. Zaznaczyć należy, że muszą one być zgodne z wykorzystanymi teoriami.

3. Metody badawcze

Główne metody badawcze niniejszej rozprawy to: metoda komparatywna, metoda systemowa, metody jakościowe i ilościowe oraz metoda symulacyjna. Wszystkie metody dobrano tak, aby się wzajemnie dopełniały i umożliwiły weryfikację przyjętej hipotezy.

Metodę komparatywną zaliczono do metod pierwszego (niższego) rzędu. Oznacza to, że umożliwi ona uporządkowanie i zhierarchizowanie zebranego materiału. W niniejszej rozprawie doktorskiej planowane jest porównanie modelu służby cywilnej organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska do modeli służby cywilnej wybranych państw członkowskich. Autorka ma świadomość, iż istnieją pewne ograniczenia badań porównawczych. Występują one już w badaniach instytucji ustrojowych i prawnych w państwach. Porównanie organizacji międzynarodowej do wielu państw będzie stanowić zatem jeszcze większe wyzwanie. Wspomniane ograniczenia

⁹ Patrz: M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 161–168.

¹⁰ Patrz: M. Crozier, *Biurokracja – anatomia zjawiska*, Warszawa 1967; J. Itrich-Drabarek, *Koncepcyjne i metodologiczne założenia badań nad administracją publiczną (na przykładzie analizy nad służbą cywilną)*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 24, s. 10.

wynikają najczęściej z faktu, że w poszczególnych językach, tradycjach, a także modelach identyczne określenia i rozwiązania zawierają bardzo często różne treści i mają odmienne znaczenie merytoryczne. Ponadto badań porównawczych nie można opierać jedynie na ustaleniach formalnych. Konieczne jest bowiem podjęcie próby zbadania istoty i kontekstu określonych stanów formalnych¹¹. W kolejnych rozdziałach rozprawy doktorskiej zostaną zestawione elementy kształtujące służbę cywilną unijnych instytucji i służbę cywilną wybranych państw europejskich, a więc w pierwszym rozdziale uwarunkowania kulturowe i prawne, w drugim rozdziale wybrane standardy, w trzecim dysfunkcje i instrumenty ograniczania patologii w służbie cywilnej, a w czwartym reformy wynikające z trendów w europejskiej i światowej służbie cywilnej. Adam Przeworski i Henry Teune rozróżniają projekty badawcze typu systemy „najbardziej podobne” i „najbardziej różne”. Wykorzystane w rozprawie doktorskiej ujęcie nawiązuje do metody zgody i polega na wyszukiwaniu podobieństw między poszczególnymi przypadkami mimo mogących zmylić badacza różnic między nimi. Odsuwa się w tym przypadku na dalszy plan poziom międzysystemowy i koncentruje się na poziomie wewnątrzsystemowym w celu wykluczenia z analizy zmiennych na poziomie systemu. Jeśli przykładowo w przypadku prób urzędników służby cywilnej okaże się, że wszystkich obowiązują podobne standardy i sposoby ograniczania patologii oraz wszyscy są narażeni na analogiczne dysfunkcje, to można wykluczyć takie zmienne jak forma podmiotu międzynarodowego posiadającego służbę cywilną (państwo czy organizacja międzynarodowa), długość istnienia takiego podmiotu, wielkość terytorium lub populacji¹². Reasumując metoda ta pozwoli wykryć podobieństwa i różnice między zjawiskami związanymi ze służbą cywilną w instytucjach unijnych i służbą cywilną wybranych państw europejskich. Zaznaczyć należy, iż metoda komparatywna jest pomocna w formułowaniu wniosków m.in. dlatego, że w przypadku modelu służby cywilnej w instytucjach unijnych dopiero zestawienie go z podobnymi modelami służby cywilnej państw członkowskich, daje pełniejszy obraz analizowanej rzeczywistości¹³.

Drugą metodą należącą do metod pierwszego rzędu wykorzystaną w projekcie jest analiza systemowa. Zapożyczona z nauk ścisłych stanowi ona obecnie jedną z podsta-

¹¹ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, op. cit., s. 14–15.

¹² Patrz: A. Przeworski, H. Teune, *Logic of Comparative Social Inquiry*, za: http://books.google.pl/books/about/The_logic_of_comparative_social_inquiry.html?id=vxBHAAAAMAAJ&redir_esc=y (18.12.2012); J. Hopkin, *Metody porównawcze*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, D. Marsh, G. Stoker (red.), Kraków 2006, s. 256–257.

