

Procedury podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Przygotowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej

Materiały z konferencji, 30 stycznia 2003 r.

Warszawa

*Organizatorzy konferencji pragną szczególnie
podziękować Panu Amadeu Lopes Sabino
za pomoc w przygotowaniu merytorycznego
programu spotkania*

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Warszawa 2003

Niniejsza publikacja jest zbiorem nieautoryzowanych tekstów wystąpień na konferencji poświęconej procedurom podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w kontekście zbliżającego się rozszerzenia oraz przygotowania polskiej administracji publicznej do członkostwa.

Konferencję przygotował Departament Prawa Europejskiego UKIE.

Opracowanie tekstów: Mariusz Daca

Wydaje: © Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Al. Ujazdowskie 9, 00-918 Warszawa

adres internetowy: www.ukie.gov.pl

Projekt okładki: Zygmunt Piotrowski

Skład i łamanie: Jarosław Olechowski

Druk i oprawa: Drukarnia GS sp. z o.o.

ul. Zabłocie 43

30-701 Kraków

ISBN 83-89218-46-1

Wstęp

Szanowni Państwo,

Od uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej dzieli nas już niewiele miesięcy. Ostatnie lata były okresem bardzo intensywnej pracy służącej przygotowaniu naszego kraju do spełnienia wszelkich wymogów wspólnotowych. Przystąpienie do Unii Europejskiej nie oznacza oczywiście zakończenia tych prac, lecz z uczestniczenia w pracach instytucji wspólnotowych wynika również wiele nowych zadań dla polskiej administracji.

Oddajemy do rąk Państwa publikację będącą zbiorem wystąpień podczas konferencji pt. „Procedury podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w perspektywie rozszerzenia. Przygotowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej”, zorganizowanej przez Departament Prawa Europejskiego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej 30 stycznia 2003 roku.

Celem konferencji było przedstawienie procedur legislacyjnych stosowanych w instytucjach wspólnotowych oraz konkluzji wypływających stąd dla sposobu przygotowania Polski do skutecznego udziału w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej. Ma to niezwykle istotne znaczenie, gdyż począwszy od chwili podpisania Traktatu Akcesyjnego przedstawiciele Polski będą uczestniczyć w pracach instytucji wspólnotowych, a od dnia przystąpienia na równych prawach będą tworzyć prawo wspólnotowe.

Konferencja była skierowana przede wszystkim do przedstawicieli ministerstw i urzędów, zwłaszcza departamentów integracji europejskiej oraz departamentów prawnych, którzy podejmą pracę w charakterze czynnych obserwatorów, a po uzyskaniu członkostwa – pełnoprawnych uczestników wspólnotowego procesu legislacyjnego i decyzyjnego. Wśród prelegentów znaleźli się przedstawiciele służb prawnych Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej, którzy podzielili się swą wiedzą i udzielili praktycznych wskazówek umożliwiających państwu członkowskiemu uzyskanie skutecznego wpływu na kształt podejmowanych decyzji.

Każda z instytucji odgrywa rolę zdefiniowaną przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz rządzi się swoimi wewnętrznymi procedurami oraz pewną utrwaloną

i sprawdzoną praktyką. Konferencja umożliwiła wszechstronne zapoznanie się z wieloma kwestiami dotyczącymi formalnych i nieformalnych aspektów funkcjonowania instytucji Wspólnoty w procesie legislacyjnym. Stała się też okazją do zadania pytań nurtujących polską administrację w okresie przed uzyskaniem członkostwa.

Mam nadzieję, iż niniejsza publikacja stanie się dla Państwa cenną pomocą w pracach prowadzonych na forum różnych instytucji wspólnotowych.

prof. dr hab. DANUTA HÜBNER

Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej

Lista prelegentów:

1. **dr Jarosław Pietras**
podsekretarz stanu
Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
2. **prof. Jean-Paul Jacqué**
dyrektor Służb Prawnych Rady Unii Europejskiej
3. **Christian Pennera**
kierownik wydziału w Służbach Prawnych
Parlamentu Europejskiego
4. **prof. Janusz Trzcіński**
przewodniczący Rady Legislacyjnej
przy Prezesie Rady Ministrów
5. **Amadeu Lopes Sabino**
kierownik wydziału w Służbach Prawnych Rady Unii Europejskiej
6. **Mikko Huttunen**
specjalista w Służbach Prawnych Komisji Europejskiej

„Procedury podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w perspektywie
rozszerzenia. Przygotowanie polskiej administracji do członkostwa
w Unii Europejskiej”

Warszawa, 30 stycznia 2003 r.

Program konferencji

- 9.30 – 9.45 [Otwarcie konferencji](#)
prof. dr hab. Danuta Hübner
sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej
- 9.45 – 10.15 [Dostosowanie polskiej administracji do pracy
w gremiach decyzyjnych Unii Europejskiej](#)
Jarosław Pietras, UKIE
- 10.15 – 11.00 [Traktat z Nicei i jego konsekwencje dla Rady
i procedury współdecydowania](#)
Jean-Paul Jacqué, Służby Prawne Rady UE
- 11.00 – 11.45 [Procedura współdecydowania w Parlamencie Europejskim](#)
Christian Pennera, Służby Prawne PE
- 11.45 – 12.30 [Dyskusja](#)
- 12.30 – 14.00 Przerwa
- 14.00 – 14.45 [Techniki implementacji prawa wspólnotowego
do prawa krajowego – proponowane rozwiązania](#)
Janusz Trzciński, Rada Legislacyjna
- 14.45 – 15.30 [Rada Unii Europejskiej i jej wewnętrzne procedury](#)
Amadeu Lopes Sabino, Służby Prawne Rady UE
- 15.30 – 16.15 [Komisja Europejska i jej wewnętrzne procedury](#)
Mikko Huttunen, Służby Prawne KE
- 16.15 – 17.00 [Dyskusja](#)
- 17.00 [Zamknięcie konferencji](#)

Joanna Szychowska, dyrektor Departamentu Prawa Europejskiego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, przewodnicząca konferencji

Tematem dzisiejszej konferencji jest podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej, perspektywy rozszerzenia oraz przygotowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej.

Proszę panią minister Danutę Hübner o otwarciu obrad.

Danuta Hübner, sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej

Bardzo serdecznie państwa witam. To, co jest bardzo ważne w tej konferencji, to fakt, że mamy tak wspaniałych gości, którzy reprezentują instytucje wspólnotowe. Bardzo serdecznie witam w szczególności panów profesorów, przedstawicieli służb prawnych Rady, Komisji, Parlamentu Europejskiego – pana profesora Jeana-Paula Jacqué i pana Amadeu Lopesa Sabino, pana Christiana Pennerę ze służb Parlamentu Europejskiego, a także pana Mikko Huttunena ze służb prawnych Komisji. Nie ma jeszcze pana profesora Trzcńskiego, ale wkrótce będzie, i mamy również wspaniałych gości ze strony polskiej.

Jak państwo wiedzają, właśnie wchodzimy w okres ostatnich prac związanych z formułowaniem Traktatu akcesyjnego, że coraz większego znaczenia nabiera kwestia przygotowania się całej polskiej administracji do sprawnego i skutecznego realizowania tych wszystkich zadań, które będą się wiązały czy też wynikały z naszego członkostwa w Unii Europejskiej. To są nie tylko wyzwania dla całej polskiej gospodarki, dla poszczególnych grup społecznych, ale jest to również wielkie zadanie dla polskiej administracji. Bardzo ważne jest to, że wkrótce po podpisaniu Traktatu akcesyjnego, od 2 maja, staniemy się tak zwanym aktywnym obserwatorem. Pozwoli to nam przetestować stan naszej gotowości, system funkcjonowania naszej administracji. Najbliższy rok umożliwi nam właściwe zweryfikowanie naszej gotowości, uchwycenie tych wszystkich punktów, które są jeszcze słabe w koordynacji polskiej polityki europejskiej.

Większość z państwa już wie, że my w takim systemie koordynacji funkcjonujemy od lat, że mamy stałe cotygodniowe spotkania Komitetu Integracji Europejskiej i jego zespołów, które służą koordynowaniu i monitorowaniu realizacji polityki przygotowania Polski do członkostwa.

Cała polska administracja publiczna musi przemyśleć sposób swego działania. Konieczne jest wypracowanie bardzo często nowych metod pracy, dlatego że po części kompetencje zostaną rozszerzone, po części zostaną zmienione, a ponadto pojawią się nowe elementy w naszych zadaniach, elementy wiążące się z członkostwem. Niektórzy mówią – i pewnie słusznie – że naszą administrację czeka w najbliższym czasie bardzo radykalna zmiana, zarówno pod względem sprawności funkcjonowania, szybkości decydowania, jak i w związku z problemami merytorycznymi związanymi z członkostwem.

To, co jest bardzo ważne w przygotowaniach do członkostwa, w tej chwili, rok przed tym wydarzeniem, to fakt, że mamy bogate doświadczenia. Są doświadczenia zarówno o charakterze instytucjonalnym, gdyż w latach 90., przez całą dekadę, tworzyliśmy nowe rozwiązania instytucjonalne wynikające z transformacji, w związku z realizacją Układu stowarzyszeniowego, w związku z przygotowywaniem się do członkostwa. Oprócz doświadczeń instytucjonalnych mamy także ogromne doświadczenia zdobyte w trakcie całego procesu wielkich przemian w latach 90., a także podczas samych negocjacji członkowskich. Bardzo liczę na to, że te wszystkie osoby, które były z nami przez cały ten czas, które mają ogromne własne doświadczenia, będą nadal aktywnie zaangażowane w realizowanie tego, co nas czeka w najbliższych latach, oraz że będą włączone w poszczególne ministerstwa jak najpełniej w cały proces koordynacyjny, po naszym przystąpieniu do Unii Europejskiej.

Czasem miewam nad ranem takie koszarne myśli – wyobrażam sobie, że ci wszyscy, którzy są już wyedukowani i dobrze przygotowani, będą chcieli wyjechać do instytucji europejskich w Brukseli, i że polska administracja zostanie zubożona o tych, którzy będą dla niej w tej chwili najważniejsi. Bardzo liczę na to, że w naszej administracji znajdzie się bardzo dużo dobrych ludzi, którzy będą chcieli jednak pracować w kraju, i którzy dostrzegą również zalety pracy tutaj.

Pragnę również poinformować, że w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, a właściwie szerzej – w Sekretariacie Europejskim łącznie z MSZ-em – intensywnie w tej chwili pracujemy nad modelem koordynacji polskiej polityki europejskiej po przystąpieniu do Unii. Rozważany jest wybór najlepszego, najbardziej właściwego z punktu widzenia sprawności działania, systemu. Rozważane są również szczegółowe rozwiązania instytucjonalne, które już istnieją w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Są to ogromne doświadczenia. Wiemy również, że te rozwiązania są bardzo różne, wiemy, że decydują o tym bardzo często czynniki specyficzne dla kraju, swoista kultura biurokracji, tradycje, historia, a także systemy polityczne i – generalnie – rozwiązania polityczne, które mają wpływ na rozwiązania w obszarze koordynacji polityki europejskiej. Bardzo istotne jest, gdzie będzie się znajdował organ koordynujący. Nie tylko my przeszliśmy w ciągu ostatnich kilkunastu lat przez różne doświadczenia. Także państwa członkowskie.

To będzie bardzo ważna decyzja do podjęcia, ale jeszcze ważniejszy jest sam system, jak on będzie funkcjonował, bez względu na to, gdzie będzie umocowany – czy w jednym z ministerstw, które jest ważne dla procesu integracji, bo i takie rozwiązania istnieją, czy bezpośrednio w Kancelarii Premiera, czy będzie odrębnym samodzielny urzędem koordynującym polską politykę europejską. Bardzo istotne będzie również, aby myśląc o sy-

stemie koordynacji, uświadamiać również ministerstwom ich wielką odpowiedzialność za dziedziny, którymi się zajmują. Będą takie sytuacje, że to ministerstwa będą koordynowały dany obszar polityki europejskiej. Nie wszystko da się tak klarownie podzielić. Jest bowiem dużo obszarów, które się zazębiają, nakładają, więc również odpowiedzialność za nie ciążyć będzie na poszczególnych ministerstwach.

Chcę również powiedzieć, że obecnie, przygotowując polską administrację do funkcjonowania w Unii Europejskiej, musimy się oprzeć na rozwiązaniach, które, w moim przekonaniu, są już sprawdzone, które są przyjęte. Niekoniecznie musimy dążyć do wyważania otwartych drzwi.

Stąd ta dzisiejsza konferencja, w czasie której będziemy mogli wysłuchać osób doświadczonych, osób reprezentujących instytucje, które odgrywają ogromną rolę w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Mam nadzieję, że ta konferencja pozwoli nam również spojrzeć szerzej i umożliwi nam wykorzystanie doświadczeń już sprawdzonych, historycznie istniejących. Dla nas dobrym zbiegiem okoliczności jest to, że będziemy mieli prawie rok na testowanie naszej gotowości, naszego systemu, właśnie jako kraj-aktywny obserwator.

Chciałabym również, aby ta dzisiejsza konferencja była przez państwa wykorzystana w sposób aktywny, to znaczy, byśmy byli nie tylko słuchaczami, ale też byśmy mogli wyjaśnić te wszystkie wątpliwości, które nas nurtują. Zachęcam do dyskusji, do aktywnego udziału w tej konferencji. Mam nadzieję, że będzie ona bardzo przydatna w tym momencie, w jakim akurat się znajdujemy. Bardzo dziękuję za udział w spotkaniu panelistom i wszystkim z państwa, którzy uczestniczą w dzisiejszej sesji.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Dziękuję pani minister. Proszę o zabranie głosu podsekretarza stanu w Urzędzie Komisji Europejskiej pana ministra Jarosława Pietrasa.

Dostosowanie polskiej administracji do pracy w gremiach decyzyjnych Unii Europejskiej

Jarosław Pietras

Z panią minister podzieliłiśmy się tak, że to ja zajmę się konkretnymi sprawami. Ale to pani minister najpierw zajmie się konkretnymi sprawami, dlatego że są sprawy traktatowe, które nie cierpią zwłoki, które były zresztą przedmiotem rozmów pani minister z premierem i gdybyśmy nie rozwiązali tych spraw, to pewnie cała nasza konferencja byłaby bezprzedmiotowa, ponieważ jeśli nie podpiszemy Traktatu, nie zakończymy prac, to nie będzie powodów, byśmy się zastanawiali, jak zorganizować nasze członkostwo.

Rozpoczynając dyskusję, chciałbym zwrócić uwagę na kilka spraw, których się w zasadzie nie dostrzega.

Po pierwsze, trzeba się zastanowić się, czym różni się okres przedakcesyjny od sytuacji, w jakiej się znajdziemy jako kraj-członek Unii Europejskiej. Otóż zastanawiając się nad tym, co właściwie nowego się pojawi, trzeba powiedzieć, że jest wiele elementów, które będą podlegały istotnym zmianom. Do tej pory mieliśmy za zadanie dostosować polski wewnętrzny system – prawny, instytucjonalny, proceduralny do rozwiązań unijnych. Po uzyskaniu członkostwa będziemy nie tylko dostosowywać, choć to zadanie pozostanie, bo jeśli będą wypracowywane nowe unijne instrumenty prawne, to trzeba będzie je przenieść do wewnętrznego systemu, trzeba będzie odpowiadać na te zmiany, które przyniesie rozwój prawa europejskiego, nowe myślenie, nowa polityka w skali Unii Europejskiej. Będziemy musieli to wszystko przenieść do kraju. Czyli będzie to przypominało w największym stopniu to, co robimy do tej pory. Ale pojawi się jednocześnie rzecz całkowicie nowa. Bowiemy to my będziemy współdecydować, będziemy współtworzyć. W tej chwili bierzemy dyrektywę nr 238/coś i mówimy: w tej dyrektywie są następujące rozwiązania i musimy znaleźć formułę, by je wdrożyć. Obecnie dostajemy projekty dyrektyw, rozporządzeń, innych dokumentów i musimy powiedzieć, czy nam to odpowiada, a jeśli nie odpowiada, to musimy zająć jakieś stanowisko. Ta procedura współdecydowania będzie wymagać od nas znacznie bardziej aktywnej postawy. Będziemy musieli definiować, co nam odpowiada. Jeżeli tego nie zrobimy, to sprawy potoczą się dalej i będziemy musieli się do tego dostosować. Natomiast dziś mamy szansę na aktywność. Na tyle weźmiemy sprawy w swoje ręce, na ile będziemy do tego zdolni, jeśli zareagujemy na nowe propozycje.

Po drugie, po dostosowaniu może się okazać, że dostosowaliśmy się nie do końca zgodnie z interpretacją, którą podzielają inne państwa czy instytucje Unii Europejskiej bądź przedsiębiorstwa, które mogą nas gdzieś zaskarżyć, mogą zgłosić wniosek do Komisji Europejskiej, może w końcu sprawa znaleźć się w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości. Powstanie wówczas nowa kwestia, nowe zadanie, aby reprezentować interesy polskie w tym procesie, skoro będzie się nam mówić, że czegoś nie wdrożyliśmy we właściwy

sposób, a my będziemy starali się udowodnić, że jednak postąpiliśmy zgodnie z regułami. Czyli mamy niewątpliwie dwa nowe, bardzo poważne zadania, które będą wymagały od nas zdecydowanie większej aktywności, zdecydowanie większej sprawności niż do tej pory, w tym także ogromnej wiedzy i umiejętności poruszania się po różnych instytucjach Unii Europejskiej, po prawie europejskim.

Z drugiej strony: to, co się zmieni, jest niewątpliwie związane z tempem prac. Przede wszystkim czas, który mieliśmy do tej pory. A pragnę powiedzieć, że to, co robiliśmy od początku tego procesu, czyli od podpisania Układu Europejskiego, a zatem od początku lat 90., polegało na tym, że braliśmy postanowienia układu, braliśmy przepisy europejskie, które zgodnie z artykułami 68-69 Układu Europejskiego musimy wdrażać, musimy się dostosowywać, natomiast czas nie był określony. Nie określono ani tempa, ani czasu, ani kolejności tych rozwiązań, zatem mogliśmy to sobie dość dowolnie kształtować. I prawdę mówiąc, przez całe lata bardzo intensywnie dostosowywaliśmy się, by około roku 1999 czy 2000 uświadomić sobie, że skala zadań, które stoją jeszcze przed nami, jest ogromna, i że to nasze dreptanie było w dużej mierze dreptaniem w miejscu. Wdrażaliśmy niby różne rzeczy, ale do wdrożenia zostawało coraz więcej. I w związku z tym w tym okresie kiedy właściwie okazało się, że kolejny raport Unii Europejskiej może pokazać, iż jesteśmy na końcu w procesie dostosowania, przyjęta została szybka ścieżka legislacyjna, zarówno w rządzie, jak i w parlamencie. Pozwoliło to w dość krótkim czasie nadrobić bardzo wiele opóźnień w zakresie ustaw, które zostały zmienione. Ale zmiany na poziomie ustaw nie są wystarczające, bo niezbędne są akty wykonawcze. Muszę powiedzieć, że ubiegły rok był rokiem niezwykłym, jeśli chodzi o liczbę aktów wykonawczych, które w Polsce zostały przyjęte. Rządowe Centrum Legislacji może powiedzieć, ile Dzienników Ustaw zostało w tym czasie wydanych, właśnie zawierających akty wykonawcze do ustaw, które miały dostosowywać nasze prawo. Mimo tej szybkiej ścieżki, mimo tego procesu, w czasie którego byliśmy zmuszeni do bardzo aktywnej pracy, mieliśmy w stosunku do każdej sprawy do dyspozycji czas nieograniczony. Czy ustawa była przyjęta o miesiąc później, czy o miesiąc wcześniej, to naprawdę nie miało większego znaczenia. Miało to jedynie znaczenie dla harmonogramu, czyli dla naszego własnego zobowiązania. Czasami mówiliśmy: to jest konieczne do zrobienia, ponieważ toczą się negocjacje i jeśli chcemy zakończyć je w określonym terminie, to musimy to zrobić. Czyli tym, co nadawało tempo naszej pracy, były nasze chęci i nasze dążenie do zakończenia negocjacji. Ale to było w kontekście wszystkich rozwiązań, a nie poszczególnych spraw, choć bywało, że w konkretnych rozdziałach przyjmowaliśmy terminy – na przykład że w ciągu roku czy dwóch lat coś wdrożymy – jeszcze przed członkostwem. Wtedy, kiedy takie zobowiązanie w negocjacjach padało w roku 1998, wydawało się że, dwa lata – wtedy zakładana była data gotowości do członkostwa z końcem roku 2003 – że od roku 1998 do 2003 jest tyle czasu, iż można spokojnie powiedzieć, że to wszystko wdrożymy. Tylko że kiedy w roku 2000 stwierdziliśmy, ile nam jeszcze zostało do wdrożenia, to wówczas się okazywało, że trzeba gwałtownie te prace przyspieszyć. Ale tak czy inaczej, jedynym czynnikiem, który nas dyscyplinował, była nasza własna chęć szybkiego zakończenia negocjacji. I to narzucało tempo. Do pewnego stopnia także instrument, jakim był harmonogram, szczególnie od kiedy umieściliśmy w nim daty, był tym, co wy-

znaczało końcowe dyscyplinujące wyznaczniki dla tego procesu. Ale przypominam sobie reakcje bardzo wielu ministrów, którzy mówili, że skoro tę datę sami podaliśmy, to teraz możemy ją też sami przesunąć trochę dalej, do przodu. Problem polega na tym, że mieliśmy pewną swobodę w organizacji czasu i jedynie siła decyzji Rady Ministrów, pewien harmonogram, potęga opinii publicznej, presja Komisji Europejskiej, która mówiła: oto mieliście program działań i z tym programem się spóźniacie – to wszystko wywierało presję, by ten proces toczył się zgodnie z harmonogramem. Czas jednak był do pewnego stopnia materia, nad którą to myśmy panowali. W sytuacji członkostwa jest trochę inaczej, ponieważ wszystko dzieje się w czasie rzeczywistym. Z tygodnia na tydzień pojawiają się projekty, są one omawiane, jeśli na nie nie zdążymy zareagować, to zostają one przyjęte, a gdy są już przyjęte, to pojawiają się terminy ich wdrożenia. I koniec. Jest podany harmonogram, i to zmusza nas do bardziej intensywnego działania. Wydaje mi się, że to jest zmiana również bardzo istotna.

Następna rzecz, która jest chyba najtrudniejsza do opisanego, polega na tym, że do tej pory w naszym zderzeniu z Unią Europejską mieliśmy do czynienia z grupą niezwykle dobrze przygotowanych osób, z których prawie wszyscy znajdują się na tej sali. Są jeszcze i tacy, którzy tu dzisiaj nie przyszli, ale wiemy, że te osoby stanowiły forpocztę Polski w stosunkach z Unią Europejską. To znaczy, one swoją wiedzę europejską dotyczącą poszczególnych obszarów, poszczególnych dziedzin konfrontowały z naszymi partnerami z Unii Europejskiej. Problem polega na tym, że mieliśmy zatem pośrednika między różnymi instytucjami Unii Europejskiej, legislacją europejską, programami europejskimi a wewnętrzną administracją. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, w którym w tym samym czasie pracowałem, był swego rodzaju takim centrum pośredniczącym, tłumaczącym. Na przykład w wielu obszarach nie było polskich tłumaczeń dyrektyw, więc należało je przetłumaczyć. Ale prawdę mówiąc, osoba, która pracuje w jakimś ministerstwie i dostaje tłumaczenie, nawet nie jest w stanie powiedzieć, czy to tłumaczenie jest dobre, nie mówiąc już o tym, czy rozumie historię danej regulacji, istotę tej regulacji, powody, dla których się ona pojawiła. Mam wrażenie, że *screening*, pierwsza faza procesu negocjacji, faza, która była bardzo żmudna, bardzo trudna dla nas, wymagała wielkiej skrupulatności. Była to jednocześnie faza, która pozwoliła osobom w bardzo wielu instytucjach zapoznać się z rozwiązaniami europejskimi. Ale nadal jest to niewielkie grono, które stanowi ogniwo pośredniczące między całą polską administracją a instytucjami Unii Europejskiej.

To, co zmieni członkostwo, to jest mianowicie polityka rozwiązań w obszarze podatków, transportu, ochrony środowiska, ochrony konsumenta, certyfikacji, a zatem tych wszystkich obszarów, które muszą być organiczną częścią naszej własnej polityki. Czyli musimy dokonać integracji o charakterze znacznie głębiej przenikającym struktury polskie. Nie możemy sobie pozwolić na taką sytuację, że na przykład w danym ministerstwie jeden z wiceministrów i jedna z komórek będą odpowiadać za sprawy europejskie i jeżeli będzie problem z Komisją, to oni będą się tłumaczyć, a my robimy swoje. Otóż nie może być tak, że robimy swoje, bo wszystko ma wymiar europejski. Zatem to, co zmieni członkostwo, to jest organiczność związku między polityką wewnętrzną w danym obszarze a wymiarem europejskim. I to jest kolejna rzecz, która się bardzo istotnie zmieni.

Patrząc na to wszystko oraz na ostatnie doświadczenia wiążące się z faktem, że Polska, tak jak powiedziała pani minister Hübner, zaczyna być włączana w ten proces, między innymi poprzez zaangażowanie w system informacji i konsultacji, proces, który poprzedza nową sytuację, nowy status, jakim będzie status aktywnego obserwatora.

Wydawało się, że ten system informacji i konsultacji będzie dla nas porównywalny z tym, co mieliśmy do tej pory. Tymczasem przychodzą dziennie dziesiątki, jeśli nie setki plików, w szczytowym momencie było to na przykład 80, 120 plików dziennie różnych dokumentów, dotyczących bardzo różnych spraw. Natomiast gdy rozmawiałem z prelegentami ze służb prawnych instytucji europejskich, to oni powiedzieli, że to jest bardzo spokojny okres, dlatego że początek stycznia nie jest czasem, gdy opracowuje się bardzo dużo dokumentów. Znacznie więcej dokumentów powstaje pod koniec prezydentury, kiedy obraduje Rada itd., kiedy dzieją się ważne wydarzenia. Wtedy pojawia się mnóstwo propozycji. Już się okazało, że system komputerowy w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej uległ spowolnieniu, ponieważ musi przeprocudować dużą liczbę plików o znacznej pojemności. Skrzynki e-mailowe naszych partnerów w poszczególnych resortach zostały zapchane i dokumenty nie trafiają do tych skrzynek. Problem nie polega na tym, aby je rozesłać, tylko na tym, że ktoś musi je przeczytać, porównać z naszymi wewnętrznymi sprawami i zredagować je.

Uwzględniając to wszystko, chcę powiedzieć, że całość tych zagadnień wymaga po prostu zupełnie innego działania, znacznie skuteczniejszego, w którym będą się liczyły takie właśnie rzeczy czy też nowe wyzwania, które się pojawią, tempo działań, które musi być bardzo szybkie. Sekwencję działań wymusza zewnętrzny rytm. Nie można, otrzyawszy dokument, trochę nad nim popracować, pijąc kawę, zastanawiając się, czy komuś to przesłać, czy nie, następnie po jakimś czasie pomyśleć, że jednak powinien być jeszcze jeden urząd, który mógłby zająć w tej sprawie stanowisko, albo jeszcze jakiś prawnik, który powinien na ten dokument rzucić okiem. W taki kontekście nasza reakcja może być już na tyle spóźniona, że będzie bez znaczenia. Zatem sposób pracy nad dokumentami jest ogromnym wyzwaniem.

