

Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych w Łodzi

**MINISTERSTWA SPRAW
ZAGRANICZNYCH WOBEC
WYZWAŃ XXI WIEKU**

**Redakcja
Aleksandra Kruk**

Łódź 2013

MIEJSCE I POZYCJA MINISTERSTW SPRAW ZAGRANICZNYCH W STRUKTURACH KOORDYNACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Robert Tabaszewski KUL

Uwagi wstępne

Unia Europejska stanowi skomplikowany mechanizm decyzyjny. System ten nie jest skierowany jedynie do wnętrza państw członkowskich i jego organów, ale stanowi swoistą hybrydę, w której centrum ścierają się różne formy, płaszczyzny i kierunki podejmowania decyzji, bardzo często mało przejrzyste i niezrozumiałe dla przeciętnego obserwatora niezwiązanego ze służbą zagraniczną¹. Istotą tego mechanizmu jest funkcjonowanie wielu płaszczyzn permanentnego negocjowania i podejmowania decyzji politycznych, a także wielość podmiotów je podejmujących, wykonujących, a niekiedy i egzekwujących². Co do zasady, to europejskie instytucje i organy stanowią zatem o większości wszelakiego rodzaju norm, które następnie są wykonywane przez państwa członkowskie. Wraz z rozwojem procesu integracji europejskiej zwraca się także uwagę na wielopoziomowość tego systemu, obejmującą podmioty niepaństwowe występujące poza oficjalnym obiegiem decyzyjnym³.

W następstwie procesów integracji europejskiej następuje krystalizacja nowego, trójpoziomowego modelu tożsamości, którego składnikami są: model

¹ Por. Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 37-46. Zob. szerzej na ten temat: R.K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales UMCS. Sectio K. Politologia” 2011, z. 1, s. 51-66; Tenże, *Koordinacja udziału Polski w postępowaniach przed organami sądowicznymi Unii Europejskiej*, „Consensus. Studenckie Zeszyty Naukowe”, 2012, z. 16, s. 10-20; Tenże, *Proces koordynacji polityki europejskiej w Polsce po Traktacie z Lizbony*, [w:] P. Tosiek (red.), *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony*, Lublin 2012, s. 75-97; Tenże, *Koordinacja udziału Polski w postępowaniach przed organami sądowicznymi Unii Europejskiej*, „Consensus. Studenckie Zeszyty Naukowe”, 2012, z. 16, s. 10-20.

² Choć UE nie dysponuje co do zasady mechanizmami *stricte* władczymi.

³ Z. Czachór, *Proces rozwoju i zmian w systemie integracyjnym Unii i Wspólnot Europejskich*, [w:] Z. Czachór, M.J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009, s. 26-27.

tożsamości europejskiej, narodowej i regionalnej⁴. W praktyce, państwo członkowskie, a raczej jego aparat władczy na czele z piastunami władzy, muszą zatem wykazać zdolność adaptacji do tak zmiennego środowiska decyzyjnego, którego jako podmiot jest zarówno kreatorem, jak i wykonawcą⁵. W wyniku członkostwa w Unii Europejskiej państwo ogranicza się kompetencyjnie, zarówno na płaszczyźnie wertykalnej, jak i horyzontalnej⁶. Nie jest jednak tak, iż przystępując do Unii Europejskiej państwo przekazuje kompetencje na rzecz „brukselskich” organów supranarodowych, a następnie zdaje się na ich łaskę i niełaskę⁷.

Pojęcie i istota koordynacji

Słowo koordynacja pojawiło się w nauce politologii dosyć późno, a jej rozpowszechnienie należy wiązać wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., które powszechnie uznawane jest za jeden z większych sukcesów polskiej polityki zagranicznej. W tym wymiarze, zarówno pojęcie „polityki zagranicznej”, jak i „polityki integracyjnej” zastąpił nowy termin „polityka europejska”, który jako *differentia specifica* klasycznych instrumentów dyplomatycznych, stanowi z pewnością nową jakość w polskiej praktyce politycznej. Państwo członkowskie, znajdujące się w tak elitarnym gronie, jakim jest Unia Europejska, uczestniczy bowiem w skomplikowanym procesie podejmowania decyzji, w którym niezbędne, dla normalnego funkcjonowania wszystkich jego uczestników, staje się wypracowanie właściwych procedur skutecznego koordynowania podejmowanych działań.

W ujęciu etymologicznym, pojęcie koordynacja wywodzi się z łacińskiego „*coordinatio*”, „*coordinare*”, co dosłownie oznacza „uzgodnienie”, „zharmonizowanie”, bądź „uporządkowane współdziałanie”⁸. Natomiast według słownika wyrazów obcych PWN, pojęcie koordynacji może występować w dwóch zna-

⁴ Z.J. Pietraś, *Teoria adaptacji politycznej*, [w:] K. Stachurska (red.), *Adaptacja wartości europejskich w państwach islamu*, A. Ziętek, Lublin 2004, s. 27; K. Orzeszyna, *Tożsamość kulturowa Unii Europejskiej a pluralizm religijny*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2007, z. 1, s. 35.

