

„Rola parlamentu oraz rządu w kształtowaniu polityki integracyjnej - efektywność a zasada demokracji przedstawicielskiej”

Wstęp

Artykuł otwierają rozważania natury ogólnej i teoretycznej. Dotyczą one roli rządu i parlamentu w procesach integracyjnych i procesu ich europeizacji. Szczegółowe przedstawienie roli parlamentu i egzekutywy państw członkowskich UE w realizacji polityki integracyjnej wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Jednak przybliżenie ogólnych założeń jest niezbędne do uchwycenia i potwierdzenia pewnych tendencji przyjętych w modelu polskim. Kolejne części rozważań charakteryzują już ww. model polski, który w ogólnych ramach nie odbiega znacząco od rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich. Odbiegać też nie może gdyż ogólne ramy zostały określone w prawie traktatowym UE. O „modelu polskim” można jednak mówić w odniesieniu do sposobu ułożenia stosunków rząd – parlament w kształtowaniu polityki europejskiej państwa oraz w systemie koordynacji spraw europejskich w rządzie.

Nierównomierne rozłożenie akcentów w roli obu władz w wykonywaniu zadań integracyjnych wiąże się z szerszym problemem, dotyczącym tak struktur państwowych jak i Unii Europejskiej. Jest to węzłowy problem potrzeby zapewnienia, z jednej strony, efektywności strukturom państwa i Unii Europejskiej, ich administracji i gospodarce (rynkowi wewnętrznemu), a z drugiej strony, potrzeby demokratycznej legitymizacji podejmowanych decyzji. W pierwszym przypadku – ważną rolę odgrywają wykwalifikowane kadry urzędnicze i dobrze zorganizowane procesy koordynacji spraw europejskich, istotą drugiego problemu jest zapewnienie legitymizacji i kontroli demokratycznej podejmowanych decyzji. Tu swoją rolę odgrywa parlament.

Każda z tych władz ma do wypełnienia swoje tradycyjne zadania, przy czym hybrydowy ustrój UE zniekształca monteskiuszowski podział władz, właściwy w strukturze państwowej. Egzekutywa krajowa staje się władzę prawodawczą na poziomie UE i umniejsza kompetencje prawodawcze parlamentu narodowego. Dominująca rola rządu tłumaczona jest wymogiem zapewnienia efektywności strukturze, szczególnie w odniesieniu do rynku wewnętrznego UE. Parlament działa bowiem wolniej, często też poddaje się politycznej i społecznej presji. Rząd z kolei posiada lepsze zaplecze eksperckie, doświadczonych urzędników, jest ciałem mniejszym i co za tym idzie - sprawniejszym. Jednak to parlament w efekcie legitymizuje działania prawodawcze rządu podejmowane w „Brukseli”. W tym kontekście stawiane jest trudne pytanie, czy w imię efektywności procesów integracyjnych rola parlamentu może zostać sprowadzona w głównej mierze do funkcji kontrolnej? Zarówno rozwiązania krajowe jak również regulacje prawa traktatowego UE przemawiają za takim ujęciem priorytetów w kształtującym się ustroju UE.

1. Efektywność a demokracja przedstawicielska

Czy rzeczywiście istnieje napięcie między efektywnością, a demokracją przedstawicielską? Czy pojęcia te są przeciwstawne i wymagają dokonania ideologicznego

wyboru pomiędzy Unią demokratyczną a Unią efektywną? Taki wybór niósłby zasadnicze znaczenie dla kształtu kolejnych rewizji traktatów stanowiących UE.

Efektywność UE rozumiana jest tu w sposób najprostszy – jako wydolność procesów decyzyjnych i ich efektywność, jako skuteczna realizacja zadań z art. 2 TWE poprzez efektywne działania przewidziane w art. 3 TWE.¹ Za działania te odpowiedzialne są, w ramach kompetencji im powierzonych, organy UE oraz państwa członkowskie. Stąd tak ważne jest aby państwa były sprawne. Wymóg państwa sprawnego odnosi się do całej struktury państwa – władz ustawodawczych, wykonawczych i sądownictwa.² Tylko sprawne (wydolne) państwa są bowiem w stanie skorzystać z „oferty integracyjnej”. Mam tu na myśli przede wszystkim efekt polityk redystrybucyjnych, z flagowym przykładem wspólnej polityki rolnej czy polityką regionalną.

Istnieje naturalna tendencja do oceniania UE według znanych i wypróbowanych metod demokracji krajowej. Dlatego mówi się o deficycie demokracji. Stąd wciąż na nowo stawiane pytanie o rolę rządu i parlamentu w sprawach integracyjnych. Parlament jest najwyższym organem przedstawicielskim w strukturze państwa demokratycznego. Dlatego mówi się o demokracji przedstawicielskiej, która jest formą rządów demokracji pośredniej i opiera się na koncepcji podziału władzy. W systemie tym władza ustawodawcza (Sejm i Senat) i wykonawcza (Rada Ministrów) stanowią dwa dynamiczne bieguny, wzajemnie na siebie oddziałujące. UE i polityka europejska, postrzegane są wciąż w Polsce jako polityka zagraniczna. A jeżeli tak, to wciąż nie tracą na aktualności uwagi klasyków nauki prawa międzynarodowego (Hobbesa, Locke’a czy Tocqueville’a), którzy dowodzili, że polityki zagranicznej (dyplomacji) nie uprawia się na ulicy (w debacie demokratycznej), gdyż wymaga ona pewnego minimum tajności, kompetentnych wykonawców, a ponadto opinia publiczna nie zna w odpowiednim zakresie problematyki prawa i reaguje gwałtownie. Efektywnością polityki uzasadnia się zatem w tym przypadku jej niedemokratyczność. Morgenthau uzasadniał, iż opinia publiczna powinna być trzymana z daleka od zasad i kierunków prowadzenia polityki zagranicznej „ (...) Rząd powinien (...) umieć oprzeć się pokusie poświęceniu na ołtarzu opinii publicznej tego, co uważa za dobrą politykę, gdyż w przeciwnym razie straci swoje przywództwo, a stały interes kraju zastąpi wątpliwa korzyść natychmiastowa”.³ Od odpowiedzi na pytanie o finał polityczny procesów integracyjnych zależy zatem jej pożądany zakres demokratyzacji.

