



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
KOMISJA SPRAW ZAGRANICZNYCH
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

IV kadencja

4 października 2001 r.

Stenogram z 122. posiedzenia Komisji

1. Otwarcie posiedzenia przez Senatora **Krzysztofa Majkę**, Przewodniczącego Komisji.
2. Wystąpienie Senatora **Władysława Bartoszewskiego**, Ministra Spraw Zagranicznych RP.
3. Wystąpienie Prof. dr hab. **Joachima Osińskiego**, dziekana Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej (SGH) w Warszawie, nt. "Rola parlamentu krajowego w procesie decyzyjnym w sprawach integracji ze Wspólnotami Europejskimi - na przykładzie państw, które przystąpiły do Wspólnot w 1995 r. (Szwecja, Finlandia i Austria)".
4. Wystąpienie Prof. dr hab. **Jana Barcza**, kierownika Zakładu Prawa Europejskiego Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, nt.: "Propozycje odnoszące się do roli parlamentu polskiego w krajowym mechanizmie decyzyjnym w sprawach integracji z Unią Europejską".
5. Wystąpienie Dr **Artura Nowaka**, adiunkta w Zakładzie Prawa Europejskiego Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, nt. "Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a administracja publiczna państwa".
6. Debata nt. roli parlamentów narodowych w przyszłej architekturze UE, w perspektywie poszerzenia Unii oraz Konferencji Międzyrządowej 2004 r.

Wersja robocza

Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2001 r.

Stenogram ze 122. posiedzenia
Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej

w dniu 4 października 2001 r.

(Początek posiedzenia o godzinie 10 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Krzysztof Majka)

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Otwieram ostatnie posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej czwartej kadencji Senatu.

Witam wszystkich obecnych: państwa senatorów, zaproszonych gości oraz towarzyszących nam pracowników Kancelarii Senatu, w tym sekretarzy naszej komisji.

Na wstępie chciałbym serdecznie pogratulować wszystkim senatorom wybranym do Senatu piątej kadencji. Dziękuję za dotychczasową współpracę, wierząc po cichu, że jednak nie spełni się ten czarny scenariusz likwidacji Senatu i, co się z tym wiąże w sposób naturalny, naszej komisji. Życzę szczęśliwym wybrańcom narodu dalszej owocnej pracy w służbie Rzeczypospolitej. Mam przy tym nadzieję, że chociażby dla zaakcentowania ciągłości polityki zagranicznej pozostaną członkami Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, tym bardziej że aż dziesięciu członków naszej komisji uzyskało miejsca w przyszłym Senacie. Jest to bardzo dobry wynik. Kto wie, czy nie rekord w skali Senatu i w skali wszystkich czternastu senackich komisji.

Tym zaś senatorom, którzy nie zasiądą w ławach przyszłego Senatu, również dziękuję za współpracę, za pracę na rzecz Senatu i naszej komisji. Życzę im, żeby jak najszybciej znaleźli dla siebie miejsce stosowne do zebranego doświadczenia, do ambicji i chęci pracy – również dla dobra Rzeczypospolitej.

Spośród zaproszonych gości chciałbym szczególnie powitać senatora i ministra Władysława Bartoszewskiego, pierwszego przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej. Pan minister pełnił funkcję przewodniczącego naszej komisji przez trzy lata i za jego kadencji zostały ukształtowane charakterystyczne dla niej ponadpartyjne standardy pracy, a przede wszystkim cenna gotowość do współpracy, do szukania konsensusu w sprawach nas różniących. Zresztą taki model pracy naszej komisji odpowiadał ogólnej wizji polityki zagranicznej. Stawialiśmy na zgodność priorytetów i na przedstawianie tych priorytetów, szczególnie udawało się to nam zagranicą.

Proszę państwa, moja rola jako przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej od sierpnia ubiegłego roku była już dużo łatwiejsza – choćby dlatego, że posiadam patent sternika motorowodnego, Polegała ona jedynie na sterowaniu i utrzymywaniu wcześniej przyjętego kursu.

Chciałbym przy okazji wyrazić nadzieję, że priorytety polskiej polityki zagranicznej, które jako komisja staraliśmy się realizować jak najlepiej, nie ulegną zmianie i polityka ta będzie kontynuowana, oczywiście z pewnymi modyfikacjami, które zależeć będą od sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej kraju.