¹³ A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2008, s. 130–131.

wowych metod badawczych w naukach politycznych. Doskonale nadaje się bowiem do badania zagadnień interdyscyplinarnych. Model służby cywilnej w instytucjach Unii oraz modele służby cywilnej państw członkowskich przedstawić można jako odrębne, całościowe systemy. Ułatwi to znacznie dokonywanie porównań między nimi. Modele służby cywilnej opisać można jako pewnego rodzaju układy wielu elementów posiadające określoną strukturę. W strukturze administracji publicznej wyodrębnia się m.in.: kadry (warstwa kadrowa), wartości współtworzące system administracji (warstwa aksjologiczna), podstawowe zasady i szczegółowe regulacje prawne (warstwa normatywna), struktury instytucjonalne (warstwa organizacyjna), a także cele i kierunki działania (warstwa programowa)¹⁴. Podobnie postąpić można ze zjawiskiem służby cywilnej. Konieczne będzie nazwanie elementów należących do systemu; otoczenia; wejścia rozumianego jako przejawy wpływu otoczenia na system; wyjścia, a więc oddziaływanie systemu na otoczenie oraz sprzężenia zwrotnego¹⁵. Ułatwi to zbadanie, z jakimi elementami systemu te są powiązane, jaki jest charakter tych powiązań oraz jakie są przyczyny występowania w nich dysfunkcji. W przypadku zbadania elementów służby cywilnej różnych podmiotów międzynarodowych, będzie można odpowiedzieć na pytania o charakter oddziaływań między poszczególnymi systemami a ich otoczeniem, czy będą to kontakty wzajemne, jednostronne, harmonijne, a może konfliktowe, o stopień ich autonomii oraz o funkcje służby cywilnej¹⁶. Istnieje również możliwość zadania bardziej szczegółowych pytań: czy na modele służby cywilnej wpływ wywierają: procesy ekonomiczne, zjawiska globalizacji, informatyzacji, nowe wyzwania i zagrożenia społeczne, a także przemiany w sferze świadomości społecznej? czy większy wpływ na reformy w opisywanych systemach mają czynniki wewnętrzne czy zewnętrzne? Czy jedynie państwa członkowskie oddziałują na służbę cywilną w instytucjach Unii, czy też opisywana organizacja ma wpływ na służbę cywilną państw członkowskich?¹⁷ Jaki jest stopień autonomii służby cywilnej w instytucjach

¹⁴ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 14.

¹⁵ Patrz: A. Szymański, *Systemowe podejście w badaniach europejskich*, [w:] *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, op. cit., s. 161–179; P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych*, [w:] *Metodologiczna i teoretyczne problemy nauk politycznych*, K. Opatek (red.), Warszawa 1975, s. 77–108.

¹⁶ A. Pacześniak, *Europeizacja polskich partii politycznych – pytania badawcze, metody i techniki*, [w:] *Metodologia badań europejskich*, K.A. Wojtaszczyk, T. Kownacki (red.), Warszawa 2011, s. 122.

¹⁷ Za Januszem Ruszkowskim zauważyć można, iż wpływ służby cywilnej krajów Unii Europejskiej na tę organizację to europeizacja *bottom-up*. Jeśli służba cywilna w unijnych instytucjach miałaby wpływ na państwa członkowskie, byłaby to europeizacja *top-down*. J. Ruszkowski, *Komentarze*

unijnych?¹⁸ Należy zwrócić uwagę, że ograniczeniem metody systemowej, jest to, iż jako metoda niższego rzędu, nie prowadzi bezpośrednio do odpowiedzi na pytanie, będące problemem badawczym. Może jednak pomóc w odpowiedzeniu na nie w czasie porządkowania badanej rzeczywistości. Porządkowanie to polega na układaniu elementów systemu w konkretnych miejscach i zarysowywanie sieci powiązań.