Jednak obywatele oczekują od UE przede wszystkim realizowania zadań; legitymacja jest niezbędna, a demokracja jest premią dodatkową. Dostrzegalne jest, że rzeczywistym źródłem niezadowolenia w dzisiejszej UE jest ocena efektywności jej działań. Dlatego właśnie kładę nacisk na deficyt realizacji zadań.⁴ Z przyczyn strukturalnych same mechanizmy demokratyczne nie wyeliminują deficytu realizacji zadań. Ekonomisci generalnie przyznają, że w UE najpoważniejszy jest deficyt konkurencyjny, który wystąpiłby także w bardziej demokratycznie wybranej Unii. Wydaje się, że odpowiedź na pytanie dotyczące finału politycznego procesów integracyjnych pozwoliłaby na konsekwentne ułożenie zasad ustrojowych samej Unii, jej relacji z państwami członkowskimi, a wreszcie wykształcenia standardów odpowiadających tej finalnej formie ustrojowej. Wciąż bowiem, nieco po omacku, szukamy adekwatnych dla obecnego etapu rozwoju UE, rozwiązań krajowych. Stąd tak postawiony temat artykułu, a sugerowane w nim

¹ Szerzej na temat zadań z art. 2 TWE por. A. Wróbel Komentarz do art. 2 TWE [w:] A. Wróbel (red.), Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską Komentarz, s. 146.

² Por. J. Barcz, Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową, [w:] J. Kranz (red.), Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska, Warszawa 2006, s. 67.

³ H. Morgenthau, Politics Among Nations, New York 1978, s.147 i n.

⁴ D. Miliband, Perspectives on European Integration – a British view, Max Planck Institute for the Study of Societas, 2002, s. 4

napięcie między demokratyzacją a efektywnością ma miejsce wskutek niejasnego otoczenia ustrojowego. Gdyby traktować ją jako załączek państwa europejskiego, stawiać należałoby jej kryteria zupełnie inne niż w przypadku odbioru jako rynku⁵. Od odpowiedzi na pytanie o cel polityczny integracji europejskiej zależy w istocie rodzaj pożądanego legitymizacji jej działań. W przypadku ujęcia państwowego należy zabezpieczyć odpowiedni poziom legitymizacji społecznej (demokratycznej) procesów decyzyjnych. W przypadku rynku na pierwszym miejscu stawiłbym wymóg efektywności mechanizmów rynkowych, a na dalszym planie dyskusje o zakresie demokracji podejmowanych politykach.

Powyższe uwagi nie tylko definiują używane w artykule pojęcia. Stanowią także punkt wyjścia dla analizy „modelu polskiego”, tj. ułożenia stosunków na linii parlament – rząd w sprawach integracyjnych.

2. Członkostwo Polski w UE jako proces „europeizacji” struktur państwa

5 lat członkostwa Polski w UE to proces wielopoziomowej europeizacji prawnej, politycznej, ekonomicznej, a w pewnym wymiarze także kulturowej. Europeizacja, o której tu mowa, rozumiem jako adaptację wewnętrzną państwa uczestniczącego w procesach integracyjnych do tych procesów. Europeizację można definiować jako postępujący proces integracji europejskiej wywołujący presję na podmioty integracji (państwa członkowskie i ich instytucje, podmioty gospodarcze i obywateli), która podlega następnie mediacji za pośrednictwem czynników i aktorów wewnątrz krajowych, a następnie przynosi konkretne efekty w postaci zmian w polityce wewnętrznej.

Rezultaty te poprzez mechanizm sprzężenia zwrotnego wpływają również na sam proces integracji. Ta politologiczna definicja europeizacji struktur państw, zaproponowana przez J. Caporaso, znakomicie odzwierciedla procesy prawnej (ustrojowej) ewolucji w strukturach, zadaniach i praktyce rządu i parlamentu.⁶

5 lat członkostwa RP w UE był okresem redefinicji roli i znaczenia oraz okrzepnięcia wzajemnych relacji władz państwowych w sprawach integracyjnych. Można mówić o zasadniczych zmianach ustrojowych, polegających na zmianie organizacji polskich organów państwowych, które od czasu akcesji podlegają prawu UE. Jest to proces, który trwa.

Doświadczenia członkostwa wskazuje na silną pozycję rządu w procesach kształtowania polityki integracyjnej oraz na słabą pozycję parlamentu. Sytuacja ta nie zaskakuje o tyle, że silna pozycja egzekutywy krajowej wynika z samej architektury ustrojowej UE.

3. Rola rządu w warunkach członkostwa w UE – zarys problemu

Od początku projekt integracji europejskiej opierał się w pierwszym rządzie o egzekutywy krajowe. Stan ten utrzymuje się także obecnie. To na forum członków rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie Unii Europejskiej (dalej: Rada), powstaje prawo

⁵ Tak m.in. B. Rittberger, *The Politics of Democratic Legitimation in the European Union*, Nuffield Working Papers in Politics, No 4/2004; M. Jachtenfuchs, *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und Institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden 2002; M. Jachtenfuchs, Th. Diez, S. Jung, *Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order*, [w:] *European Journal of International Relations*, 4/1998, s. 409-445.

⁶ R. Riedel, *Europeizacja jako nurt badawczy studiów europejskich*, *Studia Europejskie* nr 2 (46) 2008, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, s. 209 i cyt. tam J. Caporaso, *Three Worlds of Regional Integration Theory*. [w:] P. Graziano, M.P. Vink (eds), *Europeanization. New Research Agendas*, New York 2007, s. 27-28.

poходne, kształtują się podstawowe inicjatywy polityczne i projekty reformy. Nie dziwi zatem, że pozycja polskiego rządu uległa istotnemu wzmocnieniu w warunkach członkostwa w UE.⁷

Podniesienie znaczenia rządu, jako podstawowego „gracza” procesów integracyjnych wśród ustrojowych organów państwa, wynika tak z uwarunkowań instytucjonalnych UE jak i ustroju kształtowanego przez Konstytucję RP. Konstytucja nie ustala w sposób pełny kompetencji RM i podobnie jak w przypadku drugiego członu władzy wykonawczej prezydenta, dla uzyskania pełnego ich obrazu należy wziąć pod uwagę regulacje ustawowe rozwijające bądź uzupełniające normy konstytucyjne. Dla potrzeb tego opracowania należy wspomnieć, że to na rządzie spoczywa konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zagranicznej, w tym integracyjnej.

