

Robert K. Tabaszewski
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Proces koordynacji polityki europejskiej w Polsce

1. Uwagi wstępne

Istota podejmowania decyzji w Unii Europejskiej zawiera się w istnieniu skomplikowanych mechanizmów decyzyjnych, funkcjonujących zarówno na szczeblu europejskim, jak i na poziomie państwa członkowskiego. Polska, jako pełnoprawny uczestnik unijnego procesu decyzyjnego, jest uprawniona, a zarazem obowiązana, do aktywnego uczestniczenia w pracach europejskich organów i instytucji. Wynika to z brzmienia art. 4 ust. 3 TUE¹, zgodnie z którym państwa członkowskie są zobligowane do podejmowania wszelkich środków o charakterze ogólnym lub szczególnym, a właściwym dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji UE. Ten traktatowy obowiązek lojalności jest realizowany za pomocą specjalnych procedur narodowych, w literaturze określanych mianem koordynacji polityk europejskich². Celem niniejszego opracowania jest ukazanie modelu koordynacji polityki europejskiej funkcjonującego w Polsce, ukształtowanego w wyniku reformy systemu decyzyjnego z 1 stycznia 2010 r. oraz regulacji przyjętych w Traktacie z Lizbony³. Podjęto zatem próbę holistycznego, choć bardzo syntetycznego, przedstawienia systemu koordynacji, a zamiarem autora jest ukazanie złożoności problemu, jakim są mechanizmy wypracowywania, podejmowania i implementacji decyzji, w ramach tak skomplikowanej organizacji międzynarodowej, jaką jest UE. Należałoby zatem postawić tezę, iż specyfika polskiego systemu wynika z selektywnego zastosowania europejskich wzorców, a nie jest jedynie prostą sumą polskiej praktyki politycznej. Wynika bowiem z hybrydowego, a zarazem

¹ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. C 83, 30.3.2010, s. 1.

² W dalszej części stosowane będzie jednak bardziej adekwatne z punktu widzenia prawa krajowego pojęcie „polityki europejskiej”.

³ Zob. R. K. Tabaszewski, *Superministerstwo zagraniczne? MSZ i UKIE pod jednym dachem*, „Kurier Dyplomatyczny” 2010, nr 1, s. 6–7.

transgranicznego charakteru procedur koordynacyjnych, wertykalnie przenikających trzy poziomy: europejski, narodowy oraz regionalny⁴.

Koordynacja polityki europejskiej stanowi proces, wskazujący na charakter podejmowanych przez państwo działań, które muszą być dokonywane wewnątrz systemu. Sam przebieg tego procesu charakteryzuje się cechami takimi, jak: dynamiczność, chronologiczność i kumulatywność podejmowanych czynności i jest produktem krańcowym efektywnego mechanizmu instytucjonalno-proceduralnej koordynacji wewnętrznej⁵. Procesualność zakłada istnienie uczestników, posiadanie własnego tempa i sekwencji zdarzeń, równoległości i przeplatania się z innymi procesami. Zaletą takiego ujęcia jest także możliwość prognozowania i przewidywania odmiennych scenariuszy wydarzeń⁶. Zdaniem Z. J. Pietrasia, koordynacja jest szczególną przesłanką spójności. Reguła koherencji zawiera bowiem wymóg koordynacji każdego działania ze wszelkimi innymi jeszcze podejmowanymi działaniami. Spójność może zostać naruszona zarówno przez decyzje zupełnie banalne, jak i wyraźnie strategiczne⁷. Według J. Barcza koordynacja wynika z potrzeby wykształcenia nowych mechanizmów relacji między suwerennością państwową a supranarodową, co w konsekwencji ma pozwolić na wpływanie państwa członkowskiego (jego przedstawicieli) na kształtowanie procesu decyzyjnego UE, a w ostatnim etapie także ma pozwolić na właściwą implementację prawa europejskiego⁸. W praktyce politycznej koordynacja to nic innego niż podejmowanie przez instytucje polityczne takich uzgodnień, które umożliwiają wypracowanie przez nie wspólnego i spójnego stanowiska „na zewnątrz”. Takie zasady, na jakich to uzgodnienie będzie miało miejsce, są określane przez procedury formalnoprawne, a także przez status i nieformalną pozycję polityczną takich instytucji⁹.

Ze względu na swój hybrydowy i supranarodowy charakter, koordynacja polityki europejskiej nie jest ani polityką zagraniczną, ani polityką wewnętrzną

⁴ Z. J. Pietras, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 37–46; Z. Czachór, *Proces rozwoju i zmian w systemie integracyjnym Unii i Wspólnot Europejskich*, [w:] *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, red. Z. Czachór, M. J. Tomaszuk, Poznań 2009, s. 26–27.

⁵ Zob. L. Metcalfe, *Le coordination internationale des politiques et la réforme de la gestion politique*, „Review Internationale de Sciences Administratives” 1994, nr 2.

⁶ K. Maryl, *Koordynacja polityki europejskiej – zagadnienia systemowe a doświadczenia polskie*, [w:] *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, red. T. Moldawa, K. A. Wojtaszczyk, M. Małecki, Warszawa 2003, s. 193.

⁷ W tym ujęciu koordynacja jest raczej strategią i rodzajem zachowania się państwa w poliarchicznym środowisku międzynarodowym, a jednocześnie nie jest ona tożsama z pojęciem polityki zagranicznej. Zob. Z. J. Pietras, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000, s. 434.

⁸ J. Barcz, *Charakter prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny proces decyzyjny*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 79.

⁹ K. Maryl, op. cit., s. 195.

nią, jest przy tym zjawiskiem zdecydowanie bardziej złożonym niż koordynacja międzyinstytucjonalna w systemie wewnętrznym państwa. Konieczne staje się wyodrębnienie skutecznego i przejrzystego systemu: procedur, technik i strategii działania, którego celem powinno być dostosowanie się do reguł tak skomplikowanej europejskiej gry. Według G. Rydlewskiego proces koordynacji odbywa się jednocześnie w następujących sferach: koordynacji na szczeblu państwa członkowskiego, działania przedstawicielstwa państwa przy UE, implementacji w systemie prawnym i praktyce działania państwa, realizacji polityk na terenie państwa, przygotowania kadr administracji publicznej do wymagań związanych ze stosunkami z UE, zabezpieczenia unijnych standardów jakościowych przewidzianych dla administracji, wypełnianie zadań realizowanych w imieniu UE oraz wykonywanie zadań związanych z integracją w dziedzinie komunikacji społecznej¹⁰. Natomiast A. Nowak-Far przyjął, iż w procesie koordynacji istnieje „kilka składników różnej kategorii, które łączą się ze sobą i wzajemnie nachodzą”. Są to systemy: implementacyjny, kooperacyjno-negocjacyjny, legitymizacyjny oraz litygacyjny. Moim zdaniem, w ramach istniejącego systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce, modyfikując nieco powyższą koncepcję, należy wyróżnić następujące obszary badawcze: procedury implementacyjne, w obrębie których następuje należyte wykonanie *acquis de l'union*; procedury negocjacyjne, zapewniające formowanie i krystalizację polskiego stanowiska przedstawianego na forum UE; procedury kreacyjne, umożliwiające należyłą partycypację polskich przedstawicieli, a także procedury legitymizacyjne, w ramach których następuje uzupełnienie tzw. europejskiego deficytu demokracji przez współpracę administracji rządowej z parlamentem, samorządami i organizacjami pozarządowymi. Poza obszarem zainteresowań badawczych znajdują się natomiast specyficzne formuły koordynacji realizowane przez wyspecjalizowane podmioty na płaszczyźnie sądowno-administracyjnej, które jednak nie stanowią *stricto* o istocie procesu koordynacji, a powinny być przedmiotem odrębnych rozważań jako procedury ekstraordynaryjne¹¹.

¹⁰ G. Rydlewski, *Członkostwo Polski w UE jako wyzwanie dla administracji publicznej*, „Przegląd Europejski” 2003, nr 2, s. 46–59.

¹¹ Procedury ekstraordynaryjne służą terminowemu i skutecznemu wykonywaniu zadań członkowskich. W razie podniesienia zarzutu nieważności aktu unijnego, sąd przed którym toczy się postępowanie, ma prawo zwrócić się bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wykładnię przepisu. Natomiast w przypadku postępowania w sporze o naruszenie prawa unijnego, ze względu na poważne skutki ewentualnego wyroku wywołującego niekorzystne skutki w sferze interesów państwa członkowskiego, konieczna staje się koordynacja takiego postępowania, zapewniona przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Dotychczasowa praktyka w tym zakresie, w tym zwłaszcza nagłośnienie medialne spraw, pozostawia jednak sporo do życzenia. Z polskiej perspektywy każde orzeczenie może posiadać bowiem istotne znaczenie, a jego właściwa wykładnia wpływa na należyłą i terminową transpozycję norm prawa do polskiego porządku wewnętrznego. Zob. szerzej: G. Janusz, *Postępowanie prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w kontekście*

2. Procedury implementacji

Z członkostwem w UE związane są obowiązki w zakresie implementacji prawa tej organizacji. Jest to prostą konsekwencją unijnej zasady lojalności. Następuje to dzięki należytemu wykonaniu *acquis de l'union*, czyli w wyniku wprowadzenia go do polskiego porządku prawnego, a jednocześnie zapewnienia jego skuteczności¹². Przy próbie oceny należytej implementacji należy posługiwać się nie tylko klasycznymi metodami politologicznymi, ale zwłaszcza metodologią proponowaną przez naukę prawa, socjologię oraz prakseologię¹³. Z istoty samego pojęcia, jak i wymiarów implementacji wynika, iż w tym obszarze administracja państwa członkowskiego zachowuje postawę bierną. W ten sposób zadanie to wcale nie staje się łatwiejsze do wykonania. Jak podkreślają W. Czaplinski oraz A. Wróbel, implementacja rozumiana „przez pryzmat wydawania krajowych aktów prawnych nie wyczerpuje zagadnienia. Dzieje się tak dlatego, że skuteczna implementacja wymaga zaangażowania uprawnionych organów, zaangażowania ich budżetów oraz pomocy kompetentnych urzędników krajowych, którzy powinni umieć traktować prawo wspólnotowe jako źródło prawa, wiążące w takim samym stopniu jak prawo krajowe”¹⁴. Ponadto na administracji państwa członkowskiego spoczywa zadanie zagwarantowania bezpieczeństwa obrotu prawnego tak skonstruowanego systemu normatywnego, realizującego dwa obiegi: unijny i państwowy.