Witamy, Panie Profesorze, Panie Ministrze.

Podziękowania składam również całemu kierownictwu Kancelarii Senatu, naszym legislatorom i wszystkim pracownikom za trud, za stworzenie właściwych warunków pracy naszej komisji. Wielkie podziękowania należą się również sekretarzom komisji, panu Stanisławowi Puzynie i pani Agacie Mianowskiej, którzy wiele serca wkładali w przygotowywanie organizacyjne i merytoryczne posiedzeń i wykazywali dużo własnej inwencji i inicjatywy.

Proszę państwa, zgodnie z wymogami formalnymi na dzisiejsze posiedzenie zostało przygotowane bardzo obszerne sprawozdanie wraz z licznymi załącznikami, które świadczą o wykonanej przez nas pracy i o podjętych inicjatywach. Nie będę oczywiście go omawiał. Chciałbym jedynie podkreślić, że normalną praktyką naszej komisji było podejmowanie tematów ważnych i aktualnych w polityce zagranicznej, najczęściej w rytmie zmieniających się prezydencji. Podsumowywaliśmy minione prezydencje, oczekiwaliśmy przedstawienia nam celów przyszłych prezydencji. W związku z tym oprócz przedstawicieli rządu gościliśmy również na naszych posiedzeniach ambasadorów, zagranicznych ekspertów, a także zagranicznych polityków. Każde tego typu posiedzenie, przeglądowe czy o charakterze monitoringu, było wzbogacane pakietami informacyjnymi, za co bardzo dziękuję. Wiem, że pakiety te cieszyły się dużym wzięciem wśród specjalistów, a nawet wśród wykładowców i studentów. Stanowiły one materiał informacyjny zazwyczaj propagujący idee integracji europejskiej i politykę zagraniczną w naszym życiu.

Proszę państwa, jesteśmy po wyborach i wszyscy w sposób naturalny patrzymy przede wszystkim w przyszłość. Dlatego dzisiejsze posiedzenie zostało zaplanowane jako posiedzenie robocze kontynuujące pracę nad ważnym i gorącym tematem, jakim jest nowe widzenie i nowe zdefiniowanie roli parlamentów narodowych w europejskiej architekturze w obliczu naszego rychłego członkostwa w Unii Europejskiej, a także w obliczu zbliżającej się konferencji międzyrządowej. Wprawdzie będzie ona w roku 2004, ale wszyscy mamy świadomość, że ważne decyzje zapadną znacznie wcześniej. Dlatego chciałbym, żebyśmy dzisiejsze posiedzenie postraktowali jako swego rodzaju inwestycję w przyszłość.

W tym kontekście warto wspomnieć, że zaproponowany temat podjęliśmy jako jedni z pierwszych wśród komisji i parlamentów krajów członkowskich Unii Europejskiej i kandydujących do niej. Przypomnę również, że 5 lipca br. nasza komisja przyjęła uchwałę w sprawie roli parlamentów w nowej architekturze europejskiej, wyrażającą klarownie nasze stanowisko w tej sprawie. Ta uchwała to nasz dorobek, który zostanie włączony do dokumentacji najbliższego posiedzenia COSAC¹, a w związku z tym umieszczony na stronie internetowej tej konferencji.

Proszę państwa, wiele problemów poświęconych roli parlamentów narodowych zostało już wyjaśnionych na poprzednich naszych spotkaniach, ale powstało też wiele nowych pytań i nowych problemów. Byłbym zobowiązany, gdyby na dzisiejszym posiedzeniu w wystąpieniach naszych ekspertów znalazły się pewne odniesienia do spraw, w moim przekonaniu bardzo praktycznych i pragmatycznych, które prędzej czy później będą musiały być rozwiązane. A zawsze lepiej wcześniej niż później.