Kolejnym wyzwaniem, które będzie niezwykle trudne, jest zachowanie spójnego stanowiska w odniesieniu do konkretnej sprawy, to znaczy, by konsekwentnie prezentować wspólne stanowisko. Bo wystarczy, że zachoruje urzędnik, który wiedział wszystko o danej sprawie, a następny powie: a mnie się wydaje, że to powinno być inaczej i da inną instrukcję naszemu przedstawicielowi w Brukseli, i przedstawicielstwo zaprezentuje inne stanowisko, bo jest do tego zobowiązane. Chodzi więc o utrzymanie spójności naszego stanowiska, spójności nie tylko wobec danej sprawy, ale też spójności o charakterze horyzontalnym. No bo jeśli omawiamy sprawy podatkowe, które wiążą się z ochroną środowiska, albo certyfikację dotyczącą bezpieczeństwa produktów, ale również mającą wymiar środowiskowy, to potrzebne będzie myślenie horyzontalne oraz zachowanie spójności i konsekwencji działania.

To są rzeczy niezwykle trudne i pewnie trzeba będzie wiele pracy, by to opanować. Dlatego tak ważne jest, by skorzystać z doświadczeń także innych państw, by zobaczyć, jakiego typu wymagania, jakiego typu wyzwania widzą w tym procesie instytucje europej-

skie, z jakimi problemami w krajach członkowskich się zderzają, w jakich przypadkach najczęściej reagują, jakie błędy popełniają w innych, bo najlepiej, żebyśmy w ogóle nie popełniali błędów, które inni popełnią, tylko byśmy się tego ustrzegli, choć pewnie nie jest to możliwe.

Zatem jest to raczej nieznaną sytuacją. Posłużę się pewnym porównaniem: do tej pory mówiliśmy o Unii Europejskiej i o naszym członkostwie tak jak się mówi komuś, kto jeszcze nie potrafi pływać. Mówi mu się, że gdy wejdzie do wody, to musi wykonywać takie i takie ruchy, by się utrzymać na powierzchni. Otóż nam, przedstawicielom krajów kandydujących, reprezentanci instytucji europejskich mówili podobnie. To jest bardzo proste, musicie tylko wykonywać intensywnie, w dobrym tempie odpowiednie ruchy i wtedy się utrzymacie na powierzchni. Otóż my teoretycznie to wiemy. I teraz powoli wchodzimy do wody. Woda sięga nam już szyi, czujemy, że zanurzamy się głęboko. Otóż żeby móc się utrzymać na powierzchni, musimy się do tego dobrze przygotować. Sądzę, że ta konferencja posłuży nam do tego, by sobie uświadomić, jakiego typu wyzwania nas czekają, w jaki sposób mamy reagować, abyśmy mogli się utrzymać w tym procesie na powierzchni. Tym bardziej że od Polski, jako kraju relatywnie dużego, będzie się oczekiwało, że zajmie stanowisko w bardzo wielu kwestiach, że w ogóle będzie miała stanowisko. Jeśli Polska chce się porównywać z Hiszpanią ze swoją siłą głosów, to musi również porównywać się do Hiszpanii pod względem jakości swojego głosu, a to oznacza, że w tym procesie musimy być bardzo sprawni. Czy możemy być bardzo sprawni? Patrząc na te osoby, które przewinęły się w ciągu tych wielu lat – to nie było pięćdziesiąt czy sto osób, ale to były setki osób, w samym *screeningu* uczestniczyło powyżej tysięcy osób – to myślę, że mamy ogromny potencjał. Jest on wprawdzie rozproszony, ale chodzi o to, byśmy wykorzystali w pełni to, co już mamy: wiedzę, doświadczenie i byśmy dostosowali to do wyzwań, które przed nami stoją. Myślę, że prelegenci nie tylko spróbują tu odpowiedzieć na różne pytania, ale powiedzą nam, jak mamy sprostać wymaganiom.

Nie tylko spróbują odpowiedzieć na te pytania, ale powiedzą, jak z ich perspektywy wygląda cała procedura, jakiego typu wymagania stawia się przed każdym krajem członkowskim, na co powinniśmy zwrócić uwagę, przygotowując się, i na jakich rozwiązaniach powinniśmy polegać.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Dziękujemy panu ministrowi za bardzo obrazowe przedstawienie wszystkich problemów, z którymi już niebawem będziemy mieć do czynienia. Pozwolę sobie podzielić nadzieję, że w każdym z kolejnych referatów dzisiejszej konferencji znajdziecie państwo wskazania, jak z tymi problemami i wyzwaniami powinniśmy sobie radzić.

Zapraszam do zabrania głosu pana profesora Jeana-Paula Jacqué, dyrektora służb prawnych Rady Unii Europejskiej.

Traktat z Nicei i jego konsekwencje dla Rady i procedury współdecydowania

Jean-Paul Jacqué

Chciałbym podzielić się z Państwem naszymi doświadczeniami, abyśmy się nawzajem od siebie uczyli. Tym bardziej że mamy razem żyć; musimy więc dzielić się wspólnymi doświadczeniami.

Na początku zajmę się procedurą współdecydowania. Ale zanim to zrobię, parę słów. Może nie tyle o tym kim jestem, ale raczej skąd pochodzę. Jestem dyrektorem służb prawnych Rady. Zajmuje się więc wszystkim, co wiąże się z ustawodawstwem wspólnotowym. Moim głównym zadaniem jest obserwowanie debat Komitetu Stałych Przedstawicieli, tzw. COREPER, czyli śledzenie zadań ustawodawczych, jak również wszystkich działań Rady Ministrów, które są przygotowane przez ów COREPER. Celem naszych działań, prac naszych służb jest przede wszystkim obrona Rady we wszelkich sporach przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, a to stanowi jedną trzecią naszych prac.

Innym zasadniczym celem jest również zapewnienie, by ustawodawstwo było zgodne z prawem wspólnotowym, i że w związku z tym nie pojawią się jakieś problemy z Europejskim Trybunałem oraz nie będzie ryzyka, że nastąpi unieważnienie naszych postanowień lub będziemy musieli jeszcze płacić jakieś kary. Tak więc w trakcie spotkań wszystkich instancji musimy odpowiadać, zarówno pisemnie, jak i ustnie, na zadawane nam pytania. Ale mamy również uprawnienie do wypowiedzania się, kiedy nikt nam nie zadaje żadnych pytań, po to, by zwrócić uwagę na pewne ryzyko związane z danym rozwiązaniem z punktu widzenia prawnego. Mamy zatem przywilej przemawiania przed ministrem w trakcie spotkań Rady Ministrów, aby ostrzec przed ewentualnymi problemami. Bo w końcu to ministrowie podejmują decyzje polityczne. To jest nasze zadanie. Jesteśmy oczywiście do ich dyspozycji, również po to, by odpowiedzieć na pytanie państwa czy też poprzez przewodniczących w trakcie prezydencji. To jest moje główne zadanie.

A więc współdecydowanie, które staje się coraz częściej procedurą zwyczajową, roboczą przy uchwalaniu ustawodawstwa wspólnotowego. W kontekście Traktatu Nicejskiego procedura współdecydowania obejmuje nowe dziedziny, takie jak np. kwestia obywatelstwa europejskiego. Procedura współdecydowania nie obejmuje jedynie kwestii naprawdę drażliwych z punktu widzenia suwerenności narodowej tam, gdzie państwa członkowskie jeszcze nie chciały, aby Parlament Europejski miał uprawnienia kontrolne względem procesu legislacyjnego. A więc na dobrą sprawę są to sprawy z zakresu stosunków zagranicznych, spraw podatkowych, harmonizacji rozwiązań fiskalnych, bezpieczeństwa społecznego i wszystkiego co z tym związane, a więc wydatków socjalnych. A także – z wielu różnorodnych powodów – rolnictwa. Nie dlatego, że dla większości państw członkowskich jest to kwestia związana z suwerennością, ale dlatego, że jest to kwestia bardzo skomplikowana, bo mamy setki, wręcz tysiące przepisów, a jeszcze nie znaleźliśmy do-

brego środka rozróżniającego między tym, co należy zrobić we współdecydowaniu z Parlamentem, a tym, co bardziej pozostaje w kompetencji czy to Komisji, czy Rady. A więc nie należy chyba mieć złudzeń w tym względzie. Przejście w kierunku procesu współdecydowania jest nieuniknione i pewnie po jego następnej rewizji będzie to już normalny proces. A więc proces współdecydowania będzie procesem zwyczajnym.

Proces współdecydowania dodaje oczywiście pracy wszystkim instancjom, służbom Rady i Parlamentu Europejskiego w Brukseli. Mówi się, że ten proces jest procesem złożonym. Proces współdecydowania jest prosty w swoim założeniu, gdyż nie może się pojawić wspólnotowe ustawodawstwo bez zgody Parlamentu i Rady. Sama procedura może się okazać złożona, bo mamy w niej trzy czytania, jedno po drugim. Pierwsze czytanie w Parlamencie i Radzie, drugie w Parlamencie i Radzie i wreszcie jest procedura pojednawcza czy uzgodnieniowa, jeżeli zajdzie taka potrzeba. Nigdy nie jesteśmy zobowiązani do wyczerpania procedury. Powiedziałbym, że troską naszych instytucji jest maksymalne staranie się, aby znaleźć wyjście i dojść do zgody, zanim dojdziemy do tej ostatecznej fazy współdecydowania. Statystycznie rzecz biorąc, w 25 procentach przypadków dochodzimy do uzgodnienia już przy pierwszym czytaniu. W pozostałych 75 procentach dochodzimy do uzgodnienia w drugim czytaniu. A więc pozostaje 25 procent przypadków, które przechodzą do procedury pojednawczej. I w tych 25 procentach mamy 15, które są regulowane tak, że nie wymaga to bezpośredniej dyskusji w procesie pojednawczym, regulowanym przez tzw. dyskusje pozasądowe. Zatem konflikty występują rzadko. Jedynie 10 procent wspólnotowego ustawodawstwa dochodzi do końca całego procesu, który wymagałby, powiedzmy, spotkania 15 członków Rady i 15 przedstawicieli Parlamentu z krajów członkowskich, aby dojść do zakończenia.

Tak więc naszą troską jest zapewnienie możliwie największej sprawności procesu, aby jak najszybciej stanowić akty i unikać sytuacji, kiedy trzeba by wyczerpywać procedurę.

Inną cechą charakterystyczną jest to, że począwszy od drugiego czytania, procedurę współdecydowania zamykają terminy. Przy drugim czytaniu Parlament ma trzy miesiące, Rada też. I mamy maksymalnie sześć miesięcy do zamknięcia sprawy w pewnych terminach nieprzekraczalnych. Oznacza to, że trzeba pracować szybko. Delegacja powinna być w stanie podejmować szybko decyzje i zajmować stanowisko.

Jak powiedziano przed chwilą, jeżeli nie jesteście w stanie szybko zająć stanowiska, to trudno, tym gorzej dla was. Nie będziemy na nikogo czekać. Dlaczego? Dlatego że trzeba podjąć decyzję, ponieważ proces musi bez przeszkód iść swoim tokiem. Jeżeli nie zdecydujemy – czy to będzie fiasko, czy decyzja pozytywna – to tak czy inaczej inni podejmą decyzję, bez waszego uzgodnienia. Tak więc istnieje duża presja, troska o oszczędność czasu.

Pierwsza lekcja z doświadczeń, którą mogą dać w dziedzinie współdecydowania, nasuwa mi się już od wielu lat. Otóż trzeba lepiej zająć się problemem. Im lepiej, im szybciej się nim zajmiecie, tym zyskacie lepsze szanse znalezienia rozwiązania. Tak więc trzeba się niejako zmusić już przy pierwszym czytaniu, by znaleźć jakieś ewentualne trudności, które może nam stworzyć ustawodawstwo wspólnotowe. Jeżeli dojdzie się do końca ca-

tego procesu przed Komitetem Stałych Przedstawicieli czy też przed ministrami, którzy zupełnie nie zrozumieją waszego problemu, to wtedy wam się powie, że jest za późno, bo myśmy już osiągnęli kompromis. Tym gorzej dla was. Tak więc procedura wczesnego ostrzegania już w administracjach krajowych jest bardzo ważna.

Drugie doświadczenie, druga lekcja to taka, że procedura ta oznacza, iż będą się odbywały spotkania, zebrania, i to z tygodnia na tydzień, zarówno zespołu ambasadorów, jak również grup roboczych, co oznacza, że musicie być w stanie wysyłać polecenia do Brukseli, i to z dnia na dzień. Jeżeli tak się nie stanie, to wasz ambasador nie będzie mógł zając stanowiska czy też będzie wymyślał stanowisko, które może się okazać nie najlepsze, co oznacza, że istnieje potrzeba szybkiej reakcji i komunikacji między Brukselą a stolicą. Zwłaszcza dla administracji krajowych istnieje konieczność, i to dość ważna, koordynacji w momencie gdy w projekcie pojawiają się problemy dotyczące różnych ministerstw. I tutaj państwo też zobaczą doświadczenia systemu wielu krajów członkowskich. Nie twierdzą, że jeden działa lepiej, drugi gorzej. Ale już po decyzjach widać, że są tacy, którzy mają sprawną koordynację, najczęściej na poziomie premiera czy też rządu centralnego, i tacy, którzy nie mają sprawnej koordynacji. To jest właśnie warunek uczestnictwa w dyskusjach.

Trzecia lekcja dotyczy Rady. Państwo wiedzą, że Rada decyduje w większości przypadków większością kwalifikowaną głosów. Duch prac w ramach grup roboczych w COREPER, jak i również w Radzie Ministrów, jest taki, aby szukać porozumienia. I kwalifikowana większość może powiedzieć danym krajom członkowskim, że jeśli nie chcecie uczestniczyć w porozumieniu, tym gorzej dla was. Głosujemy, tak czy inaczej. Ale tego typu głosowanie jest bronią ostateczną, co oznacza, że w negocjacjach współdecydowania można zając dwie postawy. Pierwsza to postawa negatywna. Czasami tak bywa, że niektóre delegacje mówią od razu na początku, że będą głosować przeciwko, bo nie mogą przyjąć tego konkretnego rozwiązania prawnego. W takim przypadku zostaniecie całkowicie wyrzuceni poza nawias negocjacyjny, nikt się nie będzie wami zajmował, bo wszyscy wiedzą, że jesteście przeciwko. I druga postawa, konstruktywna, pozytywna, w którym to przypadku nie uzyskacie wprawdzie 100 procent tego, czego sobie życzylibyście, ale przynajmniej macie 20, 30, 40 procent jak każda z delegacji.

A zatem trzeba sobie wyraźnie ustalić na poziomie konkretnego ustawodawstwa, jaki macie cel, jakie macie priorytety, co chcecie uzyskać, a co moglibyście stracić. Są trzy etapy prac nad tekstem: prace grup roboczych, prace Komitetu Stałych Przedstawicieli, prace ambasadorów i Rady Ministrów. W ramach grup roboczych stanowiska są często maksymalistyczne, każdy żąda jak najwięcej. Następnie ambasadorzy mają możliwość zrobienia czegoś, znacznej części, powiedzmy. I ministrowie również mają możliwość zrezygnowania z pewnych roszczeń. Ale by tak się stało, ważne jest, aby to było strategicznie zaprogramowane, abyście wiedzieli, co jest dla was najważniejsze, a co mniej ważne.

Z tego też płynie kolejna nauka. Mianowicie, jeżeli coś jest ważne, to trzeba wiedzieć, jak wyjaśnić, dlaczego to dla nas jest takie ważne. Jedna z formuł, najczęściej stosowana przez przedstawicieli COREPER-u brzmi tak: na czym polega wasz problem, dlaczego nie

możecie przyjąć danej propozycji? I w tym momencie musicie przedstawić merytoryczną argumentację. I jeżeli ją macie, to możecie być pewni, że wasi partnerzy nie będą chcieli was sprowokować i mnożyć trudności tylko i wyłącznie dla przyjemności. Bo oni także są gotowi do poszukiwania rozwiązania, by postarać się rozwiązać wasz problem.

Tak więc trzeba mieć jasne pojęcie o tym, co jest zasadnicze, i trzeba być w stanie wyjaśnić, dlaczego jest to dla was bardzo ważne. Na tej podstawie rozwija się proces negocjacji.

Teraz chcę pokrótce powiedzieć, w jaki sposób dany akt przechodzi przez procedurę współdecydowania. Normalnie propozycja Komisji jest przesyłana do grupy roboczej, konkretnej grupy roboczej Rady. A zadanie tej grupy roboczej jest dwojakie. Po pierwsze, ma zapewnić i upewnić się, że wszyscy jednakowo rozumieją projekt czy propozycję Komisji. Innymi słowy, trzeba ustalić między specjalistami z ministerstw wspólną płaszczyznę, byśmy wiedzieli, że na przykład określenie „pojazd używany” jest tak samo rozumiane przez Polaka, Czecha, Portugalczyka czy Hiszpana. Bez tego minimum wspólnego zrozumienia problem negocjacje będą się opierały na nieporozumieniu. Kiedy już mamy takie porozumienie, to drugim zadaniem grupy roboczej jest rozwiązanie kwestii czy pytań techniczno-merytorycznych, których politycy na pewno nie będą rozumieć i dla których nie są one aż tak ważne. Należy więc wyodrębnić zasadnicze wątki ustawodawstwa, które będą przedmiotem dyskusji, debaty. I te właśnie ważne, wręcz najważniejsze wątki ustawodawcze, te kwestie kontrowersyjne będą odsyłane do ambasadorów, jeśli prezydencja stwierdzi, że będzie to pożyteczne. Tak więc mamy wiele prac, które wykonuje się na poziomie grup roboczych. Natomiast kwestie drażliwe przesyła się ambasadorom.

I tutaj mamy dwa rozwiązania. Albo ambasadorowie sami do końca rozwiążą dane problemy, co jest raczej rzadko spotykane, albo też jeszcze pozostawią jeden czy dwa problemy. I to właśnie te pytania, te kwestie są wysyłane do Rady, by nadal nad nimi debatować. Tak więc Rada bardzo rzadko widzi całe ustawodawstwo. Widzi jedynie konkretne artykuły z niego wyodrębnione, które stwarzają problemy, po to, aby się upewnić i w ten sposób je zredagować, aby były przez wszystkich zrozumiane i uchwalone. Z reguły, jeżeli nie dochodzi do porozumienia w Radzie, to kwestia wraca do COREPER-u z pewnymi wskazaniem. Znaleźliśmy zresztą już niejedno rozwiązanie właśnie na poziomie Komitetu Stałych Przedstawicieli. Dlatego też nie można zakładać czy twierdzić, że COREPER nic nie uchwała. Ostatecznie Rada to przyjmuje. Nie można więc tutaj od razu przyjąć pełnej zgody, ponieważ potrzebne jest błogosławieństwo polityków, ministrów, którzy są faktycznymi decydentami. Tak więc mamy taką trzyetapową pracę, która wymaga wielkiej sprawności. W pierwszym czytaniu musimy sobie zadać, wraz z naszymi kolegami z Parlamentu, pytanie, czy znajdziemy, czy przede wszystkim dojdziemy do porozumienia w pierwszym czytaniu, czy na nim się zakończy. A więc dokonuje się tutaj pewnej oceny politycznej na tym poziomie. Ocenia się prawdopodobieństwo znalezienia, dojścia do porozumienia. Są sprawy, co do których wiemy, że nie będzie porozumienia. Z reguły są to wszystkie programy związane z finansowaniem wspólnotowym. Przechodzą one całą procedurę, aż do procedury pojednawczej. Parlament zawsze chce dać więcej

środków, taka jest jego rola. Natomiast państwa członkowskie są bardziej oszczędne w podejściu. A więc w tych sprawach doskonale wiemy, że nie ma sensu tracić czasu na porozumienia.

W innych sprawach staramy się zadać sobie pytanie, czy są one drażliwe czy nie. W pewnych przypadkach wynik może być zaskakujący. Przy drażliwych sprawach znajdujemy porozumienie już przy pierwszym czytaniu. A w innych nagle się okazuje, że trzeba iść dalej. Z reguły nigdy nie mamy porozumienia przy pierwszym czytaniu w kwestiach dotyczących środowiska. Najczęściej trzeba wyczerpać tok procesu. Ale ważne jest przy pierwszym czytaniu, aby określić właśnie to, ponieważ dojście do porozumienia przy pierwszym czytaniu w Parlamencie zabiera czas. Trzeba dyskutować, by znaleźć rozwiązanie. A więc nieużyteczne jest poświęcanie półtora roku na znalezienie porozumienia w czasie pierwszego czytania. Należy wiedzieć, w którym momencie trzeba dokonać pewnej oceny strategicznej na poziomie Rady. Jeżeli nie osiągniemy porozumienia przy pierwszym czytaniu, to Rada przyjmuje wspólne stanowisko, które jest następnie kierowane do Parlamentu. Parlament będzie więc przyjmował poprawki do tego wspólnego stanowiska. Przy drugim czytaniu trzeba określić, czy przyjmujemy wszystkie poprawki Parlamentu, czy nie. Tak wygląda procedura oficjalna. Jak przeczytacie to w regulaminie wewnętrznym, to będziecie w ten sposób pracować. Ale za tą oficjalną procedurą mamy cały świat podziemny. Nie osiągamy porozumienia z Parlamentem w pierwszym czy drugim czytaniu. Dochodzi do wielu kontaktów między Parlamentem a Radą. Jest to tzw. trylog, czyli rozmowa trójstronna, bo tworzymy trzy instytucje. I jest to tzw. trylog nieformalny, czyli między prezydentką, sprawozdawcą i Komisją, to staramy się znaleźć rozwiązanie. I jeśli zgłoszycie na taką i taką poprawkę, to będziemy mieli już porozumienie w pierwszym czy drugim czytaniu. Ale z drugiej strony, jeżeli nie będziecie głosować, to nie znajdziemy porozumienia. A więc wykonujemy tutaj tą pracę, nazwijmy to: podziemną, po to, by starać się zbliżyć stanowiska, postarać się znaleźć jakieś rozwiązanie. I jeżeli nie znajdziemy porozumienia przy drugim czytaniu i trzeba będzie uciec się do procedury współdecydowania, to znajdziemy się dokładnie w takiej samej sytuacji, w jakiej byliśmy, gdy łączyły nas kontakty nieformalne, czyli rozmowy trójstronne, trylog między trzema instytucjami, po to, aby znaleźć rozwiązanie. W większości przypadków nie ma potrzeby zwoływania tzw. komitetu pojednawczego. Innymi słowy, tym bardziej nie mamy takiej potrzeby ani w Parlamencie, ani w Radzie. Tak więc nie zwołujemy komitetu pojednawczego, który jest organem raczej dyskusyjnym. W każdym przypadku jeśli możemy osiągnąć porozumienie tam, gdzie zgromadzi się wszystkich piętnastu przedstawicieli piętnastu państw, to staramy się to zrobić. Jeżeli sprawa przechodzi do następnego etapu i dojdzie do procedury pojednawczej, to należy zrozumieć, że główny nurt pojednania znajduje się nie w tych spotkaniach piętnastu członków, ale właśnie odbywa się między spotkaniami, kiedy to trzy osoby: delegaci Parlamentu, Komisji i Rady zbierają się, by znaleźć rozwiązanie. Następnie występują przed komitetem pojednawczym, mówiąc, że takie jest stanowisko. Tak więc istnieje tutaj procedura, ta podziemna, która jest w istocie rzeczy o wiele ważniejsza niż ta, o której się mówi w Traktacie. To oczywiście ma swoje konsekwencje.

Naturalnym rozmówcą Parlamentu jest prezydencja, czyli przewodniczy COREPER-u czy Rady, jeśli chodzi o procedurę pojednawczą. I właśnie prezydencja odgrywa tu bardzo ważną rolę. Bo właśnie ona jest głównym organem sprawczym powstawania porozumienia i ona negocjuje. Nikt inny, lecz właśnie prezydencja przewodniczy w spotkaniach tych trzech instytucji. Tak więc prezydencja powinna umieć zająć stanowisko wobec spraw przedłożonych przez COREPER, po to, aby dojść do kompromisu. Innymi słowy, pójść dalej, ponieważ czasem w propozycji COREPER-u pojawiają się pewne elementy niemożliwe do przyjęcia i trzeba niejako sprzedać te rozwiązania i umieć je odpowiednio przedstawić. A więc w momencie gdy już mamy wspólnie przyjęte stanowisko, przechodzimy do następnej fazy, do bardzo trudnych prac. Trzeba wiedzieć, że w relacjach, głównie w spotkaniach Parlamentu z piętnastką, żadna z delegacji nie wypowiada się przed parlamentarzystami. Może to zrobić, ale zwyczaj jest taki, że mówi tylko prezydencja. Delegacje zabierają głos tylko wtedy, gdy poprosi się ich o wyjaśnienie pewnych skomplikowanych problemów, których nie rozumieją parlamentarzyści. To samo dotyczy strony parlamentarnej. Parlamentarzyści też mówią tylko wtedy, kiedy się ich o to poprosi. Tak więc mamy tylko jeden głos, głos prezydencji. A zatem ważne jest, aby podczas spotkania czy zebrania ten, kto uczestniczył w tym dialogu trójstronnym, czy w pojednawczej strukturze, na którym to forum wasze stanowisko było rozważane i uwzględnione, rzeczywiście uwzględnił je przy jedynym zabraniu głosu. Jest to, nazwijmy, wasza praca merytoryczna. A więc mamy tekst Rady, następnie propozycje poprawek Parlamentu i propozycję kompromisu ze strony prezydencji. Trzeba więc w tych kompromisowych rozwiązaniach stwierdzić, co możecie przyjąć, a czego nie. Trzeba być pewnym, by na tym etapie nikt was nie pominął i nie zbagatelizował, aby znaleźć rozwiązanie waszym kosztem. Wcześniej, oczywiście, bardzo trudno było nam dojść do tego, aby pominąć stanowiska delegacji. A więc ważne jest, aby zmiana jednej czy dwóch linijek tekstu wymagała, powiedzmy, zgody Parlamentu. No cóż, tym trudniej, w tym przypadku dana delegacja będzie niejako miała umniejszoną pozycję przez prezydencję. Tak więc na tym etapie trzeba być czujnym i trzeba pracować na rzecz wypracowania formuł kompromisowych. Powtórzę jeszcze – bo to jest bardzo ważne dla waszego zrozumienia istoty Unii – że mamy dwa rodzaje, dwa typy delegacji w tych trudnych dyskusjach: te, które mówią „nie”, jak też te, to np. Brytyjczycy, przykład modelowy w tym względzie, które mówią: nie mogę przyjąć, ale mam propozycję alternatywną. I moje zadanie jest takie, że to właśnie te delegacje zawsze wnoszą coś istotnego, zawsze udaje im się rozwiązać problem. Nie żeby od razu nie przyjąć albo przyjąć ich alternatywną propozycję, ale właśnie na podstawie tej alternatywnej propozycji dalej buduje się nowy tekst. Tak więc w tym względzie lepiej wiedzieć, czy chcecie się sytuować w ramach delegacji, tych nazwijmy to: germańskich czy bardziej brytyjskich, które są elastyczniejsze. Oczywiście, o wiele dogodniejsza dla ambasadorów jest współpraca z delegacjami, które zawsze mają pod ręką jakąś formułę kompromisową, jakąś formułę alternatywną. Bo jeżeli stoimy wobec kogoś, kto zawsze mówi „nie”, to co zrobić? Umniejsza się pozycję tej delegacji, stara się po prostu wyłączyć ją ze wszystkich prac.