Co do zasady, rząd uczestniczy w unijnym procesie prawodawczym, wnosi skargi do Trybunału Sprawiedliwości WE i uczestniczy w sprawach przed ETS, reprezentując interesy państwa⁸. Rząd też ponosi główny ciężar przewodniczeniu w Radzie UE, przygotowuje większość stanowisk i strategii oraz taktyk negocjacyjnych dla delegacji na Konferencje Międzyrządowe, pracujące nad rewizjami traktatów stanowiących UE.⁹

Członkostwo w UE wpływa zatem na strukturę organizacyjną organów administracyjnych oraz zakres i formy wykonywania ich kompetencji wobec podmiotów zewnętrznych.¹⁰ Proces ten, nazywany tu „europeizacją”, doprowadził do funkcjonalnej fuzji administracji krajowej i unijnej¹¹. Członkostwo Polski w naturalny sposób połączyło organizacyjnie administrację rządową z administracją wspólnotową (przede wszystkim Komisją Europejską) oraz, co stanowi rozwiązanie charakterystyczne dla UE, z prawodawcą unijnym (Radą). Urzędnicy administracji krajowych nie tylko współpracują transgranicznie, pełnią rolę doradczą i pomocniczą przed podjęciem decyzji na poziomie UE (m.in. w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli), lecz bezpośrednio uczestniczą w tworzeniu decyzji na płaszczyźnie europejskiej o czym będzie szerzej mowa w pkt dotyczącym modelu polskiego.

Zintegrowanie państw członkowskich na poziomie administracyjnym doprowadza do powstania wielopłaszczyznowego systemu rządzenia na płaszczyźnie europejskiej.¹² Wraz ze zmniejszaniem się roli parlamentów i przesunięciem akcentu na władzę wykonawczą nastąpiło

⁷ Szerzej por. M. Grzybowski, Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia) [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.) Polska w Unii Europejskiej, Materiały z XLVI Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Wierzbą 3-5 czerwca 2004, Zakamycze, Kraków 2005. s. 17 i n.

⁸ Szerzej por. artykuły w niniejszej książce poświęcone analizie polskich spraw przed ETS, por. także A. Nowak-Far, System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej po akcesji [w:] J. Barcz (red.) Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno – ustrojowe, Instytut Wydawniczy EuroPrawo 2009, s. 154, gdzie autor pisze o systemie litygacyjnym w Polsce, tj. reprezentacji interesów kraju przed sądami w sytuacji gdy ten jest uczestnikiem postępowania.

⁹ Por. A. Wyrozumska, Rola rządu [w:] Instytucje i prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2008, s. 363.

¹⁰ S. Dudzik, Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki, Kraków 2003, s. 173.

¹¹ W. Wessels, An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes [w:] Journal of Common Market Studies, 2/1997, s. 267–299; I. P. Karolewski, Demokracja europejska ponad wewnętrznymi i zewnętrznymi ograniczeniami [w:] R. Grzeszczak i M. Piotrowska, Procesy reform w Niemczech i Unii Europejskiej, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3047(25), Wrocław 2009, s. 44 i n.

¹² E. Grande, Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems [w:] E. Grande, J. Jachtenfuchs (red.), Wie problemlösungsfähig ist die EU?, Baden-Baden 2000, s. 11-25.

wcielenie Polski do owego wielopoziomowego systemu europejskiego¹³. Jest to złożony system negocjacyjny, w ramach którego wiele podmiotów państwowych, publicznych czy prywatnych negocjuje ze sobą na różnych płaszczyznach¹⁴. W systemie tego typu ztraca się kwestia odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Rozproszona i słaba jest też legitymizacja demokratyczna.¹⁵ Wzmocnieniu ulega rola administracji. Stąd tak ważne aby administracja była wydolna i efektywnie radziła sobie ze skomplikowaną materią integracyjną. Wydaje się, że po 5 latach członkostwa Polski w UE zadanie to udało się zrealizować tylko częściowo.

4. Rola Sejmu i Senatu w sprawach Unii Europejskiej – zarys problemu

Polski Sejm i Senat, podobnie do parlamentów pozostałych państw członkowskich, jest obecny w sprawach „europejskich” poprzez wyrażanie zgody ratyfikacji traktatów rewizyjnych i traktatów akcesyjnych, kontrolę prac rządu w Radzie, udział w implementacji prawa wspólnotowego, głównie poprzez transpozycję dyrektyw, kwestie budżetowe, opiniowaniu kandydatów do instytucji europejskich, kontrolę przestrzegania przez UE zasady pomocniczości.

Z chwilą przystąpienia do UE zniknęły pewne specyficzne struktury prawne, a pojawiły się nowe. Zakończyła pracę instytucja układu stowarzyszeniowego, tj. sejmowa Komisja Wspólna (Parlamentu Europejskiego i Sejmu), a pojawiły się sejmowa oraz senacka komisja stała ds. Unii Europejskiej. Od 2004 r. ustawodawca jest konfrontowany z zadaniem efektywnego i rzeczywistego włączenia parlamentu w krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych.¹⁶ Od początku oznaczało to potrzebę ścisłej kooperacji z rządem. Wyprzedzając nieco tok analizy, wydaje się, że także i ten cel (kooperacji z rządem) został tylko pośrednio zrealizowany w ciągu 5 lat członkostwa Polski w UE.

Pozycja Sejmu i Senatu w sprawach integracyjnych wyznaczana jest przez kilka podstawowych czynników. Są to przede wszystkim zakres informacji o projektach aktów przygotowywanych na poziomie unijnym legislacyjnych, organizacja prac nad dostarczaniem projektami aktów prawnych (ich odpowiednia selekcja, która wyłaniałaby akty ważne z punktu widzenia parlamentu, zgranie w czasie z pracami rządu i Rady, etc) oraz kontrola nad pracami rządu w sprawach integracyjnych. W tym przypadku mowa jest o mandatach negocjacyjnych (element kontroli prewencyjnej) oraz obowiązku uzasadniania przez rząd odstępstw od udzielonego mandatu i ew. możliwości pociągnięcia do politycznej odpowiedzialności członków rządu przez parlament. Sejm (komisje obu izb) zajmuje, zgodnie z regulacją ustawy z 2004 r., stanowiska względnie wiążące dla przedstawiciela rządu w Radzie. Oznacza to, że członek rządu może odstąpić od ich realizacji w trakcie posiedzenia Rady, jeżeli zachodzą przyczyny wynikające z natury polityki zagranicznej czy integracyjnej, ale musi to uzasadnić.

¹³ Por. E. Vink, Multi-Level Democracy: Deliberative or Agonistic? The Search for Appropriate Normative Standards [w:] *Journal of European Integration*, no. 3/2007, s. 303-322.

¹⁴ E. Tanja, A. Alberts, The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe: A Constructivist Reading [w:] *Journal of Common Market Studies*, Nr 1/2004, s. 23-46.

¹⁵ R. Grzeszczak, Legitymacja demokratyczna UE. (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych) [w:] J. Kranz (red. nauk.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 225 i n.