⁵ Z.J. Pietraś, *Skutki pogłębiania i poszerzania Unii Europejskiej*, [w:] J. Fiszer (red.), *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, Poznań-Warszawa 1996, s. 124-125; J. Barcz, *Przedstowie*, [w:] A. Nowak-Far, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004, s. 9.

⁶ Z. Czachór, *Państwo w procesie kształtowania ładu międzynarodowego a wykonywanie władzy integracyjnej powierzonej Unii europejskiej*, [w:] M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Lublin 2008, s. 352.

⁷ Szerzej na ten temat zob. R.K. Tabaszewski, *Systemy koordynacji polityk europejskich. Studium polityczno-prawne*, „Zeszyty Naukowe FMD” 2012, nr 1, s. 77-88.

⁸ Por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007.

czeniu. Po pierwsze, jest to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób. Natomiast w drugim znaczeniu oznacza harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś⁹. W nauce prawa, pojęcie koordynacji jest od końca lat dziewięćdziesiątych używane w gałęzi prawa prywatnego, zwłaszcza prawa zabezpieczenia społecznego, czy prawa konkurencji. W tym ujęciu jest ściśle związana z funkcją gwarancyjną prawa i przysługuje podmiotom wyposażonym w prawa podmiotowe¹⁰. Koordynacja wynika z norm innych niż prawo wewnętrzne, które uzupełniają prawo wewnętrzne danego państwa, zaś jej celem jest zabezpieczenie świadczenia już prawnie przyznanego. Tak rozumiana koordynacja dotyczy zwłaszcza gałęzi prawa prywatnego, w tym prawa prywatnego międzynarodowego i europejskiego prawa prywatnego. Zdaniem R. Kędziory cechą charakterystyczną takiego przydania kompetencji jest swoiste sprzężenie uprawnień i obowiązku¹¹. W tym ujęciu autorzy proponują wyróżnienie wymiaru formalnoprawnego i instytucjonalnego koordynacji. W wymiarze formalnym, całokształt podejmowanych działań koordynacyjnych zależy od decyzji i zarządzeń właściwych organów. Stanowią one zwłaszcza o powołaniu (lub nie) międzyresortowych zespołów koordynacyjnych i delegowanych do nich kompetentnych pracowników: prawników, specjalistów i ekspertów zewnętrznych. Natomiast w wymiarze instytucjonalnym koordynację tworzą różnego rodzaju ciała (*body*): komitety i zespoły międzyresortowe, a także procedury, takie jak konsultacje międzyresortowe¹².

Zdaniem Z. J. Pietrasia, koordynacja jest szczególną przesłanką spójności. Reguła koherencji zawiera wymóg koordynacji każdego działania ze wszelkimi innymi jeszcze podejmowanymi działaniami. Spójność może bowiem zostać naruszona zarówno poprzez decyzje zupełnie banalne, jak i wyraźnie strategiczne¹³. W tym ujęciu koordynacja jest raczej strategią i rodzajem zachowania się państwa w poliarchicznym środowisku międzynarodowym, a jednocześnie nie jest ona tożsama z pojęciem polityki zagranicznej. Zdaniem J. Barcza koordynacja wynika z potrzeby wykształcenia nowych mechanizmów relacji pomiędzy suwerennością państwową a supranarodową, co w konsekwencji ma pozwolić na wpływanie państwa członkowskiego (jego przedstawicieli) na kształtowanie

⁹ Por. *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 2008.

¹⁰ Por. B. Michalski, *Międzynarodowa koordynacja polityki konkurencji*, Warszawa 2009; T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Zakamycze 1999.

¹¹ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 19-20; W. Góralczyk Junior, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, t. III, Warszawa 1978, s. 179.

¹² K. Maryl, *Koordynacja polityki europejskiej – zagadnienia systemowe a doświadczenia polskie*, [w:] M. Małecki (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2003, s. 193.

¹³ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000, s. 434.

procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, a w ostatnim etapie także ma pozwolić na właściwą implementację prawa europejskiego¹⁴. W praktyce politycznej koordynacja to nic innego jak podejmowanie przez instytucje polityczne takich uzgodnień, które umożliwią wypracowanie przez nie wspólnego i spójnego stanowiska „na zewnątrz”. Zasady, na jakich takie uzgodnienie będzie miało miejsce, są określane przez procedury formalnoprawne, a także status i nieformalną pozycję polityczną takich instytucji¹⁵.