Kończąc, chcę zwrócić uwagę na dwa elementy. Pierwszy: metody pracy Rady. A zatem procedura, którą przedstawiłem, jest to właściwie procedura piętnastu członków-państw

członkowskich. I procedura Piętnastki – myśleliśmy, że jest to granica, ale cóż, będzie nas 25. Piętnastce udaje się, przynajmniej na poziomie ambasadorów, wypracować nieformalną metodę roboczą, gdzie każde zdanie jest wysłuchiwane, a prezydencja stara się znaleźć jakieś rozwiązania i kompromisy. I to się dzieje, powiedzmy, w atmosferze nie agresywnej, lecz w klimacie, powiedzmy, klubu dżentelmenów, a członkowie klubów mają prawo przemawiać. A więc jest to klimat roboczy, klimat pracy, nawet jeżeli czasami całymi dniami i nocami się dyskutuje. Mówię to po to, by stwierdzić, że nie mamy formalnego podejścia. Zresztą niebawem będziemy mówić konkretnie o procedurach, których trzeba przestrzegać. Tak więc nie jest to tradycja bardzo formalna, gdzie każda delegacja musi koniecznie przemówić, bo taki jest tryb. Ważne jest, by stwierdzić, czy należy wprowadzać bardziej parlamentarny tryb pracy w Radzie. Jeżeli chcemy, by ten tryb roboczy pracy się utrzymał, to dlatego gdyż ważne jest to dla delegacji, jako że pozwala na uzyskanie maksymalnie szerokiego porozumienia. Pozwala to zatem na uwzględnienie największej liczby stanowisk delegacji. Istnieje tu jeszcze jeden problem – każdy musi sobie tutaj narzucić dyscyplinę, jeżeli nie jest przychylny względem danego tekstu. Trzeba mieć tę dyscyplinę, aby powstrzymać się od głosu, by nie mówić, dlaczego nam się to nie podoba. Jest to również dyscyplina ważna dla delegacji, które muszą się zmusić, mimo że mają konkretne stanowisko, do przedstawienia dokumentu wyjaśniającego to stanowisko.

Jest to o wiele bardziej opłacalne niż tylko wygłoszenie przemówienia. Dlaczego? Dlatego że ustne wystąpienie będzie uwzględnione w protokole, który dopiero zostanie przysłany do stolicy kraju. Może więc dojść do zniekształcenia. Ktoś coś źle zrozumiał, źle zanotował. Kiedy mamy dokument na piśmie, będzie on wysłany do stolic innych krajów. Wtedy będziecie mieć pewność, że zostanieie zrozumiani zgodnie z waszymi intencjami.

Przed chwilą mówiliśmy o tej twórczej niejasności, która formułuje kompromisy. Ale nie zawsze można na niej polegać. Tak więc metoda pracy powinna być, nazwijmy to, autonomiczna, niezależna od czynnika czasu. Trzeba wiedzieć, że na poziomie ministrów podczas ogólnej debaty, każdy z nich zabiera głos. A każdy minister będzie chciał z pewnością mówić co najmniej dziesięć minut. Jeżeli każdy ma swoje dziesięć minut i każdy ten czas wykorzysta, to mamy ponad dwie godziny na przedstawienie stanowisk, przy dwudziestu pięciu członkach będą to cztery godziny dyskusji. To jest nie do przyjęcia.

A zatem w Radzie, która chce być profesjonalną Radą, sprawną, będziemy mieli dwadzieścia, trzydzieści punktów porządku dnia. Trzeba będzie doprowadzić do tego, by członkowie się ograniczyli, by dali miejsce nowym państwom członkowskim. A zatem trzeba usprawnić metody pracy co do ogólnej zasady.

Tak więc wy niejako będziecie przygotowywać odprawę dla waszych ministrów. Nie ma sensu przygotowywać ministrowi przemówienia do każdego punktu porządku dnia. Czasami trzeba będzie powiedzieć, że nie ma sensu przemawiać, ponieważ jeżeli będziemy mieć dwudziestu pięciu ministrów zabierających głos przy każdym punkcie porządku dnia, to po prostu nie damy rady.

Najważniejsze, najlepsze i najskuteczniejsze są krótkie wystąpienia. Nie ma zatem sensu dziesięciominutowe przemówienie, jeżeli da się w trzech zdaniach przedstawić to, co się chce powiedzieć. Tak czy inaczej, ministrowie, szczerze mówiąc, nie wsłuchują w to, co mówią inni. Jeżeli się mówi, to mówi się do tłumaczy, i dla sekretariatu, który sporządza raport czy protokół. A koledzy będą was słuchać, jeżeli będzie mówić krótko i konkretnie.

Ostatnia kwestia to nasi prawnicy, którzy wraz z ustawodawcą mają wspólny przedmiot troski. Wspólny też z Parlamentem i z Komisją. Otóż trzeba, by stanowione prawo było zrozumiałe dla obywateli. Innymi słowy, należy dbać o jakość ustawodawstwa. Spisać je w języku prostym, unikać niejasności. I ograniczyć pole wykładni, interpretacji, których by wymagał sam tekst przepisu. Do tego należy dążyć, bo jest to niezbędne w demokracji, gdyż obywatele muszą rozumieć prawo i do niego się stosować.

I tu pojawiają się dwa potwory, jeśli można tak powiedzieć. Pierwszy to konieczność znalezienia porozumienia między dwudziestoma pięcioma krajami członkowskimi. I kompromis często się osiąga w ciemności, za kulisami. To, co uzgodniono, pozwoli nam powiedzieć naszemu ministrowi: uzyskał pan wszystko, co należało. Niestety, tego typu kompromis nie poddaje się łatwym interpretacjom.

A zatem trzeba się odwołać do procesu prawnego, który by pozwolił wam się zorientować, co faktycznie chcieliście powiedzieć w danym tekście. Nie jest to krok najlepszy w tej materii, ale sposób działania.

Drugi potwór to wymaganie porozumienia z Parlamentem Europejskim. Innymi słowy, kompromis względem kompromisu. Parlament Europejski już osiągnął kompromisy. Stworzyliśmy kompromis tekstu. I teraz ten kompromis składamy, po to, by znaleźć kompromis ogólny. Mianowicie należy włączyć do tekstu, który mówi o czymś obowiązkowym, takie stwierdzenie, że to jest konieczne bądź w miarę jest to odpowiednie. Albo wpisać słowo „powinien”, a nie „będzie”. I tak dalej, i tak dalej...

Czyli te wszystkie święte formuły, które pozwalają na zamknięcie negocjacji. Ale jednocześnie te święte słówka czy formuły tworzą poważne problemy związane z późniejszą wykładnią. Dlatego obecnie pracujemy nad tym problemem. Jeden z pomysłów, który tutaj rozwinęto, polega na tym, aby wprowadzić rewizję ustawodawczą, po uchwaleniu tekstu przez Parlament i Radę. Innymi słowy, by spotkały się trzy osoby ze służb prawnych, które będą się starały sprawdzić, czy mamy tu jasny sens tego tekstu, który można by zanalizować. Jest to możliwe. Bo przecież nie można zabronić politykom bycia niejasnym – jest to zresztą jeden z kluczy ich sukcesów politycznych. Gdyby jasno swoich ambicji nie komunikowali, to, być może, nie zrobiliby kariery, którą jest ich udziałem.

A zatem ostatecznie decyduje tu poziom polityczny. Niemniej jednak mamy jeszcze pracę do wykonania w tym względzie. I im więcej tych prac wykonamy przed procesem, tym będzie on sprawniejszy. Jest to powód, dla którego w ramach grup roboczych na poziomie COREPER-u ważne jest, aby czuwać nad jasnością ustawodawstwa i zachowaniem maksymalnych reguł jasności i reguły dobrej redakcji tekstów w procesie ustawodawczym. Należy uniknąć sytuacji, w których na poziomie Rady tworzy się dodatkowe nie-

jasności. Dzieje się to w taki sposób, że w tekście zostaje tylko kilka problemów, które mogą się pojawić w czasie ostatecznych negocjacji.

Ale szalenie ważne jest, tym ważniejsze dla nas, że w Trybunale Sprawiedliwości wielokrotnie powiedziano, że nie będzie się on wahał uchylać tekstu, który będzie niejasny. Tak więc ustawodawstwo powinno być jasnym, sprawnym i przejrzystym procesem. Dlatego trzeba to mieć na względzie w trakcie naszych prac. To tyle, jeśli chodzi o kilka moich wskazówek. Chciałbym zakończyć ostatnią kwestię stwierdzeniem, że mamy trudny proces decyzyjny w Radzie, i dość nieprzewidywalny. Bo kwalifikowana większość to większość głosów plus większość głosów ważonych, jeśli wziąć pod uwagę liczbę państw członkowskich, po przeliczeniu większości demograficznej. Czyli jeżeli dane państwa mają mniejszy procent ludności, to dana decyzja nie będzie mogła być podjęta.

To utrudnia strategię polityczną i przewidywanie wyników. Nigdy nie pracujemy w ramach instytucji. Nie uwzględniamy większości. Nie myślimy nigdy o danym akcie, czy będzie miał większość, czy też nie. Jest to zbyt skomplikowane, trzeba być bardzo inteligentnym, aby to potrafić określić. Zawsze sobie zadajemy pytanie, czy mamy mniejszość blokującą. I wyliczamy po prostu tę blokującą mniejszość. I tu trzeba ją wyliczyć, względem liczby państw, względem liczby głosów ważonych i pod względem liczby ludności. Co, jak powiedziałem, utrudnia przewidywanie wyników. Tu raczej formułuje się życzenia i dochodzi się do rozwiązań, które wydają się uzasadnione, które większość państw o większej liczbie ludności będzie mogła przyjąć.

Jak państwo zobaczą, tak jest również w projekcie Konwentu i w Traktacie Nicejskim. Mamy wiele przypadków tak zwanej opozycji, między małymi a dużymi państwami, bo małe bronią swojej suwerenności i czują się zagrożone przez duże kraje.

Myślę, bo tak wynika z doświadczenia, że ta idea „małe przeciw dużym” jest pomysłem typowym dla polityków, którzy chcą rozgrywać swe karty na poczuciu suwerenności, na poziomie dyskusji, na poziomie Rady. Nigdy nie widziałem, by małe państwa głosowały przeciwko dużym. Nie ma to najmniejszego sensu, ponieważ państwa członkowskie głosują w zależności od ich stanowiska, od swoich interesów gospodarczych czy też interesów opinii publicznej. Głosowanie odbywa się bez względu na to, czy to jest duże, czy małe państwo. Liczy się problem – czy jest to kwestia środowiska, czy kwestia globalizacji, telekomunikacji czy prywatyzacji. Stanowisko nie zależy od wielkości kraju. Kwestia, powiedzmy, wymiaru jest bardzo ważna. Małe państwa będą głosowały wspólnie z dużymi. I w obydwu niejako obozach i w dwóch kierunkach, tak więc nie powinniście uwzględniać w swoich spekulacjach większości tego rodzaju opozycji.

Bo takiej opozycji nie ma. Jednym z przedmiotów naszej troski jest to, że uczestnicząc w konferencjach rewizji traktatów czy w obradach Konwentu, to widzimy, że niektórzy decydenci po prostu nie wiedzą, jak to działa. I tworzą jakieś mitologie polityczne na podstawie zupełnie odmiennych realiów.

Jestem zaskoczony, że pojawia się idea zmiany prezydencji, ponieważ Rada źle funkcjonuje i dlatego trzeba zmienić system prezydencji. To jest kwestia polityczna, nie będę się w to mieszał. Ale jeśli Rada nie działa, to nie może wykonywać swoich prac.

W trakcie prezydencji duńskiej w kwestii współdecydowania przyjęliśmy wspólne stanowisko co do ostatecznej redakcji prawie sześćdziesięciu tekstów. Który parlament może w ciągu pięciu miesięcy powiedzieć o sobie, że uchwalił sześćdziesiąt ustaw? A więc w systemie, który ponoć nie działa, jednak jest to osiągnięcie. Tak więc proces legislacyjny działa dość dobrze. Pojawia się również idea, że każda prezydencja rządzi się swoimi interesami, że realizuje swoje interesy. Jeśli chodzi o system ustawodawczy – i na przykład w przypadku przyszłej prezydencji polskiej – jest to niemożliwe, by realizować tylko swoje interesy. Bo jesteście więźniem kalendarza, harmonogramu, a więc trzeba dany tekst uchwalić w ciągu trzech miesięcy, po to, aby umożliwić dalsze prace nad nim w ramach obowiązującej procedury.

A więc jeżeli jest to tekst, z którym się zgadzacie, czy też nie, to nie macie wyboru. Trzeba kontynuować i iść dalej, bo to wy ponosicie odpowiedzialność za system. Skądinąd, jeżeli jest to system, z którym się nie zgadzacie, tekst, z którym się nie zgadzacie, to najlepszym sposobem wykorzystania waszej władzy w trakcie prezydencji byłoby doprowadzenie tego projektu do fiaska. Bo gdyby został uchwalony, byłoby to sprzeczne z waszymi interesami. Prezydencja powinna być całkowicie bezstronna, bo w przeciwnym razie delegacje będą jej niechętne. Nie będą ufały jakimkolwiek sugestiom wysuwanych przez prezydencję.

Tak więc ten system nie działa aż tak źle. Oczywiście, mógłby być sprawniejszy. Ale przesadą byłoby powiedzenie, w przypadku ustawodawstwa, że mamy system niesprawny. Półtora roku trzeba na przyjęcie uchwały czy prawa. Nie wiem, czy to długo, czy nie. Zobaczycie, że czas ten będzie wydawał się bardzo krótki. I tego wam życzę, aby była to praca ekscytująca.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Powiedział pan, że aby stanowisko zostało zrozumiane i uwzględnione, powinno być przedstawione na piśmie. Sądzę, że niezależnie od tego, że pana stanowisko nie było przedstawione na piśmie, tylko mieliśmy okazję go wysłuchać, to przesłanie i ostrzeżenia, jakie pan przedstawił, są dla nas wszystkich bardzo czytelne i bardzo jasne.

Proszę teraz o zabranie głosu pana Christiana Pennerę, kierownika wydziału w służbach prawnych Parlamentu Europejskiego, który opowie nam o procedurach współdecydowania w Parlamencie Europejskim.

Procedura współdecydowania w Parlamencie Europejskim

Christian Pennera

Chcę przedstawić państwu bardzo praktyczne wyjaśnienia, bez wchodzenia w szczegóły prawnicze. Usłyszeli już państwo, jaki jest zarys tej procedury. Większość z państwa na pewno nie zna jeszcze dość dobrze struktury Parlamentu Europejskiego, bo raczej macie więcej do czynienia z organami wykonawczymi. Natomiast parlamenty mają bardzo specyficzny sposób działania. Czasami także osoby tam działające są bardzo specyficzne.

Parlament Europejski współdziała w tworzeniu ustawodawstwa europejskiego. Coraz bardziej angażujemy się w procesy podejmowania decyzji. Od lipca 1999 roku mieliśmy ponad sto pięćdziesiąt konsultacji, czyli sytuacji, kiedy Parlament jest tylko konsultowany, a decyduje Rada. Podobna jest liczba podejmowanych ustaw w procedurze współdecydowania. Tutaj zaś koncentrujemy się na procedurze współdecydowania. W Parlamencie Europejskim podstawową strukturą, kręgosłupem tej instytucji są przepisy artykułu 192 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który nie przez wszystkie instytucje jest akceptowany.

A zatem w praktyce władza Parlamentu opiera się na politykach. Szefowie ugrupowań politycznych uczestniczą w spotkaniu przewodniczących grup parlamentarnych, którzy podejmują decyzje o kierunkach i porządku dziennym prac. Również w przepisach nie znajdują państwo informacji o systemie d'Hondta. Był to matematyk belgijski, a my funkcjonujemy na podstawie wypracowanego przez niego systemu, na wszystkich etapach ustalania proporcji władzy poszczególnych grup. Czyli największą grupę w tej chwili stanowią demokraci. I okazuje się, że w naszym systemie reprezentacji ta grupa ma największą siłę.

Drugą grupę stanowią socjaliści, trzecią liberałowie, i tak dalej. A zatem kontaktując się z członkami Parlamentu, trzeba wiedzieć, do jakiej grupy dany parlamentarzysta należy. Czasami możemy mieć do czynienia z kimś, kto ma bardzo ciekawe koncepcje, ale nie ma władzy, nie ma wpływu na decyzje. Trzeba pamiętać, że większość decyzji jest podejmowana w ramach konsensu między największymi frakcjami politycznymi.

Te ugrupowania są bardzo zdyscyplinowane wewnątrz. Dobrze byłoby, gdyby były zorganizowane według podziałów narodowych. Ale tak nie jest. Liczy się orientacja polityczna. Możecie mi państwo wierzyć, że w tym największym ugrupowaniu chrześcijańskiej demokracji bardzo silną pozycję mają Niemcy i Hiszpanie. Inaczej rzecz się ma z Francuzami. Francja ma scentralizowany system wyborczy, który nie odzwierciedla układu woli politycznej. A zatem grupy, ugrupowania polityczne reprezentowane są w komisjach, które odgrywają rolę koordynacyjną. Ale o tym będę mówił później.

Na posiedzeniu komisji koordynatorzy decydują jako przedstawiciele klubów politycznych i wyrażają stanowiska tych klubów. A kto ma z kolei władzę ustawodawczą w Par-

lamencie Europejskim? Komisje stałe. Mamy w tej chwili siedemnaście takich komisji w procedurze współdecydowania. Najaktywniejsza w pracach jest komisja ochrony środowiska, która obraduje w jednej trzeciej spraw objętych procedurą współdecydowania. Także transport, energia, badania, sprawy gospodarcze, prawne i rynku wewnętrznego. Ale są także inne. Niektóre z tych komisji w ogóle się nie angażują w procedury współdecydowania. Jak na przykład rolnictwo, które opiera się głównie na konsultacjach, ponieważ polityka rolna w dalszym ciągu podlega procesowi konsultacji, a nie współdecydowania.

W komisji gospodarczej mamy zarówno procedurę współdecydowania, jak i konsultowania, ponieważ mamy do czynienia, w przypadku podatków na przykład, z sytuacją, że większość decyzyjna należy do Rady, i to w dodatku działającej jednogłośnie. Mamy dwa rodzaje komisji: tak zwane komisje odpowiedzialne i komisje, które jedynie wyrażają opinie.

Pracami komisji kieruje osoba odpowiedzialna. Komisje opiniujące wyrażają opinie i mają mniejsze uprawnienia na posiedzeniach plenarnych. W przypadku procedury współdecydowania istotne jest działanie komisji odpowiedzialnych, które spotykają się regularnie w Strasburgu i składają sprawozdania przewodniczącemu Parlamentu, co ma mniejsze znaczenie w pierwszym czytaniu, natomiast większe w drugim. Udało nam się tak przeprowadzić system, że po tym, jak Rada przedstawi nam swoje stanowisko, zwykle przed posiedzeniem w Strasburgu, w określonym terminie, w poniedziałek lub wtorek mamy to podawane do wiadomości.

Mamy też aneks szósty, bardzo ważny, bo reguluje on działanie Parlamentu w przypadku konfliktów kompetencyjnych. I to nie są tylko dyskusje akademickie. Jest to metoda rozwiązywania konfliktu interesów i wymiany poglądów między państwami członkowskimi. Mieliśmy ostatnio sprawę odpowiedzialności w ochronie środowiska. Powstał konflikt między komisją prawną i komisją ochrony środowiska. I wygrała strona prawna. Po czterech, pięciu miesiącach sporów, jak pamiętam, problem rozstrzygnęło posiedzenie plenarne Parlamentu. Oparto się na przesłankach politycznych, czyli poglądach chrześcijańskich demokratów, w tym przypadku, ponieważ ludzie, którzy będą wdrażać te rozwiązania, są na tyle bezpośrednio zainteresowani, że uznali, iż racja była po stronie komisji prawnej, a nie merytorycznej, odpowiedzialnej za środowisko.

W ramach współpracy, jeżeli nie możemy dokładnie ustalić, na przykład, czy kompetencja należy do komisji transportu, czy do spraw nauki, organizuje się współdziałanie tych dwóch komisji. To jest specjalna procedura, połączonego działania komisji. W komisji oczywiście bardzo ważny jest przewodniczący, jego sekretariat; powołuje się ich w drodze wyborów. Przewodniczący albo także jego zastępca i inni mają ustalone prerogatywy. Mamy więc przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i – co bardzo ważne – sprawozdawcę. Rola sprawozdawcy jest większa, ponieważ we współdecydowaniu wszystkie strony zabiegają od początku o wypracowanie porozumienia albo przynajmniej starają się jasno przedstawić wszystkie rozbieżności. Cztery, pięć lat temu sprawozdawca po prostu swoje sprawozdanie otrzymywał dopiero na spotkaniu plenarnym, które było przygotowywane przez wspomagający go personel administracyjny. Obecnie jest inaczej, po-

nieważ do tych sprawozdawców zwracają się różne grupy interesów, różni lobbyści, którzy działają w naszym gronie albo z zewnątrz, z przemysłu czy z wybranych rządów, które starają się wywierać wpływ. A zatem sprawozdawca, jeżeli jest dobry, sprawny i powołany w systemie d'Hondta, może stanowić serce tego całego systemu, tej maszynerii administracyjnej. Mamy więc tak zwaną sytuację replikowania, czyli jeżeli mamy sprawozdawcę z jednego ugrupowania politycznego, to przewodniczący będzie z drugiego, albo odwrotnie. Mimo że są z różnych ugrupowań politycznych, mają do czynienia z podobnymi grupami interesu. I działając w tym trójstronnym układzie, muszą uzgadniać swoje stanowiska. Jeżeli sprawozdawca będzie próbował działać na własną rękę, to przegra. Więc cały czas trwają konfrontacje ze stroną przeciwną.

Bardzo ważne jest wyjaśnienie motywów, uzasadnienia. Tym zajmuje się sprawozdawca. Te wyjaśnienia nie są jednak ani stanowiskiem oficjalnym, ani opinią komisji, ani posiedzenia plenarnego. A zatem sprawozdawca jest niezależny, ponosi odpowiedzialność, jego stanowisko jest publikowane, ale nie reprezentuje on jednak szerszych poglądów i jego zdanie nie jest nawet głosowane w komisji.

Jeżeli zaś chodzi o poprawki, to mamy dość skomplikowany system głosowania. Ale bardzo ważną rolę w nim odgrywają właśnie projekty poprawek, opracowane w komisji na posiedzenie plenarne. Stąd duża rola właśnie komisji Parlamentu. Te komisje mogą odgrywać różne role, mniejsze i większe. Pracę wszystkich komisji wspierają sekretariaty. W sekretariatach pracują urzędnicy, którzy w przeszłości redagowali większość tych wszystkich dokumentów. W tej chwili angażują się politycy, i to w coraz większym stopniu, ale w dalszym ciągu ci urzędnicy odgrywają ważną rolę i otrzymują również różnego rodzaju wnioski od kolegów, od różnych lobbyistów i od polityków. Będziemy mieć także do czynienia ze wsparciem prawnym. Służba prawna, w której pracuję od samego początku, nie odgrywa takiej samej roli jak w Radzie czy w Komisji Europejskiej. A to dlatego, że Parlament początkowo nie miał takiego wpływu na procedury jak te właśnie instytucje. Nasza rola nabierała jednak znaczenia w dwojakiego rodzaju okolicznościach: kiedy przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości musieliśmy bronić wprowadzanych przepisów oraz gdy uzyskaliśmy z czasem większe kompetencje w sprawie budżetu oraz zaczęliśmy się angażować coraz bardziej w procedury legislacyjne. A zatem służba prawna w Parlamencie rozwija się w ostatnich latach najszybciej, ale w dalszym ciągu ustępuje innym, bo mamy tylko dwadzieścia osób. A zatem oprócz urzędników w sekretariacie i w służbie prawnej mamy także urzędników wspomagających ugrupowania polityczne, kluby polityczne. Mamy około dwustu pięćdziesięciu chrześcijańskich demokratów. Są to ludzie dobrze wykształceni, którzy nie zdawali egzaminów na stanowiska urzędników europejskich. To oni starają się wpływać na członków klubów działających w komisjach, od strony poglądów politycznych. Zatem ważne jest, by wiedzieć, kto i za co odpowiada, z punktu widzenia klubów politycznych.

I kolejna ważna grupa, którą trudniej zidentyfikować. To asystenci. Każdy deputowany do Parlamentu ma kilku asystentów, sekretarzy, których opłaca Parlament. Czasami wygląda na to, jakby byli oni również dofinansowywani przez jakieś instytucje gospodarcze, co nie jest w porządku. Ci ludzie również są wtajemniczeni we wszystkie projekty. Zatem

mając dobrego asystenta, członek Parlamentu może mieć większe możliwości działania. A więc tym samym maleje ranga oficjalnej organizacji. Natomiast nabiera znaczenia właśnie funkcja tych asystentów – członków Parlamentu, wśród których jest wielu bystrych, młodych ludzi, którzy pracują w tej roli po kilka lat, a potem wracają do innych zajęć, do pracy poza Parlamentem. Komisja będzie działała przy pierwszym, drugim i trzecim etapie legislacyjnym, aż do uzgodnień końcowych. I jak już to wielokrotnie mówiono, najważniejsza praca odbywa się przy pierwszym czytaniu. Jeżeli więc chcemy, aby nasi przedstawiciele podjęli temat, trzeba od samego początku się angażować. Po przyjęciu projektu jest on przekazywany na posiedzenie plenarne. W pierwszym czytaniu jest przyjmowany zwykłą większością głosów. Jest tylko jeden wyjątek, kiedy wymagana jest większość bezwzględna – w przypadku odrzucenia wniosku.

Następnie, po pierwszym czytaniu, projekt wraca do Rady, która poświęca mu z reguły więcej czasu niż my, ponieważ w Radzie trudniej jest o konsens niż w Parlamencie. Oto wyjaśnienie, dlaczego tak się dzieje.

Następnie wspólne stanowisko jest przekazywane Parlamentowi w postaci informacji czy komunikatu na posiedzenie plenarne. Potem pozostaje kilka, trzy do czterech miesięcy. Bardzo ważne jest, w myśl naszego regulaminu, że to my decydujemy o możliwości wprowadzania swoich poprawek, które to działanie rygorystycznie ogranicza artykuł 80, w komisjach i na sesjach plenarnych. Zatem przy drugim czytaniu w komisji możemy wrócić do części albo całości pierwotnego stanowiska Parlamentu.

Możemy poprawiać tekst komisji, wprowadzając elementy, których nie było w projekcie komisji. A zatem kwestie, których nie podjęto w pierwszym czytaniu, nie mogą być omawiane w drugim. Chyba że Rada w pełni skorygowała we wspólnym stanowisku projekt; wtedy możemy się do tego ustosunkować. Natomiast nie możemy mieć inicjatywy.

Jeżeli wspólne stanowisko Rady jest zbliżone do naszego pierwotnego tekstu, to mamy bardzo ograniczone pole manewru. I to jest bardzo ważne, ponieważ poprawki z drugiego czytania Parlamentu są podstawą, na której będzie omawiane wspólne stanowisko Rady. Jest to określone w artykule 251.

Następuje drugie czytanie i wtedy – jeżeli jeszcze pojawią się problemy z ustaleniem, jakie poprawki można wnieść, a jakie nie – komisja regulaminowa musi to ustalić.

Wchodzimy teraz w etap trzeciego czytania. W skład delegacji tworzącej komitet pojedynczy wchodzi obecnie delegacja 15 państw, a z czasem będzie to 25. A zatem w delegacji Parlamentu mamy, oczywiście, znowu odzwierciedlony system d'Hondta. Spośród 15 członków państw członkowskich, mamy 6 przedstawicieli chrześcijańskich demokratów, 5 socjalistów, i tak dalej. A zatem tu znowu liczy się zajmowane miejsce i siła ugrupowań politycznych. W naszej delegacji mamy stałych członków. To są wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego.