Na przykład taki problem – że powrócę jeszcze do atmosfery wyborczej, chociaż w znacznie szerszym kontekście – czy przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej będzie potrzebna zmiana naszej konstytucji. Jest to pytanie zasadnicze. Wiadomo, że z chwilą uzyskania członkostwa w Unii obszar Polski stanie się jednym z unijnych obszarów. Mówimy powszechnie o pełnoprawnym statusie Polaków. Wiemy, że to jest temat bardzo wrażliwy społecznie. Pojawia się więc pytanie dotyczące udziału Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jak w Polsce będziemy wybierać deputowanych europejskich? Art. 62 konstytucji mówi, że po spełnieniu pewnych warunków każdy obywatel ma prawo wziąć udział w wyborach do Sejmu i do Senatu. A co z Parlamentem Europejskim? A może jeszcze i innymi instytucjami? Według jakiej ordynacji? Co z wyborami samorządowymi i dostosowaniem polskiej ordynacji wyborczej do ciał samorządowych do standardów Unii Europejskiej, co stanie się istotne w momencie uzyskania przez nas członkostwa Unii? Bo do chwili uzyskania członkostwa sprawa jest dosyć oczywista. Ale co będzie po naszym wejściu do Unii?

Myślę, że jeszcze jest wiele niejasności, że jeszcze wiele spraw wymaga wyjaśnienia.

¹ COSAC: Konferencja Komisji ds. Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej.

Dobrze byłoby, gdyby, może nie my, ale komisja w przyszłości starała się opracować katalog takich właśnie spraw trudnych, spraw drażliwych, na podstawie którego można by było zdecydować, czy te zmiany konstytucyjne rzeczywiście są potrzebne, czy one czasami nie spowodują szerokiej debaty publicznej, bo ta może w jakiś sposób uruchomić podobne siły jak otwarcie puszki Pandory. Proszę państwa, taką debatę już rozpoczęliśmy na forum naszej komisji i myślę, że ona będzie kontynuowana.

W taki oto sposób, niejako naturalny, przeszedłem do spraw merytorycznych naszego posiedzenia.

Wydaje mi się, że teraz jest odpowiedni moment, aby oficjalnie powitać zaproszonych na dzisiejsze posiedzenie ekspertów: pana profesora Joachima Osińskiego, pana profesora Jana Barcza, pana Artura Nowaka. Witam panów serdecznie.

Zanim jednak przejdziemy do pracy merytorycznej chciałbym prosić pana ministra i pana senatora o zabranie głosu.

Minister Spraw Zagranicznych Władysław Bartoszewski:

Bardzo dziękuję szanownemu koledze.

Szanowni Państwo! Koleżanki i Koledzy! Mili Goście!

Zgodnie z porządkowo-informacyjną częścią wypowiedzi pana przewodniczącego, senatora Majki, zobowiązany jestem niejako odnieść się do dwóch spraw. Jedna dotyczy problemu zamknięcia, a druga dotyczy problemu otwarcia. Ponieważ była mowa o zamknięciu pracy komisji i ponieważ jest to ostatnia okazja do spotkania się w tak liczonym gronie, w każdym razie dla mnie, wobec tego najpierw parę minut poświęcę temu zamknięciu nie tylko w wymiarze grzecznościowo-protokołarnym, lecz także w wymiarze, powiedziałbym, filozoficzno-politycznym.

Jestem bardzo wdzięczny losowi za to, że obdarzony zaufaniem wyborców stolicy Polski wszedłem do Senatu w 1997 r., wcale tego nie żałuję, i że w tym Senacie zajmowałem się jedynie sprawami zagranicznymi. Pozwoliło mi to trzymać się trochę z dala od wielu innych namiętności, które występują w każdym parlamencie, i przejść względnie suchą stopą przez niepełne trzy lata tej pracy, dokładnie dwa lata osiem i pół miesiąca. Tę pracę oceniam jako bardzo dla mnie cenną i interesującą, a dla ogółu, myślę, nader użyteczną.

Faktem jest, że zarówno zadanie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, jak i w ogóle moją rolę w tym wszystkim – moja wypowiedź uprawniona jest tym, że kończę swój udział w życiu politycznym Rzeczypospolitej Polskiej, czyli jest to spotkanie pożegnalne w kilku wymiarach tego pojęcia – rozumiałem jako rolę budowniczego mostów. Zwracam uwagę, że budowniczy mostów, po pierwsze, musi mieć jakąś wizję tego, co się po obu brzegach rzeki dzieje i po co się ten most w ogóle buduje, a po drugie, musi mieć świadomość, że wcale nie jest tak, że te brzegi są identyczne pod względem geologicznym, krajobrazowym, może nawet politycznym, ludzkim, i obyczajowym. Bo różne są rzeki, różne są mosty, różne są wiadukty – inne w górskiej, a inne w wodnej okolicy. Trzeba mieć wyobraźnię, po co się to robi i jak. Wydawało mi się, że nie jest rzeczą obojętną, jak się to robi.