W warunkach członkostwa w UE zdecydowanie wzrosła proceduralna rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych w systemie decyzyjnym¹⁵. W związku z likwidacją Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) uległ zmianie także tryb pracy poszczególnych komórek administracji rządowej, który przedstawia wykres 1¹⁶. Od 2010 r., w wyniku powierzenia MSZ ekskluzywnej funkcji koordynacyjnej, ministerstwo stało się tzw. sekretariatem europejskim, w którego wnętrzu następuje przetworzenie i konwersja założeń polskiej polityki europejskiej. Dostarczane za-

pytań prejudycjalnych składanych przez polskie sądy administracyjne, „Politologia i Stosunki Międzynarodowe” 2007, nr 2; A. Gawrysiak-Zabłocka, *Rzeczpospolita Polska jako interwenient w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości (2004–2010)*, [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa w Unii Europejskiej*, red. S. Biermat, S. Dudzik, Warszawa 2011, s. 106–120.

¹² A. Łazowski, *Zasada lojalności*, [w:] *Unia...*, s. 136–137.

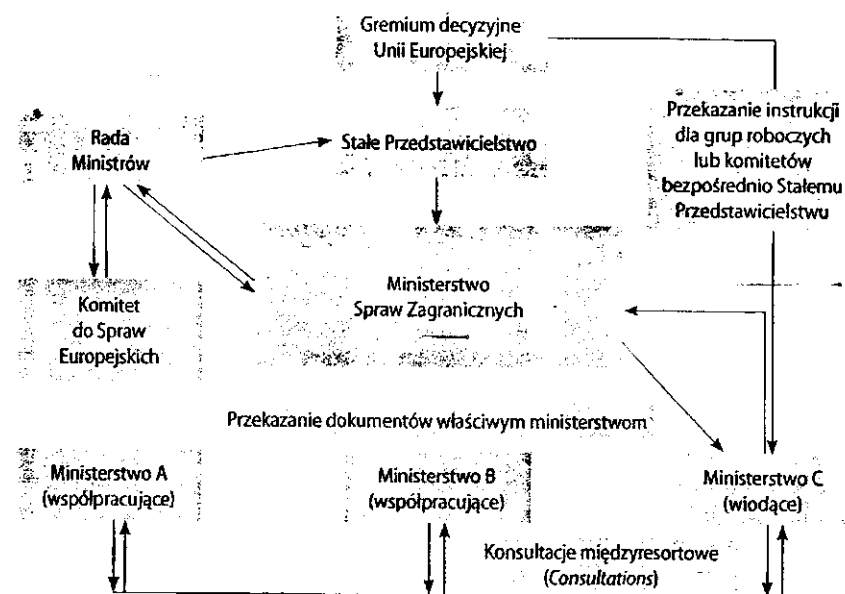
¹³ A. Nowak-Far, *Koncepcja sfer relacyjnych – stosowanie i podstawowe parametry oceny*, „Przegląd Europejski” 2005, nr 1, s. 86.

¹⁴ W. Czaplinski, A. Wróbel, *Zasady i tryb implementacji (wykonywania) prawa wspólnotowego przez Rzeczpospolitą Polską (w ocenie Rady Legislacyjnej)*, Warszawa 2003, s. 1.

¹⁵ A. Harasimowicz, *O potrzebie współpracy administracji i środowisk akademicko-ekspertycznych w definiowaniu celów długofalowych członkostwa Polski w UE (artykuł do dyskusji)*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2, s. 80.

¹⁶ R. Chruściak, *Zmiany w trybie przygotowywania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3–4, s. 96–121; T. Zalański, M. Matczak, *Legislacja: było jakoś, będzie jakość*, „Rzeczpospolita” z dnia 16 maja 2009 r.

tem Polsce akty prawne przekazywane przez Sekretariat Generalny Rady w elektronicznym systemie obiegu dokumentów Rady UE, tzw. U32 Mail/Extranet, trafiają za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa do „europejskiej części” MSZ, gdzie następuje ich selekcja z uwzględnieniem kryterium formalnego i merytorycznego. Następnie MSZ przesyła dany projekt do właściwego merytorycznie ministerstwa lub urzędu, gdzie w porozumieniu z ministerstwami i innymi instytucjami współpracującymi następuje jego opracowanie i przesłanie na posiedzenia Komitetu do Spraw Europejskich. Rozpatrzeniu przez Komitet do Spraw Europejskich podlegają zwłaszcza harmonogramy prac legislacyjnych związanych z wykonywaniem prawa unijnego, projekty ustaw wykonujących takie prawo, czy rządowe informacje na temat przebiegu europejskich procesów legislacyjnych¹⁷. To właśnie na posiedzeniu Komitetu następuje podjęcie decyzji o przyjęciu danego projektu. Tak wypracowany projekt, w zależności od jego przedmiotowej zawartości, może następnie trafić do prac w komisjach Sejmu i Senatu, gdzie rozpoczynają się procedury legitymizacyjne.

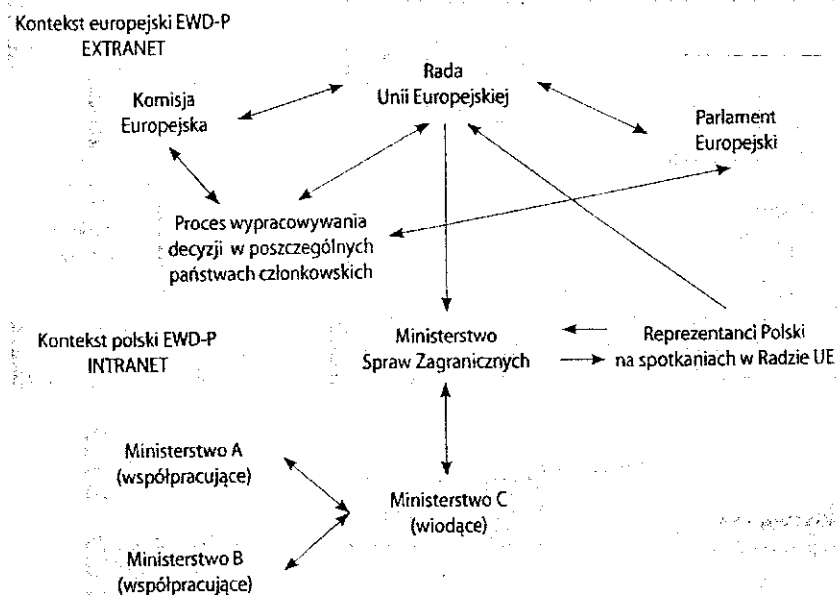


Wykres 1. System koordynacji polityki europejskiej w Polsce (stan na 1 stycznia 2010 r.).

Źródło: A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej po akcesji*, [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 149.

¹⁷ Por. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich*, Dz. U. 2009 nr 161, poz. 1277, z późn. zm.

Istotną rolę w polskim procesie implementacji stanowi tzw. EWD-P, czyli system Europejskiej Wymiany Dokumentów – Polska. Jako aplikacja informatyczna pozwala na usprawnienie przepływu informacji między właściwymi ministerstwami, instytucjami i grupami eksperckimi. W systemie EWD-P, automatycznej dystrybucji podlegają wszelkie dokumenty z Sekretariatu Generalnego Rady UE przekazywane bezpośrednio z systemu U32 Mail/Extranet. Obecny system zastąpił w 2005 r. manualnego dystrybutora poczty elektronicznej w systemie „Koordynacja”, znajdującego się na dawnym serwerze UKIE¹⁸. Wymiana informacji w ramach EWD-P jest ujednolicona dla wszystkich jej uczestników, a nadzór nad systemem obecnie sprawuje MSZ. Wymianę informacji w systemie EWD-P przedstawia wykres 2.



Wykres 2. Schemat obiegu informacji w systemie EWD-P.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹⁸ T. Gibas, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, red. J. M. Fiszer, Warszawa 2006, s. 164.