W Parlamencie jest 14 wiceprzewodniczących, którzy wspomagają przewodniczącego, trzech z nich to stali członkowie – przewodniczący delegacji Parlamentu Europejskiego, ponieważ w każdym przypadku tych końcowych uzgodnień będzie inne przedstawicielstwo

Parlamentu. Nie mamy stałej delegacji tylko do procedury współdecydowania. Do podejmowania decyzji „a” będziemy mieli inny skład delegacji Parlamentu, dla decyzji „b” – inny, z innym wiceprzewodniczącym na czele, i tak dalej. I będziemy mieli w danej komisji trzech chrześcijańskich demokratów i jednego socjalistę, a także przewodniczącego komisji odpowiedzialnej i sprawozdawcę. Czyli od trzech do pięciu osób, z góry wiadomo, że będą to trzej wiceprzewodniczący. Drugim stałym członkiem będzie przewodniczący bądź przewodnicząca danej komisji, następną sprawozdawca. Oni wszyscy są związani politycznie z określonym ugrupowaniem. Znowu tu pojawia się tematyka odpowiedniej proporcji, reprezentacji, orientacji politycznych.

Na przykład chrześcijańscy demokraci będą mogli mieć tylko trzech swoich przedstawicieli w takiej pięcioosobowej reprezentacji. Służba prawna musi się wykazać wielką sprawnością, aby za każdym razem te proporcje odpowiednio wyliczyć. Zatem w delegacji Parlamentu musimy decydować bezwzględną większością, czyli na przykład 8 przeciwko 7. Jeżeli nie mamy ośmiu członków delegacji, nie możemy podejmować decyzji, a to miałyby poważne konsekwencje. To jest bardzo ważne, aby móc rzeczywiście decydować. Ta kwestia była przedstawiona w sprawie prób przejęć firm w określonych okolicznościach, i to był jedyny temat, który się nie powiódł po Traktacie z Amsterdamu. I tu mieliśmy w delegacji 8 przeciwko 7 zwolennikom tej dyrektywy. Ale w plenarnym układzie, poprzez rozkład głosów, zostało to odrzucone, ponieważ mamy regułę, że jednakowa liczba głosów na temat jakiejś propozycji prowadzi do odrzucenia wniosku. To jest ciekawy model dla studentów, bo nawet jeżeli uda się przeprowadzić rzecz na etapie konsultacji, to może ona upaść na posiedzeniu plenarnym.

Wreszcie kwestia trójstronnych rozmów. Tutaj podstawowa praca polega na tych zarówno formalnych, jak i nieformalnych rozmowach. Zwykle mamy nie tylko tak zwaną trójkę – przewodniczącego Komisji i sprawozdawcę, ale mogą być też inne składy. Niemniej przy tego rodzaju działaniach ma to zawsze konsekwencje, ponieważ sprawa musi w końcu trafić do delegacji i wtedy trzeba się z tych działań rozliczyć. We wszystkich instytucjach, gdzie w ten sposób podejmuje się działania, jest jakieś ostateczne ciało decyzyjne, jak na przykład posiedzenie plenarne. Zatem trzeba postępować w sposób przewidujący i nie narażać się na to, że będziemy występować ze stanowiskiem, które nie ma poparcia Komisji.

Mamy taką sytuację w naszych procedurach. Tutaj koncentrowałem się na tych aspektach, których nie ma w książkach, w przepisach. Chciałem pokazać pewne aspekty sposobu rozwiązywania spraw i te miejsca, gdzie rzeczywiście potrzebna jest kompetencja, władza do rozstrzygania, do podejmowania decyzji. Ludzie zajmujący się lobbieniem czy też starający się wpłynąć na decyzje, aby nie tracić czasu, muszą się dobrze orientować w tym systemie.

Na naszej stronie internetowej można znaleźć potrzebne informacje i sprawozdania z działań tej uzgadniającej komisji pojednawczej. W przypadku jakichś problemów, jeżeli Rada i Komisja współpracują w danych dziedzinach, uprawnienia komisji są rozdzielane. Znajdą państwo na tych stronach również sposoby dochodzenia do tych uzgodnień. Jeżeli zaś lubią państwo dowcipy rysunkowe, to polecam również ostatnią publikację, która otrzymała na-

grode organizacji karykaturzystów. Jest tam historia właśnie procedury współdecydowania, prowadzonego w skomplikowany sposób. Jedna strona, jakaś fabryka, zrzuca szkodliwe ścieki i tu rozpoczyna się działanie prawne, aby zapobiec powtarzaniu się takich sytuacji.

To prawdopodobnie będzie przetłumaczone także na język polski i to wszystko będzie można stąd, z Warszawy śledzić. Bardzo dziękuję za uwagę.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Dziękuję bardzo. Chciałam tylko coś wyjaśnić, ponieważ pojawiła się wątpliwość, czy na sali są przedstawiciele polskiego parlamentu. Otóż chcieliśmy tę konferencję adresować do jak najszerszego kręgu przedstawicieli zarówno administracji rządowej, jak i Sejmu i Senatu. Widzę wśród zaproszonych gości również przedstawiciele służb prawnych Sejmu i Senatu. Pana wykład był interesujący właśnie dla przedstawicieli parlamentu.

Zachęcam państwa do wyrażania opinii i zadawania pytań.

Piotr Rakowski – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Mam pytanie do pana profesora Jacqué dotyczące trzeciego filaru i ewentualnych zmian po zakończeniu prac Konwentu Europejskiego. Z tego, co obecnie przyjęła grupa robocza i co jest omawiane wynika, że planuje się uwspólnotowienie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Gdyby taki scenariusz się sprawdził, to moje pytanie może wybiegać w przyszłość. Ale jak pan by przyjął ewentualne zmiany czy też jaki byłby charakter tych merytoryczno-jakościowych zmian, jak to wpłynęłoby na prace grup roboczych Rady i samej Rady w zakresie poszerzenia płaszczyzny kompetencji o wymiar wspólnotowy w stosunku do dawnego trzeciego filaru, bo ta struktura też ma, zakładam, być zniesiona.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Możemy przyjąć taką formułę, że zadamy wszystkie pytania, a później poprosimy pana profesora o udzielenie odpowiedzi.

Krzysztof Bobiński – „Unia i Polska”

Była tu mowa o tym, że czasami notatki mogą wypaczyć sens tego, co zostało powiedziane. Lepiej jest jednak wyrazić własne stanowisko na piśmie, by było jasne dla wszystkich, co dany kraj ma do powiedzenia. Na posiedzeniach Rady Europejskiej nie ma, zdaje się, protokołów. Szefowie państw są tam sami.

I w Nicei chyba to właśnie spowodowało, że potem nie było wiadomo, co uzgodniono. Chyba jacyś pomocnicy powinni być, czyż nie? Trzeba zapisać to, co szefowie państw uzgodnili.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś pytania i komentarze?

Aleksandra Ulejtner – Kancelaria Prawnicza Domański-Zakrzewski-Palinka

Czy są jakieś pomysły rozwiązań, w jaki sposób będzie liczona większość demograficzna, czy rzeczywiście będzie to brane pod uwagę na podstawie danych Eurostatu? Czy są jakieś propozycje w tym zakresie?

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Poproszę o odpowiedź pana profesora.

Christian Pennera

A więc jak będzie liczona ludność... Może zacznę od końca. Myślę, że Traktat przewiduje, iż decyzja ma być podejmowana przez Radę. Jest prawdopodobne, że na podstawie obiektywnych kryteriów proponowanych przez Komisję będzie to rzeczywiście kryterium Eurostatu, będące podstawą liczenia ludności. Nie widzę innych możliwości. Problem jest taki, kiedy będzie to przyjęte, czy będzie to co trzy lata zmieniane, liczone. Nie wiem. Jeśli chodzi o Radę Europejską i decyzje Rady Europejskiej, to nieprawda, że nie ma protokółantów.

Oczywiście są protokolanci, oni się zmieniają co kwartał. Tylko że ci protokolanci są w dyspozycji Sekretariatu Generalnego Rady. I notatki, które sporządzają, są wykorzystywane wyłącznie przez sekretarza generalnego Rady, i tylko on może powiedzieć, czy są zgodne. Nie ma oficjalnego protokołu z posiedzenia Rady, która się zbiera na poziomie szefów państw i rządów. Ale dokładnie wiemy, co się działo na posiedzeniu Rady i z reguły w momencie, gdy pojawiają się jakieś sprzeczności, to państwa członkowskie pytają, proszą Sekretariat Generalny o ustalenie poprawnej wersji tego, co zostało powiedziane w danej kwestii. A zatem mniej więcej wiemy, co się działo w Radzie. Problemem jest tylko to, na jakim poziomie chcemy zachować nieformalny charakter spotkań szefów państw i rządów. Nie chcemy, aby pojawiały się tutaj oficjalne protokoły.

Jedyny tekst, któremu można wierzyć, który jest negocjowany, to tekst konkluzji wniosków, wniosków Rady Europejskiej. A one są, jako takie, tekstem politycznie ograniczającym, bo odzwierciedlają stan prac.

Jeżeli chcemy interpretować te konkluzje, to – powtarzam – zwracamy się do Sekretariatu z pytaniem, jaki jest sens tych wniosków. Jeżeli coś nie istnieje, to nie ma tego w tych wnioskach. No cóż, tym gorzej dla tego, który nie dopilnował, by to zostało uwzględnione we wnioskach. Każdy szef państwa czy rządu może poprosić w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej o skorygowanie wniosków w tym względzie. Tak więc ostatni etap po-

siedzenia Rady Europejskiej jest poświęcony tylko badaniu wniosków i ich redagowaniu. Nie sądzę, aby w przyszłości pojawiała się formalna procedura z zaleceniem dla Rady Europejskiej, ponieważ wnioski Rady Europejskiej z Helsinek i Sewilli spowodowały znaczną formalizację Rady Europejskiej. Powinien być ustalony porządek dnia, który następnie trzeba skorygować. Tak więc trzeba jednak sformalizować posiedzenia Rady Europejskiej.

Pierwsze pytanie to trzeci filar – czyli kwestia, którą trzeba tu sygnalizować w tym, co ogólnie nazywamy problemem trzeciego filaru przy wejściu w życie Traktatu Nicejskiego. Chodzi o współpracę w kwestiach cywilnych, cywilnoprawnych, co ma być poddane procedurze współdecydowania. Kwestia ta automatycznie pojawia się w czwartym rozdziale traktatu wspólnotowego, będzie to zatem uwspólnotowione. Jeśli chodzi o prace Konwentu, chyba bez wątplenia pójdziemy w kierunku tzw. uwspólnotowienia tego filaru, który zachowa pewną specyfikę oraz usunięcia instrumentów prawnych do tej pory wykorzystywanych.

Konwencja nie będzie już z pewnością jedynym instrumentem dla tego filaru, prawdopodobnie zastąpi się decyzją ramową dyrektywą, ponieważ to to samo. Tak więc dojdzie tutaj do ujednoczenia instrumentów.

Wspomnę o dwóch rzeczach. Po pierwsze, byłem doradcą prawnym tego filaru w momencie jego stworzenia, po Traktacie z Maastricht. Bardzo się on do tej pory zmienił. W ostatnim czasie w kontaktach między organami policji, między szefami odpowiedzialnymi za wymiar sprawiedliwości były rzeczywiście dyskusje, ale bez jakiegokolwiek woli, aby pójść dalej w kierunku politycznym. Organy policji wołały te wymiany uwag i dyskusje nad tekstami. Jest to oczywiście zachowanie typowe dla policji. Im mniej ujednoczone prawo, tym policja ma więcej możliwości działania, jeśli chodzi o współpracę organów sprawiedliwości. Suwerenność organów policji, ludzi odpowiedzialnych za wymiar sprawiedliwości, stawała się, czy też była, bardzo ważną przeszkodą.

W pewnym momencie komitet, który stworzono po to, by prowadzić prace w trzecim filarze, który stał się tak zwanym komitetem artykułu 36 Traktatu o Unii Europejskiej, był raczej czynnikiem blokującym proces decyzyjny niż go przyspieszającym. Tak więc konieczne było, by ambasadorowie po prostu zaczęli działać, by sprawy się posuwały. Te przeszkody zniknęły. Więc co może wnieść więcej to uwspólnotowienie? Mogę się przyznać, że ze swej strony nigdy nie rozumiałem, co oznacza to „uwspólnotowienie”, ponieważ w traktacie wspólnotowym mamy kompetencje dotyczące dziedzin objętych współpracą międzyrządową, jeśli chodzi np. o koordynację polityki gospodarczej, jak i inne, którymi kieruje się w sposób bardzo zintegrowany.

W obecnym szóstym rozdziale Komisja już tam jest, Parlament może być obecny, ale być może nie w wystarczającym stopniu. Problem polega na tym, aby stwierdzić, jaki będzie proces decyzyjny tutaj, ponieważ Komisja tutaj dysponowała wyłącznością propozycji, a jeśli nie, to czy będzie przechodziła do współdecydowania, czy nie. I w tej kwestii nie wiadomo, jaki będzie wynik.

Z pewnością będzie element współdecydowania, ale jeszcze na ten temat nic nie wiadomo. W niektórych dziedzinach na pewno pozostaną konsultacje z Parlamentem Europej-

skim. Uspółnotowienie będzie również implikować coraz większe działanie Europejskiego Trybunału. Myślę, że jest to niezbędne. Tak więc Trybunał będzie swoje kompetencje wykonywał w zakresie tego, co dotychczas było w ramach trzeciego filaru. Idea, że Komisja będzie tworzyła tu propozycje, jest ideą zdrową.

Obecnie państwa członkowskie przedkładają propozycję dotyczące trzeciego filaru, ale, niestety, w momencie kiedy ona się pojawia, to dane państwo widzi tylko sytuację swego kraju, nie widząc natomiast sytuacji w innych państwach członkowskich czy w całej Unii, ponieważ nie zna wszystkich okoliczności. Tak więc często te propozycje są nieadekwatne, a więc Komisja zaleca dalsze badania i w związku z tym ma propozycje łatwiejsze do zaakceptowania. Z kolei jeżeli usuniemy jednogłośnie, co jest prawdopodobne, to nie będzie żadnego uzasadnienia dla wyłączenia z prac Parlamentu, ponieważ nie można sobie wyobrazić, aby w dziedzinach, które ewidentnie dotyczą kwestii swobód jednostki, decyzje były podejmowane bez zgody, bez kontroli demokratycznej. A w momencie gdy decyzje będą podejmowane kwalifikowaną większością w Radzie, nie ma pełnej kontroli demokratycznej. Kontrola w jakimś stopniu będzie, ale nie wiem, w jakim tempie będzie się dokonywała i czy będzie to dotyczyło wszystkich dziedzin.

Odpowiadając na pytanie, którego mi może nie zadano, ale które jest bardzo na miejscu, zapomniałem jeszcze powiedzieć, że w przygotowaniu decyzji pojawia się aktor, który jest ważny, coraz ważniejszy. Chodzi mianowicie o parlamenty krajowe.

Protokół amsterdamski przewiduje termin, w jakim Rada podejmuje decyzje, umożliwiając działanie parlamentom krajowym, w momencie kiedy trwa składanie propozycji. Między tymi wydarzeniami jest czas na uzgodnienia z parlamentami krajowymi.

Tak więc jest to też część zadań i trzeba czasu, aby przeprowadzić uzgodnienia z parlamentami krajowymi i znaleźć formułę odpowiadającą wszystkim. Wiele państw członkowskich, w których nie ma jeszcze konsultacji z parlamentami krajowymi, nawet jeżeli okres taki wygasa, składa tzw. zastrzeżenie parlamentarne i mówi, że nie można decydować, bo danej kwestii z nimi nie uzgodniono, nie uzgodniono z ich parlamentem. Trzeba wiedzieć, że to zastrzeżenie nie ma mocy prawnej i nie można posłużyć się nim, aby zablokować proces decyzyjny. Nie ma tzw. zastrzeżeń w Radzie, jest większość. Tak więc jeżeli złożycie zastrzeżenie parlamentarne, jeżeli powiecie: możemy to w ciągu tego dnia przedyskutować i coś ustalić, to w porządku, damy wam tydzień. Ale jeżeli złożycie także zastrzeżenie parlamentarne, mówiąc, że zajmie wam to dwa miesiące, no to podjęta przez nas decyzja nie uwzględni waszego zastrzeżenia. Nie ma żadnego zastrzeżenia w procedurze Rady, które powodowałoby oczekiwanie czy też opinię, która mogłaby zablokować proces decyzyjny. Jeżeli jest większość kwalifikowana, to państwo członkowskie nie może podnosić żadnego argumentu blokującego proces. Tak więc na uwzględnienie zastrzeżenia parlamentarnego czy też innej formy konsultacji, uzgodnienia ze stolicą, zezwala się kurtuazyjnie, ale nie możecie tego używać jako instrumentu blokującego decyzje. Innymi słowy, lepiej tego nie robić, bo delegacje mają dobrą pamięć i jeżeli ktoś nadużywa takich instrumentów, to potem nikt wam więcej nie uwierzy, stracie zaufanie. Trzeba pewnego umiarkowania w dziedzinie uzgodnień.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Pozwolę sobie na jeden komentarz i jednocześnie pytanie do wszystkich właściwie tutaj obecnych gości. Profesor Jacqué powiedział, jakie są uwarunkowania aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu i w procesie decyzyjnym w ramach Rady. Właściwie składa się ona z trzech podstawowych elementów, które muszą być brane pod uwagę. To jest, po pierwsze, czas, po drugie: merytoryczne i zasadne argumentacje, po trzecie: umiejętność zawierania kompromisów, zarówno w kraju, jak i na forum instytucji wspólnotowych.

Ten system, nad którym w tej chwili pracujemy, mam nadzieję, że zminimalizuje naszą nieobecność czy niemożność brania udziału w podejmowaniu decyzji, ale chciałam zapytać, ile czasu i w jaki sposób państwa z ostatniego rozszerzenia w tych procesach, o których dzisiaj słyszeliśmy, zaczęły uczestniczyć.

Oczywiście tradycja administracyjna państw poprzedniego rozszerzenia i obecnych jest nieco odmienna, ale ile czasu, realnie, zabrało tym państwom, które przystępowały do Unii, pełne uczestnictwo w całym procesie decyzyjnym?

Christian Pennera

Jeżeli mówimy o ostatnim rozszerzeniu, to było ono rzeczywiście zróżnicowane. Z pewnością udział w tym procesie był o wiele trudniejszy dla Austrii, i nadal jest to o wiele trudniejsze dla Austrii, natomiast było to o wiele łatwiejsze dla Finlandii i Szwecji. Nie przypominam sobie żadnych trudności z Finami. Były wówczas pewne trudności ze Szwedami, ale szybko się to rozwiązało. Myślę, że po fazie obserwacji – ponieważ począwszy od podpisania traktatu wasi przedstawiciele będą już w strukturach i pozostaną tam przez rok w charakterze obserwatorów – będziecie mogli wyrobić sobie odpowiednie zdanie, wdrożyć machinę administracyjną. Począwszy od tego czasu, wasz problem będzie taki, czy macie dobrą koordynację krajową, bo to jest bardzo ważne, i czy możecie reagować relatywnie szybko.

Nad tym musicie popracować, a zrozumienie mechanizmu przyjdzie samo. Nie mówię tu o Austrii, by skrytykować ich system, ale z powodów, powiedzmy sobie, dawnej epoki, nie obecnej, wówczas, kiedy podpisywano traktat. Była tam bardzo trudna sytuacja. Przy strukturze federalnej Austrii czas opracowywania stanowiska był stosunkowo długi; dotyczy to również Niemiec, które też mają strukturę federalną. Czas wypracowywania stanowiska przez Niemcy jest relatywnie długi. Zarówno Austriacy, jak i Niemcy mają zresztą takie same rozwiązania, bo mają podobne systemy prawne i sposób myślenia. A więc kiedy oni przychodzą ze stanowiskami, to wszyscy już prawie znaleźli porozumienie.

Państwem najbardziej umniejszonym w procesie decyzyjnym są Niemcy. Znajdują się najczęściej w mniejszości właśnie z powodu tej trudności w znalezieniu stanowiska. Ma to jeszcze jedną konsekwencję. Trudność procesu decyzyjnego potęguje fakt, że jest zbyt mało miejsc dla ambasadorów, aby mogli oni faktycznie negocjować prace niektórych delegacji. Ich prace polegają po prostu na czytaniu poleceń. Jeżeli będziecie tylko czytać swoje instrukcje, to jesteście na straconej pozycji. Nikt was nie będzie słuchał. Możecie stwo-

rzyć 30, 40 punktów, ale musicie wiedzieć, że rola waszego przedstawiciela, zwłaszcza na poziomie COREPER-u, i rola waszych ministrów – to zostawić z boku instrukcje, polecenia. Nie ma sensu nawet ich czytać. Starajcie się sami sobie wyjaśnić, że trzeba pracować tylko nad zasadniczymi problemami. Tak więc tam, gdzie stanowiska trudno i długo się przygotowuje, przedstawiciele nie zawsze mają wystarczająco dużo elastyczności, aby móc negocjować. Więc odłóżcie po prostu na bok część tych instrukcji. Wewnętrzny proces, który pozwala na uzyskanie stanowiska już na samym początku, będzie procesem na tyle ewolucyjnym, aby można było co tydzień informować się w debacie, aby potem móc zmieniać stanowisko. To jest naprawdę bardzo ważny warunek. Trudność nie polega na tym, ile czasu trzeba, by zrozumieć, jak te struktury działają. Są one rzeczywiście bardzo skomplikowane, ale każdy średnio inteligentny człowiek po kilku tygodniach obserwacji zrozumie, jak działa Parlament, jak wygląda współpraca między Parlamentem a Radą, między Komisją, Radą, Parlamentem. Problem polega na tempie przyjmowania i wypracowywania stanowisk w strukturach krajowych i tempie reakcji na nie. Wasz minister mówił mi, że mają pełne ręce tekstów, a i tak niewiele z tym się robi. Na początku greckiej prezydencji pewnie będzie to jeszcze bardziej wypełniony kalendarz prac. Chodzi o to, aby mieć takie struktury szybko, aby przeanalizować te teksty, żeby zobaczyć, co jest wtórne, co jest najważniejsze w tym, co rano dostajemy na biurko. Najtrudniejszą pracą jest ustalenie, co jest ważne, a co nie. To powinniście wiedzieć, umieć to, co jest ważne, ważne, szybko reagować, decydować. Jeżeli w naszych strukturach będziecie szybko reagować, jeżeli nie sparaliżuje was biurokracja, to szybko się dostosujecie.

Chciałbym dodać jeszcze dwie, trzy kwestie. To, co powiedział profesor Jacqué, wydaje mi się sprawą zasadniczą. Chodzi o koordynację na poziomie krajowym. Ona albo istnieje, albo nie. W niektórych obecnych państwach członkowskich jest relatywnie słaba, i to ma konsekwencje w procedurze ustawodawczej i w podejmowaniu decyzji.

W moim kraju, w Portugalii, do pewnego czasu nasze trudności były, nazwijmy to, waznymi. Wychodziliśmy z okresu dyktatury, mieliśmy całkowite rozproszenie, nazwijmy to, merytoryczne, techniczne. Nie było partii politycznych, a zatem pojawiły się spory między ministrami i to się utrzymało, nawet nieco wzmocniło w momencie wejścia do Wspólnoty. Tak więc trudność koordynacji nadal istnieje w moim kraju, w innych też, ale z kolei sukcesem prezydencji portugalskiej był fakt, że bardzo złagodiliśmy ten brak koordynacji na poziomie krajowym, gdzie np. MSZ próbował wszystko kontrolować, to, co pochodziło z innych ministerstw. Z pewnością znają państwo tę historię.

Macie identyczną sytuację, ale co nam się udało, to rzeczywiście uzyskać dużo lepszą koordynację na poziomie krajowym, dobrą koordynację z Brukselą, bo jeżeli nawet występuje brak koordynacji na poziomie krajowym, to jest koordynacja z przedstawicielstwem stałym. Stały przedstawiciel i jego zastępca mają możliwość koordynowania prac z wieloma ministerstwami. To bardzo pomaga, i rzeczywiście tak jest. Jeszcze jedna kwestia bardzo praktyczna – koordynacja musi bezwzględnie działać wtedy, kiedy dana sprawa wymaga dodatkowych prac i jest skierowania do COREPER-u. Tu trzeba wiedzieć, jakie są elementy merytoryczne, wobec których kompetentne ministerstwa powinny się wypowiedzieć, a które są z kolei elementami politycznymi.

Zresztą, jest to jeden z powodów, dla których decyduje się, że dana kwestia przejdzie do COREPER-u, bo merytoryczni urzędnicy nie są w stanie zgłosić pewnych zastrzeżeń i przejście do COREPER-u oznacza dla wszystkich państw członkowskich, że dana sprawa zmienia się jutro, i z pewnością będzie opracowana na poziomie instancji koordynujących na poziomie np. MSZ-ów. Wiele krajów ma ten sam problem, a mianowicie toczy się bitwa z MSZ-em, który twierdzi, że realizuje koordynację. Natomiast oni sami mają własne problemy europejskie, które ich zajmują. Stąd też trudności. A więc muszą prowadzić wspólną politykę zagraniczną, więc nie mają czasu na zajmowanie się sprawami merytorycznymi. Ta bitwa toczy się również z ministrem finansów, który uważa, że jest królem Unii Europejskiej i królem MSZ-ów. A z kolei ministerstwa właściwe do spraw np. gospodarki mówią, że kontrolują sprawy nawet w przypadkach środowiskowych. Dlatego trzeba mieć odpowiednie struktury, w których możliwe jest umieszczenie odpowiednich ludzi na odpowiednich miejscach i sprawienie, że będą oni działali.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Mam nadzieję, że w bardzo niedługim czasie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej będzie pan mógł powiedzieć, że też nie pamięta, jakie były problemy z Polską i czy w ogóle Polska je miała, jeśli chodzi o pełne włączenie się w proces decyzyjny w instytucjach unijnych.

Skoro więcej pytań nie ma, zakończymy poranną sesję. Po przerwie pierwszym mówcą będzie pan profesor Trzeciński, który opowie o zasadach i technikach transpozycji przepisów wspólnotowych do prawa krajowego. Temat dokumentu, nad którym trwają prace w Radzie Legislacyjnej, wprowadzi nas w sprawy dotyczące merytorycznej zawartości tego dokumentu i tego, w jaki sposób być może będziemy w przyszłości pracowali nad transpozycją przepisów wspólnotowych do prawa krajowego.

Techniki implementacji prawa wspólnotowego do prawa krajowego – proponowane rozwiązania

Janusz Trzcіński

Mam okazję przedstawić państwu założenia dokumentu, który przygotowywany jest w Radzie Legislacyjnej. Jest to jeden z kilku dokumentów przygotowywanych na ten temat, a mianowicie: jak harmonizować prawo polskie z prawem wspólnotowym?

Zanim przejdę do zasadniczych kwestii, chcę poczynić pewne założenia. Polska w najbliższym czasie stanie się członkiem Unii Europejskiej. Niezbędne jest więc przygotowanie się do przejścia prawa Unii Europejskiej. Będę mówił o prawie wspólnotowym w stosunku do porządku wewnętrznego. To jest zasadnicze zagadnienie.

Jak więc to zrobić, by te źródła prawa, które obowiązują w prawie wspólnotowym, przenieść do polskiego prawa i nadać tamtym źródłom prawa postać aktów normatywnych, które przewiduje nasza konstytucja. Jest to zagadnienie niezmiernie poważne, bardzo ważne i bardzo trudne, ponieważ system źródeł prawa w naszej konstytucji jest bardzo restryktywny. Wobec czego do przetworzenia prawa wspólnotowego w nasze prawo wewnętrzne w istocie zostają dwie formy prawne. Przede wszystkim ustawa i – być może praktyka to pokaże – uchwały Rady Ministrów. A więc pytania są takie: jak system źródeł prawa wspólnotowego przetransponować do prawa wewnętrznego, w jaki sposób to uczynić i w jakie formy prawne ubrać to prawo wspólnotowe wewnątrz prawa krajowego.