Moje doświadczenie z pracy w tej komisji, której miałem zaszczyt przewodniczyć, było złożone, dlatego że nas jako komisję ukształtowano równocześnie do spraw integracji europejskiej, co w ogromnym stopniu modelowo i organizacyjnie ciążyło na pracy. Sejm miał dwie, a nawet potem trzy odrębne komisje, bo miał Komisję Prawa Europejskiego, miał Komisję Integracji Europejskiej i miał Komisję Spraw Zagranicznych. Senat właściwie robił to wszystko razem. W końcowym stadium wyodrębniono trochę sprawy prawnicze, ale robił to razem. Musiało to rzutować i na intensywność, i na jakość pracy, z czego zdawałem sobie sprawę.

Równocześnie przewodniczyłem Polsko-Niemieckiej Grupie Parlamentarnej. Uważałem to za bardzo ważne, jest to ważne i będzie ważne w przyszłości dla państwa polskiego. Jedno i

drugie wydawało mi się komplementarne, bo w wielu sprawach ten styk pomagał, nawet w kontaktach personalnych. Cały czas traktowałem budowanie mostów, co już kolega Majka zauważył, jako szukanie pewnej formuły porozumienia.

Muszę powiedzieć, że bardzo dobrze oceniałem współpracę ze wszystkimi tymi członkami naszej komisji, którzy w ogóle w niej pracowali, a nie tylko byli do niej zapisani. W ogóle nie oceniam jakości tej pracy według przynależności klubowej czy partyjnej, była ona drugorzędna w konfrontacji z praktycznymi zadaniami. Wystarczy powiedzieć, że w mojej praktyce nie spotkałem się z ani jednym przypadkiem blokady czy utrudnienia działania komisji ze strony dość wpływowej opozycji, bo tak zwana lewicowa opozycja liczyła siedem osób, a oprócz tego była też prawicowa. Nie było takiej sytuacji, żeby istnienie opozycji wpłynęło negatywnie na płynność prac komisji. Z wdzięcznością to wspominam. Nikogo nie będę wymieniał, ale zainteresowani koledzy wiedzą, o kim mówię, i na ogół podzielali moją postawę, że trzeba współpracować niezależnie od tego, jakiej opcji byli wyborcy, którzy powołali nas do Senatu. Godność senatora traktowałem bardzo poważnie, tak jak i wielu z państwa.

Jeśli chodzi o niespokojną uwagę kolegi Majki co do przyszłości Senatu, powiem, że ja tak tego nie oceniam. To już nie jest wypowiedź ministra, a człowieka, który ma prawie osiemdziesiąt lat i trochę doświadczenia. Nie oceniam aż tak pokory SLD-Unii Pracy. Nie sądzę, aby ta zwycięska formacja polityczna miała zamiar amputować sobie $\frac{3}{4}$ poparcia, które ma w Izbie Wyższej i którego nie ma w Sejmie, i w ogóle tę Izbę likwidować. Oczywiście możliwe są samobójstwa polityczne, oczywiście możliwa jest tak daleko idąca pokora. W każdym razie gdybym ja był politykiem czynnym w jakiejś partii, to nigdy na taką drogę rozumowania bym nie wszedł. Jeżeli się ma tak potężny wpływ na parlament polski między innymi dzięki znacznemu udziałowi w pracach Senatu... Oczywiście można z niego rezygnować, ludzie z okien skaczą, ale ja tego nie popieram. Myślę, że Senat z pewnością ma przed sobą jedną kadencję. Czy również dalsze, to pokaże rozwój wydarzeń w Polsce, to pokaże nastawienie polskiego społeczeństwa, które może ulegnie pewnym modyfikacjom w ciągu następnych lat.