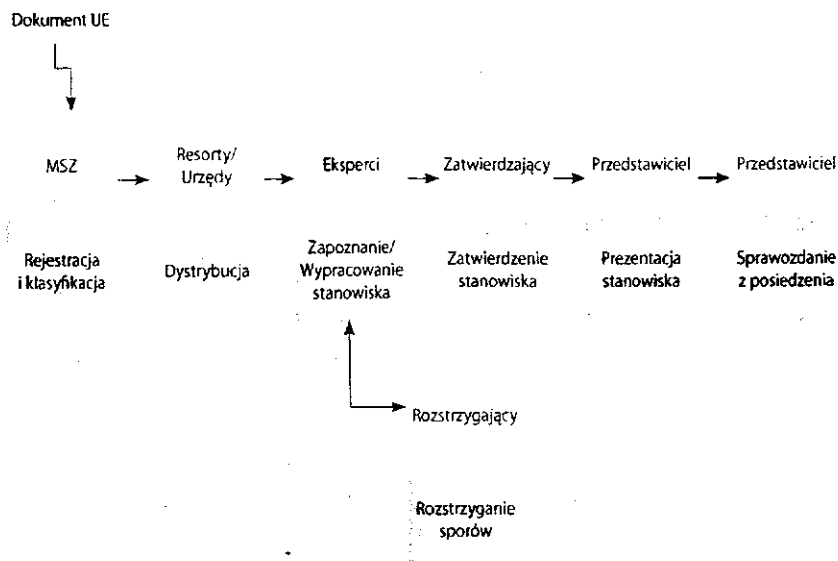
Jak zauważa J. K. Jakubek, warunkiem skuteczności mechanizmu decydowania w sprawach europejskich jest jego decentralizacja i coraz większy udział urzędników w podejmowaniu decyzji *stricto* politycznych. Odkąd kooperacja rządu z europejską biurokracją stała się ordynaryjnym elementem polskiej polityki, poszczególne decyzje w tych kwestiach winny być podejmowane z uwzględnieniem dwóch dyrektyw: merytorycznej oraz terminowej. Konieczne zatem staje się wyznaczenie granic między dwoma sferami: polityczną i urzędniczą. Zadaniem polityków jest nakreślenie ogólnych ram, wyznaczenie kierunku, dawanie impulsu i przyzwolenia na podejmowanie działań¹⁹. Z kolei pion biurokratyczny wpisuje się w takie ogólne ramy działania i, co do zasady, nie ma tu miejsca na inicjowanie oddolnego procesu „uszczegóławiania” decyzji. Urzędnikom zleca się wykonanie tych zadań, które nie wymagają żadnej inicjatywy politycznej, a w razie zaistnienia takich wątpliwości, nakazuje się dostosowanie działań do instrukcji politycznych zawartych w poleceniach służbowych, jak to miało miejsce choćby w przypadku implementacji słynnej dyrektywy dotyczącej kołczykowania krów. Jak podkreśla G. Rydlewski, podejmowaniu decyzji implementacyjnych na poziomie państwa członkowskiego towarzyszą kontakty między urzędnikami zatrudnionymi w instytucjach UE, którym zdecydowanie łatwiej „znaleźć wspólny język”²⁰. W wyniku pogłębiania procesu europeizacji podejmowania decyzji powstaje grupa tzw. urzędników politycznych, którym pozostawiono pewien poziom swobody decyzyjnej. W praktyce, jako że nie uczestniczą w formalnym obiegu politycznym i nie podlegają regułom gry wyborczej, są wolni od nacisków elektoratu i mogą podejmować decyzje niezależnie od tzw. bieżącej koniunktury politycznej. Podział pracy w poszczególnych fazach decydowania na poziomie urzędniczym i politycznym przedstawia wykres 3.

Wypracowywanie właściwej procedury działania ma szczególne znaczenie w odniesieniu do stale poszerzającego się „zakresu aktywności Unii Europejskiej w sferze prawa i praktyki działania, co tworzy potrzebę implementacji prawa unijnego w państwach członkowskich oraz wymusza wprowadzanie w administracji tych państw rozwiązań pozwalających na efektywną realizację polityk europejskich, w tym na wykorzystywanie środków pochodzących z funduszy unijnych”²¹. Konieczność dostosowania do wymaganych w UE standardów dotyczy zarówno rozwiązań jakościowych, jak i organizacyjnych i proceduralnych, związanych zwłaszcza z ochroną finansowych interesów UE. Adaptacja do tego typu wymogów następuje

¹⁹ J. K. Jakubek, *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6, s. 133.

²⁰ G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 146. Takie kontakty często przybierają postać spotkań nieformalnych, jak np. wizyta delegacji Komisji Europejskiej złożonej z urzędników narodowości polskiej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

²¹ Idem, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2004/05, nr 9, s. 22.



Wykres 3. Koordynacja w ramach procesu podejmowania decyzji na poziomie urzędniczym i politycznym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

w Polsce przez działalność specjalnych pełnomocników (np. urzędu pełnomocnika rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub UE, działającego w ramach Ministerstwa Finansów²²), ustanawianie specjalnych procedur audytu w administracji centralnej czy systemów aplikacyjnych, decyzyjnych i kontrolnych. Natomiast w przypadku procesu wykorzystywania funduszy unijnych, stało się konieczne opracowanie informatycznych systemów rejestracyjnych i wnioskowych. Podobne rozwiązania zostały wdrożone w zakresie obowiązków polskiej administracji o charakterze reglamentacyjnym i porządkowym, a wykonywanych w imieniu całej UE. Dotyczy to takich obszarów, jak: zapewnienie ochrony poszczególnych odcinków granicy, przeciwdziałanie przestępczości o charakterze zorganizowanym, napływowi nielegalnej imigracji czy nielegalnemu obrotowi narkotyków i innych substancji szkodliwych²³.

²² Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie pełnomocnika rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, Dz. U. 2003 nr 119, poz. 1113, z późn. zm.

²³ G. Rydlewski, *Problemy...*, s. 22.

W trakcie procesu implementacyjnego nieodzowne staje się ograniczenie sfery niedoinformowania wraz z jego ideologicznymi i politycznymi ograniczeniami, a także wypracowanie mechanizmów działania w czasie rzeczywistym oraz maksymalne zredukowanie poziomu mispercepcji wśród decydentów. Natomiast zarówno na poziomie podejmowania decyzji, jak i podczas procesu sprzężenia zwrotnego, niezbędne staje się utrzymanie interakcji między poszczególnymi decydentami i ośrodkami decyzyjnymi a ich adresatami. W szczególności proces ten polega na: monitorowaniu i podejmowaniu działań kontrolnych w procesie decyzyjnym, permanentnym rozpoznawaniu w środowisku dominujących wartości, wzorców potrzeb i zachowań czy komunikowaniu się z właściwymi instytucjami, reprezentacyjnymi grupami interesu oraz autorytetami, pozwalającymi na korygowanie błędnych, a jeszcze niepodjętych decyzji. W szczególności zasadniczą uwagę należy poświęcić narodowym pojęciom, mitom i symbolom politycznym, które w kontekście procesu integracji nabierają nowego znaczenia i mogą być instrumentem politycznego nacisku²⁴. Zastosowanie powyższych rozwiązań umożliwi rozwinięcie strategii antycypacyjnej oraz pozwoli na zredukowanie liczby niedecyzji politycznych, które w przypadku procedur koordynacyjnych powinny być podejmowane ze szczególną rozważą.

Jak zauważa J. Borkowski, ze względu na rangę, zakres rzeczowy i okres oddziaływania, decyzje wypracowane w procedurze implementacyjnej mogą odnosić się do kwestii bieżących i krótkoterminowych, średnioterminowych, długoterminowych oraz strategicznych²⁵. W przypadku decyzji bieżących, krótkoterminowych i średnioterminowych mamy do czynienia z procesem ich podejmowania zwłaszcza na forum Komisji Europejskiej, Rady UE oraz jej poszczególnych formacji, a także w Parlamencie Europejskim. Z kolei decyzje o charakterze długoterminowym, zaraz po przygotowaniu w stosownych instytucjach UE, takich jak Konwent Europejski, trafiają do państw członkowskich celem ich dalszej akceptacji, np. w drodze referendum lub tylko przez akceptację w parlamencie. Dopiero akt prawny, który przejdzie stosowną drogę akceptacyjną we wszystkich państwach członkowskich, niejako „wraca” na unijne forum procesu podejmowania decyzji. Tak skomplikowaną procedurę ratyfikacji przechodzą wszystkie traktaty pogłębiające i poszerzające Unię. Dotychczas Polska miała okazję uczestniczyć w procesie dotyczącym ratyfikacji Traktatu z Lizbony²⁶. Jeśli zaś chodzi o decyzje o charakterze strategicznym, to niewątpliwie wymagają one zaangażowania

²⁴ Por. J. Campbell, *Potęga mitu*, Kraków 2007; V. W. Turner, *Gry społeczne, pola i metafory. Symboliczne działanie w społeczeństwie*, Kraków 2005.

²⁵ J. Borkowski, *Nowe cele i zadania polskiej polityki integracyjnej po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska...*, s. 141.

²⁶ Por. J. Barcz, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 192–220.

ekspertów, polityków i autorytetów, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie i zdolność polityczną do określania podstawowych zasad i kierunków rozwoju UE²⁷. Taką instytucją może stać się *de lege lata* Konwent Mędrców, określany także jako Grupa Refleksji (*Wise Men Group, High-Level Reflection Group*), którego zadaniem jest określenie przyszłości UE w okresie strategicznym 2020–2030²⁸. W skład dotychczasowego, dwunastoosobowego grona, ze strony polskiej wszedł L. Wałęsa.