¹⁶ J. Barcz, Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego [w:] J. Barcz, St. Puzyna (red.), *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, s. 118, por też analizę A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Pięć ... op. cit.*, s. 156 – 170.

Członkostwo w UE wymogło pewne zmiany ustrojowe w parlamencie. Wysoki poziom aktywności legislacyjnej w UE jest na tyle duży, że parlament narodowy nie miałby szans na wykonywanie swoich funkcji *in pleno* (prewencyjnej, transponującej prawo UE do porządku krajowego i kontrolnej). Dlatego powołano szczególne organy ds. Unii Europejskiej. Są to komisje parlamentarne: Komisja do spraw Unii Europejskiej, powoływana i działająca na podstawie przepisów rozdziału 13a Regulaminu Sejmu (art. 148a-148e) oraz senacka Komisja Sprawy Unii Europejskiej, powołana i działająca na podstawie przepisów Regulaminu Senatu (dalej obie komisje będą nazywane komisjami ds. UE). Komisje te współpracują z innymi komisjami w zakresie powierzonych jej regulaminem zadań (odpowiednio w Sejmie i Senacie).

Do zakresu działania obu komisji należą sprawy związane z członkostwem Polski w UE, w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie, oraz planów pracy Rady, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, formułowanie zaleceń dla Rady Ministrów dotyczących stanowiska, jakie Rada Ministrów ma zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie, rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów, a także opiniowanie kandydatur na stanowiska w organach Unii Europejskiej. Obie komisje mogą też występować w imieniu izb, a więc zastępować ich prace *in pleno*. Rozwiązanie to, z jednej strony krytykowane, jako zarzucające rolę plenum i istotę demokracji parlamentarnej, a z drugiej strony jest sposobem na relatywnie szybkie reagowanie na szczególnie intensywną legislację UE.¹⁷

Praktyka prac dwóch komisji ds. UE (sejmowej i senackiej) stawia pytanie czy wykonywane przez nie zadania powinny być wykonywana oddzielnie, czy też łącznie? Jestem zdania, że względy praktyczne powinny skłaniać do przyjęcia wariantu stosowanego w parlamentach Hiszpanii, Belgii i stworzenia komisji wspólnej, w której byłyby reprezentowane obie izby parlamentu.

Komisje, w drodze uchwały, podejmują opinię w zakresie oceny projektów aktów prawnych przedkładanych przez organy Unii Europejskiej. Szczególnie interesujące wydaje się kompetencja komisji do oceny przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności w odniesieniu do projektów aktów prawa UE. Kompetencja ta wydaje się jednak w praktyce uśpiona. Jak dotąd tylko trzykrotnie komisja sejmowa wypowiadała się w sprawie zgodności z zasadą pomocniczość projektowanych aktów, w każdym wypadku niedostrzegając jej naruszenia.¹⁸ Dodatkowo w każdym wypadku inicjatywa kontroli zasady proporcjonalności wychodziła od COSAC.

Praktyka, tak prac parlamentu (*in pleno*), jak i komisji obu izb, przekonuje o potrzebie umocnienia roli polskiego parlamentu. Wynika to z faktu, że na obecnym etapie rozwoju

¹⁷ Negatywnie o tym rozwiązaniu por. C. Mik, Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a nowe regulacje dotyczące Sejmu i Senatu [w:] Przegląd Dyplomatyczny nr 3/2004, pozytywnie zaś (przez pryzmat efektywności) R. Grzeszczak, Parlamente narodowe państw członkowskich w Unii Europejskiej, Wrocław 2004.

¹⁸ Sejmowa komisja ds. UE trzykrotnie wypowiadała się w sprawie zgodności projektu aktu prawnego UE z zasadą pomocniczość, trzykrotnie też uznała za zgodny z zasadą pomocniczości i nie zgłosiła uwag do projektu aktu prawa UE ani do odnoszącego się do niego projektu stanowiska rządu: 1). 06.09.2006 r. wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 w odniesieniu do jurysdykcji i wprowadzające zasady dotyczące prawa właściwego w sprawach małżeńskich (COM(2006) 399; 2). 24.07.2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (COM(2008) 426 końcowy); 3). 28.08.2009 r. wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (COM(2009) 338 końcowy)”.

procesów integracyjnych wciąż rządy pozostaną specyficzną prawodawcą na poziomie UE. Dlatego tak ważne jest prawidłowe, tj. efektywne, ułożenie zasad współpracy w relacjach w własnym rządem. Tym bardziej należy żałować, że skład osobowy obu komisji wskazuje na pewną przypadkowość. Szczególnie w tak trudnej materii i tak różnorodnej, istnieje potrzeba zebrania doświadczonych parlamentarzystów lub/i posiadających fachową wiedzę. To rzutuje na jakość i zaangażowanie w prace komisji, które nie zajmują zazwyczaj stanowisk odmiennych od rządowych. Ta pozytywnie zazwyczaj oceniana praca Rady Ministrów w sprawach integracyjnych, nie inicjowanie własnych kontroli przestrzegania zasady pomocniczości w stosunku do projektów aktów prawa UE, nie wnoszenie zastrzeżeń do propozycji kandydatur do pełnienia funkcji w UE czy bierność wobec stanowisk zajmowanych przez rząd podczas prac Rady czyni oba ciała raczej słabymi ogniwami w polskim modelu prowadzenia polityki europejskiej.

5. Polski model współpracy rządu i parlamentu w sprawach integracyjnych

Ogólne ramy dla współpracy parlamentu z rządem znalazły się w prawie traktatowym UE, w Protokole z 1997 roku w sprawie roli parlamentów państw członkowskich UE (dołączony do Traktat z Amsterdamu). Państwa członkowskie uwzględniając ogólne regulacje prawa UE dookreśliły zasady współpracy rządu i parlamentów sprawach integracyjnych. Polska w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej dookreśliła model ułożenia stosunków między legislatywą a egzekutywą¹⁹. Polskie rozwiązania ustrojowe nie odbiegają zasadniczo od rozwiązań innych państw członkowskich UE.

Ustawa określa obowiązki Rady Ministrów, a także obowiązki i uprawnienia Sejmu i Senatu lub ich organów w takich sprawach jak informowanie o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach UE; współpracy w obszarze stanowienia prawa unijnego; współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo unijne; współpracy w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE. Najistotniejszym elementem współpracy, na linii rząd – parlament, pozostają stanowiska parlamentu w sprawach europejskich przekazywane rządowi (jako niewiążące mandaty negocjacyjne podczas posiedzeń Rady).