Dodam jeszcze, że jestem zobowiązany, mimo że nie ma tu kierownictwa Senatu, podziękować również jemu, pani marszałek i wszystkim wicemarszałkom, bo zachodziły zmiany na tych stanowiskach, za bardzo dobry stosunek do prac Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, który polegał głównie na tym, że w żadnej sprawie mi nie przeszkadzano, a w niektórych sprawach nawet pomagano. Wspominam to z wdzięcznością, bo różnie się układają modele współżycia międzyludzkiego. Ten model był zadowalający i wobec tego wypada jasno powiedzieć, że kierownictwo Senatu umożliwiło tę pracę jako organ zwierzchni. Jestem za to wdzięczny.

Harmonijność pracy naszej komisji w przeszłości była dostrzegana przez klasę polityczną, była dostrzegana przez Sejm, była dostrzegana przez korpus dyplomatyczny, a co za tym idzie, była dostrzegana w innych krajach. Słusznie więc kolega przewodniczący Majka wspominał o wymiarze zagranicznym. Praca naszego Senatu była dostrzegana za granicą i nasze delegacje były bardzo poważnie traktowane i przyjmowane na odpowiednim szczeblu w trakcie wizyt zagranicznych. A wizyty składane w Polsce odbywały się na ogół, to jest zasługa protokolarnej uprzejmości pani marszałek, z udziałem Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, w takiej czy innej proporcji.

Proszę państwa, powitani tu zostali również goście. Chciałem zwrócić uwagę, że ponieważ nasz, w sensie zawodowym, jest pan profesor Barcz, który zajmował szczebel dyrektorski w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, potem przez pięć lat był ambasadorem Rzeczypospolitej i znowu był dyrektorem w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Obecnie jest szefem gabinetu politycznego ministra i wraz z nim odchodzi, oczywiście do pracy naukowej, badawczej i wykładowczej w Szkole Głównej Handlowej. Ta sławna uczelnia wydała nam – ośmielę się wymienić w kolejności alfabetycznej pięć nazwisk – Balcerowicza, Kołodkę, Koźmińskiego, Olechowskiego, Oleksego. Niech każdy myśli, co chce, ale są to ludzie wykształceni w tej

uczelnii, którzy odegrali sporą rolę w naszej polityce zagranicznej i nie tylko zagranicznej w ciągu ostatnich kilkunastu lat. A mówię o tym jako warszawiak dumny z tego, że ta warszawska uczelnia miała tak wielu znaczących studentów i absolwentów. Było ich zresztą dużo więcej, ale wymieniałem kilka powszechnie znanych postaci.

Jeśli chodzi o temat dzisiejszego spotkania, to ograniczę się do wyrażenia moich poglądów krótko, w formie tezy, mam bowiem jeszcze dzisiaj cztery inne ważne spotkania, a wśród nich pożegnanie korpusu dyplomatycznego – to jest taki rytuał, ale ja staram się wypełniać liturgię treściami postępowymi, to znaczy mówię coś na jakiś temat i oczekuję jakiejś reakcji. Proszę państwa, dlatego też moja wypowiedź będzie i szybka, i krótka.

Problem udziału parlamentu krajowego w wewnątrz krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych jest, szczególnie dla państw, które dopiero przystąpią do Unii, w tym dla nas, nie tylko ważny, ale w pewnym sensie do dziś niedopracowany i nowy. Nie ma jednoznacznego poglądu w tej sprawie i na pewno nie będzie. Wyobrażam sobie, że w nowym parlamencie te poglądy mogą być mocno zróżnicowane, że poglądy Ligi Polskich Rodzin, poglądy Unii Pracy, poglądy koalicjanta Sojuszu Lewicy Demokratycznej, poglądy Platformy lub różnych jej skrzydeł, poglądy Prawa i Sprawiedliwości mogą być bardzo rozbieżne w sprawie roli parlamentu lokalnego, regionalnego, naszego narodowego parlamentu: Sejmu, Senatu – dopóki obie Izby są w tym procesie. Nie powiem państwu, że jest tak, nie podam również recepty: powinno być tak.

Obecne państwa członkowskie rozwinęły różne formy oddziaływania parlamentu na rząd krajowy w sprawach Unii. W państwach kandydujących mamy jedynie instrumenty, które, przypominam, są ustanowione na czas przedakcesyjny. Na przykład Parlamentarna Komisja Wspólna RP-UE, w której niektórzy z nas, w tym również ja, brali udział, przestanie istnieć, zniknie z chwilą, kiedy będziemy członkami Unii Europejskiej. Tu jakaś formuła jest już wypracowana.