Nie o wszystkich zagadnieniach będę tutaj chciał mówić. Będzie to tylko zarysowanie problemów. Poza moim wykładem pozostanie zagadnienie organizacji struktur, które będą się tym problemem zajmować. Nie dlatego, bym nie chciał o tym powiedzieć, ale nie będę o tym mówił dlatego, ponieważ rzecz jeszcze nie jest dojrzała, nie wszystkie elementy tej struktury już są zbudowane. Wobec czego powiem tylko o źródłach prawa i o pewnych rygorach odnoszących się do tej implementacji.

Będę używał pojęcia „implementacja”, chociaż używa się tutaj różnych pojęć, takich jak: transpozycja, przeniesienie; a mówiąc o prawie polskim, będę mówił o prawie krajowym, tylko tego pojęcia będę używał.

Podstawa to system źródeł prawa wspólnotowego. Określa je Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej w art. 249 i ten artykuł będę tutaj przywoływał, bo jest on zasadniczy. Jeśli idzie o polską konstytucję, to zasadnicze jej przepisy są skoncentrowane w rozdziale trzecim zatytułowanym „Źródła prawa”.

Wypada też wspomnieć, choćby bardzo ogólnie, o zagadnieniu prawa pierwotnego, ponieważ zasadniczym tematem tego wykładu będzie prawo pochodne. Otóż dla całości konstrukcji trzeba tutaj dwa słowa powiedzieć o prawie pierwotnym.

Prawo pierwotne obejmuje, krótko mówiąc, traktaty. Są to traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich, Traktat o Unii Europejskiej, umowy zmieniające te traktaty i zasady obowiązywania prawa pierwotnego. W zasadzie jest to dobrze wypracowane w prawie międzynarodowym, jak obowiązuje traktat międzynarodowy w wewnętrznym porządku prawnym. To w zasadzie nie budzi wątpliwości.

Jest jedna kwestia, o której tylko wspomnę. Wystąpiła ona także w innych krajach, które przystępowały do Unii i są w tej chwili w Unii, a mianowicie zagadnienie, jaki jest stosunek prawa pierwotnego, a więc tego Traktatu, tych traktatów do konstytucji.

Z punktu widzenia naszej konstytucji, bo to mogą być różne punkty widzenia. Ktoś powie: mogą być różne punkty widzenia, ale musi być jeden wynik. Nie, otóż z punktu widzenia prawa konstytucyjnego i systemu źródeł prawa opisanego w naszej konstytucji traktat założycielski jako umowa międzynarodowa, która będzie przyjęta w Polsce, będzie ratyfikowany w wyniku zgody wyrażonej przez naród w referendum, bo taka droga została wybrana. Już to wiadomo, choć parlament jeszcze nie przesądził. Ta umowa międzynarodowa, ten traktat założycielski w hierarchii źródeł prawa konstytucyjnego jest rangą niższy od konstytucji. To oznacza, że musi być on zgodny z konstytucją. Nie będę odpowiadał na inne pytania, czy Trybunał Konstytucyjny będzie miał prawo... i tak dalej. To są pytania, które stawiano we wszystkich krajach. I odpowiedź jest już znana. Jeżeli standardy europejskie międzynarodowe będą niższe niż nasze standardy konstytucyjne, to wtedy będzie stosowana konstytucja polska. Ale to zostawiam. Tak więc niewątpliwie do naszego porządku prawnego wejdzie prawo pierwotne na zasadach, jakie są znane i jakie są wypracowane, i jakie obowiązują w prawie międzynarodowym, ale i w prawie konstytucyjnym, w tym zakresie, w jakim mówi o tym art. 90 Konstytucji RP.

Podstawowym źródłem prawa pochodnego będzie rozporządzenie wspólnotowe. Rozporządzenia wspólnotowe są aktami prawnymi wydawanymi przez Radę Unii działającą wspólnie z Parlamentem albo z Komisją. Mają charakter aktu ogólnego i powszechnie obowiązującego, a więc abstrakcyjnego. Jest to źródło prawa skierowane do wszystkich podmiotów i wiążące w całości wszystkie podmioty. To źródło prawa jest przywołane w art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Natomiast w naszej konstytucji jest ono umiejscowione w artykule 91 ust. 3 i tak brzmi:

„Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową – a więc tu chodzi o Unię, przekładając to na język szczegółów – prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

A więc polskie prawo konstytucyjne jest przygotowane na przyjęcie do swojego porządku prawnego rozporządzeń i potrafi odpowiedzieć na pytanie, gdzie w porządku prawnym wewnątrz krajowym to rozporządzenie będzie umiejscowione, i co w przypadku gdy nastąpi kolizja między ustawą a rozporządzeniem. Konstytucja to rozstrzyga. W przypadku takiej kolizji trzeba dać pierwszeństwo prawu wspólnotowemu, a więc rozporządzeniu.

Przypomnę, że rozporządzenia mają być stosowane jako prawo wspólnotowe. Ta transpozycja, implementacja przepisów rozporządzeń do prawa krajowego oraz precyzowa-

nie treści rozporządzeń w przepisach prawa krajowego są niedopuszczalne, to znaczy obowiązuje ono w całości jako akt normatywny. Wydanie przepisów krajowych w celu implementacji rozporządzeń wspólnotowych będzie dopuszczalne na zasadach bardzo szczególnych, w wyjątkowych przypadkach, o których powiem.

Rozporządzenia oczywiście będą publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Nie podlegają one ogłoszeniu w dziennikach urzędowych państw członkowskich, a więc nie będą również publikowane w polskim Dzienniku Ustaw. Trzeba będzie, krótko mówiąc, zaglądać do Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich. Jednostki, do których rozporządzenie będzie kierowane, mogą dochodzić uprawnień wynikających z rozporządzeń przed sądami krajowymi państw członkowskich Wspólnoty, które powinny odmówić zastosowania prawa krajowego w każdym przypadku, w którym przepisy krajowe wkroczyły w zakres uregulowania wynikającego z rozporządzenia. Więc jeżeli jakaś sprawa była uregulowana rozporządzeniem, a prawo krajowe wkroczyło w to, to sąd będzie orzekał i rozstrzygał na podstawie rozporządzenia wspólnotowego, ponieważ to właśnie rozporządzenie ma w takim przypadku pierwszeństwo. Tak, z grubsza rzecz biorąc, przedstawia się rozporządzenie na tle Traktatu o wspólnotach i na tle naszej konstytucji.

Jakimi zasadami należy się kierować przy implementacji rozporządzenia do prawa krajowego? Ktoś może powiedzieć tak: skoro obowiązuje wprost i nie będzie ono tutaj tłumaczone, to po co mówić o tych zasadach. Zasadą jest, że obowiązuje wprost.

Myślę, że jednak wypracowanie takich zasad podkreślających i wskazujących na ochronę tego rozporządzenia jako aktu normatywnego całościowego jest potrzebne.

Jako pierwszą z tych zasad wymieniłbym tutaj fakt, że jeśli nie można podejmować działań wywierających bezpośrednio lub pośrednio wpływ na zakres zastosowania rozporządzeń albo na ich skuteczność, to niedopuszczalne jest tworzenie przepisów krajowych sprzecznych z rozporządzeniem. Ale także niedopuszczalne jest powtarzanie treści rozporządzenia bądź to w całości, bądź w części w przepisach prawa krajowego.

Niedopuszczalne będzie uzupełnianie i precyzowanie lub zmiana znaczenia przepisów rozporządzenia w prawie krajowym.

Po drugie, przenoszenie niektórych przepisów rozporządzeń wspólnotowych do prawa krajowego jest możliwe tylko w ściśle określonych sytuacjach, w których mogą, albo nawet powinny, zostać wydane przepisy, które wprawdzie nie przenoszą do prawa krajowego przepisów rozporządzeń, ale które pozostają w niewątpliwym i ścisłym związku merytorycznym z przepisami rozporządzeń. Wyróżnia się tutaj kilka podstawowych grup, takich przypadków przenoszenia niektórych przepisów rozporządzeń do prawa krajowego. Dzieje się tak, jeżeli samo rozporządzenie przewiduje wydanie określonych przepisów krajowych przez państwa członkowskie lub przepisów uzupełniających odbiegających od przepisów rozporządzenia, to zobowiązanie do wydania takich przepisów, podjęcia działań wykonawczych może wynikać z rozporządzenia bezpośrednio, niekiedy wyjątkowo pośrednio, co nie oznacza, że trzeba się tego domyślać. Następnie, jeżeli wydanie przepisów krajowych jest niezbędne do zapewnienia stosowania i pełnej skuteczności

rozporządzenia w państwie członkowskim. Dotyczyć to może zwłaszcza przepisów określających właściwość organów krajowych i związanych z tym szczegółowych kwestii natury proceduralnej, organizacyjnej i finansowej. Może być taka sytuacja, że jest wydane rozporządzenie, ale nie da się go zrealizować. Ze względu na to, że – na przykład – nie została zbudowana odpowiednia struktura, struktura wewnętrzna, dzięki której to rozporządzenie się realizuje, wtedy można wydać przepis prawa wewnętrznego krajowego, który – na przykład – zbuduje tę strukturę wewnętrzną, potrzebną do realizowania tego rozporządzenia. To na pewno sytuacja rzadka. Najczęściej będzie to w rozporządzeniu opisane, ale gdyby się tak zdarzyło, to wtedy trzeba by było wydać ustawę krajową, która te sprawy ureguluje. Tu pytanie do legislatorów: czy wydanie takiej ustawy, która ma być pomocna do realizowania tego rozporządzenia, nie będzie sprzeczne, czy może ona tylko uzupełniać, być pomocna. Pytanie, czy istnieje możliwość wydawania aktów wykonawczych krajowych do takiej ustawy, rozporządzeń wykonawczych krajowych. Moim zdaniem – nie. Nie powinno się w takiej ustawie zamieszczać delegacji do stanowienia prawa przez, na przykład, Radę Ministrów czy ministra.

O ile jest to konieczne i celowe, można dopuścić wprowadzenie do krajowego porządku prawnego sankcji za naruszenie przepisów rozporządzeń wspólnotowych, w tym sankcji cywilnych, administracyjnych czy nawet karnych.

Te rozporządzenia mogą nie przewidywać takiej sankcji, a w prawie krajowym trzeba zapewnić efektywność wykonania tego rozporządzenia. Wtedy istnieje możliwość przewidzenia, wydania sankcji, przepisów represyjnych, które by gwarantowały wykonanie tego rozporządzenia. Oczywiście muszą być to takie przepisy, które w ramach wewnętrznego porządku prawnego będą miały taką formę prawną, by odpowiadały zakresowi przedmiotowemu regulacji tej materii w prawie krajowym. Oznacza to, że jeżeli mają to być przepisy represyjne, to zawsze muszą one mieć formę ustawy krajowej, ustawy wydanej przez parlament. Powtórzenie treści przepisów rozporządzenia w prawie krajowym jest możliwe tylko z przyczyn natury techniczno-legislacyjnej lub organizacyjnej, na przykład wtedy, gdy brak powtórzenia przepisów rozporządzenia czyni akt krajowy niezrozumiałym. A więc nie wolno powtarzać w prawie krajowym przepisów rozporządzeń. Jeżeli istnieje potrzeba, możliwość czy konieczność, nakazana przez rozporządzenie wspólnotowe, posłużenia się prawem wewnętrznym, nie wolno powtarzać przepisu rozporządzenia. Chodzi o to, aby nie doprowadzać do deformacji przepisów rozporządzeń wspólnotowych. Przenoszenie przepisów rozporządzeń do prawa krajowego w zasadzie jest niedopuszczalne, chyba że zachodzą te przypadki, o których już mówiłem. A więc są to, generalizując, przypadki, które umożliwiają w sposób konieczny i niezbędny wykonanie tego rozporządzenia. Niedopuszczalne jest wprowadzanie w przepisach prawa krajowego wiążącej wykładni przepisów rozporządzenia wspólnotowego. W szczególności nie jest dopuszczalne wydawanie aktów w drodze jakiejś interpretacji czy objaśniających stosowanie rozporządzenia. Wszelkie tego rodzaju zabiegi, choćby miały postać ustawową, są niedopuszczalne. To znaczy, że przepisów prawa wspólnotowego nie można interpretować. Nie można powiedzieć w odrębnej polskiej ustawie, że ten przepis rozporządzenia wspólnotowego należy rozumieć tak a tak, bo to wtedy jest już próba obejścia tego przepisu i naginanie go do potrzeb prawa wewnętrznego.

A teraz kolejna zasada dotycząca rozporządzeń wspólnotowych i ich miejsca w porządku prawnym krajowym. Z krajowego porządku prawnego należy wyeliminować przepisy sprzeczne z rozporządzeniami wspólnotowymi. Problem ten dotyczy wszystkich aktów, które regulują materię objętą rozporządzeniami wspólnotowymi, w tym także przepisów powielających rozporządzenia wspólnotowe. Oznacza to, że jeżeli jest taka sytuacja, iż mamy w Polsce przepis krajowy – na przykład ustawę, która reguluje to samo, co reguluje rozporządzenie wspólnotowe – trzeba ustawę uchylić, bo ta materia jest już uregulowana, a nie może być konkurencji wśród źródeł prawa. Taka konkurencja jest niedopuszczalna i niemożliwa. To będzie jedno z ważniejszych zadań naszego państwa. Cel ten osiąga się przede wszystkim przez uchylenie przepisów wewnętrznych, tak jest najprościej. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie jest wystarczające zapewnienie jedynie zgodności działania administracji z rozporządzeniami. Nie można powiedzieć: niech tak będzie, bo my i tak działamy zgodnie z prawem wspólnotowym, nie. Prawdopodobnie pod względem formalnym trzeba będzie to w ten sposób zrobić. Podkreślam: „prawdopodobnie”, proszę więc nie przywiązywać do tego większego znaczenia, że będzie jedna ustawa, która wyczyści te wszystkie inne, czy uchyli je, bo uchylić może tylko ten organ, który akt prawny powołał do życia. Najczęściej jest to materia ustawowa, bo to, co rozporządzenia wspólnotowe regulują, to jest najczęściej właśnie materia ustawowa. Wobec tego trzeba będzie taką ustawę, prawdopodobnie jedną, do uchylenia tych zbędnych już aktów prawa krajowego przyjąć.

Kolejna zasada. Otóż ze względu na wymagania jednoznaczności i przejrzystości stanu prawnego, należy preferować uchylenie lub zmianę konkretnych przepisów prawa krajowego sprzecznych z przepisami rozporządzenia, poprzez wyczerpujące wymienienie aktów prawnych lub przepisów prawnych będących w sprzeczności z rozporządzeniem i podlegających uchyleniu.

W zakresie uchylenia prawa krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym trzeba uciec się do klauzul generalnych. Przepis musi być wyraźnie uchylony. Jeżeli to nie dotyczy całej ustawy, tylko konkretnego fragmentu, jednego przepisu, to trzeba ten przepis uchylić. Nie można powiedzieć, że skoro przepisy tej ustawy są sprzeczne z prawem wspólnotowym, to się je uchyla. Taka klauzula derogacyjna jest niemożliwa, niedopuszczalna. Musi być napisane wprost, że np. uchyla się art. 15 ustawy takiej a takiej jako sprzeczny z rozporządzeniem takim to a takim.

I kolejne zagadnienie. Załóżmy, że w obecnej chwili stanowiące są normy regulacji krajowych sprzeczne z rozporządzeniami, jak również utrzymywane są w mocy przepisy przyjęte w okresie stowarzyszenia, a więc te przepisy, które my w tym okresie tworzyliśmy jako państwo stowarzyszone. Te przepisy także będą musiały podlegać, po pierwsze, weryfikacji, po drugie, w niezbędnym zakresie uchyleniu.

Tyle o charakterystyce rozporządzenia wspólnotowego, czyli podstawowego aktu prawnego i jego miejsca w systemie prawnym oraz sposobów implementacji rozporządzenia do prawa krajowego. Określenia „implementacja” czy „transpozycja” są może i niewłaściwe, bo rozporządzenie będzie obowiązywało z mocy własnej, samo z siebie, bez potrzeby transponowania. Ale pokazałem także, że w niektórych przypadkach potrzeba

wydania aktu komplementarnego, który by umożliwił wykonywanie aktu unijnego, będzie koniecznością. Trzeba będzie w odpowiedni sposób ten krajowy porządek prawny uregulować, aby nie był sprzeczny z porządkiem unijnym.

A teraz dyrektywy. Używam tutaj pojęcia „rozporządzenia wspólnotowe”. Mówiąc o dyrektywie, mógłbym nie dodawać „wspólnotowa”, ale chodzi mi o to, by odróżnić prawo wspólnotowe, czyli ten pierwszy filar, od prawa unijnego z drugiego i trzeciego filaru, gdzie są same decyzje ramowe, więc to jest oczywiste dla wszystkich. Ale na wszelki wypadek o tym mówię. To teraz ma znaczenie, bo jak będzie nowy traktat konstytucyjny, nowa konstytucja europejska, to tam Unia Europejska będzie miała osobowość prawną. Będą ustawy, ustawy ramowe i dyrektywy. Także ta cała mnogość źródeł prawa z traktatów zostanie zamieniona, ale reguły pozostaną te same. Bo ustawa to będzie odpowiednik rozporządzenia; dyrektywa wspólnotowa to będzie odpowiednik ustawy ramowej, no a decyzje będą dotyczyły indywidualnych podmiotów.

A więc dyrektywy są aktami o szczególnym charakterze. Są one skierowane do państw członkowskich i nakładają na nie obowiązek osiągnięcia konkretnego rezultatu w określonym czasie. Pozostawiają natomiast państwu członkowskiemu swobodę wyboru środków zmierzających do tego celu. Mówiąc o środkach odpowiednich do tego celu, mam tu na myśli odpowiednią formę aktu prawnego, w którą tę dyrektywę trzeba będzie ubrać. Jeżeli dyrektywa będzie dotyczyć materii ustawowej, a więc prawa wolności, na przykład obywatelskich, to będzie musiała być ubrana w szatę ustawy krajowej. Jeżeli dyrektywa będzie odnosiła się do materii wewnętrznej, a więc jakiejś struktury organizacyjnej, to, być może, będzie można zastosować uchwałę Rady Ministrów, o której mówi konstytucja, jako o dopuszczalnej formie. Bo nic innego nie wchodzi w grę. Tak budowaliśmy w Polsce system źródeł prawa, tak zbudowaliśmy w Polsce hermetycznie zamknięty system źródeł prawa, że musimy się posługiwać jednym, dwoma aktami prawnymi, w które można tamte akty ubrać. Na przykład nie ma u nas ustawodawstwa delegowanego, które wydaje prezydent czy rząd. Istniałoby ono obok ustaw i przydałoby się obecnie, jako forma do wykorzystania. Dyrektywy są aktem bezpośrednio obowiązującym w tym sensie, że zobowiązują państwo do należytego wykonania dyrektywy. Co do zasady, nie są one jednak skierowane do państw członkowskich, bezpośrednio skuteczne, co oznacza, że dyrektywa nie powoduje skutków prawnych dla poszczególnych podmiotów. Jest ona zobowiązaniem państwa do wydania odpowiedniego aktu prawnego. Konkretnie rzecz biorąc: ponieważ państwo nie ma głowy, ani nóg, ani rąk, to adresatem tej dyrektywy jest ten organ państwa, który ma w swojej gestii możliwość wydania takiego aktu prawnego.

Jednostka, obywatel może się powołać na uprawnienia wynikające z dyrektywy tylko w sytuacji, gdy państwo nie wyda odpowiednich przepisów wewnętrznych mających na celu realizację dyrektywy w oznaczonym terminie, albo też uczyni to w niewłaściwy sposób. I oczywiście można dochodzić tych roszczeń wobec państwa członkowskiego, a nie wobec organów czy instytucji Wspólnot bądź Unii.

Na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także na podstawie analizy przepisów dotyczących źródeł prawa zawartych w traktatach można sformu-

łować następujące zasady dotyczące skutecznej implementacji czy transpozycji tych dyrektyw do prawa krajowego.

Po pierwsze, państwo samo ocenia, jaki rodzaj czy jaka forma aktu prawnego, na gruncie jego porządku konstytucyjnego ma być zastosowana w celu wykonania dyrektywy. Zależy to przede wszystkim od materii, a więc zakresu przedmiotowego regulowanej sprawy. I oczywiście wpływu tej dyrektywy na sytuację prawną jednostki, to znaczy obywatela, bo to jest najważniejsze. Obowiązek wydania przepisów dotyczy również sytuacji, w których dyrektywa mogłaby być stosowana bezpośrednio, na przykład gdy przepisy są jasne, precyzyjne, bezwarunkowe. Nawet w takiej sytuacji dyrektywa musi być implementowana do prawa krajowego, bo dopiero w ten sposób ta dyrektywa staje się prawem powszechnie obowiązującym.

Sprawy wewnętrzne kraju. Krótko mówiąc, dyrektywa nie może nałożyć obowiązku na mnie. Dyrektywa nakłada obowiązek na państwo, by wydać odpowiedni przepis. O tym trzeba pamiętać, bo to zobowiązuje organy państwa do pilnowania pewnych rygorów odnoszących się do formy, trybu i ogłoszenia tego aktu.

Ze względu na wymóg pewności prawa i jasności zobowiązań wynikających z ustawodawstwa konieczne jest wydanie przepisów prawnych o charakterze przepisów powszechnie obowiązujących. Najczęściej te dyrektywy będą przyjmowały formę ustawy.

Krótko mówiąc, ranga aktu prawnego, który transponuje tę dyrektywę, musi być dostosowana do przedmiotu regulacji wewnątrz kraju. W prawie wewnętrznym wiadomo, co jest materią ustawy: prawa i obowiązki obywatela, kompetencje i struktura organów państwowych, a także te sprawy, które już raz zostały ustawą uregulowane. Jeżeli, na nieszczęście, jakaś drobna sprawa została uregulowana ustawą, to została już na zawsze objęta materią ustawy. Dlatego trzeba bardzo uważnie postępować, aby nie nadać temu aktowi rangi ustawy niepotrzebnie. Na przykład czy jest sensowne uregulowanie ustawowo sadzenia drzewka? Nie sądzę. Co by się tam napisało, że trzeba korzeniami w dół? Że trzeba wykopać głęboki dół? To byłaby bzdura, gdyby taką dyrektywę przetworzono u nas w formę ustawy, gdyby jej nadano formę ustawy.

Ale ze względu na to, że właściwie możemy operować tylko w obrębie dwóch aktów normatywnych, ustawy bądź uchwały Rady Ministrów, to związanie jest tutaj bardzo dla nas niekorzystne i dlatego przypuszczam, że dla świętego spokoju i dla bezpieczeństwa prawnego w zasadzie wszystko będzie regulowane ustawami, bo z drugiej strony jest taka zasada: nie ma zakazu regulowania określonej materii ustawą. Wiadomo, co musi być regulowane ustawą, ale nie ma zakazu regulowania nią danej materii.

Kontynuując tę myśl, powiem, że podmioty właściwe do wydania aktu implementującego dyrektywę, są określone przez prawo krajowe. A więc dyrektywa ich nie określa. Mogą to być, w skrajnych przypadkach, także władze regionalne lub samorządowe, jeżeli dana sprawa należy do ich kompetencji. To wynika także i z naszej konstytucji, która mówi, że prawem powszechnie obowiązującym jest także prawo miejscowe. Skoro jest to prawo miejscowe, a zagadnienie, na przykład, dotyczy zagadnienia regionalnego, to wtedy można sobie wyobrazić, że dyrektywa może być implementowana przez prawo

miejscowe w prawo regionalne. To nie jest zakazane, ale przedmiot musi się do tego nadawać, bo nie może być tak, że jakaś sprawa ma znaczenie dla całego kraju, a my chcemy daną ustawą uregulować tylko sprawę w regionie Nysy czy w regionie Sudetów, a jakieś zagadnienie dla tego euroregionu podnosić do rangi ustawy. Wyobrażam sobie, że posługiwanie się prawem miejscowym, prawem regionalnym będzie miało miejsce rzadko, ale nie wykluczałbym, że będzie można sięgać do tych form, tym bardziej że zaczyna rosnąć znaczenie Komitetu Regionów, a w przyszłej konstytucji europejskiej jego pozycja wzrośnie, więc być może i to znaczenie prawa regionalnego, czy o zasięgu regionalnym, będzie miało większe znaczenie.

I kolejna sprawa. Jeżeli obowiązujące w państwie przepisy zapewniają już właściwą implementację dyrektywy, to należy poinformować o tym Komisję oraz podać to urzędowo do wiadomości, w sposób zapewniający jednostkom dostęp do tej informacji. Oczywiście informacja taka jest też kierowana do Komisji: informujemy Komisję, że dyrektywa taka a taka jest już implementowana w ustawie takiej to a takiej i ogłoszona w Dzienniku Ustaw w Polsce, numer taki, pod pozycją taką to a taką.

Następna zasada – akt prawa krajowego musi wyraźnie powoływać się na dyrektywę, którą implementuje. W skrajnym przypadku, jeżeli taka jest potrzeba, należy się w dyrektywie powołać nawet na konkretny przepis. Z punktu widzenia systemu źródeł prawa krajowego jest to dziwna sytuacja, dotąd nieznaną, ponieważ ustawa nigdy dotąd nie odwoływała się do podstawy prawnej, chociaż w naszej praktyce konstytucyjnej parę takich przykładów było, że ustawa parlamentu odwoływała się do podstawy prawnej konstytucyjnej. Ale to są rzadkie przypadki. Tutaj będziemy mieć taką oto sytuację, że jeżeli nadamy dyrektywie formę ustawy, to będziemy musieli powiedzieć: tworzymy ustawę w wykonaniu dyrektywy takiej i takiej, albo w wykonaniu takiego to a takiego przepisu, takiej to a takiej dyrektywy, stanowi się, co następuje, i dalej pójdzie tekst ustawy.

A teraz o sprawie, która już, niestety, występuje i jest bardzo niekorzystna. Mianowicie w zasadzie błędem jest tłumaczenie w akcie prawa krajowego definicji używanych w dyrektywie, tak zwanego słowniczka dyrektywy. Niestety, nasi legislatorzy upodobali to sobie i tłumaczą te słowniczki, a to jest po prostu zabieg niedobry, bo słowniczki zawarte w dyrektywach mają być jedynie wskazówką dla ustawodawcy krajowego, jakie instytucje prawa wewnętrznego powinien objąć odpowiednim aktem prawa krajowego. I tylko tyle.

Jeżeli natomiast my na użytek prawa krajowego przetłumaczymy ten słowniczek, to może się zdarzyć, że wprowadzimy do prawa krajowego instytucje prawu krajowemu w ogóle nieznaną. I wtedy dopiero problem, bo nagle się okaże, że funkcjonuje w naszym prawie instytucja prawna, która w ogóle nie istnieje. To jest błąd, ponieważ dyrektywę trzeba dostosowywać do instytucji funkcjonujących w naszym kraju i w każdym innym kraju członkowskim. Transpozycja dyrektyw powinna być dokonywana w taki sposób, aby wkomponowana była w krajowy porządek prawny, uwzględniała kulturę prawną krajowego porządku prawnego, a także terminologię ustawodawstwa krajowego.