5.1. Obowiązki rządu wobec parlamentu w sprawach związanych z polityką europejską

Ustawa z 2004 r. określa obowiązki Rady Ministrów, a także obowiązki i uprawnienia Sejmu i Senatu lub ich organów. Są to zobowiązania do:

- przekazywania dokumentów otrzymywanych z Sekretariatu Generalnego Rady UE

¹⁹ Dz.U. 2004 r., nr 52, poz. 515. Ustawa weszła w życie 31 marca 2004 roku, następnie została zmieniona ustawą z dnia 28 lipca 2005 r., opublikowaną w Dz.U. 2005 r., nr 160, poz. 1342, nowelizacja weszła w życie 8 września 2005 r. Ustawa wymogła dostosowania regulacji w regulaminie Sejmu jak i Senatu. Jednak początkowo nierównomierne rozłożenie w ustawie akcentów wobec Sejmu i Senatu (na niekorzyść izby wyższej) spowodowało, że została ona zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za sprzeczne z konstytucją obniżenie rangi Senatu w sprawach europejskich. Ustawa została zmieniona 28 lipca 2005 roku. Wyrok K 24/04, Dz.U. nr 11, poz. 89.

- prezentowania stanowiska wobec projektów aktów prawnych UE (w uzgodnionych przypadkach także wobec propozycji legislacyjnych, które jeszcze nie otrzymały ostatecznego kształtu projektu aktu prawnego) celem zasięgnięcia opinii
- zasięgania opinii o stanowiskach w sprawie projektów aktów prawnych, które będą przedmiotem dyskusji podczas poszczególnych posiedzeń formacji Rady UE
- uzyskania opinii o kandydatach na wybrane stanowiska w instytucjach UE.

5.1.1. Przekazywanie dokumentów UE

Zgodnie z art. 4, art. 5, art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 7 oraz art. 9a ust. 2 ustawy z 2004 r., wszystkie dokumenty podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi oraz dokumenty o charakterze informacyjnym, które zostały przekazane Polsce przez Sekretariat Generalny Rady UE (dalej: SG Rady) w ramach systemu U32, są niezwłocznie wysyłane do Sejmu i Senatu drogą elektroniczną w ramach systemu „koordynacja”. Dotyczy to w szczególności projektów aktów prawnych UE, białych i zielonych ksiąg, komunikatów KE oraz ich ocen sformułowanych przez organy UE, planów pracy Rady, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej oraz ich ocen dokonanych przez PE i Radę, projektów umów międzynarodowych, projektów decyzji przedstawicieli państw członkowskich, projektów aktów nie posiadających mocy prawnej oraz projektów aktów mających znaczenie dla wykładni i stosowania prawa UE, a także sprawozdań z poszczególnych posiedzeń formacji Rady UE.

Dodatkowo w formie pisemnej rząd przekazuje najważniejsze spośród powyższych dokumentów (np. plany prac Rady oraz Komisji Europejskiej). Natomiast wyłącznie w formie pisemnej przedkłada te, które nie są przekazywane przez SG Rady drogą elektroniczną (akty UE mające znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa UE – zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy). W ramach realizacji tego zadania, UKIE przekazuje do Sejmu i Senatu kilkanaście tysięcy dokumentów rocznie.²⁰

5.2. Stanowiska rządu w odniesieniu do projektów aktów prawnych

Zgodnie z regulacjami ustawy z 2004 r. rząd przesyła do Sejmu i Senatu projekty swoich stanowisk w odniesieniu do projektów aktów prawnych przyjmowanych samodzielnie przez Radę lub przy udziale PE. Projekty te są przekazywane rządowi przez SG Rady w ramach systemu „U32”. Za projekty aktów prawnych uznaje się te dokumenty, w stosunku do których Rada funkcjonuje jako prawodawca zgodnie z art. 7 Regulaminu Rady.²¹

Ponadto, w trybie art. 8 ustawy z 2004 r. rząd prezentuje informacje o ewentualnych zmianach swojego stanowiska w związku z przebiegiem prac nad projektami aktów prawnych na

²⁰ Por. dane przytaczane w sprawozdaniach rządu dla Sejmu i Senatu o udziale Polski w pracach Unii Europejskiej, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, składanych w półrocznych cyklach (wraz ze zmianami prezydencji) styczeń-czerwiec 2007 (Prezydencja niemiecka), lipiec-grudzień 2007 (Prezydencja portugalska) oraz w okresie styczeń-czerwiec 2008 roku (Prezydencja słoweńska) i lipiec-grudzień 2008 roku (Prezydencja francuska), w okresie styczeń – czerwiec 2009 roku (Prezydencja czeska). Informacje z a rok 2008 Sejm przyjął 21 kwietnia 2009 r. i rozpatrzył i 24 kwietnia 2009 r.

²¹ Decyzja Rady nr 2004/338/WE, Euratom z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Rady (Dz. Urz. UE L 106/22).

forum UE. Jak pokazuje dotychczasowa 5-letnia praktyka - w tym trybie rząd przedkłada obu izbom do kilku informacji rocznie.

5.3. Zasięgnięcie opinii przed rozpatrzeniem aktu prawnego w Radzie UE i przedstawianie informacji o stanowisku Rządu

Art. 9 ust. 1 ustawy z 2004 r. zobowiązuje rząd do pisemnej prezentacji swoich stanowisk jakie zamierza zająć podczas posiedzeń poszczególnych formacji Rady w związku z omawianiem na tych forach projektów aktów prawnych. W terminach określonych przez ustawę, (co do zasady w ciągu 21 dni) komisje ds. UE mogą wyrazić swoją opinię wobec projektu aktu prawnego UE. Brak opinii (negatywnej czy pozytywnej) w ustawowym terminie uważa się za równoznaczne z niewniesieniem uwag do projektu. Rząd uzasadnia każdorazowo swoje stanowisko, a także podaje ocenę skutków aktu UE dla prawa polskiego a także przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe. We wskazanych przez ustawę przypadkach rząd może odstąpić od zasięgnięcia takiej opinii. Zobowiązany jest bezzwłocznie wyjaśnić przyczyny.

Opinia komisji ds. UE stanowi, w zasadzie, podstawę, na której Rada Ministrów ma oprzeć swoje stanowisko. Nie jest to jednak opinia bezzwłocznie wiążąca. Rada Ministrów może jej nie uwzględnić. Ma wówczas obowiązek niezwłocznie wyjaśnić Komisji do Spraw UE przyczyny rozbieżności między własnym stanowiskiem, a uzyskaną opinią.²² Dodatkowo, w trybie art. 9 ust. 3 lub art. 8 ust. 1 ustawy, rząd przedkłada pisemne informacje o stanowiskach zajętych w ramach procedur stanowienia prawa UE w przypadkach, w których nie było możliwe zasięgnięcie opinii sejmowej i senackiej komisji ds. UE.