Zgodnie z koncepcją systemowo-funkcjonalną, w ramach systemu można wyróżnić określone podsystemy¹⁶. Opierając się na klasyfikacji, którą zaproponował K.W. Deutsch, możemy wyróżnić cztery podsystemy w ramach modelu koordynacji polityki europejskiej: podsystem instytucjonalny, podsystem funkcjonalny, podsystem normatywny i podsystem komunikacyjny¹⁷. W skład podsystemu instytucjonalnego wchodzi ministerstwa i urzędy centralne, a także wyspecjalizowane komórki zajmujące się procesem integracji europejskiej wraz z nadzorującymi decydentami zaangażowanymi w proces koordynacji. W różnych modelach koordynacji do stale powtarzających się elementów należą: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Stałe Przedstawicielstwo przy UE, ministerstwa, albo urzędy ds. europejskich, urząd premiera bądź kanclerza, ministerstwa, komitety ministerialne, a także narodowe parlamenty¹⁸. Podsystem funkcjonalny jest natomiast tworzony przez właściwe instytucje odpowiedzialne za proces wypracowywanego stanowiska wraz z koordynatorem systemu, właściwym ośrodkiem decyzyjnym oraz ośrodkiem koordynacyjnym. W ramach podsystemu normatywnego wyróżnia się normy i zasady regulujące stosunki w jego obrębie, a zwłaszcza reguły dotyczące wypracowywania określonych stanowisk, rozwiązywania konfliktów, czy prowadzenia ustaleń na poziomie międzyresortowym¹⁹. Do podsystemu komunikacyjnego należą natomiast: tradycyjny i elektroniczny międzyinstytucjonalny obieg dokumentów, nieformalne kanały przepływu informacji, a także zasady przekazywania i dostępu do dokumentów.

¹⁴ J. Barcz, *Charakter prawny Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny proces decyzyjny*, Warszawa 2009, s. 79.

¹⁵ K. Maryl, op. cit., s. 195.

¹⁶ Por. D. Mitrany, *The Prospect of Integration: Federal or Functional*, [w:] A.J.R. Groom, P. Taylor (red.), *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, London 1975, s. 72; L. Cram, *Integration Theory and the Study of the European Policy Process*, [w:] J. Richardson (red.), *European Union: Power and Policy-Making*, London 1996, s. 42.

¹⁷ Por. K.W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, Cambridge 1966; K.W. Deutsch, *The Nerves of Government*, New York 1966, s. 254 (cyt. za:) P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych (Próba rekonstrukcji)*, [w:] K. Opałek (red.), *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Warszawa 1975, s. 92.

¹⁸ F. Jasiński, J. Skoczek, *Koordynacja polityki integracyjnej w Polsce*, [w:] A. Łazowski (red.), *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2007, s. 531.

¹⁹ K. Maryl, op. cit., s. 199.

Ze względu na swój hybrydowy i supranarodowy charakter, koordynacja polityki europejskiej nie jest ani polityką zagraniczną, ani polityką wewnętrzną, jest przy tym zjawiskiem zdecydowanie bardziej złożonym niż koordynacja międzyinstytucjonalna w systemie wewnętrznym państwa. Konieczne zatem staje się wyodrębnienie skutecznego i przejrzystego systemu: procedur, technik i strategii działania, którego celem powinno być dostosowanie się do reguł tak skomplikowanej europejskiej gry. W procesie adaptacji pomocne mogą być klasyczne modele koordynacyjne: wielopoziomowy system niemiecki, duński model otwartości konsultacyjnej, a także scentralizowany system francuski. Właściwy układ koordynacyjny umożliwi prowadzenie spójnej polityki państwa członkowskiego w ramach procesu decyzyjnego Unii Europejskiej.

Modele koordynacji polityk europejskich

W oparciu o różne kryteria wyróżnia się kilka modeli systemów struktur koordynacji polityki europejskiej. Ze względu na zakres i formę konsultacji społecznych, wskazuje się na otwarte i zamknięte struktury koordynacji. W systemie otwartym prowadzone są szerokie konsultacje społeczne (tak np. w Belgii, Danii i Austrii), natomiast w systemie zamkniętym proces decyzyjny przebiega w iście hermetycznych warunkach i w odizolowaniu od organizacji pozarządowych²⁰. Ze względu na stopień zaangażowania parlamentu można wyodrębnić systemy z dużym i z małym udziałem legislatury. R. Hykawy wyodrębnia trzy wzorcowe modele koordynacji: model brytyjsko-francusko-włoski, belgijsko-hiszpański oraz model niemiecki²¹. Zdaniem F. Jasińskiego i J. Skoczek na wyróżnienie zasługują systemy: francuski, brytyjski i duński²². Zdaniem autora niniejszej pracy, na szczególne wyodrębnieniu zasługują następujące modele: niemiecki, duński oraz francuski. Systemy powyższe scharakteryzowane zostaną zgodnie z uwzględnieniem następujących elementów: ośrodka decyzyjnego, roli i miejsca poszczególnych uczestników w systemie oraz ogólnego poziomu efektywności systemu koordynacji polityki europejskiej w danym modelu.