Jeżeli by się nie udało tej terminologii zastosować wprost, to trzeba oddać sens danej instytucji, odtworzyć go, opisać. Wtedy prawnik od razu zobaczy, czy ma do czynienia

z leasingiem, czy z najmem, czy z dzierżawą, czy ze sprzedażą ratalną. To są bardzo podobne instytucje, ale one są jasne i muszą być jasne. Więc wtedy lepiej jest po prostu opisać.

Jeżeli dyrektywa przewiduje rozwiązanie alternatywne *out-out* albo jeżeli dyrektywa przewiduje trzy możliwości, państwo ma obowiązek dokonania wyboru rozwiązania, takiego, które najlepiej koresponduje z systemem prawa krajowego. To rozwiązanie nie może kwestionować skuteczności przepisów wewnętrznych wydanych w innych państwach członkowskich, jeżeli one opierają się tam na innych rozwiązaniach dopuszczonych przez dyrektywę. Może być tak, że z dyrektywy wynika, iż można zrobić tak lub tak i w jednym kraju członkowskim wybrano takie rozwiązanie, a w drugim kraju członkowskim wybrano inne rozwiązanie. Oba są dobre, bo mieszczą się w dyrektywie i w propozycji zawartej w dyrektywie.

Niekiedy, to się nieczęsto zdarza, dyrektywy są bardzo szczegółowe. Wówczas jedynym rozwiązaniem może się okazać dosłowne przeniesienie tekstu dyrektywy do prawa krajowego. Tak się też może zdarzyć, nie można wyeliminować takiej sytuacji. Nie jest jednak dopuszczalne traktowanie dyrektywy jako aneksu do aktu prawa krajowego, a więc nie można wydać generalnego przepisu i powiedzieć, że aneksem jest dyrektywa. Nie, tak tego zrobić nie można. Można to dosłownie przetłumaczyć, ale nadać mu formę aktu prawa krajowego. Pewnie nieczęsto tak się będzie zdarzać, ale taka możliwość istnieje.

Należy unikać w implementowanej do prawa krajowego dyrektywie odsyłania do tekstu dyrektywy. Może ujmę to bardziej kategorycznie: nie tyle należy tego unikać, ile nie należy tego robić.

Do dyrektyw często są dołączone aneksy, są one integralną częścią dyrektywy, o tym trzeba pamiętać. To musi być implementowane w odpowiedni sposób, nie jako aneks, ale jako przepis umieszczony w tym akcie prawnym.

I jeszcze dwie ogólne uwagi. Przystępując do wydania przepisów prawnych w celu wykonania dyrektywy, należy zawsze brać pod uwagę zasady prawa wspólnotowego, w tym zasadę subsydiarności, proporcjonalności, ochrony praw człowieka, a więc zasady, które są określone w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, do której prawdopodobnie Unia Europejska będzie miała możliwość przystąpienia, ponieważ w przyszłym traktacie konstytucyjnym przewiduje się, że za zgodą Parlamentu i po podjęciu decyzji przez Radę, jeżeli dobrze pamiętam, będzie można przystąpić do Europejskiej Konwencji, czyli że Unia będzie mogła, mając już oczywiście wtedy osobowość prawną, przystąpić do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Kolejnym wspólnotowym aktem prawnym, który musi wejść do prawa wewnętrznego i być odpowiednio przetransponowany, jest decyzja. Tutaj nazywam je decyzjami wspólnotowymi, dla odróżnienia od decyzji z filarów drugiego i trzeciego, a więc prawa unijnego. Decyzje mogą być wydawane przez podmioty prawotwórcze wspólnot Unii Europejskiej; są skierowane do jednoznacznie określonych indywidualnych podmiotów. A więc decyzje są aktami o charakterze konkretno-indywidualnym. To znaczy, że mogą być skierowa-

ne do konkretnego przedsiębiorstwa czy do konkretnej spółki, do państwa, do grupy państw. Oczywiście obowiązują one tych, do których zostały skierowane.

Większość decyzji nie będzie wymagała interwencji ustawodawcy krajowego, a tam, gdzie będzie taka interwencja, wymagane są następujące reguły i następujące zasady. Decyzje obowiązują adresata do momentu, gdy Trybunał Sprawiedliwości orzeknie o zawieszeniu ich stosowania. Ponadto wiążą organy, w tym rząd. Wykonanie decyzji nie może być ograniczone w drodze regulacji prawa krajowego. Decyzja jest bezpośrednio skuteczna w odniesieniu do adresata i zobowiązuje go lub uprawnia do określonych działań.

To właściwie nie będzie nam przysparzało większych kłopotów. Jak powiadam, trzeba będzie taką decyzję przeanalizować i zobaczyć, kto jest adresatem. Jeżeli adresatem jest państwo i z decyzji wynika, iż to państwo ma wykonać jakiś ruch legislacyjny w jakimś zakresie, to wtedy sprawa będzie jasna. Będą obowiązywały te same reguły, które byłyby stosowane przy dyrektywach. Natomiast większość tych decyzji będzie miała bezpośredni skutek w stosunku do wskazanych podmiotów.

W tym wyczerpieniu oprócz prawa pierwotnego, prawa wtórnego czy, inaczej mówiąc, prawa pochodnego, a więc rozporządzeń, dyrektyw i decyzji muszą wspomnieć także o umowach międzynarodowych zawieranych przez Wspólnotę Europejską. A to dlatego, że takie źródło prawa także będzie państwo obowiązywało, na zasadach określonych w prawie wspólnotowym i w prawie międzynarodowym. W hierarchii źródeł prawa to prawo międzynarodowe zawierane przez Wspólnotę zajmuje miejsce między prawem pierwotnym a prawem wtórnym. A więc prawo pierwotne, pewnie tutaj byłyby to umowy, a dopiero potem prawo wtórne. Tutaj reguły jego obowiązywania są w zasadzie znane i będą znane, bo w tej chwili Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej reguluje to zagadnienie w artykule 300, a potem ureguluje to traktat konstytucyjny. Są też takie drobne akty, nazywane prawem niewiążącym. To są opinie, zalecenia czy akty nienazwane. Nie sądzę, by w odniesieniu do implementacji czy transpozycji miało to poważniejsze znaczenie.

Natomiast na zakończenie chce powiedzieć jeszcze o decyzjach i decyzjach ramowych z filaru drugiego i z filaru trzeciego, to jest ze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i ze współpracy policyjnej i sądowej. To są te filary, które zostały dodane na mocy Traktatu o Unii Europejskiej i tutaj przewiduje się właściwie te dwie formy, a więc decyzje i decyzje ramowe, które są dość elastycznymi formami aktów prawnych prawa unijnego. Jeśli idzie o decyzje ramowe, bo warto o nich powiedzieć, to są to decyzje z trzeciego filaru, które będą transponowane, czy też powinny być transponowane, do naszego prawa w sposób zbliżony do transpozycji czy do implementacji dyrektyw. Forma i metoda tej decyzji mają być takie, aby uzyskać określony rezultat, by zapewniały, iż decyzja ramowa będzie funkcjonować efektywnie uwzględniając cele, jakie jej się wyznacza, i zobowiązania, jakich kraj się podjął. Nie może to mieć jednak wpływu na zakres implementacji i być ewentualnym usprawiedliwieniem zaniedbań.

Państwo jest zobowiązane implementować decyzję ramową w sposób, który zapewnia przejrzystość, bezpieczeństwo prawne, a więc dokonać transpozycji aktami, które mają

bezwzględnie wiążący skutek prawny. Transpozycja decyzji nie wymaga wprowadzenia do porządku prawnego dosłownego brzmienia decyzji i nie oznacza, że muszą być one transponowane w terminach określonych w tych decyzjach tak, aby odpowiednie przepisy krajowe zostały przyjęte i weszły życie w odpowiednim czasie.

Przepraszam, że o tych filarach – drugim i trzecim, które właściwie rodzą się w tej chwili, bo ta współpraca dopiero się krystalizuje, mówię tylko tyle. Ale to nie dlatego, bym uważał, że to prawo unijne wobec prawa wspólnotowego ma mniejsze znaczenie, bo la-da moment będzie miało to samo znaczenie. Ale w sytuacji, w jakiej jesteśmy, i dla potrzeb, dla których musimy wypracować pewne zasady implementacji, to ma znaczenie drugorzędne.

To, o czym mówiłem, jest zarysem dokumentu opracowywanego przez Radę Legislacyjną. Zostanie on przedstawiony odpowiednim władzom polskim w najbliższym czasie. Oprócz tego dokumentu w tej materii przygotowywane są jeszcze inne dokumenty, o charakterze autorskim. Później to wszystko zostanie zebrane, opracowane, porównane i postaramy się z tego wypracować możliwie najlepszy dokument. Nie ma w tym dokumencie – od razu o tym powiem – wytypowanych organów, które zajmowałyby się zagadnieniami, o których tutaj powiedziałem.

Mariusz Dąca, zastępca dyrektora Departamentu Prawa Europejskiego, UKIE (przewodniczący)

Mając zaszczyt przewodniczyć tej części obrad, pozwolę sobie podziękować panu profesorowi za przedstawienie katalogu źródeł prawa wspólnotowego i metod ich wdrażania do prawa krajowego. Myślę, że część z tych zasad, o których pan mówił, już się skonkretyzowało w procesie dostosowania prawa polskiego. Pozostała część tych zasad nadal wymaga dopracowania, w celu ustalenia spójnej polityki legislacyjnej państwa.

Następnym prelegentem jest pan Amadeu Lopes Sabino – kierownik wydziału Służb Prawnych Rady Unii Europejskiej, który wygłosi wykład na temat procedur wewnętrznych w Radzie Unii Europejskiej.

Rada Unii Europejskiej i jej wewnętrzne procedury

Amadeu Lopes Sabino – kierownik wydziału Służb Prawnych Rady UE

Jest dla mnie przyjemnością, ale i wyzwaniem przedstawić polskiemu fachowcom i urzędnikom procedur stosowanych w Radzie Unii. Chciałbym zacząć od przedstawienia się. Jestem członkiem wydziału Służb Prawnych Rady. Tak jak pan Jean Paul Jacqué pracuję w zespole, który przygotowuje prace COREPER-u I. Odpowiadam za wiele działów dotyczących transportu i telekomunikacji. Wcześniej zajmowałem się innymi resortami, między innymi reprezentowaniem służb prawnych Rady w procedurach concyliacyjnych i w Komitecie Pojednawczym. Sądzę, że państwo jako obywatele byłego kraju komunistycznego wiedzą, jak mogą się rozrastać instytucje biurokratyczne, w sposób iście bizantyjski! Tego rodzaju doświadczenie może być pomocne w zrozumieniu funkcjonowania takiego organu, jakim jest Rada Unii Europejskiej, która dzięki ostatnim zmianom wprowadziła przepisy wzmacniające gwarancję i kształtujące rolę poszczególnych aktorów w tym dramacie oraz zasad publicznego dostępu obywateli Unii do dokumentów. Nie można jeszcze mówić o w pełni rozwiniętym prawie administracyjnym, regulującym pracę takiego gremium jak Rada Unii. Tutaj pozostaje kwestia gwarancji dla praw indywidualnych obywateli w Unii Europejskiej zdefiniowanej przez traktaty. Reforma tych zasad należy do zadań przyszłych generacji obywateli europejskich oraz obecnych i przyszłych państw członkowskich, w tym także Polski.

Chciałbym zatem przedstawić złożone elementy Rady, COREPER-u i grup roboczych. Procedury już tu opisał pan Jacqué, i to dość szczegółowo. Natomiast ja, na tym etapie, chciałem pominąć samą Radę Europejską, która pozostaje w dużej mierze organem działającym w sposób nieformalny i dyplomatyczny. Chciałem natomiast powiedzieć o stosowaniu procedur przyjętych na mocy decyzji z 22 lipca 2002 roku. Nawet jeżeli ten akt reguluje główne sprawy postępowania Rady, to wiele z nich funkcjonuje jednak na zasadzie porozumień dżentelmeńskich bądź uzgodnień ze służbami prawnymi. A zatem reprezentując służbę prawną COREPER-u I, mogę tutaj konfrontować swoje opinie, ponieważ stosowanie przepisów w praktyce wiąże się nieuchronnie z autorytetem doradcy prawnego, który funkcjonuje w Radzie Europejskiej. Ponieważ mam tu do czynienia z urzędnikami zaangażowanymi w sprawy Unii Europejskiej, nie muszę przypominać, jaka jest rola Rady Unii w jej strukturach. Natomiast chciałbym podkreślić główne sprawy.

Po pierwsze, Rada to organ międzyrządowy. W tym trójkącie Parlament–Rada–Komisja reprezentuje przede wszystkim państwa wewnątrz Unii. Niemniej to działanie międzyrządowe w ramach Unii Europejskiej nie ma tego samego znaczenia, co w innych organizacjach międzynarodowych.

Metody pracy Rady opierają się na prawie wspólnotowym, a nie międzynarodowym. Nawet jeżeli ma legitymację od państw członkowskich, to Rada nie jest ciałem dyplomatycznym, ani jej metody pracy nie są takie. O tym, że mamy system paradoksalny, już tu mówiono. Łączy on poszukiwanie konsensu przy głosowaniu większościowym i przy pracy w komisjach. I to właśnie jest istotą pracy, a nie działania dyplomatyczne wewnątrz

Rady. Powiedzmy najpierw o samej Radzie, Radzie Ministrów, która jest określona w artykule 203 Traktatu. Jest to gremium urzędników na poziomie ministrów delegowanych przez państwa członkowskie. A zatem jest to reprezentacja, którą zapewniają politycy, a nie urzędnicy, członkowie służby cywilnej.

W przypadku państw zorganizowanych w sposób federalny tę reprezentację mogą także zapewnić członkowie rządów krajów federalnych, o ile mają kompetencje również na poziomie federalnym. Rada będzie rozpatrywać kwestie porządku dziennego i przewidzianych tematów. Zwołanie Rady, zgodnie z art. 204 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, mówi, że Rada spotyka się po ustaleniu terminu przez przewodniczącego bądź na życzenie jednego z członków Komisji. To się powtarza w art. 1 § 1 regulaminu Rady, ale w art. 1 § 2 mówi się o tym, że na siedem miesięcy przed rozpoczęciem urzędowania prezydencja poinformuje o terminach posiedzeń Rady w czasie swojej kadencji, aby zapewnić odpowiednią pracę legislacyjną i podejmowanie decyzji.

A zatem jest to instytucja, która musi z dużym wyprzedzeniem planować działania. Ministrowie muszą rezerwować odpowiednie terminy, a więc ustalenie terminarza jest tu traktowane jako zadanie szczególne. Protokoły z Rady w momencie przyjmowania w pkt. c) deklarują, iż Rada zdaje sobie sprawę, iż wspólne sprawy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa muszą być załatwiane szybko i sprawnie, czyli pilne spotkania Rady w sprawach zagranicznych mogą się odbywać z mniejszym wyprzedzeniem, co jest mało prawdopodobne w innych kwestiach.

W praktyce, biorąc pod uwagę podział na resorty zależnie od tematu i kompetencji, w myśl Traktatu Rada jest praktycznie przezroczysta, a zatem każda Rada w każdym sektorze może działać w każdej sprawie.

W przypadku kategorii A, gdzie dyskusja nie jest potrzebna, spotkania sektorowe zaczynają się zawsze od formalistycznego przyjęcia pkt. kategorii A w myśl art. 3 § 6 regulaminu Rady. Program każdego posiedzenia Rady wskazuje, że te punkty nie zawsze pokrywają się z profilem danej Rady, ale ponieważ to nie podlega dyskusji, więc nie ma to znaczenia. W sprawach finansowych Rada może podjąć temat transportu czy środowiska bez dyskusji, przyjmując go formalnie.

Czasami Rada Ministrów danego sektora może rozpatrywać tematy spoza swoich kompetencji, np. kiedy pojawia się sprawa, która nie może się obyć bez interwencji Rady, albo zdarza się jakiś nieprzewidywany kataklizm. W takich przypadkach ministrowie i prezydencja będą poinformowani przez swoich przedstawicieli o sprawie.

Podejmowanie w ten sposób spraw pilnych ogranicza konieczność zwoływania posiedzeń nadzwyczajnych poza kalendarzem ustalonym z góry przez prezydencję.

Zobaczymy, jak wygląda ustalanie porządku obrad. Regulamin ustala procedury, artykuł 3 wskazuje, że przewodniczący ustala wstępny program każdego posiedzenia, rozsyła członkom ten porządek dnia przynajmniej na 14 dni przed terminem posiedzenia. Artykuł 3.2. przewiduje, że wstępny porządek dnia zawiera punkty, które zaproponowano wcześniej, oraz wnioski otrzymane przez Sekretariat Rady bądź Komisji, co najmniej 16

dni przed terminem spotkania, i wskaże te pozycje, które mogą podlegać głosowaniu. Taki porządek dnia zostaje sporządzony i głosowanie będzie przeprowadzone. Jeżeli wszystkie punkty dyskusji na poziomie Rady są zrealizowane, wówczas wstawia się gwiazdkę w porządku dnia, co oznacza, że dany temat może być głosowany, nawet gdy są zastrzeżenia państw członkowskich.

Ponieważ mówimy o prawie wspólnotowym, a nie międzynarodowym, wobec tego zastrzeżenia te nie muszą być uwzględnione z uwagi na swego rodzaju kurtuazję.

Artykuł 3.7. przewiduje, że porządek dnia przyjmuje się na początku każdego posiedzenia i włączenie do niego nowej pozycji bądź usunięcie istniejącej wymaga jednogłośnej decyzji Rady.

A zatem na 14 dni wcześniej do porządku dnia musi być wprowadzona dana pozycja, a wszystkie dokumenty na 16 dni przed posiedzeniem Rady.

W praktyce porządek dnia jest zawsze starannie przygotowywany przez sekretariat i grupę koordynacyjną, we współpracy z prezydencją i Komisją. Bywa więc, że coś wygląda dramatycznie, a w praktyce takie nie jest. Porządek dnia determinują czynniki instytucjonalne, przede wszystkim prezydencja, ale także Komisja i państwa członkowskie. Ponieważ rola Komisji rośnie, to Rada Europejska jest obciążana coraz bardziej konkretnymi zadaniami, więc zwraca się do Rady, do Parlamentu Europejskiego i do państw członkowskich o podjęcie działania oraz, możliwie często, o dołączenie danej pozycji do porządku dziennego.

Rada ustala własne priorytety, nawet jeżeli prezydencja kieruje pracami i podejmuje inicjatywy. A zatem program Rady jest również kształtowany przez prezydencję; prowadzi to również do programowania prac legislacyjnych. W myśl artykułów 2 § 5 i 6 regulaminu ustalono, że każdego roku dwie prezydencje muszą koordynować swoje programy. W tym roku są to prezydencje grecka i włoska.

Kwestie głosowania są kolejnym punktem ważnym dla zrozumienia działania Rady, która przez większość czasu nie głosuje w sensie formalnym poprzez podnoszenia rąk czy zajmowanie formalnych stanowisk. Wynika to z tradycyjnych metod pracy Rady. W przypadku punktów kategorii A, gdzie już osiągnięto porozumienie na poziomie COREPER-u i nie wymagają one już dalszej dyskusji, przewodniczący po prostu stwierdza, że zostały przyjęte na początku posiedzenia. Wiele projektów jest właśnie tak przyjmowanych, jednym zdaniem przewodniczącego.

W przypadku punktów kategorii B, wymagających dalszych dyskusji, przewodniczący będzie wiedział dokładnie, co pozostaje do omówienia i jakie są stanowiska państw członkowskich w danej sprawie. Będzie wiedział z góry, co trzeba zrobić, by uzyskać większość, i co jest politycznie właściwe, by to przeprowadzić. Na przykład państwo członkowskie może zaakceptować decyzję nie po jego myśli, wiedząc, że będzie i tak przegłosowane.

Przy ważniejszych sprawach przewodniczący woli przeprowadzić dyskusję, by osiągnąć kompromis, który znajdzie uznanie w niektórych krajach. Może mieć to również postać mniej formalną. Są to obiady robocze, kolacje, rozmowy dwustronne, tzw. konfesjonały,

maratony, zawieszenia posiedzeń. Jednym słowem, cała gama posunięć, które pozwalają przewodniczącemu pracować na rzecz końcowego porozumienia, które nie zawsze jest szczytem precyzji. Ale na jakimś etapie przewodniczący decyduje, że jest wystarczająco dużo państw popierających, które mogą przegłosować przeciwników, i że nadeszła pora podjęcia decyzji. Wtedy przewodniczący stwierdza, że wymagana większość została osiągnięta i jeżeli żadna delegacja nie protestuje, to propozycja zostaje przyjęta bez formalnego głosowania. A zatem głosowania formalnego się unika.

Jeżeli chodzi o quorum. Wprowadzicie traktaty nie określają wprost, jakie jest quorum, ale wiele artykułów podaje warunki pośrednie, domniemane. Artykuł 205 ust. 1 Traktatu wspólnotowego mówi, że jeśli traktaty nie stanowią inaczej, Rada podejmuje decyzje większością głosów. W tej chwili jest to 8 na 15 państw członkowskich. Po poszerzeniu, przy liczbie 25 państw, 13 państw będzie stanowiło większość. Stąd wynika, że przedstawiciele przynajmniej 8 państw muszą być obecni, by Rada działała. W myśl § 2, który mówi, że jeżeli wymagana jest większość kwalifikowana, działa się na podstawie projektu Komisji, to trzeba przynajmniej 62 głosów za, czyli tutaj znowu jest potrzebnych 8 głosów. Ten artykuł w § 2 mówi, że jeżeli ma być to większość kwalifikowana, ale nie na podstawie projektu Komisji, znowu trzeba 62 głosów za, złożonych jednak przez co najmniej 10 krajów. I wreszcie artykuł 11 § 4 regulaminu mówi, że obecność większości, czyli na razie 8 państw członkowskich, jest wymagana, aby Rada mogła głosować.

W praktyce rzadko się zdarza, aby było mniej niż 8 ministrów na posiedzeniu Rady. Państwa członkowskie są zawsze reprezentowane przez przedstawicieli.

I wreszcie artykuł 206 mówi, że w głosowaniu członek Rady może również występować w imieniu nie więcej niż jednego innego członka, co nie narusza wymogu minimum 8 ministrów, czyli musi być co najmniej 8 ministrów i to oni mogą w razie potrzeby reprezentować pozostałych.

Jeśli chodzi o większość, to nawet jeżeli zdarza się, aby Rada głosowała formalnie, to nie oznacza to, że sprawa większości nie jest ważna. Prezydencja, sekretariat, służby prawne i Komisja spędzają dużo czasu na wyliczeniu tego, jak można by stworzyć niezbędną większość. Być może mówię nieprecyzyjnie, bo faktycznie oni zawsze wyliczają istnienie tej blokującej mniejszości, a nie konkretnie istnienie większości. Fakt, że do głosowania nie doszło, nie znaczy, że nie istnieje wymagana większość. To znaczy tyle, że została ona niejako przećwiczona w głosowaniu. Przedstawiciele państw członkowskich, kiedy są mniejszością, starają się ustalić, czy można ich przegłosować. W pewnym momencie dochodzą do wniosku, że istnieje wymagana większość, co jest wynikiem pozyskania przez prezydencję maksimum dużej liczby państw członkowskich bądź też zrozumienia, że dalsze kompromisy czy też ustępstwa są niemożliwe. W obu przypadkach działania prezydencji są oparte na metodach zgodnego podejmowania decyzji przez Radę. Niemniej jednak możliwość istnienia odpowiedniej większości zawsze jest czymś, co przewodniczący ma na uwadze. Tak więc możliwość głosowania i istnienie większości są podstawą działania Rady na zasadzie zgody. Jest to paradoks, ale tak to wygląda w praktyce.

Kolejna specyfika głosowania Rady w przypadku kontaktów ze wspólnotą to kwestia jednomyślności uregulowana w artykule 205 ust. 3 akapit 3 Traktatu. Stwierdza on, że wstrzymanie się od głosu przez członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody przy podejmowaniu uchwał, które wymagają jednomyślności.

Sformułowania zawarte w tym artykule wyraźnie pokazują, że kiedy państwa członkowskie bądź ich ministrowie muszą podejmować decyzje, z którymi się nie godzą, bądź jeśli nie chcą, by ich uznano za zgadzających się, mogą wtedy wyjść z sali obrad w trakcie głosowania, a wtedy za nich głosują inni, co nie uniemożliwia przyjęcia decyzji.

Jeśli chodzi o protokół i oświadczenia, to mamy tu artykuł 13 regulaminu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości protokół nie może wprowadzić zmiany co do treści, której dotyczy. Oświadczenie nie jest oczywiście autorytatywną interpretacją danego środka, ale tym, którzy są w stanie to zrobić, daje przynajmniej pogląd co do intencji stron. Mimo tych ograniczeń Rada rzeczywiście kontynuuje prace i koordynuje je, poświęcając może zbyt dużo czasu na negocjowanie i redagowanie zapisów, które mają się pojawić w protokole.

Można spytać, po co są zatem te stwierdzenia. Odpowiedź: są one tymi bateriami dla urzędów, które Rada wykorzystuje, aby rozwinąć, rozwiązać politycznie, a nie prawnie trudności i brak zrozumienia. To pozwala również ministrom np. na zdystansowanie się od decyzji, które próbowali odrzucić, czy też uniknąć kłopotliwych sytuacji. Mogą zatem głosować za danym środkiem czy działaniem, ale robią stosowne zastrzeżenie i dla opinii publicznej wydaje się wówczas oświadczenie.

Jeśli chodzi o COREPER, to według artykułu 207 Traktatu jest on odpowiedzialny za przygotowywanie prac Rady i realizowanie zadań zleconych mu przez Radę. COREPER może podejmować decyzje proceduralne, określone w regulaminie Rady.

W momencie gdy grupy robocze dochodzą do porozumienia co do danej propozycji, to jest ona następnie umieszczona w porządku dnia COREPER-u jako pkt 1. Jest to odpowiednio odnotowywane i następnie odsyłane do Rady.

Propozycje, co do których grupy robocze nie były w stanie dojść do całkowitego porozumienia, są umieszczone w porządku dnia jako rzymskie dwa i stanowią przedmiot dyskusji. COREPER może rozważyć wszystkie kwestie niezłatwione, następnie będzie to przesłane do Rady. COREPER może rozwiązywać pewne problemy i weryfikować konkretne rozwiązania.

Proszę pamiętać, że COREPER jest pierwszym poziomem w Radzie, na którym mogą się pojawić dyskusje polityczne. Tak więc ma on tę globalną funkcję dotyczącą wszystkich spraw, a dyskusje polityczne stają się sposobem na rozwiązanie problemów ogólnych. Działalność COREPER-u opiera się na dwóch zasadniczych sprawach. Po pierwsze, ogólny poziom Rady, to już wspomniane poszukiwanie maksymalnego porozumienia w każdej sprawie. W ostatecznej analizie to prezydencja musi zdecydować, kiedy osiąga się porozumienie. Tylko Rada może głosować, tylko Rada głosuje, ale stali przedstawiciele

mogą wskazać prawdopodobne zachowanie ich ministrów i dać im odpowiednie wskazówki, czy niezbędna większość już istnieje. Jest to tzw. głosowanie wstępne.

Czas Rady jest bardzo cenny i COREPER jest dumny, że wykorzystuje go bardzo ostrożnie. Nawet kiedy drażliwe problemy rozwiązywane są na poziomie ministrów, to często robi się to na podstawie tych próbnych rozwiązań COREPER-u. Często COREPER robi wszystko, aby uniknąć dyskusji na poziomie ministrów. COREPER i stałe przedstawicielstwa są na skrzyżowaniu interesów aparatu państwowego i poszczególnych państw członkowskich oraz instytucji Rady.