5.4. Zastrzeżenia parlamentarne

Przedstawiciele rządu uczestniczący w posiedzeniach Komitetów Stałych Przedstawicieli COREPER I i II oraz Rady mogą zgłaszać zastrzeżenia parlamentarne w stosunku do projektów aktów prawnych, w sprawie których nie została wyrażona opinia w trybie art. 6 ust. 3 ustawy (także w związku z art. 10 ust. 1). Zastrzeżenia parlamentarne zgłaszane są również wówczas, gdy spełnione są łącznie dwa warunki: po pierwsze opinia wyrażona w trybie art. 9 ust. 1 była odmienna od stanowiska, które prezentował Rząd i po drugie KERM (w uzasadnionych przypadkach Rada Ministrów) nie podjął decyzji utrzymującej lub modyfikującej dotychczasowe stanowisko rządu. Dla zobrazowania - w czasie prezydencji portugalskiej (lipiec-grudzień 2008) rząd złożył zastrzeżenia parlamentarne w odniesieniu do 35 projektów aktów prawnych.

5.5. Opinie sejmowej Komisji do Spraw UE i senackiej Komisji Spraw UE

Z ustawowym obowiązkiem Rady Ministrów zasięgnięcia opinii sejmowej komisji ds. UE co do projektu unijnego aktu prawnego wiąże się konieczność przedstawienia komisjom informacji o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć wobec projektu. Ponadto, rząd musi uzasadnić swoje stanowisko, a także ocenić skutki aktu UE dla systemu prawa polskiego oraz jego skutki społeczne, gospodarcze i finansowe dla Polski. W niektórych, wskazanych przez

²² Szerzej na ten temat por. m.in. R. Grzeszczak, Kierunki rozwoju europejskiej współpracy międzyparlamentarnej, Zeszyt nr 5 Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Kancelarii Sejmu, Warszawa 2005, ss. 3 – 47.

ustawę przypadkach, Rada Ministrów może odstąpić od zasięgnięcia takiej opinii, lecz winna bezzwłocznie wyjaśnić obu komisjom przyczyny, które to uzasadniają.

Opinie Sejmu i Senatu w sprawie projektów aktów prawa UE wyrażone w trybie art. 6 ust. 3, lub art. 9 ust. 1 ustawy oraz w sprawie stanowisk rządu wyrażone w trybie art. 8 ustawy są przekazywane członkom KERM. Zgodnie z tą procedurą UKIE przekazuje opinie wyrażone przez Komisję do Spraw UE Sejmu RP oraz Komisję Spraw UE Senatu RP. Rząd może jednak podtrzymać swoje dotychczasowe stanowisko, przedstawiając stosowną informację w trybie art. 10 ust. 2 ustawy.

Dodatkowo, w zw. z art. 12 i 13 ustawy z 2004 r., rząd zasięga opinii Sejmu RP (i tylko tej izby) w sprawie osób kandydujących na wybrane stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej. Jest to realizacja istotnej funkcji kreacyjnej parlamentu. Jednak w odniesieniu do urzędów unijnych – ulega ona znacznemu osłabieniu. Opinie w tych sprawach nie są bowiem dla rządu wiążące. Jednak rząd nie może desygnować kandydatów przed upływem terminu ustalonego na wyrażenie oczekiwanej opinii, chyba że opinia taka została wyrażona wcześniej. Komisja sejmowa opiniuje, w terminach wynikających z prawa UE i ustawy, kandydatury przedstawione przez Radę Ministrów na stanowiska: członka Komisji Europejskiej; członka Trybunału Obrachunkowego; sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji; rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości; członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego; członków Komitetu Regionów; dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym; przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie stałych przedstawicieli przy UE.

6. Tryb prac rządu nad ustawami wykonującymi prawo UE w Polsce

Rada Ministrów jest organem kompetentnym do wnoszenia do Sejmu, w terminach wynikających z wymogów UE i określonych w ustawie z 11 marca 2004 r., projektów ustaw wykonujących prawo UE. Na Radzie Ministrów spoczywa zatem zadanie inicjowania prac legislacyjnych mających na celu wdrożenie prawa UE do krajowego porządku prawnego. Projekty ustaw są opracowywane przez właściwe ministerstwa i urzędy centralne zgodnie z prowadzonym przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej (dalej: KIE) harmonogramem przyjmowania projektów ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa UE. Harmonogram ten jest opracowywany na podstawie programu prac legislacyjnych Rady Ministrów. W harmonogramie uwzględniane są zarówno bieżące zadania legislacyjne wynikające z konieczności dostosowania przepisów prawa krajowego do najnowszych przepisów wspólnotowych, jak również zadania wynikające ze stwierdzanych zaległości dostosowawczych. Ponadto do harmonogramu powinny być włączane zadania powstające wskutek praktyki orzeczniczej ETS (jako efektu nieprawidłowości w transpozycji przez Polskę *acquis*, wskazanych przez Komisję Europejską w trybie art. 226 TWE).

Po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych projekty ustaw kierowane są pod obrady Komitetu Europejskiego Rady Ministrów. Po przyjęciu projektu ustawy przez KERM projekty są przedkładane pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, który rekomenduje ich przyjęcie Radzie Ministrów. Następnie projekty zaakceptowane przez Radę Ministrów są wnoszone do Sejmu w trybie przewidzianym przez ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (dalej: ustawa z 2004 r.).

7. Krytyka praktyki organizacji prac rządu nad sprawami integracyjnymi

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stawia na porządku dziennym operacyjne i strategiczne kwestie polityczne oraz liczne i złożone problemy prawne dotyczące organizacji prac ministerstw w odniesieniu do polityki integracyjnej, a ta wciąż jest archaiczna i nieefektywna. W ciągu 5 lat polskiego członkostwa nie udało się bowiem zbudować systemu zarządzania i koordynacji sprawami integracyjnymi odpowiadającemu skali aktywności struktur UE. Udało się natomiast wykształcić wykwalifikowaną i młodą kadreę urzędniczą. Są zatem wszelkie przesłanki aby proces koordynacji spraw integracyjnych stał się efektywny i nowoczesny. Przygotowany został (w chwili pisania artykułu w fazie II czytania w komisji ds. UE) rządowy projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.²³ Także zbliżające się polskie przewodnictwo w Radzie w 2011 r. staje się ważnym motorem zmian.