Na stale powiększający się dorobek aktów UE, mających charakter dokumentów prawnie obowiązujących, składają się zarówno akty prawa pierwotnego, jak i pochodnego. Konieczne staje się zatem ogłoszenie wypracowanych w unijnym trybie legislacyjnym aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym UE, który od 1 maja 2004 r. ukazuje się w polskiej autentycznej wersji językowej. Zaznaczyć należy, iż korzystanie z dziennika odbywa się jednocześnie z poszanowaniem wydawania dzienników urzędowych państwa członkowskiego, w przypadku Polski – Dziennika Ustaw oraz Monitora Polskiego. W przypadku natomiast braku urzędowego ogłoszenia danego aktu prawa unijnego, zdaniem S. Biernata, nie może być on w ogóle stosowany. W razie dostrzeżenia błędów tłumaczeniowych istnieje specjalna procedura ich zgłaszania przez MSZ za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa²⁹.

3. Procedury negocjacyjne

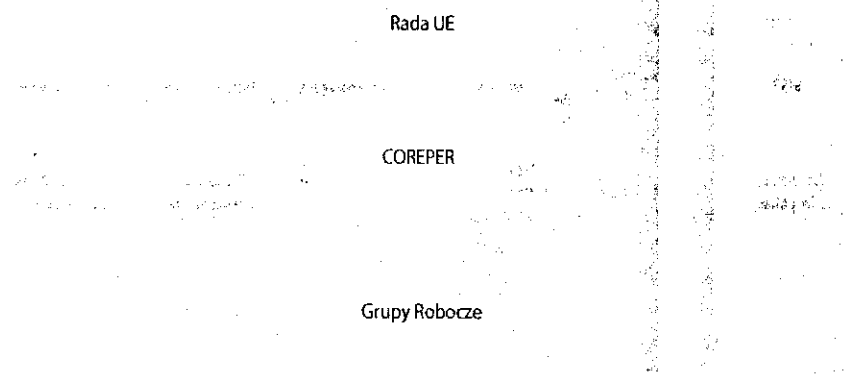
Zapewnienie skutecznego i jednolitego stanowiska na forum UE następuje najpierw w wyniku procesu odbywającego się także wewnątrz państwa członkowskiego. W przypadku Polski uzyskuje się to dzięki opracowywaniu przez rząd stosownych instrukcji dla polskich przedstawicieli w UE. Instrukcje takie wypracowywane są obligatoryjnie zwłaszcza w razie debaty nad projektami aktów prawnych, co nie jest już wymagane w kwestiach mniej istotnych, jak szkolenia czy raporty informacyjne: wówczas przygotowanie takiej instrukcji ma charakter fakultatywny. Począwszy od okresu statusu aktywnego obserwatora Polska jest zobowiązana przygotować się do każdego punktu porządku obrad Rady, COREPER, komitetów i grup roboczych³⁰, co ilustruje wykres 4. Konieczne jest zatem opracowanie instrukcji dla przedstawiciela Polski, który będzie uczestniczył w dyskusji, nie będąc jedynie biernym odbiorcą wcześniejszych

²⁷ J. Borkowski, op. cit., s. 142.

²⁸ A. Stojewska, W. Lorenz, *Polacy w grupach mędrców*, „Rzeczpospolita” z 17 października 2008 r.

²⁹ G. Wierczyński, *Konsekwencje braku urzędowego ogłoszenia aktów prawa wspólnotowego w języku polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 51.

³⁰ F. Jasiński, M. Tabor, *Koordinacja polityki integracyjnej w okresie przedakcesyjnym*, „Służba Cywilna” 2004, nr 7, s. 58.



Wykres 4. Mechanizm przepływu informacji w formacjach Rady.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych M. Tabora. Zob. <<http://www.ukie.gov.pl>>.

ustaleń, jak to miało miejsce w przypadku negocjacji Traktatu Konstytucyjnego i Traktatu z Lizbony³¹.

Natomiast w przypadku kolejnej, ważnej formy uczestnictwa administracji rządowej w procesie decyzyjnym UE, jaką jest komitologia³², wymagane jest dodatkowe przygotowanie logistyczne i organizacyjne przedstawicieli Polski, wynikające ze znacznej liczby intensywnie działających komitetów. Komitologia, jako swoista forma kontroli KE przez państwa członkowskie, pozwala na reprezentowanie ich interesów „w odniesieniu do uchwalanych aktów delegujących”, jak i wykonawczych, przyjętych na podstawie takich delegacji³³. W efekcie administracja rządowa jest zobowiązana do podjęcia szeregu działań, a zwłaszcza do bieżącego monitoringu liczby i uprawnień poszczególnych komitetów, musi ponadto zapewnić stabilną obsadę wykwalifikowanej kadry na poziomie poszczególnych ministerstw. Niezbędny jest także właściwy mechanizm wypracowywania wewnątrzresortowej obsługi polskich przedstawicieli oraz wypracowaniu wtórnej

³¹ P. Frankowski, *Rola Polski na tle innych państw członkowskich „nowej Europy”*, [w:] *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia, oczekiwania, wyzwania*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 100.

³² Zob. szerzej: P. Tosiek, *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007, s. 113 i n.

³³ F. Jasiński, M. Tabor, *Udział administracji krajów członkowskich Unii Europejskiej w komitologii*, „Służba Cywilna” 2005, nr 9, s. 67.

ekspertów, polityków i autorytetów, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie i zdolność polityczną do określania podstawowych zasad i kierunków rozwoju UE²⁷. Taką instytucją może stać się *de lege lata* Konwent Mędrców, określane także jako Grupa Refleksji (*Wise Men Group, High-Level Reflection Group*), którego zadaniem jest określenie przyszłości UE w okresie strategicznym 2020–2030²⁸. W skład dotychczasowego, dwunastoosobowego grona, ze strony polskiej wszedł L. Wałęsa.

Na stale powiększający się dorobek aktów UE, mających charakter dokumentów prawnie obowiązujących, składają się zarówno akty prawa pierwotnego, jak i pochodnego. Konieczne staje się zatem ogłoszenie wypracowanych w unijnym trybie legislacyjnym aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym UE, który od 1 maja 2004 r. ukazuje się w polskiej autentycznej wersji językowej. Zaznaczyć należy, iż korzystanie z dziennika odbywa się jednocześnie z poszanowaniem wydawania dzienników urzędowych państwa członkowskiego, w przypadku Polski – Dziennika Ustaw oraz Monitora Polskiego. W przypadku natomiast braku urzędowego ogłoszenia danego aktu prawa unijnego, zdaniem S. Biernata, nie może być on w ogóle stosowany. W razie dostrzeżenia błędów tłumaczeniowych istnieje specjalna procedura ich zgłaszania przez MSZ za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa²⁹.

3. Procedury negocjacyjne

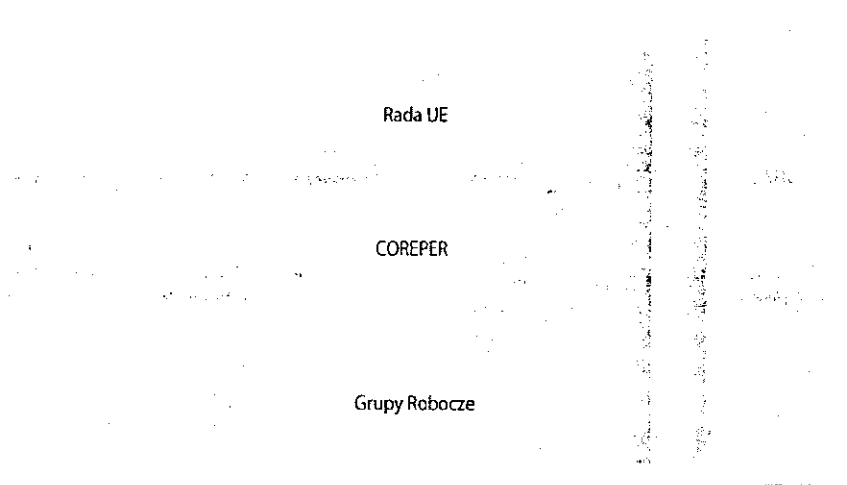
Zapewnienie skutecznego i jednolitego stanowiska na forum UE następuje najpierw w wyniku procesu odbywającego się także wewnątrz państwa członkowskiego. W przypadku Polski uzyskuje się to dzięki opracowywaniu przez rząd stosownych instrukcji dla polskich przedstawicieli w UE. Instrukcje takie wypracowywane są obligatoryjnie zwłaszcza w razie debaty nad projektami aktów prawnych, co nie jest już wymagane w kwestiach mniej istotnych, jak szkolenia czy raporty informacyjne: wówczas przygotowanie takiej instrukcji ma charakter fakultatywny. Począwszy od okresu statusu aktywnego obserwatora Polska jest zobowiązana przygotować się do każdego punktu porządku obrad Rady, COREPER, komitetów i grup roboczych³⁰, co ilustruje wykres 4. Konieczne jest zatem opracowanie instrukcji dla przedstawiciela Polski, który będzie uczestniczył w dyskusji, nie będąc jedynie biernym odbiorcą wcześniejszych

²⁷ J. Borkowski, op. cit., s. 142.