Wykorzystane w rozprawie metody jakościowe¹⁹ i ilościowe²⁰, należą do zestawu metod badawczych szeroko stosowanych w ramach podejścia socjologicznego. W literaturze przedmiotu czasem określa się je wspólną nazwą metody behawioralnej²¹. Podejście socjologiczne w studiach europejskich odznacza się głównie zwracaniem szczególnej uwagi na społeczne aspekty integracji europejskiej. Badania jakościowe z pewnością wzbogacą prezentowaną rozprawę doktorską. Zastosowanie jedynie podejścia instytucjonalnego nie dałoby bowiem możliwości budowania ogólnych praw związanych ze zjawiskiem służby cywilnej. W rozprawie skupiono się na metodach jakościowych, które przyczynią się do wyjaśnienia procesów zachodzących w służbie cywilnej oraz pomogą odpowiedzieć na pytanie, dlaczego służba cywilna Unii Europejskiej ewoluje w przedstawionym w niniejszej rozprawie doktorskiej kierunku. Celem prezentowanych metod jest poznanie przyczyn, motywów zachowania urzędników służby cywilnej. Mają pomóc w odkryciu sposobów argumentacji, wyjaśnić uwarunkowania występujących poglądów²². Ich zadaniem jest wniknięcie w głąb. Często odpowiadają na pytania: „jak?” i „dlaczego?”. W rozprawie planowane jest zastosowanie popularnej techniki gromadzenia badań jakościowych, a więc indywidualnego wywiadu pogłębianego. Wywiady przeprowadzone zostaną z przedstawicielami służby cywilnej Komisji Europejskiej i urzędnikami państw członkowskich. Indywidualny wywiad pogłębiany oparty będzie na scenariuszu rozmowy, pytaniach otwartych i nieformalnym sondowaniu²³. Technika ta ma prowadzić do ujawnienia sposobów

profesorskie, [w:] *Teorie i metody w studiach europejskich*, op. cit., s. 68.

¹⁸ *Ibidem*, s. 119–120.

¹⁹ Patrz: *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, Dariusz Jemielniak (red.), Warszawa 2012; F. Devine, *Metody jakościowe*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, op. cit., s. 195–216; U. Flick, *Jakość w badaniach jakościowych*, Warszawa 2011; S. Kvale, *Prowadzenie wywiadów*, Warszawa 2010.

²⁰ Patrz: P. John, *Metody ilościowe*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, D. Marsh, G. Stoker (red.), Kraków 2006, s. 195–216.

²¹ Jan Garlicki jest zdania, że z socjologicznego punktu widzenia nie jest to trafne określenie. J. Garlicki, *Socjologiczny wymiar studiów europejskich*, [w:] *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, op. cit., s. 111.

²² *Ibidem*, s. 113.

²³ F. Devine, *Metody jakościowe*, op. cit., s. 198.

myślenia urzędników służby cywilnej na określony temat, zrozumienia ich pobudek i interpretacji. W rozprawie wykorzystana zostanie także mniej popularna w politologii technika badawcza, jaką jest obserwacja uczestnicząca. Dzięki obserwowaniu urzędników służby cywilnej możliwe będzie ustalenie co oddziałuje na ich zachowania. Autorka zamierza bezpośrednio obserwować zjawiska zachodzące w służbie cywilnej podczas praktyk studenckich w jednej z instytucji Unii Europejskiej. Już kilkakrotnie odbywała ona praktyki studenckie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP. Wnioski z obserwacji służby cywilnej w Polsce również zostaną umieszczone w prezentowanej rozprawie.

Metodą drugiego (wyższego) rzędu, którą zastosowano w ostatniej części rozprawy będzie metoda symulacyjna. Planowane jest przedstawienie trzech podstawowych scenariuszy rozwoju integracji europejskiej, z których każdy ma odmienne znaczenie dla służby cywilnej w instytucjach Unii. Pierwszy zakłada, że za jakiś czas ten swoisty twór międzynarodowy przyjmie kształt państwa federalnego. Drugi scenariusz mówi o ewolucji tej organizacji w stronę specyficznego systemu regulacyjnego. Trzecią ścieżką rozwoju jest powstanie na jej obszarze pewnego rodzaju systemu wielopasmowego zarządzania politycznego. Byłby on bliski odmianie sieciowego układu politycznego²⁴. W ostatniej części rozprawy autorka zdecyduje, który z nich jest najbardziej prawdopodobny.

W formie podsumowania należy podkreślić, że jeśli hipoteza badawcza rozprawy doktorskiej zostanie zweryfikowana pozytywnie, a więc jeśli wymienione poniżej elementy kształtujące służbę cywilną w instytucjach Unii Europejskiej: 1) *determinanty prawne i kulturowe*; 2) *standardy*; 3) *dysfunkcje i narzędzia ograniczania patologii*; 4) *reformy*, są zbliżone do tych kształtujących służbę cywilną jej państw członkowskich, to termin *służba cywilna Unii Europejskiej* jest poprawny. W konsekwencji można zatem zmodyfikować definicję samej służby cywilnej uzupełniając ją o fragment odwołujący się do swoistego tworu jakim jest Unia Europejska. W takim przypadku odpowiedź na zadane we wstępie pytanie (czy termin *służba cywilna* odnosi się tylko do państwa?) będzie negatywna.