Model niemiecki

Niemiecki system koordynacji cechuje się dużym stopniem skomplikowania i wielopoziomową strukturą podejmowania decyzji. Podstawą niemieckiego podejścia do integracji jest przyjęcie założenia, że koordynacja polityki europejskiej nie jest niczym niezwykłym i jako fragment polityki wewnątrzpaństwowej

²⁰ K. Maryl, op. cit., s. 201.

²¹ R. Hykawy, *Koordynacja polityki europejskiej w państwach członkowskich UE*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2002, nr 9, s. 203.

²² F. Jasiński, J. Skoczek, op. cit., s. 223.

nie powinna stanowić jakiejś osobnej procedury²³. W systemie tym, poziome kompetencje koordynacyjne zostały rozłożone pomiędzy dwa ośrodki decyzyjne: Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Finansów²⁴, niemniej jednak centralny ośrodek decyzyjny w tym zakresie znajduje się w gabinecie kanclerza RFN, a pozostała część administracji rządowej pozostaje w stałym kontakcie z organami Komisji i Rady. Niemiecka specyfika wynika także ze struktury federalnej państwa, przekładającej się na konieczność uzgadniania polityki koordynacji pomiędzy administracją federalną i szesnastoma krajami związkowymi²⁵. Sytuacja ta określana jest mianem „pionowego braterstwa landów”, albo jako zjawisko „internalizacji wymiaru europejskiego”²⁶.

Zgodnie z art. 65 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, główne kierunki polityki, w tym polityki europejskiej wyznacza kanclerz federalny²⁷. Przy gabinecie kanclerskim od 1973 r. umiejscowiony jest samodzielny komitet do spraw europejskich, choć jego rola jest ograniczona przedmiotowo²⁸. Niemniej jednak jest to rekompensowane poprzez aktywną politykę kanclerza w ramach spotkań z poszczególnymi ministrami, zwoływanych zarówno *ad hoc*, jak i podczas zwykłych narad gabinetu. Za jego obsługę odpowiedzialny jest właśnie Urząd Kanclerski, który stanowi swoisty, niezależny od resortów, ośrodek informacyjny, w którym gromadzone są materiały dotyczące prowadzonych prac legislacyjnych w sprawach europejskich²⁹.

Jak już podkreślono, główny ciężar koordynacji spoczywa na poszczególnych ministerstwach, które zostały do tego obowiązane z mocy prawa. Rolę ogólnego koordynatora wypełnia Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*Auswärtiges Amt*, AA) odpowiedzialne za sprawy instytucjonalne i normatywne, natomiast w sferze uprawnień koordynacyjnych Ministerstwo Finansów (*Bundesministerium der Finanzen*, BF) leży domniemanie kompetencji w pozostałym zakresie przedmiotowym. Najczęściej to właśnie te dwa ministerstwa podejmują wspólne działania. Jednakże, także pozostałe resorty wyposażone są w specjalne komórki integracyjne, a szefom takich departamentów w poszczególnych resor-

²³ Por. H.-U. Derlien, *Germany*, [w:] H. Kassim, A. Manon, B.G. Peters, V. Wright (red.), *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, Oxford 2001, s. 64-66; C. Herma, *Koordinacja polityk europejskich w RFN- kwestie instytucjonalno-prawne*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2001, nr 7, s. 31-43.

²⁴ Wcześniej taką rolę odgrywało Ministerstwo Gospodarki wraz z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

²⁵ M. Kowalska, *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2009, s. 109.

²⁶ Por. H.-U. Derlien, *op. cit.*, s. 59, 64.

²⁷ Por. *Konstytucja Niemiec. Biblioteka Sejmowa*, Warszawa 2008.

²⁸ Jak podkreśla A. Nowak-Far, od chwili jego powołania odbyły się jedynie dwa posiedzenia Komitetu, por. A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 97; H.-U. Derlien, *op. cit.*, s. 60.

²⁹ *Ibidem*, s. 61.

tach powierzono przedmiotowo niezależne funkcje koordynacyjne dotyczące kontaktów z Brukselą³⁰.

Struktura resortowa uzupełniona jest także o dwa specjalne komitety, które pełnią subsydiarną rolę w niemieckim procesie koordynacji: Komitet Instrukcyjny oraz Komitet Sekretarzy Stanu. Zadaniem Komitetu Instrukcyjnego, zbierającego się w każdy wtorek, w składzie szefów sekcji AA i BF, a co miesiąc w składzie dyrektorów departamentu, jest wypracowywanie niemieckiego stanowiska na forum Rady i COREPER, natomiast rolę Komitetu Sekretarzy Stanu jest podejmowanie tych decyzji, których nie udało się rozstrzygnąć Komitetowi Instrukcyjnemu³¹.