Sam problem jest istotny ze względu na, wspomniane przez kolegę Majkę, przekazanie Unii kompetencji, w tym ustawodawczej, i *eo ipso* ze względu na utratę części kontroli parlamentu krajowego nad tymi działaniami. Jest to więc ważny aspekt, który powinien być przedmiotem długofalowej dyskusji. Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu, właściwie była pierwszym ciałem, które zajęło się rozważaniem tego problemu. W innych krajach kandydujących jest dużo mniejszy postęp w myśleniu i dyskusjach niż u nas. W dziedzinie teoretycznej, myślenia i dyskusji, nasz postęp jest znaczny, może jest za mały, gdy idzie o niektóre praktyczne dostosowania i implementację ustaw. Nie mamy się jednak czego wstydić, jeżeli chodzi o próby myślowe.

To jest dostrzegane przez klasę polityczną, którą reprezentował obecnie ustępujący rząd, który – notabene, skoro już chwaliłem innych, chcę powiedzieć – też mi w niczym nie przeszkadzał. Z jednym jedynym wyjątkiem ani premier, ani rząd nie przeszkadzali w mojej pracy, a ja niczego więcej nie oczekiwałem. Pomocny był natomiast prezydent Rzeczypospolitej, który w pełni orientował się w dorobku i Sejmu, i Senatu w sprawach zagranicznych i w pełni doceniał model porozumienia, jaki po cichu panował w Senacie, i pewien konsensus w Sejmie w niektórych sprawach polityki zagranicznej. Wielokrotnie o tym do mnie mówił z uznaniem i to zupełnie bezinteresownie, bo to były rozmowy w cztery oczy, które nie dotyczyły ani mnie, ani jego. Taka była po prostu jego opinia, którą mi nieraz przekazywał, nie zastrzegając tajności. Była to opinia słuszna, bo tak było. Właśnie ta forma szukania konsensusu będzie bardzo potrzebna w tej nowej sprawie, bo to będzie dużo trudniejsze, niż przyjmowanie tego, co było dotychczas.

Jest kilka istotnych problemów, gdy chodzi o rolę parlamentu krajowego i jego udział w architekturze europejskiej. Jest to przede wszystkim problem zacieśniania współpracy między parlamentami państw członkowskich. Jest to zakres partycypacji parlamentów w procesie decyzyjnym – na przykład pytanie, czy ustanowić jakąś specjalną izbę w Parlamencie Europej-

skim. Jest to również zasadnicza sprawa legitymacji demokratycznej ze strony każdego kraju decyzji unijnych, a więc ogólnych. Mam tu na myśli szczególnie włączenie obywatela bezpośrednio najpierw w wiedzę o sprawach, a potem w myślenie o nich, we wnioski i zgodę, czyli legitymizację. Jest to nie w pełni rozwiązany problem.

To, co ostatnio stało się w Irlandii, kraju będącym w Unii, może stanowić dzwonek alarmowy. Odbyłem wczoraj godzinną rozmowę z nową panią ambasador Irlandii, bo uważam, że to, co się tam dzieje, jest bardzo ważną sprawą. Mimo że pani ambasador przyjechała cztery tygodnie temu, już z nią rozmawiałem, bo sądzę, że powinno się, że tak powiem, wygładzać możliwe zadry i wyjaśniać nieporozumienia. Panuję nad tym, przynajmniej w sensie intencji i możliwości wykonawczych. Otóż Irlandia jest przykładem na to, że mimo iż, jak się zdaje, wszystko będzie dobrze, może się tak zdarzyć, że nagle opinia publiczna zasygnalizuje daleko idącą niezgodę na sytuację, która niby przebiega dobrze.

.Wygłaszałem wykłady w PISM-ie lub w ramach MSZ na te tematy. Zwraçałem w nich uwagę, że parlament musi mieć zapewniony efektywny udział w krajowym procesie decyzyjnym, bo jeżeli nie odgrywa odpowiedniej roli we własnym kraju, to jak może odgrywać odpowiednią rolę w jakiejś przyszłej współpracy. A więc przede wszystkim umocnienie roli parlamentu. Myślę, że senatorowie i posłowie z racji swojej funkcji dążą do tego, aby rola parlamentu była znaczna, bo inaczej ich rola jest problematyczna w społeczeństwie. Każdy człowiek w ramach instynktu samozachowawczego chce, aby jego rola odpowiadała jego wysiłkowi, jego pracy, jego intencjom, jego zaangażowaniu, jego mandatowi itd., itd. Ale to trzeba przelożyć na praktykę.