Kiedy oficjalne propozycje czy też komunikaty składa się do Rady, to są one następnie przekazywane do stolic krajów i krajowych organów i parlamentów, za pośrednictwem stałych przedstawicieli. COREPER i stali przedstawiciele państwa członkowskiego również odgrywają ważną rolę w koordynowaniu, przede wszystkim polityki państw członkowskich, a ponadto prac Rady, gdyż wszystkie punkty w porządku dnia Rady muszą przejść przez COREPER.

Teraz pokażemy się o pewne ogólne uwagi na temat grup roboczych. Ze wszystkich części składowych Rady grupy robocze są pewnie najmniej znane, a to przecież najżywo-
niejsze gremia. Bez przesady można powiedzieć, że większość prac Rady wykonują właśnie te małe nieznanne grupy. Wśród prawdopodobnych powodów tej ich nieznanności jest to, że pełnią funkcję poniżej COREPER-u i Rady. Z reguły merytoryczny charakter ich pracy oraz trudności w uzyskaniu informacji na temat postępu prac sprawiają, że grupy robocze nie są wymieniane w traktatach. Konkretny artykuł mówi, że komitety i grupy robocze mogą być tworzone przez COREPER, po to, aby zrealizować określone prace przygotowawcze bądź studia czy badania.

Nie mam tutaj konkretnych zasad co do składu tych grup roboczych. Z reguły mamy ekspertów z państw członkowskich wraz z przedstawicielami komisji. Zgodnie z artykułu 19 akapit 4 regulaminu w dziedzinach technicznych eksperci mogą być ekspertami pozarządowymi, dokooptowanymi ze świata nauki. W innych przypadkach, kiedy mamy do czynienia z bardziej ogólnymi politycznymi sprawami, ekspertem może być attaché czy też urzędnik stałego przedstawicielstwa, który reprezentuje np. właściwe ministerstwo w swoim kraju. Państwa członkowskie wysyłają jednego bądź maksimum dwóch ekspertów do grupy roboczej, ale tę liczbę można zwiększyć, np. kiedy kilka ministerstw czy regionów bądź krajów związkowych jest zainteresowanych propozycją.

Obecnie sprzeczności między państwami członkowskimi bardzo często pojawiają się jako sprzeczności w ramach samych państw członkowskich, dotyczące rozbieżności między ministerstwami. Grupy robocze powołuje prezydencja, a pomaga im Sekretariat Generalny Rady. Na dobrą sprawę, w momencie gdy sekretariat główny ma zielone światło od prezydencji, wysyła faks do delegacji, do stałych przedstawicielstw, informując, kiedy mamy czas, proponując miejsce spotkania, porządek dnia. I następnie zaczyna zbierać dokumentację.

Można by powiedzieć, że z wyjątkiem jego służb prawnych, urzędnicy Sekretariatu Generalnego rzadko mówią, przemawiają na spotkaniach grup roboczych, po prostu siedzą

i notują. Poza jakąś poradą dla przewodniczącego, ich rola wydaje się być całkowicie bierna, jakkolwiek za kulisami mogą odgrywać kluczową rolę, np. w ułatwianiu zawierania transakcji. Sekretariat nie jest związany z żadnym konkretnym gremium czy też nie jest przywiązany do żadnej części projektu ustawodawstwa. Głównie ma za zadanie ułatwiać osiągnięcie porozumienia. Z reguły prezydencja korzysta z pracy sekretariatu w sprawach typowo praktycznych: od kserokopii poprzez ekspertyzy, aż do porad politycznych na temat pozycji danej delegacji w grupie roboczej.

I na wszystkich poziomach ci sami urzędnicy będą na spotkaniach tych grup roboczych czy Rady. Są oni stale w kontakcie z każdą delegacją, kontaktują się z Komisją i z urzędnikami z Parlamentu.

Informacja z tych źródeł jest zawsze syntetyzowana, a to, co niezbędne, przekazywane jest prezydencji. Jest to tzw. kompromis prezydencji, przedstawiany w celu ułatwienia osiągnięcia porozumienia między propozycją Komisji a stanowiskiem różnych państw członkowskich. Wszystko to jest przygotowywane, redagowane przez sekretariat i bardzo często przez służby prawne.

Środki przyjęte przez Radę na podstawie traktatów podlegają weryfikacji, przeglądowi przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, gdyż z natury powodują skutki prawne. Zasadność tych środków może być negowana przez daną jednostkę czy firmę bądź też w bezpośrednich powództwach prawnych przed Trybunałem Sprawiedliwości albo, gdy wnioskodawca może udowodnić, że jest jednostką, której konkretnie dotyczy środek, poprzez odwołanie do sądu krajowego i zapytania wstępne. Takie postępowanie może skutkować unieważnieniem ustanowionego aktu. Najczęstsze wykorzystanie kwalifikowanej większości w Radzie zwiększyło również ryzyko wnoszenia przez państwo członkowskie do Trybunału pozwów o unieważnienie środków czy kroków, na których okoliczność byli przegłosowani. Również wzrost liczby procedur wprowadzonych przez Jednolity Akt Europejski, a następnie przez Traktat o Unii Europejskiej poszerzyło zakres pozwów sądowych składanych przez różne instytucje, które są zaangażowane w procedury ustawodawcze, zwłaszcza jeśli chodzi o wybór podstaw prawnych, jak również sposób głosowania. Parlament Europejski na przykład wygrał wiele spraw wnoszonych przeciwko Radzie co do wyboru podstawy prawnej i odpowiedniego trybu, tuż po wejściu w życie Traktatu o UE, kiedy to nadal było jeszcze wiele podstaw prawnych do głosowania zwykłą większością głosów i ze zwykłym uzgodnieniem z parlamentami. A istniały już wtedy inne podstawy, które polegały na współpracy i współdecydowaniu. Oczywiście na początku Rada często wybierała bezprawnie, jak stwierdził Trybunał, nieodpowiednią podstawę prawną, po to, aby uniknąć interwencji i zaangażowanie się w daną sprawę Parlamentu.

Obecnie mamy około 70 prawników w służbach prawnych w dwóch sekcjach: doradców prawnych oraz tak zwanych prawników lingwistów. Zadania doradców prawnych obejmują uczestnictwo w zebraniach z prezydencją i na spotkaniach w Radzie, na których negocjuje się propozycje. Służby prawne z reguły są reprezentowane przez przynajmniej dyrektora na odprawach i spotkaniach COREPER-u i Rady. Doradca prawny jest obecny na spotkaniach z sekretarzem generalnym, na odprawach COREPER-u II i w Radzie Europejskiej, pan Jacqué uczestniczy w posiedzeniach COREPER-u I i na pozostałych radach.

Jeszcze pokrótce o porządku językowym we Wspólnocie. Jak państwo wiedzą, artykuł 290 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej mówi, że porządek językowy jest określony przez Radę działającą jednomyślnie.

Jedno z pierwszych rozporządzeń Rady – z 15 kwietnia 1958 roku – wielokrotnie poprawiane przez traktaty, stwierdza, że obecnie mamy jedenaście języków oficjalnych i roboczych, bez żadnego rozróżnienia, jakkolwiek w artykule 6 mówi, że instytucje mogą postanowić w swoich regulaminach, który język ma być wykorzystywany w danych przypadkach.

Rada przyjęła postanowienia dotyczące tłumaczenia dokumentów. Podkreślam: tłumaczenia dokumentów. W artykule 14 swojego regulaminu Rada stanowi, że z wyjątkiem innych decyzji jednogłośnie podjętych przez komisje w sprawach pilnych, Rada będzie obradowała i podejmowała decyzje tylko na podstawie dokumentów i projektów podanych w językach, które wskazano w pierwszych regulacjach jako języki oficjalne. Dotyczy to tylko dokumentów i projektów, kiedy Rada obraduje i podejmuje decyzje. Nie dotyczy to natomiast tłumaczenia symultanicznego.

W przypadku Rady Ministrów mamy tłumaczenie ustne na wszystkie i ze wszystkich języków, w związku z tym nie byłoby możliwe zapewnienie tego samego porządku językowego na wszystkich spotkaniach, zarówno oficjalnych, jak i nieoficjalnych. Zgodnie z ustanowioną praktyką COREPER pracuje tylko w trzech językach: francuskim, angielskim i niemieckim.

Grupy do spraw polityki bezpieczeństwa i zagranicznej pracują tylko w dwóch językach: francuskim i angielskim. Zapewnia się tłumaczenie ustne we wszystkich innych grupach roboczych, jest to możliwe, więc przyjmuje się doraźne środki, w zależności od wymagań delegacji i możliwości zapewnienia ustnych służb tłumaczeniowych. Kwestia językowa jest tu bardzo ważna, gdyż dotyczy to właściwie tylko problemu pojawiającego się w ramach Unii, a mianowicie faktu, że akty ustawodawcze muszą być przyjęte we wszystkich językach obywateli Unii, aby zagwarantować przestrzeganie prawa i dopełnić zasady równości obowiązującej w Unii.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Dziękuję bardzo za przedstawienie wszystkich procedur, którymi rządzi się Rada Unii, i opis poszczególnych działów tej instytucji. Poproszę o zabranie głosu pana Mikko Hutunena, specjalistę ze służb prawnych Komisji Europejskiej. Tytuł jego referatu to „Komisja Europejska i jej wewnętrzne procedury”.

Komisja Europejska i jej wewnętrzne procedury

Mikko Huttunen

Dwa słowa na temat Komisji i jej służb prawnych.

My doradzamy Komisji, kiedy podejmuje ona decyzje, i ostrzegamy, gdy pojawiają się pułapki prawne. Jakkolwiek służby prawne Komisji mają nieco szerszą perspektywę niż tylko kwestie procedur ustawodawczych. A wynika to z roli Komisji jako strażnika traktatu, co polega na pozywaniu źle działających państw członkowskich do sądu, do Trybunału. Dlatego też to my w służbach prawnych Komisji mamy do czynienia z pozwami. To prawie tysiąc spraw, które mamy przed dwoma sądami europejskimi. A więc prawie w tych wszystkich sprawach Komisja występuje czy to jako główna strona, czy też jako pomagająca sądom we wstępnym rozpoznaniu danej sprawy. Tak więc w służbach prawnych Komisji pełnimy podwójną funkcję. Z jednej strony doradzamy w określonym dziale Komisji, z drugiej zaś reprezentujemy Komisję w działaniach przed sądem. Dotyczy to wszystkich naszych służb, ale kwestia pozwów jest szczególnie ważna.

Nie będę bardzo szczegółowo omawiał procedur, chciałbym przede wszystkim opisać główne role Komisji, bo trudno jest zrozumieć procedury bez dokładnego zrozumienia zadań i celów Komisji z mocy Traktatu. Procedury te różnią się w zależności od zadań, jakie wykonujemy.

Głównym obowiązkiem Komisji jako instytucji wspólnotowej jest to, co wymieniono w artykule 211 Traktatu. Podzieliłbym te zadania na cztery zasadnicze obszary.

Już wspomniałem o roli strażnika traktatu, mającego zapewnić, by prawo wspólnotowe było wdrażane i właściwie stosowane. Jest to główny obowiązek Komisji. Drugi to tworzenie polityki. Mianowicie stworzenie podstaw dla trybów ustawodawczych, które omówili tu moi koledzy. Komisja ma prawo do inicjatywy i bronimy tego jak tylko możemy, koledzy to wiedzą. Nie chcemy, by Rada i Parlament nakładali w akcie wspólnotowym obowiązek. Bo to Komisja przedstawia propozycje i na mocy Traktatu taką właśnie mamy rolę. Więc możemy zdecydować, kiedy złożyć propozycje i w jakiej formie.

Drugą stroną tej inicjatywy prawnej jest prawo do wycofania tej propozycji, jeżeli Komisja uzna, że tryb ustawodawczy nie zmierza w kierunku przez nią nadanym, który Komisja uznaje za stosowny, nawet z pewnymi ograniczeniami, jeśli chodzi, na przykład, o tryb pojednawczy. Tak więc w tej funkcji Komisja działa w wieloraki sposób. Kiedy rozpatruje propozycje, działa jako mediator między dwoma ustawodawcami.

Trzecia funkcja Komisji to swoiste uprawnienia decydenckie.

W niektórych obszarach Komisja ma prawo stanowić czy podejmować kroki bądź środki bezpośrednio. Chodzi tu, na przykład, o kwestie konkurencji czy pomocy publicznej w sytuacji, gdy Komisja uważa, że porozumienie między dwoma przedsiębiorstwami

gwałci prawo wspólnotowe. Wtedy Komisja ma prawo stwierdzić, że jest ono sprzeczne z prawem wspólnotowym, z tym że dana firma może pozwać Komisję do sądu, jeżeli się z tą opinią nie zgodzi. Niedawno Komisja przegrała kilka spraw z zakresu konkurencji, co oznacza, że będziemy musieli przemyśleć nasze wewnętrzne procedury. Być może czwartą rolą Komisji będzie tak zwana funkcja administracyjna czy wykonawcza. Wiele aktów drugiego rzędu zawiera postanowienia, które pozwalają Komisji na podejmowanie zdecydowanych kroków czy działań, albo podejmowanie decyzji mających na celu wdrożenie bądź wykonanie aktów wtórnych. Często nazywa się to komitologią.

Komisja ma również uprawnienia w dziedzinie polityki handlu zagranicznego i wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej. Działają tutaj różne tryby. Słowo komentarza: musimy różnić między Komisją jako kolegium obecnie 20 komisarzy, a w przyszłości 25, może nawet więcej. A więc ta instytucja stanowi ciało decyzyjne.

W Komisji pracują dyrekcje generalne i inne służby, zapewne wiele osób tu obecnych miało z nimi do czynienia. Czyli jest to mniej więcej 20 tysięcy urzędników, z czego około 10 tysięcy tworzy politykę, przygotowuje wszelkie działania i propozycje w swojej codziennej pracy. Często służby prawne muszą przypominać danej dyrekcji generalnej, że oni nie są Komisją tylko dlatego, że piszą ich referaty. Bowiem muszą mieć przede wszystkim możliwość zaoferowania pewnej polityki. Często się im mówi: nie możecie traktować waszego referatu jako stanowiska Komisji, dopóki kolegium tak tego nie określi.

To tyle uwag wstępnych. Przejdę teraz do trybów i regulaminów, a następnie wyjaśnię, jak te procedury działają w kontekście różnych zadań Komisji.

Chcę ostrzec niejako przed tym, co państwa czeka: kwestie regulaminowe. Tutaj procedury są publikowane w Dzienniku Oficjalnym z 8 grudnia 2000 roku, seria L, numer 308, strona 28. Komisja jest ciałem kolegialnym i jako takie podejmuje decyzje. Następnie komisarze, którym dana decyzja może się nie podobać, muszą jednak ją przyjąć, zaakceptować i realizować. Decyzje podejmowane są większością głosów; niezbyt często się jednak głośnie.

Podobnie jak w Radzie istnieje mechanizm dochodzenia do uzgodnień, do porozumienia. Najmniej zadowoleni komisarze mogą oczekiwać, że ich sprzeciw zostanie podany do protokołu. W myśl Traktatu obecnie jest 20 komisarzy, a większość potrzebna do przyjęcia decyzji to 11 głosów, chociaż w praktyce komisarza często reprezentuje szef jego gabinetu.

To gabinety właśnie odgrywają bardzo ważną rolę w podejmowaniu decyzji przez Komisję. Decyzje mogą być podejmowane za pomocą różnych procedur. Tradycyjną metodą jest oczywiście posiedzenie kolegium komisarzy, którzy omawiają i decydują o treści danego dokumentu czy aktu, czyli są to uzgodnienia ustne. To zwykle odbywa się w środy, z wyjątkiem dni, kiedy są sesje w Strasburgu, wtedy ma to miejsce na ogół we wtorki. Czyli Komisja spotyka się w Strasburgu na posiedzeniu plenarnym parlamentu raz w miesiącu, we wtorek.

Drugą drogą podejmowania decyzji przez Komisję jest tryb pisemny, obiegowy. Uzgodniony na niższym szczeblu dokument nie wymaga dyskusji na wyższym szczeblu, jeżeli po upływie pewnego czasu nie ma sprzeciwu. Podobnie jest w Radzie. To jest bardzo

ważna możliwość, ponieważ Komisja nie jest w stanie omawiać wszystkich spraw. Czyli sprawy, które nie mają dużej rangi politycznej, nie są politycznie wrażliwe, ani nie budzą żadnych kontrowersji mogą być podejmowane obiegowo.

W praktyce ważnym sposobem podejmowania decyzji jest tak zwane upoważnienie, umocowanie. Komisja upoważnia jednego albo dwóch członków do podjęcia decyzji w jej imieniu, tak aby nie trzeba było zbierać całego gremium Komisji. Ta podgrupa dwóch czy trzech komisarzy może w imieniu całej Komisji zajmować się sprawą i podjąć stosowną decyzję. Może być też delegowanie tych uprawnień w dół, do dyrekcji generalnych, które działają tak jak ministerstwa. Chodzi tu także o sprawy rutynowe, natury administracyjnej, które nie wiążą się z polityką. Cała praca przygotowawcza jest prowadzona w dyrekcjach generalnych odgrywających rolę resortów i 30 różnych departamentach. Największym jest dyrekcja rolnictwa, która liczy blisko tysiąc pracowników. Każdy komisarz ma oczywiście swój obszar kompetencji. Mamy komisarza do spraw transportu i telekomunikacji, komisarza do spraw zatrudnienia, i tak dalej. Wraz ze swoimi gabinetami i dyrektorami generalnymi opracowują oni proponowane środki czy projekty, proponują tekst rozwiązania innym komisarzom. Tak samo jak Komisja przygotowują projekt dla ciała ustawodawczego. A potem komisarz i jego zespół opracowują projekt, który następnie jest konsultowany z innymi.

W ramach konsultacji między służbami w komisjach dokonuje się to obecnie drogą elektroniczną. Adresaci mają wyznaczony czas na odpowiedź, a potem komisarz i jego służby starają się tak zmodyfikować projekt, aby można było na jak najniższym szczeblu dojść do porozumienia, ponieważ nie da się inaczej przy tej ogromnej liczbie spraw. Im więcej z nich można załatwić na niższym szczeblu, tym lepiej. Na posiedzenia trzeba zostawiać te sprawy, które są ważniejsze albo kontrowersyjne.

Mówiłem tu o gabinecie. Chodzi tu o najbliższy krąg doradców każdego komisarza; obecnie mają oni po pięciu, sześciu członków odpowiedzialnych za różne kwestie. Każdy komisarz musi się zajmować nie tylko swoim resortem, ale i innymi. Na przykład komisarz do spraw transportu musi mieć w gabinecie kogoś, kto śledzi, co się dzieje w sferze zatrudnienia. Nawet jeżeli nie ma stanowiska w tej sprawie, to musi być gotowy je zająć, w razie potrzeby.

Gabinety zajmują się tworzeniem polityki w swoim resorcie, wskazując dyrekcjom generalnym kierunki. Występując w imieniu komisarza, starają się dopuszczać do niego tylko te sprawy, których na niższym poziomie nie da się załatwić. Na przykład, jeżeli mamy propozycję, projekt regulacji w sprawie lotnictwa, którym akurat ja się zajmuję, zostaje to przygotowane przez dyrekcję generalną do spraw transportu i energii. Najpierw są prowadzone konsultacje między poszczególnymi służbami, zbiera się uwagi, wyprowadza wnioski.

Jeżeli temat jest wrażliwy, na przykład chodzi o bezpieczeństwo przewozów, to może się odbywać tak, jak było ostatnio dyskutowane. Tego rodzaju sprawa z reguły nie będzie rozwiązaniem na poziomie dyrekcji generalnych, ponieważ jest zbyt wrażliwa, zbyt trudna. Wobec tego jeżeli decyzja ma być podjęta na kolejnym posiedzeniu Komisji, czyli w kolejną środę, to w poprzedni czwartek albo piątek odbędzie się spotkanie, tak zwane

spotkanie specjalnych szefów, jak się mówi w żargonie brukselskim. Są to spotkania tych członków gabinetów komisarzy, którzy odpowiadają za dany temat.

Czyli każdy komisarz deleguje swoją osobę odpowiedzialną za sprawy transportu na takie spotkanie, by wyjaśnić najważniejsze sprawy, których dyrekcje generalne na swoim poziomie nie mogą załatwić. Często się zdarza, że nawet ci szefowie specjalni nie mogą sprawy rozwikłać do końca. Niektórzy twierdzą, że najważniejsze spotkania Komisji to tak zwane poniedziałkowe spotkania szefów gabinetów, czyli najbliższych doradców komisarzy, znowu w podobnym składzie. Przedstawiciele wszystkich komisarzy spotykają się i ustalają porządek obrad następnego dnia. Czyli ustalają wszystkie sprawy, które pozostały po konsultacjach między służbami i specjalnymi szefami. Oni jak gdyby filtrują sprawy, które muszą być załatwione przez komisarzy.

Bywa tak, że do czasu spotkania Komisji wszystkie sprawy są załatwione. Ale ze względu na wagę którąś z nich komisarz chce mimo wszystko omówić jeszcze raz w gronie komisarzy, żeby wszyscy byli w pełni świadomi tego, co się dzieje. A także by dać okazję do zaprezentowania tego mediom, i tak dalej. Mówiąc w bardzo ogólnym zarysie, w takim oto trybie pracuje Komisja, nim dojdzie do podjęcia decyzji.

Jak te ogólne zasady stosuje się w praktyce, w kontekście różnych kompetencji Komisji? Podałem już przykład projektu ustawy, który przechodzi te wszystkie fazy, ale prace legislacyjne w Komisji nie kończą się na projekcie. Komisja podąża za tym projektem, idąc również do Rady i do Parlamentu. Tam stara się w sposób zdecydowany bronić swego stanowiska. A zatem pracując nadal nad projektami, które są na etapie legislacyjnym, komisarze znowu powołują pewnych członków gabinetów, którzy tworzą grupę do spraw parlamentarnych.

Zostaje też powołana druga grupa, która z kolei zajmuje się tym przy Radzie. W praktyce oznacza to, że kiedy Parlament ma głosować na posiedzeniu plenarnym, na pierwszym czytaniu, to Komisja już wtedy przygotowuje swoje stanowisko wobec poprawek proponowanych przez Parlament. Zwykle to są ważne poprawki. Dotyczy to wyborów politycznych. Komisarze muszą zdecydować, czy będą popierać te poprawki, czy też nie. Przed posiedzeniem Komisji komisarz zostaje upoważniony do wystąpienia na sesji plenarnej Parlamentu i przedstawienia stanowiska Komisji. Ze strony Rady zainteresowany komisarz musi uzyskać pozwolenie swoich kolegów na zajęcie stanowiska, które przedstawi Radzie, ponieważ znowu ma to potem wpływ na procedurę głosowania. Artykuł 250 Traktatu mówi, że jeżeli projekt ma być przyjmowany kwalifikowaną większością, a Rada chce zmienić projekt Komisji, to wymagana jest jednogłośnieść. Ale nie będzie wchodził w szczegóły.

No i wreszcie rola strażnika traktatu oraz procedury w przypadku naruszeń. Tutaj koordynacja przebiega podobnie, ale tym razem chodzi o innego rodzaju sprawy. Mamy cztery spotkania ogólne rocznie. Dotyczą one naruszeń. Jest bardzo obszerna lista tych naruszeń, a wymienia się w niej wszystkie kraje, które źle funkcjonują. Lista ta zawiera szczegóły na czym to polega. Komisarze podejmują decyzje, czy podjąć działania prawne wobec takiego państwa członkowskiego. Artykuł 226 wyszczególnia etapy tej procedury. W praktyce

odbywa się to na czterech etapach. Pierwszy to zwrócenie uwagi listem, nawet bez decyzji Komisji. Dyrektor generalny danej dyrekcji wysyła list do władz danego kraju, że Komisja jest zaniepokojona i rozważa podjęcie kroków. Procedurę z art. 226 można podzielić na dwa etapy: etap administracyjny i etap sądowy. Na etapie administracyjnym mamy dwie możliwości: formalne ostrzeżenie i ostrzeżenie uzasadnione, czyli znów ostrzegamy kraj, który postępuje niewłaściwie. Często mam poczucie, że w tym kontekście Komisja jest, zwłaszcza przez media, opisywana jako adwokat diabła, jako źli ludzie, którzy grożą państwom członkowskim sankcjami. Jeżeli państwo członkowskie zdaniem Komisji nie zachowuje się właściwie, nie skoryguje swoich działań, to pozostaje sąd, Trybunał, co w praktyce zdarza się dość często. Większość spraw rozwiązuje się oczywiście na wcześniejszym etapie. Przy postępowaniu o naruszenie to Trybunał decyduje, czy Komisja miała rację, czy nie. Zdarza się, że Komisja niesłusznie upomniała państwo. Ogółem mogę jednak powiedzieć, że statystycznie jesteśmy po tej lepszej stronie. W każdym razie, jeżeli Trybunał uzna, że państwo członkowskie rzeczywiście naruszyło zobowiązania, to kolejny artykuł Traktatu wyszczególnia kroki, jakie można podjąć. Wchodzą też w grę kary pieniężne, które stosuje się jednak rzadko. Do tej pory pamiętam tylko jeden taki przypadek. Ale być może to się zmieni i częściej będziemy wymierzać kary pieniężne.

No i to potworne pojęcie – komitologia, ustawodawstwo wtórne, ustawodawstwo wykonawcze. Przepisy wykonawcze w danym artykule mówią, że np. bardziej konkretne działania zostaną ustalone zgodnie z procedurą taką a taką, czyli Komisja zostaje upoważniona przez ustawodawcę do wprowadzenia bardziej konkretnych instrumentów, poprzez określoną procedurę. Więc jeżeli mamy np. rozporządzenie Parlamentu i Rady w danej sprawie, które deleguje uprawnienia na Komisję do dalszych działań w ustalonych ramach, to wtedy państwa członkowskie w tej komitologii uczestniczą. Komitologia oznacza, że tworzy się komisje, komitety, zwołuje się przedstawicieli państw członkowskich, którzy spotykają się w Brukseli pod przewodnictwem Komisji, aby właśnie wprowadzać te bardziej konkretne akty na szczeblu wykonawczym, w których nie ma już elementu politycznego. Chodzi głównie o sytuację, gdy Komisja ma przyjąć bardziej skonkretyzowane przepisy. Wtedy mamy np. procedurę regulacyjną 998/69, bodajże i te decyzje mają określone procedury, np. do wykonania Wspólnej Polityki Rolnej zapoczątkowanej za pomocą tzw. procedury zarządzania, sposobu podziału pieniędzy. Na rolnictwie dobrze się nie znam, ale w tym kierunku idzie wdrażanie określonego aktu unijnego, tego wyższego rządu.

Kiedy sprawy polityczne są już rozwiązane, trzeba jeszcze znaleźć procedury wdrażania. A zatem w procedurze współdecydowania występuje jeszcze ten element, że Parlament jest współdecydem, ale jego rola w tej komitologii jest mniejsza, ponieważ tutaj Parlament występuje w mniejszym stopniu na rzecz państw członkowskich. Sporządza się także sprawozdania, Komisji przesyła je do wiadomości Parlamentu, który może interweniować, jeżeli się z czymś nie zgadza. Obecnie mówi się o możliwości zwiększenia uprawnień Parlamentu w tym kierunku, ale to dopiero propozycja.