Niejako obok tak skonstruowanego systemu rządowego, funkcjonuje podsystem parlamentarny w Bundestagu, wraz z komplementarnym wobec niego system koordynacji na poziomie landów³² w Bundesracie. Co do zasady, koordynacja polityki europejskiej na poziomie landowym zależy od pozycji właściwych ministrów landowych w poszczególnych komisjach Bundesratu. Oprócz tego, w niektórych landach, jak np. w Bawarii, istnieje praktyka powoływania specjalnych ministrów zajmujących się sprawami europejskimi. Zdaniem A. Nowaka-Fara w niemieckim przypadku „rozwiązania formalne są bardzo znacząco uzupełniane rozwiązaniami stanowiącymi jedynie dorobek dobrej praktyki”³³.

Model duński

Duński model koordynacji jest klasycznym przykładem scentralizowanego systemu komitetowego, charakterystycznego dla państw skandynawskich³⁴, w którym głównym podmiotem kreującym politykę europejską jest Ministerstwo

³⁰ Por. W. Schönfelder, *Europapolitik heute – Die Rolle der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der Europäischen Union in Brüssel als Vermittlerin deutscher Anliegen in Europa*, dane za stroną internetową: www.eu-vertretung.de (stan na dzień 12 kwietnia 2009 r.).

³¹ W skład Komitetu Sekretarzy stanu wchodzi przedstawiciele następujących ministerstw: AA – jako przewodniczący, BF, Ministerstwa Rolnictwa, Ministerstwa Gospodarki, a ponadto: Przedstawiciel Urzędu Kanclerza i Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli.

³² Szczegółowo na ten temat: por. T. Milej, *Instrumenty implementacji prawa wspólnotowego w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 4, s. 28 -32.

³³ A. Nowak-Far, op. cit., s. 99.

³⁴ Szerzej na temat modelu państw skandynawskich i stosunku do procesu integracji europejskiej: J. Berlińska, *Ile Danii w Europie*, Toruń 2004, s. 11 i n.; R. Matera, *Stopień integracji Danii z Unią Europejską*, Warszawa 2002, s. 3 i n.; M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 12, 34-35; S. Rudolf, *The European Constitution after the Failure of the Constitutional Treaty*, „Zeitschrift für öffentliches Recht”, 2008, nr 2, s. 180.

Spraw Zagranicznych. Istotną rolę odgrywa także *Folketing* (parlament), na czele z Komisją ds. Unii Europejskiej. Specyfikę tego modelu należy rozpatrywać także w kontekście duńskiego sceptycyzmu oraz postawy zachowawczej wobec procesów integracji, którą należy z kolei wyjaśniać posługując się tzw. teorią małych państw w stosunkach międzynarodowych³⁵. W przypadku Danii przedmiotem badań należałoby raczej uczynić efektywność prowadzonej polityki europejskiej niż proces jej krystalizacji.

Konsekwencją przyjęcia modelu komitetowego w Danii jest istnienie w ramach administracji rządowej trzech kręgów odpowiedzialnych za politykę europejską: forum 32 rządowych komitetów specjalnych (*specialudvalget*), Komitetu ds. Europejskich (*EU-udvalget*), a także Komitetu Polityki Zagranicznej (*Regeringens Udenrigspolitiske Udvalget*). Nadrzędnym ośrodkiem koordynacyjnym jest, jak już zaznaczono, Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*Udenrigsministeriet*), którego przedstawiciele uczestniczą we wszystkich komitetach specjalnych³⁶. Jednocześnie zapewnia ono przedstawicielstwu Danii w Unii Europejskiej instrukcje i mandaty negocjacyjne na posiedzenia organów europejskich, a także pełni rolę europejskiej skrzynki kontaktowej z administracją duńską, a zwłaszcza z Komisją ds. UE w Folketingu. Komisja, która spotyka się w każdy piątek, decyduje o udzieleniu rządowi mandatu negocjacyjnego w sprawach europejskich oraz uczestniczy w szerszych konsultacjach społecznych³⁷. Natomiast rola premiera sprowadza się do podejmowania decyzji jedynie w formalnych kwestiach europejskich³⁸.

