

Autor: Angelika Gieraś

Polityka europejska jest wypadkową efektywnie prowadzonych działań zarówno politycznych, dyplomatycznych jak i administracyjnych. Nie jest bowiem możliwe silne przywództwo polityczne bez silnej administracji i odwrotnie. Celem niniejszego artykułu jest próba diagnozy problemu nierównej reprezentacji narodowościowej w służbie cywilnej w instytucjach Unii Europejskiej. Skala nierówności między państwami jest tak duża że w niedalekiej perspektywie może prowadzić do braku reprezentacji państw skandynawskich w europejskiej służbie cywilnej. Choć zarówno traktaty unijnej jak i karta praw podstawowych UE gwarantują równość szans i zakaz dyskryminacji, rzeczywista praktyka pokazuje, że nie wszystkie narodowości mają takie same możliwości zatrudnienia i awansu w instytucjach unijnych.

Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej minęły dwie dekady; dziś Polska jest piątym państwem członkowskim pod względem liczby ludności. Członkostwo w UE nakłada na Polskę określone obowiązki, ale również zapewnia istotne przywileje, w tym możliwość pracy w międzynarodowych strukturach, takich jak instytucje i agencje unijne funkcjonujące na całym świecie. Przykładem tego są delegatury Komisji Europejskiej, obecne w 139 państwach na różnych kontynentach^[1].

Instytucje UE rekrutują stałych pracowników w drodze otwartych konkursów organizowanych przez EPSO. Dwa podstawowe rodzaje konkursów: konkursy ogólne i konkursy specjalistyczne, są ogłaszane we wszystkich 24 językach urzędowych UE. Aby przystąpić do konkursu, kandydaci muszą spełniać określone wymagania, takie jak posiadanie obywatelstwa jednego z 27 państw członkowskich UE, biegła znajomość jednego z języków urzędowych oraz znajomość jednego z trzech języków roboczych UE (angielski, francuski, niemiecki) na poziomie co najmniej B2. Dla mężczyzn dodatkowym wymogiem jest uregulowany stosunek do służby wojskowej w kraju członkowskim

Okazuje się jednak, że reprezentacja Polski na szczelnie administracji unijnej nadal nie jest proporcjonalna do naszego udziału w populacji całej wspólnoty. Zjawisko to jest niepokojące, ponieważ może prowadzić do braku legitymizacji decyzji Unii Europejskiej, a także przyczyniać się do poczucia peryferyjności państw mających zbyt niski i nieproporcjonalny udział w strukturze administracyjnej. Państwa niedoreprezentowane zgłaszają swoje zastrzeżenia i wskazują na błędy instytucji unijnych w procesie rekrutacji. Problem jest złożony: z jednej strony instytucje

unijne borykają się z brakiem równowagi w zatrudnieniu obywateli różnych państw członkowskich, z drugiej zaś państwa członkowskie – szczególnie te, które przystąpiły do UE w 2004 roku – nie wykształciły odpowiednich mechanizmów wsparcia swoich obywateli w zdobywaniu pracy w administracji unijnej.

W kontekście tego zagadnienia istotna jest nie tylko liczebna reprezentacja poszczególnych państw w unijnych strukturach administracyjnych, lecz również kwestie związane z dyskryminacją narodowościową, która wpływa na możliwości awansu obywateli Europy Środkowo-Wschodniej na wysokie stanowiska urzędnicze w UE. Badania European Democracy Consulting^[2] wskazują na pogłębiające się wykluczenie tej części Europy z procesu nominacji na stanowiska kierownicze, podczas gdy kandydaci z Europy Zachodniej umacniają swoją przewagę w unijnych strukturach. W 2023 roku żaden obywatel z Europy Środkowo-Wschodniej nie został mianowany na stanowisko kierownicze, a 73 proc. nowych nominacji przypadło obywatelom z Zachodu. W przeliczeniu na populację, Europa Zachodnia uzyskała o 1,5 raza więcej stanowisk, niż wynikałoby to z jej liczebności, podczas gdy Europa Środkowo-Wschodnia zajęła tylko niewielką część oczekiwanego przydziału^[3]. Badanie, obejmujące nominacje na stanowiska kierownicze w instytucjach UE oraz agencjach doradczych, podkreśla rosnący podział na „starą” i „nową” Unię, wskazując na nieproporcjonalną reprezentację na najwyższych szczeblach. Taka sytuacja może umacniać wizerunek administracji unijnej jako niedostępnej, co negatywnie wpływa na postrzeganie UE jako wspólnoty.

Przyczyną, a jednocześnie konsekwencją tego zjawiska może być to, iż do unijnego systemu administracyjnego wchodzi niewystarczająca liczba obywateli z państw Europy Środkowo-Wschodniej. Niewielka reprezentacja na niższych stanowiskach przekłada się na małą liczbę kandydatów na stanowiska kierownicze, co pogłębia dysproporcje. Wyniki badania przeprowadzonego przez European Democracy Consulting sugerują, że sytuacja pogorszyła się w ciągu ostatnich trzech lat. Od 2021 roku Europejczycy z Zachodu zdobyli ponad 51 proc. stanowisk kierowniczych.