²⁴ K. Szczerski, *Unia Europejska jako biurokracja*, „Europa” 2005, nr 37, s. 4–5.; E. Latoszek, M. Proczek, *Specyfika biurokracji Unii Europejskiej*, [w:] *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, K. Zuba (red.), Toruń 2007, s. 162–165.

Jak już wspomniano, w rozprawie doktorskiej odwołano się do uzupełniających się podejść i metod badawczych. Szczególne miejsce zajmuje w niej nowe podejście instytucjonalne, które łączy w sobie cechy instytucjonalizmu i behawioryzmu. Na metody pierwszego rzędu wybrano metody komparatywną i systemową, a drugiego rzędu metodę symulacyjną. Wybrane podejścia i metody umożliwią poznanie istoty i zasobu pojęć związanych ze służbą cywilną, w szczególności pomogą zdefiniować termin *służba cywilna* i *służba cywilna Unii Europejskiej* (funkcja konceptualizacyjno-opisowa). W rozprawie doktorskiej planuje się ponadto zgromadzenie i usystematyzowanie wiedzy związanej z rzeczywistym działaniem wybranych przykładów służby cywilnej (funkcja diagnostyczna). Rozprawa ta ma dostarczyć wiedzy na temat sposobów realizacji zamierzonych w niej celów (funkcja instrumentalno-techniczna). Co istotne, obok pewnych prawidłowości rozwoju służby cywilnej, w ostatniej części przedstawione zostaną ewentualne warianty zmian służby cywilnej instytucji Unii Europejskiej (funkcja prognostyczna)²⁵.

Public service in the institutions of the European Union and selected EU member states – theoretical and methodological framework

Abstract

The article presents theoretical and methodological premises of the doctoral thesis in which the European Union *civil service* and the civil service in selected member states (France, Spain, the Netherlands, Germany, Poland, the United Kingdom and Italy) are analysed. The civil service is formed by the legal and cultural determinants, specific standards, dysfunctions and tools of the civil service. Moreover some researchers maintain that the concept of the civil service can only be used with reference to the state. Presumably the term *civil service of the European Union* is deliberately avoided because it would raise the negative connotations related to the federalization of the EU. The author intends to verify this term by comparing the public service in the institutions

²⁵ Patrz: J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, op. cit., s. 14.

of the EU with the civil service in several European countries. A key approach adopted in the thesis is the new institutionalism which combines the features of institutionalism and behaviourism. First-order methods are the comparative method and the systems method, while the second-order method is the simulation method. The qualitative and quantitative methods will also be applied. Such approaches and methods were selected in order to be mutually complementary as well as useful in verifying the research hypothesis.

Keywords: *civil service, European Union, member states, new institutionalism, comparative method, systems method, simulation method*

Streszczenie

Artykuł przedstawia teoretyczne i metodologiczne założenia rozprawy doktorskiej, w której analizie poddana została „służba cywilna” Unii Europejskiej i służba cywilna w wybranych krajach członkowskich tej organizacji (Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Polsce, Wielkiej Brytanii i Włoszech). Służba cywilna kształtowana jest przez determinanty prawne i kulturowe, określone standardy, dysfunkcje i narzędzia służby cywilnej. Ponadto część badaczy uważa, iż pojęcia *służba cywilna* można używać jedynie w odniesieniu do państwa. Być może pojęcia *służba cywilna Unii Europejskiej* celowo się unika, gdyż budziłoby ono negatywne konotacje związane z federalizacją Unii Europejskiej. Autorka postawiła sobie za cel weryfikację zasadności tego terminu, poprzez porównanie służby publicznej w instytucjach Unii ze służbą cywilną kilku państw europejskich. W rozprawie doktorskiej szczególne miejsce zajmuje nowe podejście instytucjonalne, które łączy w sobie cechy instytucjonalizmu i behawioryzmu. Na metody pierwszego rzędu wybrano metody komparatywną i systemową, a drugiego rzędu metodę symulacyjną. Planowane jest również wykorzystanie metod jakościowych i ilościowych. Podejścia i metody dobrano tak, aby się wzajemnie uzupełniały oraz były pomocne w weryfikacji hipotezy badawczej.

Słowa kluczowe: *służba cywilna, Unia Europejska, państwa członkowskie, neoinstytucjonalizm, metoda komparatywna, metoda systemowa, metoda symulacyjna*