Proces podejmowania decyzji w sprawach europejskich w Danii jest charakterystyczny. Wnioski Komisji Europejskiej kierowane są bezpośrednio do komitetów specjalnych, na forum których, w gronie eksperckim, są uzgadniane stanowiska międzyresortowe. Następnie proces ten jest realizowany na szczeblu wysokich urzędników w Komitecie ds. Europejskich, w ramach którego podej-

³⁵ Zgodnie z nią, za państwa małe uważa się takie, które nie posiadają odpowiedniego potencjału i są zależne od wspomnianych struktur międzynarodowych z ograniczoną możliwością wpływania na ich kształt. Obecnie w Unii Europejskiej można wyodrębnić następujące państwa, które można zaklasyfikować do tego modelu integracji, są to: Belgia, Holandia, Luksemburg, Austria, Szwecja, Dania, Finlandia, Irlandia, Słowenia, Grecja i Portugalia; por. M. Kelstrup, *Small States and European Political Integration*, [w:] T. Tiilikainen, I.D. Petersen (red.), *The Nordic Countries and the European Community*, Copenhagen 1993, s. 153; M. Paul, *Negotiating in the European Union: Comparing Perceptions of EU Negotiators in Small Member States*, „Group Decision and Negotiation”, 1997, nr 5, s. 468.

³⁶ T. Pedersen, *Denmark*, [w:] *The National Co-ordination...*, s. 222.

³⁷ A. Czekaj-Dancewicz, *Relacje duńskiego parlamentu z rządem w sprawach europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 66-68; N. Petersen, *Denmark and the European Union*, dane za stroną internetową: www.eu-oplysningen.dk. (stan na dzień 13 maja 2012 r.).

³⁸ M. Grzybowski, op. cit., s. 78 i n.

mowane są decyzje o zajęciu określonego stanowiska przez właściwych ministrów w Radzie i jej formacjach. Z kolei na forum Komitetu Polityki Zagranicznej podejmowane są jedynie decyzje o charakterze strategicznym, dotyczące np. kwestii instytucjonalnych, a także najistotniejsze stanowiska polityczne³⁹. Jak podkreśla L. Faubæk, uzgadnianie stanowisk pomiędzy innymi resortami zapewnione jest poprzez stosowanie następujących metod: centralizacyjnej, polegającej na udziale MSZ w procesie; decentralizacyjnej, w ramach której dopuszcza się do procesu decyzyjnego ministerstwa, gdy potrzebna jest wiedza ekspercka i specjalistyczna; a także metody konsensusu, polegającej na dopuszczeniu do udziału w procesie komitetowym przedstawicieli organizacji społecznych⁴⁰. Niewątpliwie, mimo swojej prostoty, system duński jest przejrzysty, a zarazem bardzo efektywny.

Model francuski

Specyfika francuskiego modelu koordynacji wynika z wysokiego stopnia koncentracji kompetencji w sprawach europejskich⁴¹. Charakteryzuje się on wyraźnym podziałem kompetencji pomiędzy najwyższymi organami administracji rządowej: premiera wraz z podległym mu Sekretariatem Generalnym Komitetu Międzyministerialnego do spraw Europejskiej Współpracy Gospodarczej (*Secrétariat Général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne*, SGCI)⁴², Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*Ministère des Affaires étrangères*) na czele z ministrem do spraw europejskich (*Secrétaire d'État aux Affaires européennes*), jako podsekretarzem stanu w MSZ, a także, posiadającego znaczne prerogatywy w sprawach europejskich i strzegącego suwerenności, Prezydenta V Republiki⁴³.

Generalnym koordynatorem polityki europejskiej we Francji jest premier, wspierany przez Sekretarza Generalnego SGCI, jako stałego doradcy. Podsta-

³⁹ F. Laursen, *Denmark: In Pursuit of Influence and Legitimacy*, [w:] W. Wessels, A. Maurer, J. Mittag (red.), *Fifteen into One? The European Union and Its Member States*, Manchester 2003, s. 92 i n.

⁴⁰ L. Faubæk, *Den Sociale Dimension – National udvikling af EU – politik*, „Grus” 1998, nr 55, s. 43-58.

⁴¹ Wzorowany na modelu francuskim jest model brytyjski, w którym główny ośrodek koordynacyjny stanowi Sekretariat ds. Europejskich, znajdujący się w ramach kancelarii rządu (*Cabinet Office*), natomiast sam proces podejmowania decyzji w sprawach europejskich znajduje się poza ośrodkiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych (*Foreign and Commonwealth Office*). Spotkania na szczeblu międzyresortowym odbywają się w każdy piątek, z udziałem Stałego Przedstawiciela Zjednoczonego Królestwa przy Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat: R. Hykawy, op. cit., s. 126-127.

⁴² Dane za stroną internetową: <http://www.sgae.gouv.fr> (stan na dzień 12 kwietnia 2010 r.).