Wciąż jednak sprawy związane z UE często nie są traktowane jako priorytetowe czy też jako równorzędne ze sprawami krajowymi, co jest wynikiem rozdzielania w ministerstwach departamentów tematycznych (merytorycznych) od departamentów UE. Sens rozdzielania spraw UE i spraw krajowych jest jednak wątpliwy. W warunkach uczestniczenia w strukturach rynku wewnętrznego UE kwestie krajowe często są współzależne z unijnymi. Sprawy te powinny być zintegrowane. Wspomniane oddzielenie w ministerstwach wydziałów ds. europejskich spowodowało, że urzędnicy w pozostałych departamentach czują się poniekąd zwolnieni z obowiązku angażowania w sprawy UE. Ponieważ departamenty poszczególnych ministerstw nie są merytorycznie rozliczane z opracowywania i przekazywania wkładów do opracowywania stanowisk do grup roboczych (dalej: GR), a są rozliczane z realizacji zadań krajowych, „aktywność w sprawach unijnych” jest stawiana nisko w hierarchii. Z zadań przygotowywania stanowisk dla GR są rozliczane departamenty ds. UE, co wydaje się być konsekwentnym rozwiązaniem w kontekście przyjęcia rozdziału spraw UE i wewnętrznych, krajowych. Jednak departamenty te są uzależnione od departamentów merytorycznych. Samodzielnie nie są bowiem w stanie przygotować stanowisk, częstokroć bowiem zakres ich kompetencji jest sprowadzany do przekazywania informacji.

Wciąż system administracji oraz kultura pracy w administracji borykają się z nawykami z poprzednich dziesięcioleci. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją, w której świetnie wykształceni urzędnicy w wyniku złego zarządzania i rozbudowanej hierarchizacji są pozbawieni samodzielności, często w prostych nawet zadaniach.

Kultura pracy w polskich urzędach ministerialnych wciąż jest oparta na anachronicznym generowaniu pism, co wydłuża pracę - szczególnie w korespondencji z podmiotami zewnętrznymi. A przecież podstawową rolą rządu, jak wspomniano w pierwszej części artykułu, jest jego wysoka i efektywna aktywność w unijnych gremiach decyzyjnych, przede wszystkim w grupach roboczych Rady, COREPER oraz w posiedzeniach na szczeblu samej już Rady. Problemem polskiej administracji są bardzo sformalizowane procedury, co spowalnia prace polskiej administracji w agendach unijnych. Np. instrukcje dla grup roboczych muszą być

²³ Ustawa ta ma charakter horyzontalny, zmienia takie ustawy jak: ustawę z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006”, ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej oraz ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju.

każdorzazowo podpisane i tym samym formalnego zatwierdzone, przez podsekretarza stanu. Mając na uwadze, że grupy odbywają często posiedzenia, nawet dwa razy w tygodniu, stanowiska niektórych państw w odniesieniu do poszczególnych punktów z agendy grup roboczych są przesyłane do stałych przedstawicieli nawet na dzień przed posiedzeniem lub rozdawane bezpośrednio przed posiedzeniem lub dopiero na nim prezentowane. Większość przedstawicieli państw członkowskich jest w stanie zareagować na nowe stanowiska gdyż mają ogóle wytyczne zawarte w stanowisku rządu. Jednak w wypadkach takich nagłych zmian, polscy przedstawiciele muszą uciekać się do zgłaszania zastrzeżeń analitycznych. Są bowiem literalnie związani instrukcją przyjęta na konkretne posiedzenie GR. W przeciwieństwie do przedstawicieli z innych państw, nie są upoważnieni do elastycznego reagowania na zaprezentowane nowe stanowiska. Z tego też powodu delegacje polskie są uważane za „blokujące”. Instrukcje nie uwzględniają bowiem najświeższych dokumentów przesyłanych przed posiedzeniem. Procedura przygotowania instrukcji wymaga zatem systemowej reformy. Częste zastrzeżenia analityczne zgłaszane przez przedstawicieli Polski są krytykowane, szczególnie przez prezydencję, której zależy na wynikach prac.

Podobny problem dotyczy stanowisk rządu, przygotowywanych do każdego wniosku legislacyjnego KE kierowanego do Rady. Stanowiska te odnoszą się do wyjściowego dokumentu KE. Często jednak dyskusja w Radzie, prowadzona w oparciu o wstępną propozycję KE, nabiera własnej dynamiki. Tym samym stanowisko traci na aktualności. Także w tych przypadkach polscy przedstawiciele są związani nim, a tym samym muszą zgłosić zastrzeżenia analityczne aby zmienić (uaktualnić) stanowisko rządu. Wydaje się, że rozwiązania (zarówno dotyczące instrukcji na GR jak również stanowisk rządowych) są zbyt restrykcyjne. Należałoby się zatem zastanowić nad scenariuszem ewentualnych reform w tym zakresie, szczególnie, że w bliskiej perspektywie sami będziemy prowadzić prace Rady. Blokowanie własnej prezydencji, poprzez opóźnienia w procedurach decyzyjnych, byłoby szczególnie dotkliwie. Dlatego należałoby wprowadzić pewną gradację stanowisk, wprowadzając np. stanowisko wyjściowe z pewnym (większym bądź mniejszym) marginesem negocjacyjnym. Do przemyślenia jest przyjęcie wariantu, z którego korzystają niektóre państwa członkowskie, mailowych instrukcji dla GR i umożliwienia przeprowadzania *ad hoc*, w sytuacjach pilnych, uzgodnień telefonicznych.

Mankamentem w koordynacji spraw europejskich jest słaba wymiana informacji, brak dialogu między pracownikami - tak horyzontalnego jak również wertykalnego (przełożony-podwładny). Problem braku informacji jest jeszcze szerszy, dotyczy także zakresu i organizacji kontaktów pomiędzy urzędnikami krajowymi a KE. Brakuje bowiem sieci współpracy na szczeblu roboczym. Pracownicy ministerstw opracowujący projekty aktów prawnych nie mają kontaktów roboczych z pracownikami KE, a te pozwoliłyby na szybką wymianę informacji już na poziomie przygotowywania propozycji legislacyjnych wykonujących prawo UE, a tym samym unikać niezamierzonego wprowadzania do prawa krajowego sprzecznych z prawem UE przepisów.