W różnych swoich wystąpieniach postulowałem, by rozważyć możliwość stworzenia stałego mechanizmu dotyczącego problemu kompetencji regionalnych i kompetencji ogólnych, może nawet przejściowo, na okres kilku pierwszych lat. Wychodziłem również poza ten obszar, postulując włączenie struktur lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny w sprawach integracyjnych. Nie wyobrażam sobie, żeby w Niemczech Bawaria czy Brandenburgia nie brały udziału w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Podobnie nie wyobrażam sobie, nawet przy nieco innym strukturalnym układzie państwa, żeby Szkocja czy Walia, a dokładnie opinia publiczna tych części Zjednoczonego Królestwa, nie były brane należycie pod uwagę przy decyzjach państwa w sprawach ważnych dla wszystkich obywateli. To samo dotyczy Włoch, które miewają bardzo różne trudne zawirowania w sprawach regionalnych, to samo dotyczy Francji itd.

Nie mówię już o takich przyszłych sprawach jak kwestie przystępowania do Unii państw bałkańskich. Te sprawy są jeszcze w powijakach, ale w wymiernym czasie też mogą się one pojawić przed nami jako politykami i jako parlamentarzystami. Nie wiem, czy w tej kadencji parlamentu, może jeszcze nie, ale jednak pojawią się na pewno. Istnieje taka wola i w Chorwacji, i w Serbii, a w Słowenii wola jakiegoś czynniejszego udziału w procesach decyzyjnych jest już nawet bardzo wyraźna.

Proszę państwa, bardzo ważna jest sprawa przygotowania instytucjonalnego i kadrowego właśnie na poziomie lokalnym i regionalnym oraz możliwość artykulacji potrzeb i interesów regionalnych. To może mieć wpływ na tempo samego procesu akcesyjnego. Harmonia w tej dziedzinie między regionami, jak również rola parlamentu krajowego w parlamentarnych stosunkach unijnych, dawnych i nowych, może też mieć wpływ na to, czy miejsce, jakie uzyskamy jako państwo wśród państw członkowskich Unii, będzie właściwe, czyli odpowiadające naszym, jak by to powiedzieć, aspiracjom, naszej wielkości państwa i społeczeństwa, którego dojrzałość polityczna, jak można mieć nadzieję, będzie wzrastać. W ostatnim zdaniu zawiera się mój prywatny, obywatelski, senatorski, a nie ministerialny pogląd o stopniu dojrzałości naszego społeczeństwa, który mnie nie uszczęśliwił. Budzi on moją troskę. Niejeden z nas tę troskę pewno po cichu dzieli, ale publicznie oczywiście łatwiej wypowiedzieć to odchodzącemu niż przychodzącemu senatorowi.

Jeżeli w tej chwili nasza instytucja, czyli Senat, ukształtowała się dość spokojnie i sensownie, z bardzo nielicznymi, jak sądzę, wyjątkami, jeżeli procent oszołomstwa nie jest większy niż był w poprzednim Senacie – gdyby można to w ogóle policzyć – to dobrze, to dobrze. Ale, zdaje się, Senat tutaj przoduje. Są instytucje, po których tego poziomu raczej oczekiwać nie można, sądząc z dotychczasowej praktyki ich działania i z wypowiedzi poszczególnych polityków. A tylko na tym możemy bazować, bo jasnowidzami nie jesteśmy. Możemy mówić tylko o tym i tylko to oceniać, co było – co mówili, co robili. Chociaż może się tak zdarzyć, że nastąpi daleko idąca zmiana, że nastąpi daleko idące przeobrażenie. Jako chrześcijanin chciałem powiedzieć, że dowódca rzymskiego ZOMO stał się kiedyś jednym z głównych nauczycieli kościoła katolickiego. To był święty Paweł. A więc bywało różnie. Nie trzeba tracić nadziei, że z Szawłów zrobią się Pawłowie – nie w wymiarze teologicznym, a w wymiarze zdrowego rozsądku obywatelskiego, politycznego, społecznego – i że będzie można z nimi jako tako współpracować.