²⁸ A. Stojewski, W. Lorenz, *Polacy w grupach mędrców*, „Rzeczpospolita” z 17 października 2008 r.

²⁹ G. Wierczyński, *Konsekwencje braku urzędowego ogłoszenia aktów prawa wspólnotowego w języku polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 51.

³⁰ F. Jasiński, M. Tabor, *Koordinacja polityki integracyjnej w okresie przedakcesyjnym*, „Służba Cywilna” 2004, nr 7, s. 58.



Wykres 4. Mechanizm przepływu informacji w formacjach Rady.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych M. Tabora. Zob. <<http://www.ukie.gov.pl>>.

ustaleń, jak to miało miejsce w przypadku negocjacji Traktatu Konstytucyjnego i Traktatu z Lizbony³¹.

Natomiast w przypadku kolejnej, ważnej formy uczestnictwa administracji rządowej w procesie decyzyjnym UE, jaką jest komitologia³², wymagane jest dodatkowe przygotowanie logistyczne i organizacyjne przedstawicieli Polski, wynikające ze znacznej liczby intensywnie działających komitetów. Komitologia, jako swoista forma kontroli KE przez państwa członkowskie, pozwala na reprezentowanie ich interesów „w odniesieniu do uchwalanych aktów delegujących”, jak i wykonawczych, przyjętych na podstawie takich delegacji³³. W efekcie administracja rządowa jest zobowiązana do podjęcia szeregu działań, a zwłaszcza do bieżącego monitoringu liczby i uprawnień poszczególnych komitetów, musi ponadto zapewnić stabilną obsadę wykwalifikowanej kadry na poziomie poszczególnych ministerstw. Niezbędny jest także właściwy mechanizm wypracowywania wewnątrzresortowej obsługi polskich przedstawicieli oraz wypracowaniu wtórnej

³¹ P. Frankowski, *Rola Polski na tle innych państw członkowskich „nowej Europy”*, [w:] *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia, oczekiwania, wyzwania*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 100.

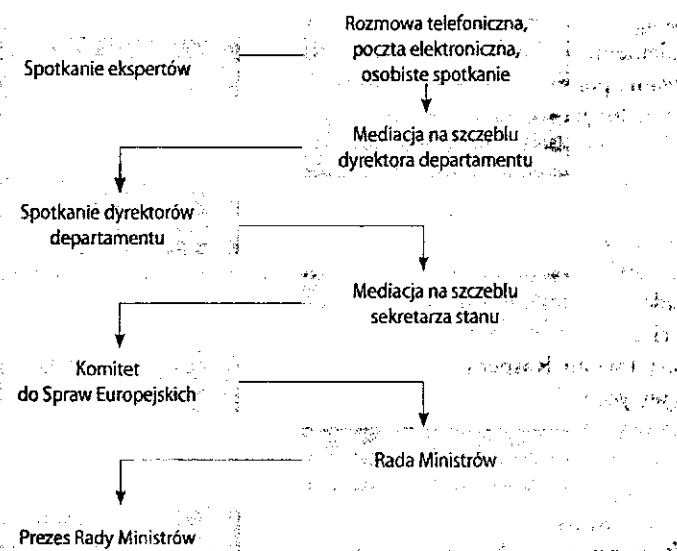
³² Zob. szerzej: P. Tosiek, *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007, s. 113 i n.

³³ F. Jasiński, M. Tabor, *Udział administracji krajów członkowskich Unii Europejskiej w komitologii*, „Służba Cywilna” 2005, nr 9, s. 67.

kontroli procesu administracji rządowej w komitologii. Ewentualne braki merytorycznego przygotowania mogą być ukryte niezgłoszeniem przez danego reprezentanta państwa członkowskiego stanowiska w konkretnej sprawie, co umożliwia, na późniejszym etapie, obarczenie Komisji odpowiedzialnością za podjęcie przez nią niekorzystnej dla tego państwa decyzji.

Procedura dotycząca wypracowywania polskiego stanowiska na potrzeby forum UE oparta jest na modelu komitetowym. Mechanizm kreacji stanowiska negocjacyjnego rozpoczyna się na szczeblu urzędniczym zazwyczaj w postaci nieformalnego spotkania dyrektorów departamentu, a dopiero później jest on potwierdzany na szczeblu politycznym przez sekretarzy lub podsekretarzy stanu. W przypadku wypracowywania instrukcji na obrady grup roboczych UE są one tworzone najczęściej przez pojedynczego urzędnika, w odniesieniu do informacji uzyskanych z MSZ i uzgadnianych z jego bezpośrednim przełożonym, zazwyczaj w osobie naczelnika, przekazywane następnie do dyrektora departamentu i sekretarza stanu, gdzie zostają zaakceptowane i podpisane. Następnie stanowisko jest przesyłane przez MSZ do Komitetu do Spraw Europejskich i staje się przedmiotem posiedzenia. W wypadku zaistnienia pewnych kontrowersyjnych kwestii istnieją stosowne mechanizmy koncyliacji, które przedstawia wykres 5. Niemniej jednak, zgodnie z dotychczasową praktyką, takie kwestie rzadko stają się przedmiotem posiedzenia Komitetu, zazwyczaj bowiem dotyczą zagadnień technicznych, rozwiązywanych już na etapie urzędniczym³⁴. Dlatego ważne jest, aby instrukcje były formułowane w sposób czytelny i niepozostawiający wątpliwości. Tak wypracowane i przyjęte stanowisko przekazuje się następnie urzędnikowi oddelegowanemu do danej agendy UE, bądź też Stałemu Przedstawicielstwu, które dzięki utrzymaniu mniej lub bardziej sformalizowanych kontaktów z właściwymi instytucjami UE oraz z 26 innymi państwami członkowskimi, może na podstawie mandatu określonego w instrukcjach rządowych podejmować działania *ex ante*³⁵.

W prężnym wypracowywaniu swojego stanowiska państwa członkowskie stosują różne metody, system koordynacji w Brukseli jest bowiem bardzo podatny na mechanizmy nieformalnego podejmowania decyzji, gdzie ogromną rolę odgrywają dyplomaci i przedstawiciele różnego rodzaju grup interesu³⁶. Stąd wynika tendencja do stałego zwiększania się liczby przedstawicieli Polski i pozostałych państw członkowskich. Nieodzowne staje się także należyte rozpoznanie własnych priorytetów i interesów pozostałych partnerów, możliwość dotarcia na czas do potrzebnych informacji, a także rozległa sieć kontaktów o charakterze formalnym i nieformal-



Wykres 5. Procedura wypracowywania stanowiska negocjacyjnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych M. Tabora. Zob. <<http://www.ukie.gov.pl>>.

nym³⁷. Dlatego mandat zawarty w instrukcjach powinien mieć charakter elastyczny. W razie konieczności ewentualnego wyjścia poza mandat negocjacyjny musi być on zawsze potwierdzony przez państwo, co w praktyce zdarza się dość często³⁸.

Coraz większego znaczenia nabiera także nacisk narodowych grup lobbystycznych. Jak podkreśla J. Truszczyński, w UE istnieje „armia zawodowych lobbystów” reprezentowanych przez zawodowe korporacje, których skuteczność jest niewątpliwa³⁹. W przypadku Polski należałoby zaangażować byłych wysokich urzędników UE na stanowisko doradców rządowych. Swoistym mankamentem jest także chroniczny brak polskich instytucji lobbingskich, których liczba w 2008 r. była ograniczona do 8 działających przedstawicielstw⁴⁰. Jedną z pierwszych akcji lob-

³⁷ J. Truszczyński, *Unia Europejska – mój poradnik negocjatora*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 3, s. 126.

³⁸ J. K. Jakubek, op. cit., s. 128.

³⁹ J. Truszczyński, op. cit., s. 130–131.

⁴⁰ M. Budzanowski, *Podjęcie decyzji w procedurze współdecydowania – polskie dylematy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 1, s. 69.

³⁴ J. K. Jakubek, op. cit., s. 124.

³⁵ Z. Czubiński, *Koordinacja polityki europejskiej Polski wobec Unii Europejskiej w Brukseli. Rola i miejsce Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE*, „Raport Instytutu Kościuski” 2007, nr 6, s. 66–67.

³⁶ A. Surdej, *O niektórych determinantach skutecznego wpływania na Unię Europejską*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 3, s. 25.

bingowych, w których brały udział polskie instytucje lobbujące, była sprawa implementacji REACH, zajmująca polski lobbying przemysłowy. Spore zaangażowanie polskich związków zawodowych, zwłaszcza NSZZ „Solidarność” i OPZZ, pochłonęła kwestia tzw. dyrektywy usługowej F. Bolkesteina, w której nacisk polskich grup lobbystycznych skoncentrowany został na PE⁴¹.