Na uwagę zasługują również trudności instytucji UE w przyciąganiu kandydatów do pracy w administracji unijnej z najzamożniejszych krajów skandynawskich. Odsetek obywateli Szwecji i Finlandii w strukturach administracyjnych UE stopniowo maleje, co dodatkowo uwydatnia wyzwania stojące przed Unią w zakresie zapewnienia równowagi geograficznej i narodowej reprezentacji. Konieczne jest stworzenie mechanizmów zachęcających obywateli z tych państw do podjęcia pracy w unijnych instytucjach, jednak obecnie nie są podejmowane kroki w tym kierunku.

Nadzieje w polskim komisarzu ds. budżetu i administracji publicznej

W listopadzie 2024 roku odbędą się przesłuchania kandydatów na komisarzy do nowej Komisji Europejskiej na lata 2024–2029. Polski kandydat jest przewidywany na stanowisko komisarza ds. budżetu i administracji publicznej. Choć opinia publiczna koncentruje się na jego kompetencjach w zakresie planowania i negocjacji budżetu Unii, równie istotna jest rola nadzoru nad administracją unijną, w tym nad Europejskim Urzędem Doboru Kadr (EPSO). Pełnienie tej funkcji przez przedstawiciela Europy Środkowo-Wschodniej może wnieść nowe spojrzenie na problem niedostatecznej reprezentacji tego regionu. Działania komisarza w nadchodzących pięciu latach mogą przyczynić się do wyrównania proporcji narodowościowych w strukturach administracyjnych Unii. Kluczowym celem powinno być zniwelowanie istniejących dysproporcji w reprezentacji narodowej. Komisarz mógłby zainicjować decyzję o wstrzymaniu zatrudniania kandydatów z państw nadreprezentowanych w administracji unijnej, a jednocześnie zalecić preferencyjne zatrudnianie osób z państw niedoreprezentowanych. Taki krok mógłby w przeciągu pięciu lat znacząco wpłynąć na wyrównanie dysproporcji. W rezultacie unijna służba cywilna stałaby się bardziej sprawiedliwa, a każde państwo mogłoby mieć proporcjonalny udział zgodnie z ustalonymi kwotami narodowościowymi.

Podsumowanie i rekomendacje

W prawie unijnym obowiązuje zasada równowagi geograficznej^[4] państw członkowskich, która powinna również odnosić się do personelu pracującego w instytucjach unijnych. Dyskryminacja ze względu na narodowość jest, co do zasady, zakazana przez unijne traktaty, Kartę Praw Podstawowych oraz regulamin pracowniczy. Zgodnie z tym regulaminem, instytucje UE mają obowiązek zatrudniać pracowników reprezentujących jak najszerszy zasięg geograficzny. Aby wyrównać reprezentację narodowościową w unijnej służbie cywilnej należy:

1. Promować na agendzie politycznej problem niskiej reprezentacji Europy Środkowo-Wschodniej w unijnej administracji publicznej. Okres sprawowania prezydencji przez państwo członkowskie jest ku temu znakomitą okazją.
2. Na poziomie krajowym należy wprowadzić efektywny system szkoleń do pracy w charakterze urzędnika unijnego wykorzystując przy tym finansowanie z funduszy europejskich. Państwa silnie niedoreprezentowane w unijnej służbie cywilnej powinny stworzyć ponadnarodowy program, który będzie kształcił kandydatów do pracy w instytucjach unijnych, co mogłoby się przyczynić do

budowy koalicji wspierającej tę inicjatywę na arenie unijnej.

3. Instytucje UE w większej mierze powinny brać pod uwagę obywatelstwo kandydatów do pracy. Do momentu wyrównania dysproporcji narodowościowych uprzywilejowanie w zatrudnieniu powinni mieć kandydaci z państw niedoreprezentowanych w unijnej administracji.

[1] Pełen wykaz delegatur, w których pracują urzędnicy unijni: [EU in the World | EEAS \(europa.eu\)](#), dostęp: 01.08.2024 r.

[2] European Democracy Consulting (EDC) to organizacja, która zapewnia wiedzę specjalistyczną w celu wzmocnienia demokracji w Europie. Skupia się na różnych aspektach rządów demokratycznych, w tym wyborach, partiach politycznych i reformach instytucjonalnych. Oferuje analizę danych, wizualizacje i rekomendacje polityczne, aby pomóc decydentom, instytucjom i organizacjom pozarządowym w ulepszaniu procesów demokratycznych i przejrzystości.

[3] GRELO2024, Tableau Public, European Democracy Consulting, <https://public.tableau.com/app/profile/eudemocracy/viz/GRELO2024/Mandatesprorat/asincedate>

[4] Artykuł 9 Traktatu o Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>



Angelika Gieraś jest studentką Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim. Ukończyła studia europejskie na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, zdobywając wyróżnienie. W swojej karierze współpracowała m.in. z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską oraz pełniła funkcję Ambasadorki Kariery UE w Europejskim Urzędzie Selekcji Personelu. Od 2019 roku związana jest z Instytutem Sobieskiego, gdzie koordynuje projekty krajowe i międzynarodowe. Ponadto, jest wykładowczynią na Uniwersytecie Warszawskim oraz w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.



Artykuł powstał w ramach projektu pod tytułem „Dwugłos ekspertów w sprawach międzynarodowych: Polska i Węgry” realizowanego przez Instytut Sobieskiego, nr umowy o dofinansowanie: DOF-K/IF/RD12/15/2024. Grantodawcą jest Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im.

Wacława Felczaka.

Publikacja wyraża jedynie poglądy autora/ów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. W. Felczaka.