⁴³ Por. G.J. Wąsiewski, *Aktualny stan francuskiej doktryny suwerenności na tle integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 87-99.

wowym zadaniem SGCI jest stały i wyłączny kontakt z organami Unii Europejskiej oraz pośredniczenie w tym względzie z francuską administracją. Co do zasady, urzędnicy Sekretariatu nie rozstrzygają sprawy co do meritum, a jedynie podejmują działania o charakterze organizacyjnym, koncyliacyjnym i konsensusalnym⁴⁴. Kreatorem polityki europejskiej na szczeblu rządowym jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych wraz z podległym służbowo ministrem do spraw europejskich⁴⁵. Francuskie MSZ nie posiada jednak wyłącznego monopolu na tworzenie polityki europejskiej. W ramach innych resortów istnieją bowiem komórki koordynacyjne, które nie tworzą jednakże spójnej struktury, bowiem ich kształt i uprawnienia są ściśle uzależnione od polityki poszczególnych ministrów⁴⁶. Pomimo tych ograniczeń, MSZ pełni ważną rolę moderatora całego systemu, korygującego luki i brak spójności w procesie podejmowania decyzji przez SGCI i poszczególne resorty, zwłaszcza poprzez przyjęcie wiążącego wszystkich ministrów stanowiska, tzw. *Note Bleu du Matignon*.

Specyfika francuskiego modelu wynika także z zastosowania szczególnych metod koordynacji nieznanymi innym systemom. Po pierwsze, ze względu na szczególne przywiązanie do wagi spraw związanych z europejską polityką rolną, w ramach Ministerstwa Rolnictwa (*Ministère de l'Agriculture*) istnieje specjalna grupa urzędnicza skupiająca także ekspertów z SGCI oraz przedstawicieli Francji w Specjalnym Komitecie do spraw Rolnictwa⁴⁷. W ten sposób Ministerstwo Rolnictwa uzyskało swoistą autonomię decyzyjną, która *de facto* pozwala na podejmowanie kluczowych decyzji bez udziału innych podmiotów. Po drugie, specyficzny dla systemu francuskiego jest zwłaszcza okres tzw. kohabitacji (*cohabitation*), w trakcie którego kompetencje MSZ zostają ograniczone na rzecz konstytucyjnych uprawnień Prezydenta, którego obowiązkiem jest reprezentowanie państwa w stosunkach zewnętrznych i nadawanie kierunku polityce zagranicznej⁴⁸. Prezydenta w wykonywaniu tych zadań wspiera stały gabinet doradców, zwłaszcza gdy reprezentuje on Francję podczas spotkań Rady Europejskiej. Jak do tej pory, dotychczasowi premierzy nie byli szczególnie zainteresowani sprawami europejskimi i pozostawiali te kwestie prezydentowi, o ile nie wywierały one bezpośrednich implikacji na francuską politykę. System ten jest nieco skomplikowany i nieprzejrzysty, a jednocześnie bardzo interesujący, zwłaszcza w kontekście polskich zmian w systemie koordynacji rządo-

⁴⁴ Szerzej na ten temat: R. Hykawy, *SGCI, czyli francuski model wewnętrznej koordynacji polityki europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2003, nr 13, s. 125-134.

⁴⁵ Stanowisko ministra do spraw europejskich ma dość interesującą historię. Ustanowione w 1971 r. przez prezydenta G. Pompidou, swój obecny kształt zawdzięcza przygotowaniami do francuskiej prezydencji w 1978 r. i ponownemu reaktywowaniu w 1981 r.

⁴⁶ A. Menon, *France*, [w:] *The National Co-ordination...*, s. 86-87.

⁴⁷ A. Nowak-Far, op. cit., s. 86-88.

⁴⁸ R. Hykawy, *Koordinacja polityki europejskiej...*, s. 126.

wej, który, niewątpliwie, odstępując od dotychczasowego modelu duńskiego, stopniowo zmierza w stronę modelu francuskiego.

Adaptacja modelu koordynacji polityk europejskich w Polsce

Model koordynacji polityki europejskiej funkcjonujący w Polsce, stanowi kompromis pomiędzy modelem duńskim i francuskim, a jego obecny kształt jest wynikiem reformy systemu decyzyjnego z 1 stycznia 2010 r., a następnie kilkakrotnie nowelizowanej⁴⁹. W świetle aktualnego stanu prawnego, koordynacja polityki europejskiej w Polsce stanowi domenę rządu, jako głównego ogniwa systemu. Niemniej jednak, w odniesieniu do poprzedniego okresu, rola premiera został wyraźnie uszczuplona na rzecz szefa polskiej dyplomacji. Zasadniczą funkcję koordynacyjną w tym modelu spełnia bowiem właśnie jego aparat organizacyjny, w postaci Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które, po przejęciu dotychczasowych uprawnień Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, pełni swoistą funkcję „sekretariatu europejskiego”, natomiast rolę kanału informacyjnego odgrywa, podporządkowane Ministerstwu, Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. Z kolei, proces wypracowywania decyzji merytorycznych odbywa się na poziomie komórek koordynacyjnych poszczególnych resortów. Centralną rolę w tym systemie odgrywa Komitet do Spraw Europejskich, jako „kolejne wcielenie” Komitetu Europejskiego Rady Ministrów, którego rytm pracy jest wyznaczony przez COREPER⁵⁰.