Jako składnik podsystemu negocjacyjnego należy dowartościować także element europejskiego decydowania emocjonalnego. W niektórych sytuacjach staje się konieczne osobiste zaangażowanie polityków w unijny proces decyzyjny. Z dotychczasowej praktyki niejednokrotnie wynikało, że polski premier osobiście udawał się do Brukseli, aby tam przekonywać Przewodniczącego KE o słuszności danej sprawy, jak to kilkakrotnie miało miejsce w sprawie polskich stoczni czy kwestii Rospudy. Politycy używają także różnego rodzaju trików, jak słynne „yes, yes, yes” polskiego premiera skierowanych nie tylko do wnętrza systemu krajowego. Niemniej jednak relacje interpersonalne nie zawsze okazują się skuteczne, zwłaszcza kiedy brakuje szerszego poparcia danej inicjatywy przez większą koalicję państw, jak to miało miejsce w przypadku prób budowania przez rząd premiera K. Marcinkiewicza tzw. paktu muszkietierów, czyli Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Narodowego dotyczącego wzajemnych gwarancji dostaw energii. Koncepcja ta spotkała się z chłodnym przyjęciem dyplomatów niemieckich i francuskich⁴². Z kolei skuteczną inicjatywą był zaprezentowany przez Polskę i Szwecję w czerwcu 2008 r. projekt Partnerstwa Wschodniego, uzgodniony i zaakceptowany w szerokim gronie koalicji państw członkowskich.

4. Procedury kreacyjne

Elementami koordynacji w tym ujęciu są poszczególne procedury kreacyjne, a następnie decyzyjne. Specyfika tak rozumianego procesu obejmuje proces wyłaniania przedstawicieli do organów pomocniczych Rady, udział w procedurach komitologicznych, przedstawianie kandydatur na odpowiednie stanowiska w UE czy wybór eurodeputowanych do Parlamentu Europejskiego⁴³. W literaturze podkreśla się, że możliwość skutecznego wpływania na unijny proces decyzyjny wraz z jednoczesnym realizowaniem interesów narodowych jest funkcją sprawności administracji państwa członkowskiego zarówno na szczeblu wykonawczym, jak

⁴¹ Por. R. Riedel, *Dyrektywa Bolkesteina – uwolnienie rynku usług?*, „Przegląd Zachodni” 2007, nr 2, s. 212 i n.

⁴² Projekt ten, nazywany także energetycznym NATO, został zaprezentowany 26 stycznia 2006 r. na Forum Ekonomicznym w Davos. Ostatecznie okazało się, że propozycja odebrana została jako zbyt daleko idąca. Projekt nie uzyskał uznania państw członkowskich UE i nie został przyjęty. Zob. szerzej: J. Młynarski, J. Pawelec, *Case Study*, „Raport Instytutu Kościuszki” 2007, nr 6, s. 81.

⁴³ K. Maryl, op. cit., s. 203.

i politycznym⁴⁴. Niemniej jednak państwo członkowskie posiada dodatkowe narzędzia, dzięki którym jest w stanie zwiększyć swoją pozycję w UE, a tym samym efektywnie uczestniczyć w procesie decyzyjnym.

Należy zauważyć, iż choć na szanse powodzenia prezentowanego stanowiska ma wpływ wiele zmiennych, to jednak jednym z najważniejszych faktorów jest wciąż liczba polskich rezydentów w Brukseli. Stosowne przepisy traktatowe przyznają określoną liczbę stanowisk albo głosów w poszczególnych instytucjach UE⁴⁵. W zależności od rodzaju stanowisk, na niektóre z nich obsada kandydatur następuje z nominacji rządów państw członkowskich, natomiast inne są rezultatem przeprowadzonej obsady w drodze mandatu pośredniego, konkursu lub rekrutacji Biura Rekrutacji Kadr UE (EPSO). Zadaniem państwa członkowskiego jest zatem prezentowanie i wyłanianie jak najlepszych kandydatur na unijne stanowiska⁴⁶. Tzw. urzędnicy z naboru stanowią najliczniejszą reprezentację Polski i z tej racji nie mogą reprezentować kraju swego pochodzenia. Wnoszą oni bowiem odmienną tradycję i kulturę prawną, znajomość specyfiki swojego państwa oraz wzbogacają metodologię pracy i spojrzenie na zróżnicowane problemy UE.

W odniesieniu do Polski proces wyłonienia tzw. eurokratów dotyczy następującej liczby stanowisk: 50 (docelowo 51) posłów do PE; jednego członka KE; odpowiedniej liczby sędziów (i docelowo rzecznika generalnego) w TSUE; jednego przedstawiciela w Trybunale Obrachunkowym; po 21 przedstawicieli w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów; jednego przedstawiciela w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz jednego przedstawiciela w Radzie Ogólnej EBC. Dochodzą do tego także przedstawiciele państwa w unijnych agencjach⁴⁷. Komisarza w wykonywaniu jego zadań wspiera ok. 5–8 polskich obywateli w ramach gabinetu, natomiast eurodeputowanych wspierają asystenci i doradcy polityczni. Jeśli chodzi o tłumaczy i personel pomocniczy, to zgodnie z założeniami KE dla Polaków przewidziano 1341 stanowisk w KE, natomiast na dzień akcesji z ramienia Polski podpisano kontrakty ze 114 osobami w KE, 28 w PE oraz 5 w Sekretariacie UE⁴⁸. Reprezentację Polski w instytucjach UE prezentuje tabela 1.

⁴⁴ F. Jasiński, J. Skoczek, *Koordynacja polityki integracyjnej w Polsce*, [w:] *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, red. A. Łazowski, Warszawa 2007, s. 235.

⁴⁵ G. Rydlewski, *Problemy...*, s. 55.

⁴⁶ F. Jasiński, J. Skoczek, op. cit., s. 235.

⁴⁷ G. Rydlewski, *Problemy...*, s. 55. Natomiast jeszcze w okresie przedakcesyjnym w składzie Konwentu Europejskiego, rozpoczynającego pracę w 2002 r., znalazło się troje przedstawicieli Polski: Danuta Hübner, Józef Oleksy oraz Edmund Wittbrodt.

⁴⁸ Według danych z 2009 r. w KE zatrudnionych na czas określony było 257 osób z Polski, a na umowę o pracę 919. W pozostałych instytucjach udział był zdecydowanie mniejszy – 95 w Sekretariacie Generalnym Rady UE, 278 w PE, 66 w TSUE, 34 w KR, 25 w KES, 37 w TO i 21 w EBC. Dane za: J. Miecznikowska, *Udział przedstawicieli polskiej administracji w pracach Unii Europejskiej jako jeden z aspektów koordynacji*, [w:] *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, red. R. Miecznikowska-Norkiene, Warszawa 2009, s. 221–222.

Tabela 1. Liczba stanowisk obsadzana przez Polskę w instytucjach UE.

Institucje UE	Partycypacja Polski
Parlament Europejski	pięćdziesięciu jeden posłów w tym Przewodniczący (do I 2012 r.)
Rada Europejska	jeden przedstawiciel (szef państwa lub rządu)
Rada	jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego
Komisja Europejska	jeden członek (do 31 X 2014 r.)
Trybunał Sprawiedliwości UE	jeden sędzia w Trybunale Sprawiedliwości jeden sędzia w Sądzie
Europejski Bank Centralny	jeden członek Rady Ogólnej
Trybunał Obrachunkowy	jeden audytor

Źródło: opracowanie własne na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej.

Profesjonalizm oraz przygotowanie kompetencyjne i merytoryczne, a także autorytet tych osób, służy budowaniu prestiżu państwa, z którego pochodzą kandydaci. Niemniej jednak, w odróżnieniu od niektórych organizacji międzynarodowych, w których dopuszczalne jest promowanie swojego państwa ojczystego za pomocą działań formalnych i nieformalnych, osoba sprawująca funkcję w unijnej administracji (np. komisarza czy sędziego) jest bezwzględnie obowiązana reprezentować interes całej UE, a nie partykularne interesy państwa członkowskiego. Niepoprawne jest zatem posługiwanie się np. terminem „polski komisarz” czy „reprezentant Polski w Trybunale Obrachunkowym”⁴⁹. Uzasadnione obawy może natomiast budzić niewystarczająca partycypacja polskich przedstawicieli w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, która rozpocznie funkcjonowanie w 2012 r. Zdaniem M. Dowgielewicza, „szansą” dla Polski może być fakt, iż w ciągu najbliższej dekady na emerytury odejdzie przeszło połowa unijnej biurokracji, którą należy zastąpić⁵⁰.

⁴⁹ Por. K. Nildewicz, *Spór o polskiego komisarza w Unii*, „Gazeta Wyborcza” z 24 kwietnia 2009 r.

⁵⁰ A. Koziński, *Nie przegraliśmy. Rozmowa z Mikołajem Dowgielewiczem*, „Polska. The Times” z 24 marca 2010 r.

Rząd ma pewien wpływ na obsadę unijnych stanowisk, w tym także dyrektorów i dyrektorów generalnych, z poszanowaniem właściwych zasad konkursowych. Co więcej, na niektóre kandydatury może mieć wpływ właściwa komisja sejmowa⁵¹. Należy zwrócić uwagę, że jej opinia nie jest wiążąca, natomiast uprawnienie powyższe w ogóle nie przysługuje komisji senackiej. Docelowo, w przypadku Polski spójną europejską politykę personalną ma zapewnić Europejski Korpus Kadrowy⁵². Jeśli chodzi o stanowiska niższego i średniego szczebla, to rząd nie posiada bezpośredniego wpływu na ich obsadę.