Są też dwie inne procedury. Pierwsza to procedura doradcza. Polega ona na tym, że delegacje państw członkowskich doradzają Komisji, a decyduje ona sama, opierając się tylko na radach i procedurach regulacyjno-zarządzających, które dodatkowo da-

ją możliwość kierowania sprawą na poziom Rady, jeżeli państwa członkowskie sobie tego zażyczą. Druga zaś to uprawnienia decyzyjne. Chodzi tu np. o sprawy konkurencji, co do których Komisja ma uprawnienia wydawania decyzji bezpośrednio wiążących państwo bądź korporacje, które naruszyły przepisy o pomocy dla firm. Te decyzje mogą być zaskarżane przed Trybunałem, ale Komisja jest pierwszą instancją decyzyjną i jej decyzje są bezpośrednio wiążące, jako decyzje administracyjne.

Wspomnę jeszcze o trybie działania służb prawnych. Kiedy Komisja zaczyna rozpatrywać taką kwestię, że w jakimś obszarze potrzebne są nowe uregulowania, zaprasza ekspertów z państw członkowskich do Brukseli na spotkanie, na posiedzenie, aby pozyskać wiedzę na temat sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich na ten temat, aby Komisja mogła się przekonać, czy jej pomysły nie są kompletnie idiotyczne z punktu widzenia państw, w których mają być stosowane. Jest to praktyczne podejście do uzyskiwania wiedzy i zarazem wkład w proces legislacyjny państw członkowskich. Tego rodzaju spotkania nie oznaczają, że państwa członkowskie dyktują Komisji rozwiązania. Pomagają jej jednak w redagowaniu ustaleń i propozycji. Występują też komitety czy komisje doradcze z różnych dziedzin gospodarki. Tutaj można mówić o pewnego rodzaju lobbingu, wymianie informacji, aby otrzymywać również informacje z instytucji gospodarczych. A zatem będą państwo często jeździć do Brukseli, by tłumaczyć, w jaki sposób w danym obszarze funkcjonuje polskie prawo, polski system, w obszarze, w którym nie ma jeszcze unijnego uregulowania, a Komisja chciałaby je wprowadzić. Procedury decyzyjne Komisji są również istotne w kontekście tzw. komitologii. Po przyjęciu projektu Komisji i po ostatecznym przyjęciu danego aktu Komisja ma prawa w zakresie wdrażania. Zaprasza więc urzędników służby cywilnej z państw członkowskich, by ustalić, jak to przełożyć na bardziej konkretne środki. A zatem narodowi urzędnicy od samego początku do samego końca w pracy z Komisją są w te sprawy zaangażowani. Potem jednak przewodniczą temu członkowie Komisji Europejskiej, komisarze. Nie wyzerpałem tego tematu, ale chętnie odpowiem na wszelkie ewentualne pytania.

Ewa Synowiec, dyrektor Departamentu Polityki Integracyjnej, UKIE

Chciałam powiedzieć, że organizujemy w Polsce współpracę urzędników państwowych z Unią Europejską. Obserwujemy, jak komitety Komisji pracują i czy występują jakieś regulaminy czy uregulowania proceduralne oprócz tych, które powodują ich powołanie. Chodzi głównie o komitety stałe, takie jak do spraw rolnictwa, ponieważ jesteśmy czasem pytani, czy możemy uczestniczyć w konsultacjach itd., a my nie wiemy, jak te komitety działają i jaki zakres spraw jest w ich kompetencjach. Dlatego chcielibyśmy uzyskać pomoc, informację w tej kwestii.

Mikko Huttunen

Tak jak już mówiłem, nie ma dokładnych zasad działania grup roboczych w Radzie. W Radzie te grupy robocze są przewidziane tylko art. 19 regulaminu. Pracują one przy Komitecie Stałych Przedstawicieli na szczęblu delegacji, przedstawicielstw. A zatem

prace prowadzone są w sposób bardzo mało sformalizowany. Z reguły jest wiele czytań projektów składanych, wnioskowanych przez Komisję. Początkowo może być dużo zastrzeżeń, wniosków o czas na przeprowadzenie konsultacji, ale w miarę postępów w pracy są one rozwiązywane. Albo odrzucane i dopiero po wyjaśnieniu wszystkich kwestii technicznych, czyli kiedy ich wyjaśnienie zbliża się do końca, prezydencja może stwierdzić, że dwa czy trzy punkty sprawy mogą wymagać decyzji politycznej. Wtedy dana sprawa trafia do nas, do COREPER-u, z którego może jeszcze wrócić do grupy roboczej. Ale to przebiega w sposób niesformalizowany. Grupa robocza i COREPER nie posługują się głosowaniem. Nawet na szczelbu Rady podjęcie decyzji może nastąpić bez głosowania. A więc grupa robocza spotyka się czy zostaje powołana wtedy, gdy prezydencja uzna to za właściwe. Spotka się trzy-cztery razy w miesiącu, z udziałem wszystkich delegacji. Nie ma sformalizowanej procedury, stosuje się tylko *per analogiam* ogólny regulamin Rady, na tyle, na ile jest to możliwe, bo nie podejmuje się przecież decyzji, nie pracuje się nad dokumentem końcowym. Zwykle są to projekty i dokumenty w głównych językach. Początkowo pracuje się w dwóch językach, z tłumaczeniem symultanicznym, ale najpierw trzeba pracować nad jedną wersją językową, z reguły jest to angielski. W miarę postępu prac grupa przygotowuje dokumenty we wszystkich językach i przekazuje sprawę do COREPER-u. I tutaj też nie ma sformalizowanych reguł, procedur. Nie wiem, czy satysfakcjonująco odpowiedziałem na to pytanie. Może Jean Paul Jacqué chciałby coś dodać? Niektóre komitety wysokiego szczebla posługują się regulaminem, np. komitet zajmujący się zatrudnieniem. Ale to jest wyjątkowy przypadek. Z reguły nie ma regulaminu. Zwołanie zebrania i porządek obrad ustala prezydencja, można zgłaszać wnioski, ale bez gwarancji, że zostaną uwzględnione. Prezydencja ma tu głos decydujący. Nie ma formalnych reguł, ponieważ nie stosuje się głosowania. Dopiero na szczelbu COREPER-u to się nieco formalizuje, przy przyjmowaniu tych punktów z rzymską jedyką. Albo po przedyskutowaniu punktów pod rzymską dwójką. Tak więc dopiero na poziomie COREPER-u to się zaczyna nieco formalizować, bo w grupach roboczych są to spotkania bardzo nieformalne. Każdy komitet w tych procesach komitologicznych ma własne zasady działania. Dany komitet podejmuje pracę według swoich reguł postępowania czy regulaminu, zgodnie z jakimiś ogólnymi ramami. Przyjęte jest zapraszanie obserwatorów. Mogę więc sobie wyobrazić, że każdy komitet jest prowadzony przez inną dyrekcję generalną i mogą zapraszać, lub nie, obserwatorów z państw kandydackich, przedakcesyjnych. Tych komitetów jest bardzo dużo, każdy ma swój regulamin i działa przy różnych dyrekcjach generalnych. Z reguły przewiduje się, jak powiedziałem, zapraszanie osób z zewnątrz, w tym z państw kandydujących.

Przeważnie są to dwie osoby z każdego państwa członkowskiego w grupie roboczej Rady: jedna ze stolicy, z krajowej administracji, i jedna ze stałego przedstawicielstwa. Chodzi bowiem o koordynację między stałym przedstawicielstwem a krajową administracją. Działa to z reguły bardzo dobrze. Jak państwo wiedzą, macie swobodę wybrania, kto będzie uczestniczył w grupie. Moralnym obowiązkiem jest unikanie konfliktu interesów, bo jeżeli te konflikty przedostaną się do opinii publicznej, to będziemy mieli trudności. Czasami pewne państwa członkowskie wybierają kogoś

z kręgów biznesu, aby reprezentował państwo członkowskie w grupie np. do spraw informatyki, telekomunikacji itd. To jest bardzo niedobre, ale, niestety, się zdarza. Bardzo utrudnia nam to pracę.

Głos z sali

Kancelaria Sejmu. Wspomniał pan o propozycji zwiększenia zaangażowania krajowych parlamentów w proces decyzyjny. Może coś więcej na ten temat?

Mikko Huttunen

Miałem konkretnie na myśli procedurę komitologii i rolę Parlamentu Europejskiego w tych procedurach. Problem polega na tym, że podstawa prawna mówi, iż regulacją w danej dziedzinie jest uchwała przyjmowana przez Parlament i Radę, dwóch równoprawnych współustawodawców. Następnie przychodzą procedury komitologiczne, które są ustanawiane w różnych częściach tego aktu, które stanowią o uprawnieniach oddelegowanych poprzez różne procedury. W tej procedurze komitologicznej pozycja Parlamentu Europejskiego jest bardzo słaba w tym sensie, że nie uczestniczy on w taki sam sposób w procesie decyzyjnym, jak w nim uczestniczył na poziomie uchwalania aktu podstawowego i myślę, że jest to obszar, w którym Parlament chciałby zwiększyć swoją rolę. Myślę, że Christian ma na ten temat pewne przemyślenia.

Christian Pannera

Komitologia oznacza, że akty ustawodawcze przyjęte w procedurze współdecydowania wdrażane są przez Komisję według reguł Rady. Tego nie możemy zaakceptować. Staraliśmy się coś zmienić na poziomie służb finansowych. Z punktu widzenia prawnika - może jest to najlepsze wyobrażalne rozwiązanie. Mamy komitologię - z jednej strony, a z drugiej - ewolucję i rolę, jaką parlamenty krajowe mogłyby odegrać na platformie europejskiej. W tej kwestii wolałbym się jednak nie wypowiadać, gdyż dla nas jest to sprawa dość drażliwa.

Jacek Goliński, Departament Prawa Europejskiego, UKIE

Pierwsze moje pytanie dotyczy roli i miejsca Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w procedurach tworzenia prawa. Może się ono wydać dość naiwne, ponieważ wiadomo, że w Traktacie konkretnie sprecyzowano miejsce Trybunału Sprawiedliwości. Ale przecież przed tym Trybunałem toczą się np. sprawy o anulowanie aktu prawnego, wydane go we współpracy wszystkich organów wspólnotowych. Do tej procedury dochodzi już po wydaniu takiego aktu i wtedy stwierdza się... brak podstawy prawnej. Czy takie orzeczenie nie jest obrażą dla służb prawnych wszystkich instytucji zaangażowanych w tworzenie prawa i czy właśnie przy tej procedurze powstawania prawa nie byłoby zasadne

umieścić Trybunał w którymś miejscu w procedurze tworzenia prawa? Wydłużałoby to czas powstawania prawa, samą procedurę, ale z drugiej strony może pozwoliłoby to na uniknięcie sytuacji, po kilku czasami miesiącach, a nawet latach tworzenia prawa dojdziemy do konkluzji, że ów akt musi być uchylony. To pierwsze pytanie.

Druga kwestia dotyczy języków i tego, iż akty prawne wspólnotowe tłumaczone są na jedenaście oficjalnych języków. Służby prawne czuwają, by te teksty były jednobrzmiące, aby pojęcia, definicje i ich zakres były takie same. Czasami mając do czynienia z aktami wspólnotowymi, porównujemy je, korzystamy z kilku wersji językowych i wtedy stwierdzamy pewne rozbieżności, nie tylko zresztą językowe, ale i merytoryczne. Jak zatem wygląda procedura, kiedy każde państwo przy ewentualnym sporze posługuje się aktem prawnym w swoim języku, który jest równie ważny i równie istotny jak inne?

Trzecia kwestia to pytanie, które wykracza nieco poza ramy naszej dyskusji. Chodzi o kwestię lobbingu w procesie tworzenia prawa we Wspólnocie. Jak się wydaje, jest to kwestia raczej polityczna, choć nie wykluczam sytuacji, gdy przedstawicielstwa, firmy, przedsiębiorstwa czy też regiony usiłują wywrzeć wpływ na pracę służb prawnych, legislacyjnych, aby w pewnym sensie zadbać o swoje prawa, swoje interesy. W końcu to do nich to prawo jest adresowane, oni z niego będą korzystać.

Pod nieobecność profesora Trzczińskiego pozostaje też otwarte pytanie o kwestię roli konstytucji narodowych w hierarchii źródeł prawa po przystąpieniu państw kandydujących do Unii Europejskiej. Tutaj pojawił się pewien problem. Oto sytuacja, w której traktat o przystąpieniu jest w hierarchii prawa umową międzynarodową i nasza konstytucja stawia go niżej w hierarchii źródeł prawa, poniżej konstytucji, nad normami pozostałymi, typu ustawa, akty wykonawcze. W tej sytuacji, kiedy implementujemy dyrektywy do naszego porządku prawnego, może pojawić się taka oto hipotetyczna sytuacja, iż Trybunał Konstytucyjny rozpatrujący zgodność projektu aktu prawa z konstytucją stwierdzi sprzeczność i uchyli go. Prymat prawa międzynarodowego wynika bezpośrednio z orzecznictwa wspólnotowego i sądy krajowe są zobowiązane do brania pod uwagę właśnie prawa wspólnotowego. Powstaje kolizja między organami państwa, powstaje nagle jakaś luka, w której z jednej strony akt implementujący przepisy wspólnotowe zostaje uchylony, z drugiej zaś przepisy wspólnotowe funkcjonują, chociaż w pewnym sensie ułomnie. Jak takie sytuacje są rozwiązywane w innych państwach członkowskich? Czy bezpośrednio w konstytucji takie zapisy się znalazły? Czy można wyłącznie na gruncie orzecznictwa wspólnotowego zapewnić prymat prawa w porządkach krajowych?

Mikko Huttunen

Zacznę od ostatniego pytania. Czyli hierarchia prawa, konstytucje a traktaty. Myślę, że w tym przypadku z punktu widzenia prawa wspólnotowego sprawa jest jasna. Prawo wspólnotowe stoi nad konstytucją kraju. Wiele razy Trybunał Sprawiedliwości to potwierdził, np. zobowiązał RFN do zmiany konstytucji, aby pozwolić na służbę wojskową kobiet. Żadne środowisko polityczne w Niemczech nie zaprotestowało, natomiast wszystkie państwa członkowskie mówią nam, że ich konstytucje są ponad Traktatem, są wspar-

ciem wewnętrznym dla Traktatu na poziomie krajowym, ale – tak czy inaczej – zawsze mamy ten sam rezultat. Mianowicie nadrzędność. Prawo europejskie nie ma nic wspólnego z prawem międzynarodowym. Wchodzicie w system federalny, i to trzeba mieć na uwadze, trzeba to wiedzieć. Oczywiście nikt nie lubi o tym mówić. Nikt nie lubi powtarzać państwom członkowskim, że ich konstytucje są podporządkowane traktatom, dlatego też i ja nie powiedziałem wam tego, i nikt wam nigdy tego nie powiedział i nie powie, bo politycznie jest to bardzo drażliwe. Tylko że rozwiązanie, które zawsze stosowano, polega na tym, że dokonuje się rewizji konstytucji krajowej za każdym razem, kiedy dokonuje się rewizji Traktatu. Zrobiło to wiele państw członkowskich. Przy każdej rewizji Traktatu tam, gdzie to było potrzebne, pojawiała się rewizja, przegląd konstytucji krajowej. Myślę, że w ten właśnie sposób zapewniono równowagę tych dwóch elementów. Unika się konfliktów, ale jeżeli zwrócicie się państwo do Luksemburga, to Trybunał wam powie, że nie jest ważne, jaki to problem, bo i tak musicie stosować prawo wspólnotowe. Trybunał nigdy, być może, nie powie tego jasno, że prawo wspólnotowe jest ważniejsze od konstytucji, bo byłoby to zbyt drażliwe stwierdzenie polityczne. Na przykład kwestia służby wojskowej kobiet w Niemczech. W tej sprawie Trybunał nie powiedział, że konstytucja niemiecka tego zabrania i trzeba zmienić konstytucję. Trybunał powiedział, że Niemcy mają zapewnić poszanowanie prawa wspólnotowego. Koniec, kropka.

Drugie pytanie. Lobbying służb prawnych. Nie mogę odpowiadać za kolegów, a mówiąc za siebie, twierdzą, że nie ma czegoś takiego. Oczywiście zdarza się, że nam ktoś wysyła, powiedzmy jakaś firma tytoniowa, swoją argumentację prawną, ale lobbying w postaci wizyt, zaproszeń na kolacje – nigdy. A gdyby tak było, to ze względów zawodowych nie moglibyśmy się na to zgodzić. Jesteśmy w służbie 15 czy 25 państw członkowskich i wiemy, że naszą pracę oceniają państwa członkowskie, nigdy zaś lobby. Lobbyści częściej ingerują czy starają się naciskać na parlamentarzystów i państwa członkowskie, ale nie na nas.

Problem różnych wersji tekstów wspólnotowych i rozbieżności językowych. No cóż, tu też pozwolę sobie mówić szczerze, poza protokołem. W momencie kiedy tekst jest politycznie już przyjęty, to trafia do prawników-lingwistów, którzy pracują w różnych zespołach. Jeżeli jest to tekst Parlamentu i Rady, to ci lingwiści, prawnicy obu służb uczestniczą w opracowaniu tego tekstu. Tak więc mamy tutaj wolę uzyskania jednolitego tekstu. Czasami się tak zdarza, że w porozumieniu politycznym ministrowie się zgadzają, by tekst nie był jednolity. Czasem jedno państwo członkowskie ma wątpliwości, że gdyby nie było tego a tego słowa, to byłoby może lepiej. Tak więc rozbieżność jest tam celowo stworzona. W momencie gdy prawnicy-lingwiści weryfikują teksty, delegacje krajowe są przy tym obecne. Na tych spotkaniach mogą one przedstawić swoją argumentację. W zasadzie zawsze starają się, by przy redakcji traktatu członkowskiego uzyskać to, czego nie udało im się uzyskać na poziomie porozumień politycznych. To jest klasyczna metoda. Jeszcze raz przychodzą ze sformułowaniami, które dawałyby im jakieś korzyści. Staramy się to zwalczać. I często nam się to udaje, ale może się tak zdarzyć, że pojawiają się rozbieżności i jeżeli wynikają one z błędu, który spostrzeżemy, to mamy czas na korektę tekstu. Gdy tylko ktoś to zobaczy i dane państwo członkowskie zgłasza poprawkę, to automatycznie się to poprawia w oficjalnym Dzienniku Urzędowym. Jeżeli jest to błąd celowy, to Trybunał będzie badał różne wersje językowe i wte-

dy ustali, jaki jest sens tekstu, ogólnie. Ci, którzy myśleli, że zyskali, zmieniając jakieś słowo, to w końcu tracą w Trybunale, ponieważ Trybunał orzeka co do sensu zawartego we wszystkich wersjach językowych. Pytanie, smutno nam, kiedy przegrywamy sprawę? Nie. Dlaczego? Dlatego, że w tym procesie jest kilka elementów. Przegrana w Trybunale to nie jest nasza porażka. Nasz zasadniczy interes, to powiedzenie, czego chcieliśmy. Można przegrać, będąc zwycięzcą. Podam przykład: służby prawne danej instytucji powiedziały swojej instytucji: myliliście się. Trzeba było nie przyjmować tego tekstu. A więc jeśli teraz przegracie, to wy triumfujecie, bo wy możecie powiedzieć swojemu ministrowi: a widzi pan, a nie mówiłem... Tak było w przypadku, gdy przegraliśmy w harmonizacji reguł związanych z tytoniem. Tutaj ostrzegaliśmy. To często się zdarza: daje się radę, ale minister nie słucha. W tym przypadku przecież nie przegraliśmy całkowicie. Są też sytuacje, że planuje się strategicznie przegrać, bo przegrywając, faktycznie się wygrywa. Przypominam sobie, jak był konsultantem prawnym Parlamentu. Mieliśmy sprawy, które niejako kwestionowały działanie Parlamentu. Można by łatwo znaleźć bardzo trudną linię obrony, mówiąc, że nasz Traktat nie przewiduje odwołań od aktów Parlamentu, ale nie tego chciał Parlament. Parlament chciał, by Trybunał powiedział, że z braku czy z tytułu tego, że Traktat nic nie mówi, to mamy legitymizację bierną Parlamentu. Tak więc myśmy postulowali, by w taki sposób to się działo. Z naszej strony to było do przyjęcia. Byliśmy prawie pewni, że przegramy. To jest pomysł na strategię przegrywania. Czasami coś atakujemy, coś, co może być mało ważne. Rzadko się zdarza, by przegrać stuprocentowo. Czy trzeba częściej ingerować, czy trzeba wprowadzać do tego procesu Trybunał – pytajcie o to Trybunał. On odpowie: nie. Trybunał nie chce być ustawodawcą. W trakcie prac Konwentu przewidywano rozwiązanie idące w kierunku subsydiarności, aby przedstawiać Trybunałowi kwestie związane z poszanowaniem subsydiarności, zanim ustawodawca coś w tej materii uchwali. Na co Trybunał odpowiedział: nie, nie chcę, bo nie jestem sędzią rządzącym, jestem sędzią, który interweniuje później. Czy to jest poważne, że nasze postanowienia są uchylane? No cóż, termin odwołania jest dość krótki, dwumiesięczny. Wnioskodawca może również prosić o jakieś środki tymczasowe. No cóż, to jest ryzyko naszej pracy. W tym względzie się dobrze rozumiemy.

Może jeszcze o lobbingu. Służby prawne Komisji – w ich imieniu występuję – nigdy nie spotykają się z lobbistami. Nie wolno nam. Jesteśmy swego rodzaju kancelarią adwokacką. Mamy klientów, to znaczy dyrekcje generalne. To nasi klienci spotykają się z lobbistami. A my bronimy naszych klientów, jeżeli zrobią coś głupiego, ale nigdy nie spotykamy się z lobbistami. Komisja oczywiście od czasu do czasu może nawet chcieć się spotkać z lobbistami, po to, by uwzględnić ich ekspertyzę merytoryczną w pewnych obszarach. Można by powiedzieć, że z pewnej perspektywy nawet Traktat w pewnych obszarach instytucjonalizuje lobbging, np. w dziedzinie zatrudnienia. Partnerzy społeczni są w pierwszym rzędzie ustawodawcami i oni negocjują prawo wspólnotowe, pod warunkiem że Rada je zatwierdzi. To porozumienie, do którego dojdą. Krótka uwaga na temat roli Trybunału Sprawiedliwości. Faktycznie, w Traktacie jest jeden przykład, i tu się całkowicie zgadzam, jest jedno miejsce w umowach międzynarodowych: artykuł 300, akapit 6, który mówi, że Rada, Komisja i państwa członkow-

skie mogą uzyskać opinię Trybunału co do tego, czy umowa międzynarodowa jest kompatybilna z traktatami. Tak więc tutaj to przewidziano, ale całkowicie podpisuję się pod tym, co powiedział pan Jacqué na temat pozycji Trybunału w procedurze ustawodawczej.

Christian Pennera

Ja też coś dodam, ale nie o pierwszorzędności prawa wspólnotowego. Opowiedział o tym specjalista, a ja chciałbym tu dodać coś o lobbingu. Parlament Europejski przyjmuje do wiadomości ten fakt i uznaje go o tyle, o ile jest to zapisane w regulaminie – artykuł 9 regulaminu. Jeśli chodzi o Kodeks postępowania, przewiduje on taki rejestr publiczny lobbistów, że można wejść na stronę lobbistów i dokładnie się dowiedzieć, kto jest kim. Można rzucić okiem na załącznik nr 9 i tam znaleźć ludzi, którzy mają swoje identyfikatory. Tak więc lobbisci są przez parlamentarzystów postrzegani w zależności od ich pochodzenia krajowego, traktuje się ich jako zło konieczne, ale też jako pewne dobro. W Parlamencie Europejskim mamy tzw. spółki cywilne. Czyli ja konkretnie mam wolę, aby się kontaktować z organizacją międzyrządową i oni to zaakceptowali. Jeśli chodzi o lobbving względem służb prawnych, to ja raz miałem taki przypadek: ćwierćkilogramowa czekolada pojawiła się na moim biurku. Powiem szczerze: zjadłem ją i tyle. I to wszystko, jeśli chodzi o lobbving. Zastanawiam się, dlaczego diabeł przysłał mi taką pokusę. Skoro ja, drobna rybka, mam prawo mieć pokusy, to ciekaw jestem, co dostają grube ryby. Szczerze mówiąc, jako pracownicy służby cywilnej mamy obowiązek, zapisany w naszym statucie, odmawiać wykonywania jakichkolwiek poleceń pochodzących od kogokolwiek. Ja na przykład musiałem chronić Parlament w różnych sprawach związanych z siedzibą. Tutaj akurat niemiecki kolega chciałby dokładnie wiedzieć, o co chodziło. Ja nie wiedziałem nic o tym, nawet w okresach najtrudniejszych, czyli wtedy, kiedy była kwestia reklamy produktów tytoniowych. Nikt nigdy się do nas nie zwracał. Tu mogę powiedzieć, że parlamentarzyści mogą to już prędzej robić, ale dobrze zarabiają, więc w tym względzie są uczciwi. To tyle, jeśli chodzi o służby prawne.

Natomiast jeśli idzie o naszą postawę w Parlamencie, to mamy pewną rolę doradcy, jak i również obrońcy. Nigdy nie mieliśmy powodu, by poszukiwać prawa decyzyjnego w instancjach. Często nam się zarzuca, że za mało kombinujemy, za mało znajdujemy dobrych rozwiązań. Nie uważamy, by służby prawne administracji zwłaszcza tego typu, miały rzeczywiście się tutaj przepychać czy coś aranżować. Polecam lekturę raportu specjalistów, który powstał w Parlamencie przy okazji dymisji Komisji Santeira. Eksperti mieli do służb prawnych Komisji konkretne uwagi. Mówili o nich, że mieli bronić instytucji i w związku z tym musieli mieć pewne pojęcie deontologiczne, najwyższe. Tak więc nigdy nam nie przyszło do głowy, by radzić instytucjom pewne kombinowanie, ponieważ musieliśmy bronić wielkiego przedsięwzięcia, jakim jest Komisja. Czasami pojawi się taka sytuacja: dobrze, teraz podejmiecie taką decyzję, ale potem macie ją zapisać na swoje własne konto. Ale to nie jest dobry sposób postępowania. Niedawno przeliczyłem, wzięwszy pod uwagę około 60 spraw, nad którymi pra-

cowałem, że wiele przegrałem. Niektóre mocno mnie bolały. Inni może się wypowiedzą, czy były to rzeczywiście sprawy słuszne, czy nie. Na szczęście są również sprawy, w których wygrywamy. Tak więc jeśli chodzi o Trybunał, o inicjatywę pewnych parlamentarzystów, to umożliwiliśmy Trybunałowi rozdział władzy. To jest bardzo ważne, to zasadniczy sposób naszego myślenia. Można by pomyśleć, że to nie jest najlepsze, ale skoro Trybunał nie może się tutaj mieszać, to Trybunał rzeczywiście szanuje ten podział. Oczywiście istnieje mnóstwo inicjatyw w podobnym stylu, np. Rada Stanu we Francji. To, co tutaj powiedziano o tych trzech służbach prawnych – one na dobrą sprawę wykonują nie tylko swoją pracę doradczą, obrończą. Tak czy inaczej to nazwiemy, to ograniczałoby się w jakiś sposób autonomię poszczególnych organów władzy. Służby Parlamentu nie były zadowolone z tej propozycji, którą kiedyś złożono, by Trybunał był zaangażowany w kontrolę propozycji. To niezbyt dobrze było przez nas przyjęte.

Joanna Szychowska (przewodnicząca)

Dziękuję bardzo za pytania, za wyjaśnienia. Czekają nas, jak widać, ogrom pracy, która musi być wykonana tak, byśmy mogli stworzyć system koordynacji polityki europejskiej, pozwalający zabierać głos w każdym z tych gremiów, o których dzisiaj słyszeliśmy, w sposób realny i znaczący. Chciałam jeszcze raz bardzo serdecznie, w imieniu nas tutaj zgromadzonych, podziękować za przyjęcie zaproszenia do udziału w tej konferencji.