Podstawowe zasady polskiego systemu koordynacji zostały zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich⁵¹. W jej świetle dookreślono zasady współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej w ramach wspomnianego Komitetu, na czele którego stoi minister ds. członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, reprezentowany jednak w praktyce przez sekretarza stanu, który z tej racji został obdarzony nawet przymiotem „minister ds. europejskich”. Wraz z wejściem w życie ustawy, co nastąpiło począwszy od 1 stycznia 2010 r., stanowisko powyższe objął Mikołaj Dowgielewicz, którego 22 maja 2012 r. zastąpił dopiero Piotr Serafin. Ten nowy sekretarz stanu w MSZ, został jednak przez premiera powołany nie tylko na wyżej wymienione stanowisko, ale pełni także rolę jego

⁴⁹ Zob. R.K. Tabaszewski, *Proces...*, s. 78-83.

⁵⁰ Tenże, *Superministerstwo zagraniczne? MSZ i UKIE pod jednym dachem*, „Kurier Dyplomatyczny” 2010, nr 1 (styczeń-luty), s. 6-7; Tenże, *Zmiany w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych w kontekście integracji europejskiej*, [w:] M. Grochowski, J. Kostrubiec, J. Streit (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Współczesne przemiany państwa i prawa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej”*, Lublin 2009.

⁵¹ Dz.U. z 30 września 2009 r. Nr 161, poz. 1277.

pełnomocnika ds. „koordynacji udziału Prezesa Rady Ministrów w spotkaniach Rady Europejskiej”. To swoiste, bo niejako podwójne, umocowanie jest próbą wzmocnienia pozycji premiera, któremu miały w wyniku ostatniej reformy „wyciec europejskie kompetencje”⁵².

Koordynacja polityki europejskiej nie jest jednak jedynie domeną wyłącznie rządową. Udział Sejmu i Senatu w tym systemie wynika z istnienia specjalnego mechanizmu współpracy z rządem w sprawach europejskich, wprowadzonego przez ustawę kooperacyjną oraz regulaminy Sejmu i Senatu. Na poziomie parlamentarnym właściwymi organami koordynacyjnymi są Komisja do Spraw Unii Europejskiej w Sejmie i Komisja Spraw Unii Europejskiej w Senacie, a także Prezydium obu izb. W uzupełnianiu tzw. deficytu unijnej demokracji biorą udział także „polscy” eurodeputowani do Parlamentu Europejskiego. Istotnym elementem w systemie koordynacji polityki europejskiej jest kreatywna rola pełniona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która zależy od bieżącego układu politycznego oraz od jego osobistych zdolności. Pozostali uczestnicy koordynacji to urzędy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, grupy nacisku oraz przedstawiciele lobbingu instytucjonalnego.

Uwagi końcowe

Z braku dotychczasowej praktyki, jak i w świetle wciąż „docierających się” mechanizmów wypracowywania decyzji, wynikających z konieczności dokonania kolejnych poprawek do reformy systemu koordynacyjnego z 2010 r., w niniejszym artykule nie potraktowano szerzej nt. polskiego mechanizmu uzgodnień międzyresortowych, jak i samej specyfiki pracy w „europejskiej części” Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Stwarza to możliwości do dalszych pogłębionych badań naukowych w tym zakresie. Dodatkowo, należałoby zrewidować stawianą niekiedy w literaturze przedmiotu tezę o kompleksowości polskiego modelu kształtowanego i realizowanego na różnych etapach przez ministra Mikołaja Dowgielewicza przez prawie 5 lat (od grudnia 2007 r. do kwietnia 2012 r.). Ze względu na fakt, iż dotychczasowa praktyka członkostwa w Unii Europejskiej wymusza na Polsce rewizję dotychczasowej polityki europejskiej i otwarcie na nowe mechanizmy współpracy z niektórymi państwami członkowskimi, konieczne staje się zatem wypracowanie stabilnego systemu harmonizowania podejmowanych działań, pozyskiwania sojuszy oraz, w szerszym jeszcze zakresie, konsultowania wypracowywanych stanowisk ze społeczeństwem przez resort spraw zagranicznych. W przeciwnym razie miejsce i pozycja polskiego MSZ pozostanie w dalszym ciągu wypadkową jedynie środowiska międzynarodowego.

⁵² A. Godlewski, *Premier stracił narzędzia do polityki w UE*, „Polska. The Times” z dnia 2 lutego 2010, s. 2.