Choć w UE obowiązuje zasada nieingerencji państw członkowskich w wewnętrzne procedury unijne, to jednak częstą praktyką państw jest daleko idące poparcie swoich kandydatów na określone stanowiska, a działania tego typu mają charakter nieformalny. Ewentualny brak wsparcia może doprowadzić do upadku kandydatury, a w efekcie także do osłabienia pozycji państwa członkowskiego. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w 2005 r., kiedy Polska starała się o stanowisko dyrektora generalnego w KE, na ostatnim etapie konkursu brakowało bowiem odpowiednich sygnałów ze strony polskiej, że wciąż popiera kandydata, a właściwa rozmowa na szczeblu politycznym odbyła się zdecydowanie za późno⁵³. W przypadku agencji UE powszechnie akceptowanym mechanizmem promowania kandydatów jest natomiast wymiana i gra pakietowa „coś za coś”, co jest uzasadnione faktem, że wybór kandydata właściwego jest pozostawiony w rękach rady zarządzającej, złożonej z przedstawicieli państw członkowskich⁵⁴.

Do kategorii eurokratów należy także zakwalifikować osoby na stanowiskach pomocniczych dla polityków, obsadzone z pominięciem procedury konkursowej, a także osoby wchodzące w skład polskich delegacji rządowych jako tzw. eksperci narodowi⁵⁵. Właściwe unijne instytucje prowadzą cykliczne nabory na takie stanowiska, wyznaczając jedynie kryteria formalne i okres delegacji. Samego wyboru natomiast dokonują państwa członkowskie. Administracja rządowa jest bowiem uprawniona do tymczasowego oddelegowania swoich pracowników, którzy w tym czasie wykonują określone zadania na rzecz instytucji, do której zostali oddelegowani⁵⁶. Taki pracownik utrzymuje kontakty ze swoją ojczystą jednostką, która po zakończeniu okresu delegacji uzyskuje kompetentnego urzędnika, posiadającego rozległe kontakty i nowe praktyczne umiejętności. Na marginesie należy zauważyć, że jako funkcjonariusze międzynarodowi, oficjalni przedstawiciele UE

⁵¹ Por. art. 19 i 20 tzw. ustawy kooperacyjnej z 2010 r. Zob. szerzej: P. Tosiek, *Traktat z Lizbony w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP w sprawach europejskich* (w niniejszym tomie).

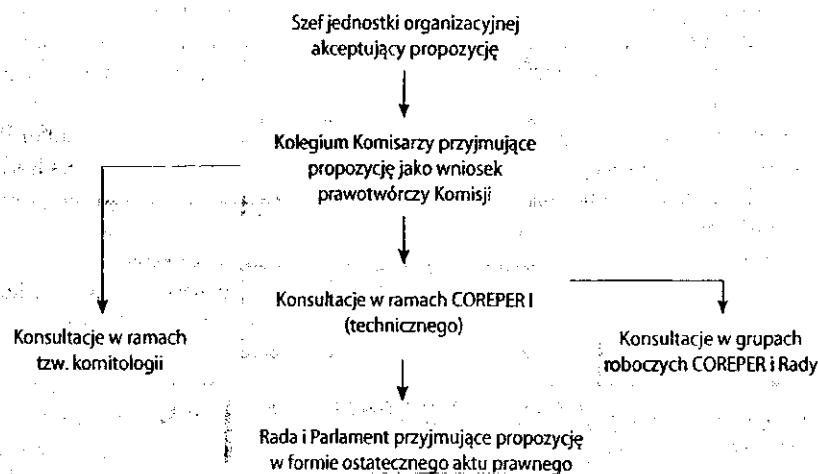
⁵² T. Młynarski, J. Pawelec, *Europejski Korpus Kadrowy jako element polityki personalnej*, „Raport Instytutu Kościuszki” 2007, nr 6, s. 76 i n.

⁵³ J. K. Jakubek, op. cit., s. 132.

⁵⁴ F. Jasiński, J. Skoczek, op. cit., s. 236.

⁵⁵ G. Rydlowski, *Problemy...* s. 55.

⁵⁶ F. Jasiński, J. Skoczek, op. cit., s. 236.



Wykres 6. Schemat toku prac nad aktem prawnym UE.

Źródło: A. Nowak-Far, A. Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004, s. 126.

korzystają z przywilejów i immunitetów na zasadach ogólnych. Natomiast jako reprezentantów RP w stosunkach międzynarodowych obowiązuje ich polskie prawo krajowe, w tym przepisy o odpowiedzialności za przestępstwa, zwłaszcza za zdradę dyplomatyczną⁵⁷.

W procesie podejmowania decyzji w ramach UE mogą ponadto uczestniczyć przedstawiciele różnego rodzaju grup interesu. Ma to miejsce w wyniku włączania się do prac różnego rodzaju komitetów i grup roboczych, w procedurze komitologii, jak i w pracach Rady i jej formacji⁵⁸, co ilustruje wykres 6. Zgodnie z definicją zaprezentowaną przez KE, lobbing to działanie podejmowane w celu wywarcia wpływu na procesy decyzyjne w obrębie instytucji europejskich, co nadaje mu użyteczną i pełnoprawną rolę w systemie demokratycznym⁵⁹. Najbardziej wpływ lobbingu widać na etapie akceptacji propozycji projektu przez szefa jednostki administracyjnej, a także w trakcie prac w PE. W drugim etapie mogą się pojawić

⁵⁷ Zob. R. K. Tabaszewski, *Istota odpowiedzialności za zdradę dyplomatyczną*, „Kurier Dyplomatyczny” 2010, nr 4; J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008, s. 383.

⁵⁸ A. Nowak-Far, A. Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004, s. 125.

⁵⁹ A. K. Cinciaro, *Instytucjonalizacja lobbingu w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 2, s. 55; E. Kamarad, K. Przybyłowska, *Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej*. [w:] *Unia Europejska u progu polskiej prezydencji*, red. P. Filipek, Kraków 2011, s. 173.

konkretne informacje dla komisarza, pochodzącego z danego państwa członkowskiego, drogę taką mogą wykorzystywać zwłaszcza polskie samorządy. Oddziaływanie poszczególnych grup lobbingowych ma natomiast znaczenie w procesie konsultacji w ramach procedur komitologicznych i w poszczególnych grupach roboczych Rady i COREPER.

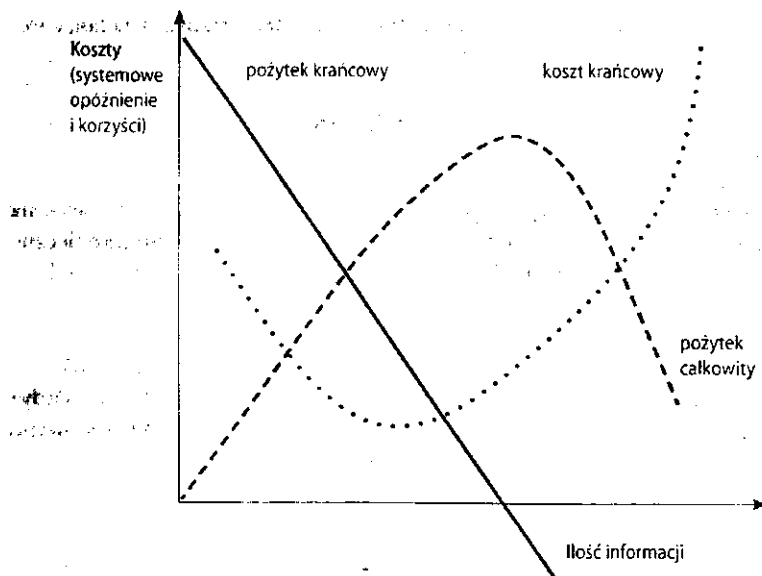
5. Procedury legitymizacyjne

System koordynacji polityki europejskiej powinien być otwarty na wpływ parlamentu, władz lokalnych i regionalnych, a także partnerów społecznych. Jak podkreśla A. Nowak-Far, z definicji sfery legitymizacyjnej wynika, że jej celem jest zapewnienie demokratycznego wsparcia dla stanowisk formułowanych przez różne gremia i przedstawianych na forum w unijnym procesie decyzyjnym⁶⁰. Co do zasady administracja rządowa państwa członkowskiego współpracuje w tym zakresie z parlamentem, organami administracji samorządowej, organizacjami pozarządowymi, a także reprezentatywnymi ugrupowaniami przedstawicielskimi. Celem takich prac jest nie tylko uzupełnienie tzw. deficytu demokratycznego UE, ale przede wszystkim zachowanie koherentności negocjowanych przez siebie polityk na forum unijnym i tym samym uniknięcie zgłaszania przez te podmioty zastrzeżeń w dalszym procesie podejmowania decyzji.

W celu uzyskania efektywności całego systemu konieczne jest zapewnienie odpowiednich mechanizmów filtrujących, podlegających tzw. prawu malejących przychodów końcowych. Zgodnie z nim, w miarę wzrostu ilości przekazywanych parlamentowi, samorządom oraz innym podmiotom informacji w sprawach europejskich, stopień legitymizacji całego procesu podejmowania decyzji w UE rośnie jedynie do pewnego poziomu, później natomiast stopniowo maleje. Zjawisko to należy interpretować w kontekście tzw. szumu informacyjnego, co wyjaśnia wykres 7. Praktycznym problemem dla państwa członkowskiego jest zatem ilość informacji przepływających między rządem a poszczególnymi unijnymi instytucjami. Z oczywistych względów nie wszystkie z nich przekazywane są parlamentowi. Wraz ze wzrostem liczby informacji system zaczyna się koncentrować na ich przetworzeniu, nie zaś na adekwatnym reagowaniu na konkretne propozycje. Poziom legitymizacji systemu także rośnie wraz ze wzrostem liczby informacji, przy czym po osiągnięciu punktu krytycznego rozdziela się na dwie krzywe: legitymizacji rzeczywistej i legitymizacji właściwej. W praktyce zatem wzrost ilości informacji prowadzi do podejmowania większej liczby decyzji przez parlamentarzystów, ale zdecydowanie gorszej jakości.