Problemem o charakterze strukturalnym i wymagającym zmian instytucjonalnych (wcześniej omawiane miały charakter proceduralny) jest niepokrywanie się zakresów kompetencji polskich ministerstw z zakresem zadań dyrekcji generalnych KE. To powoduje brak elastyczności po stronie polskiego rządu w reagowaniu na tematy, które mają charakter horyzontalny, wykraczające poza ramy jednego ministerstwa. W organizacji polskiego rządu brakuje holistycznego podejścia do szeregu zagadnień. Dal przykładu: wydajność energetyczna (ang. *energy efficiency*) znajduje się w obszarze kompetencji ministerstwa gospodarki, ale technologie informacyjno-komunikacyjne (ang.: *Information and Communication Technologies*

(ICT), które są związane z wydajnością energetyczną, wpadają dodatkowo w kompetencje MSWiA, a tzw. *zielony ICT* znajduje się w kompetencji ministerstwa środowiska.

Problem archaiczności wskazywanych wyżej rozwiązań przybiera na wadze wobec zbliżającej się polskiej prezydencji w UE. Naprzeciw potrzebie reform wychodzi, jak zapewnia rząd, projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw europejskich z 10 września 2008 r., przygotowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dalej też jako ustawa z 2008). W okresie przegotowywania artykułu akt znajdował się w fazie prac na poprawkami po II czytaniu. w Komisji sejmowej ds. UE.²⁴ Projekt ustawy zakłada usprawnienia obsługi spraw członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Podstawowym zadaniem reformy jest wzmocnienie koordynacji polityki zagranicznej, prowadzonej przez poszczególnych członków rządu. Optymistycznie brzmi zapis z uzasadnienia ustawy, iż: *zadanie zapewnienia jednolitości polskiej polityki zagranicznej należy rozumieć jako funkcję służebną wobec całego rządu i kierującego nim prezesa Rady Ministrów, a zarazem jako ustawowe zobowiązanie, z którego minister spraw zagranicznych będzie musiał się wywiązać.*²⁵

Intencją rządu jest utworzenie komitetu do spraw europejskich, który będzie centralnym ośrodkiem koordynacji, działającego na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego przez Radę Ministrów. Dla realizacji celów ustawy zostanie powołany nowy dział administracji rządowej: Członkostwo RP w UE, zastępujący dotychczasowy dział: Integracja europejska, powołany jeszcze na etapie przygotowywania się do członkostwa w Unii. Połączone to będzie z ustawowym określeniem koordynacyjnej kompetencji ministra kierującego tym działem w odniesieniu do wdrażania do polskiego porządku prawnego prawa UE. Zgodnie z propozycją nowo utworzony dział Członkostwo RP w UE oraz dział Sprawy zagraniczne, zostaną połączone w gestii jednego ministra (MSZ), co doprowadzić ma do sytuacji, w której wszystkie instrumenty prowadzenia polityki w ramach i wobec UE oraz państw członkowskich UE będą skupione w jednym ośrodku. Podmiotami odpowiedzialnymi za kierowanie projektowanym systemem koordynacji będą: minister właściwy do spraw członkostwa RP w UE oraz zastępujący go w pracach komitetu sekretarz europejski, który zajmie stanowisko sekretarza stanu w MSZ. Likwidacji ulegną Komitet Integracji Europejskiej oraz Urząd KIE. Natomiast w MSZ zostaną utworzone komórki organizacyjne, które będą zapewniać obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE.

Czy ustawa jest aktem, który dokona reformy administracji odpowiedzialnej za miejsce Polski w Unii w sposób kompleksowy? Czy rzeczywiście stwarza sprawne i nowoczesne instrumenty koordynacji polskiej polityki zagranicznej i polityki integracyjnej (europejskiej)? Z pewnością w pewnym stopniu tak. Projekt został jednak bardzo krytycznie oceniony w opinii Rady Legislacyjnej, m.in. ze względu na błędy techniki legislacyjnej i niekonsekwencje rozwiązań ustrojowych.²⁶ Dodatkowo, najlepiej nawet napisana ustawa o koordynacji spraw europejskich nie zmieni problemów podstawowych, o których była wyżej mowa (biurokratyzacja i niewydolne procedury, złe zarządzanie kadrami, brak priorytetów w sprawach europejskich, etc). Potrzeba reformy strukturalnej administracji rządowej, zmiany podejścia do spraw integracyjnych poprzez stopniowe odchodzenie od ujmowania ich jako sprawy polityki zagranicznej, a ukierunkowując je na sprawy krajowe, wewnętrzne.

²⁴ Obradujące wspólnie Sejmowe komisje do Spraw Unii Europejskiej oraz Spraw Zagranicznych rozpatrywały 17 lipca 2009 r. poprawki zgłoszone w drugim czytaniu do projektu ustawy (druk nr 2184).

²⁵ <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/main/14AEB602>

²⁶ Ekspertyza C. Mika, dostępna na <http://www.radalegislacyjna.gov.pl/druk.php?druk=402>

Zakończenie

Polską racją stanu jest zajęcie aktywnej i konstruktywnej roli w procesie tworzenia prawa UE, a tym samym zapewnienie wpływu na rozwój unijnego *acquis*. Efekt działań zależy od sprawnie działającej administracji krajowej, efektywnej współpracy parlamentu z rządem, wypracowania modelu współpracy, który wychodzi poza ramy przyjętych rozwiązań w dotychczasowych praktykach wewnątrzpaństwowych. Unia Europejska potrzebuje sprawnego państwa dla efektywnego działania, a tylko sprawne państwo będzie zdolne do wykorzystania „oferty” integracyjnej. Obserwując silne sprzężenie zwrotne obu relacji państwo członkowskie - UE oraz UE – państwo, można postawić tezę, że oczekując od UE efektywności, na państwach powinna spocząć demokratyzacja polityki integracyjnej, bo tu jest na to miejsce, a w UE – wydaje mi się - w ograniczonym tylko zakresie.

System współpracy parlamentu i rządu w prawach integracyjnych – jest generalnie systemem ukształtowanym przed akcesją, nie reformowanym dotąd. Z pewnością odegrał już swoją ważną rolę na etapie przygotowań Polski do akcesji, w okresie negocjacji i przez pięć lat członkostwa w Unii. Wydaje się, że jest to już wystarczający czas doświadczeń integracyjnych aby je podsumować i wykorzystując wnioski, udoskonalić ten system. Jak wskazałem w artykule (patrz pkt. 7) istnieje potrzeba gruntownej zmiany obowiązujących przepisów i stworzenia ram prawnych koordynacji polityki europejskiej rządu odpowiadających aktualnym wymaganiom. Jest to sprawa szczególnie pilna z uwagi na rozpoczęcie przygotowań do sprawowania przez Polskę prezydencji w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r., co stanowić będzie kulminację wyzwań europejskich stojących przed polską administracją.