W polskim systemie koordynacji silnie zaznaczona jest rola Sejmu i Senatu, wyznaczona zadaniami określonymi w tzw. ustawie kooperacyjnej. Chodzi zwłaszcza

⁶⁰ A. Nowak-Far, op. cit., s. 93.



Wykres 7. Korelacja między poziomem legitymizacji a efektywnością systemu podejmowania decyzji.

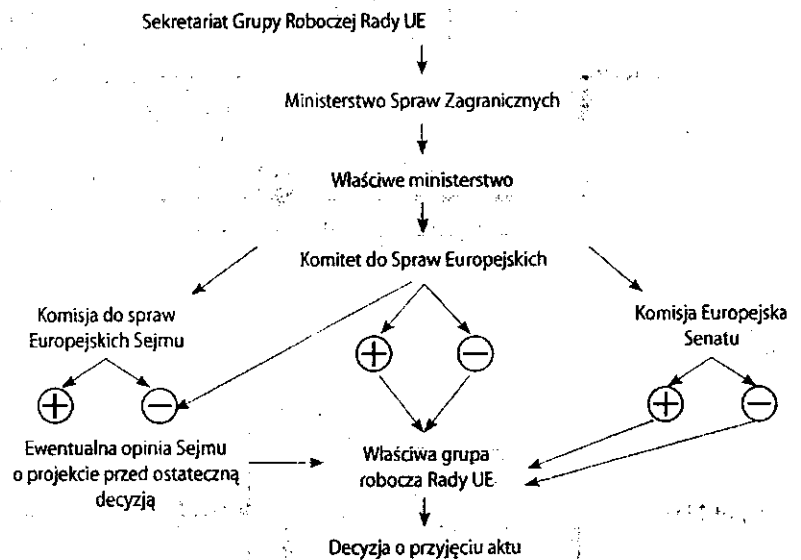
Źródło: A. Nowak-Far, *Koncepcja sfer relacyjnych – stosowanie i podstawowe parametry oceny*, „Przegląd Europejski” 2005, nr 1, s. 96.

cza o obowiązek informowania obu izb parlamentu o sprawach europejskich. Jak podkreśla J. Osiński, swoistym zwińczeniem ewolucji uznania roli parlamentów narodowych w kształtowaniu decyzji, zwłaszcza w Radzie UE, było przyjęcie *Protokołu w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej*⁶¹. Począwszy od 2000 r. dodatkowym instrumentem włączania się parlamentów państw członkowskich w sprawy europejskie jest formuła Konwentu⁶². Zdecydowanemu wzmocnieniu uległa rola parlamentów w wyniku postanowień zawartych w Traktacie z Lizbony i protokołach dodatkowych: w protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz w protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Docelowo parlamentowi zostały przyznane uprawnienia rozszerzenia zakresu otrzymywanych przez nie informacji, a także bezpośredniego monitorowania i kontroli samego procesu decyzyjnego w UE.

⁶¹ J. Osiński, *Udział Sejmu w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej – bariery i możliwości*, [w:] *Polska w przededniu członkostwa w Unii Europejskiej. Nadzieje i obawy*, red. J. Osiński, Warszawa 2002, s. 169–179.

⁶² A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami w Unii Europejskiej*, [w:] *Pięć...*, s. 157.

W przypadku rozwiązań stosowanych w państwach członkowskich, najczęściej stosuje się różnego rodzaju mechanizmy interwencji parlamentarnej w proces koordynacji. Najistotniejszą płaszczyzną współpracy parlamentu z rządem pozostaje procedura wypracowywania konsultacji stanowisk Polski w stosunku do proponowanych aktów prawnych UE. W rezultacie mechanizm ten prowadzi do znacznej intensywności wymiany informacji i opinii między stroną rządową a parlamentem. Nie istnieją jednak żadne formalne mechanizmy władczego wpływania przez wyspecjalizowane komisje na wypracowywane przez rząd stanowiska w procesie koordynacji. Sejm i Senat nie mają zatem w zdecydowanej większości przypadków *de facto* żadnego wpływu na proces decyzyjny UE. Natomiast z praktyki wynika, iż posłowie nie zabierają głosu na etapie prac w komisjach w sprawach skomplikowanych i wymagających wiedzy eksperckiej, a jedynie ograniczają się do dyskusji w przypadkach, gdy omawiane kwestie dotyczą spraw życia codziennego. Wymowne znaczenie ma także instrukcyjny nakaz opracowywania przez urzędników danego resortu odpowiedzi na zapytania i interpelacje poselskie w sposób klarowny i niebudzący żadnych wątpliwości wśród posłów. Obecny system konsultacji z polskim parlamentem przedstawia wykres 8.



Wykres 8. Procedura konsultacji polskich stanowisk wobec aktów prawnych UE.

Źródło: A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej po akcesji*, [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 153.

Legitymizacja działań podejmowanych na forum UE powinna być także realizowana wobec władz lokalnych i samorządu terytorialnego oraz właściwych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Proces ten opiera się na uczestnictwie w trzech sferach: lobbingu w ramach państwa członkowskiego, udziału w konsultacjach społecznych, partycypacji w forach dialogu społecznego. Działania lobbingsowe podejmowane są wobec rządu i jego administracji w odniesieniu do zagadnień podnoszonych na niniejszym forum. Realizują je różne podmioty, zarówno w ramach lobbingu zawodowego, jak i nieformalnego nacisku. Najczęściej wpływ ten jest stosowany w sprawach gospodarczych, konsumenckich i zawodowych, podejmowanych przez profesjonalnych lobbystów, jak i przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, korporacji zawodowych i organizacji społecznych. Z kolei system legitymizacji działań wobec partnerów społecznych ma formę debaty nad określonymi projektami legislacyjnymi. Rozpoczyna się on od wypracowania projektu na etapie resortowym. W każdym ministerstwie obowiązują określone praktyki dotyczące konsultacji społecznych. Jak natomiast podkreśla się w literaturze, w sprawach europejskich nie zostały do tej pory ustalone jednolite procedury takich konsultacji, a reguły obecnie stosowane „wykazują znaczne zróżnicowanie pod względem efektywności”⁶³. Legitymizacja działań następuje także przez udział w forach dialogu społecznego, takich jak Komisja Trójstronna czy Komisja Wspólna Rządu i Samorządu⁶⁴. Podmiotom tym została przydana czysto formalna rola legitymizacyjna i nie realizują one żadnych konkretnych funkcji w systemie uzgadniania polityki europejskiej. Niemniej jednak premier jest zobowiązany, w ramach prowadzonego nadzoru rządu nad samorządami pod kątem legalności, na bieżąco informować o sprawach europejskich, a jednocześnie egzekwować stosowanie prawa unijnego przez odpowiednie podmioty administracji rządowej, realizując w ten sposób swoją konstytucyjną funkcję koordynacyjną⁶⁵.

6. Wnioski

Począwszy od 1 maja 2004 r. kooperacja polskiego rządu z europejską biurokracją jest ordynaryjnym elementem polskiej polityki, a poszczególne decyzje dotyczące UE powinny być podejmowane ze szczególnym uwzględnieniem dwóch wskazówek organizacyjnych: merytorycznej i terminowej. Wypracowywanie decyzji w polskim systemie koordynacyjnym jest wykonywane zarówno na poziomie

politycznym, jak i urzędniczym, czemu sprzyja proces decentralizacji zadań, elektroniczny obieg dokumentów oraz rozwinięcie strategii antycypacyjnej. Zapewnienie skutecznego i jednolitego stanowiska na forum UE w ramach różnego rodzaju gremiów następuje w wyniku procesu odbywającego się wewnątrz państwa przy uwzględnieniu opinii parlamentu i po przeprowadzeniu konsultacji społecznych.

Ze względu na fakt, iż dotychczasowa praktyka członkostwa w Unii Europejskiej wymusza na Polsce rewizję dotychczasowej polityki europejskiej i otwarcie na nowe mechanizmy współpracy z niektórymi państwami członkowskimi, konieczne staje się wypracowanie stabilnego systemu harmonizowania podejmowanych działań, budowania sojuszy oraz, w szerszym jeszcze zakresie, konsultowania wypracowywanych stanowisk ze społeczeństwem. W związku z powyższym należałoby zatem zrewidować tezę o kompleksowości polskiego modelu. Pytaniem otwartym pozostaje natomiast, czy tak ukształtowany stopień efektywności systemu koordynacji polityki europejskiej odpowiada polskiej racji stanu i aspiracjom narodowym, a odpowiedź na nie autor pozostawia odbiorcom niniejszej pracy.

⁶³ A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce – administracja centralna*. „Raport Instytutu Kościuszki” 2007, nr 6, s. 18.

⁶⁴ Por. A. Gajda, F. Skawiński, *Wpływ władz terytorialnych i podmiotów społecznych na kształtowanie polityki europejskiej*. „Raport Instytutu Kościuszki” 2007, nr 6, s. 48.

⁶⁵ Zob. art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji RP.