Tym pobożnym życzeniem wesołego staruszka... (*wesołość na sali*) ...kończę, proszę państwa, swoją wypowiedź. Liczę na to, że fachowe i cenne wypowiedzi profesorów, w tym moich zaufanych ekspertów i współpracowników, wzbogacą państwa wiedzę i sprowokują do dalszych wypowiedzi, z którymi ja zapoznam się później z protokołu tego zebrania.

A teraz jeszcze raz wszystkim, którym dziękowałem, dziękuję. Będę was, Mili Państwo, wspominał dobrze. I obyśmy nie mieli w życiu publicznym większych starć i napięć, jakie mieliśmy w Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej czwartej kadencji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Tego wszystkim wam życzę, i sobie też. Dziękuję. (*Oklaski*)

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze, za wystąpienie.

Przejdziemy teraz do dalszej części naszego porządku posiedzenia.

Bardzo proszę o wypowiedź profesora doktora habilitowanego Joachima Osińskiego, dziekana Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie na temat: „Rola parlamentu krajowego w procesie decyzyjnym w sprawach integracji ze Wspólnotami Europejskimi - na przykładzie państw, które przystąpiły do Wspólnot w 1995 r.”.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Dziekan Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie Joachim Osiński:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Przede wszystkim jest mi niezwykle miło, że mogę podzielić się z państwem pewnymi refleksjami i ustaleniami badawczymi. Serdecznie dziękuję panu przewodniczącemu za zaproszenie.

Może tylko parę słów komentarza. Niewątpliwie Szkoła Główna Handlowa kojarzy się wszystkim z wybitnymi ekonomistami, których pan minister raczył wymienić – może nie wymienił wszystkich, może nawet niektórzy obraziliby się za to, że nie znaleźli się w tej grupie. Niemniej jednak chciałbym powiedzieć, że Szkoła Główna Handlowa to także olbrzymi i stale rosnący potencjał w dziedzinie nauk społecznych takich jak stosunki międzynarodowe, prawo konstytucyjne, filozofia, socjologia. Akurat mam przyjemność reprezentować Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, w którym te wszystkie jednostki społeczne, a także politologia, są zgrupowane. Jest to wynik pewnej strategii, pójścia w kierunku takiego wzorca, którym jest London School of Economics and Political Science. Ale powrócę, proszę państwa, do tematu. Chciałem potwierdzić to, o czym wspominał pan minister, a mianowicie, że chociaż rozpoczynamy dopiero wymianę poglądów na temat roli parlamentów narodowych w przyszłych procesach decyzyjnych w momencie, kiedy będziemy członkiem Unii, to jesteśmy stosunkowo dale-

ko. Tak wynika z moich studiów i wizyt w różnych parlamentach. Na pewno możemy się pochwalić już pewnymi koncepcjami i dyskusjami na ten temat znacznie dalej idącymi niż w innych państwach również kandydujących do Unii, z którymi czasami jesteśmy porównywani. Ostatnio na przykład miałem okazję być w Estonii. Ten problem faktycznie jeszcze tam nie istnieje, chociaż Estończycy nie ukrywają tego, że model zastosowany w Finlandii jest im bardzo bliski i że najprawdopodobniej z tego modelu skorzystają ze względu na stałą obecność ekspertów fińskich w ogóle w życiu gospodarczym i politycznym Estonii.

Jeśli chodzi o państwa, które stały się członkami Unii w ostatnim okresie rozszerzenia... Myślę o Austrii, Finlandii i Szwecji – w takiej kolejności odbywały się referenda w tych krajach, które skończyły się sukcesami. Cały ten cykl referendów, które odbywały się w drugiej połowie 1994 r., ułożony był celowo jak domino i miał tu zadziałać efekt domina. Jak pamiętamy, końcowym efektem tego domina miało być pozytywne przegłosowanie w referendum kwestii wstąpienia Norwegii do Unii Europejskiej. W Norwegii to referendum odbyło się w końcu listopada, 26-27 listopada, jeśli dobrze pamiętam, ale wynik był taki, że 52,2% Norwegów opowiedziało się przeciwko przystąpieniu do Unii. Niemniej jednak te trzy państwa, które wcześniej wymieniałem, znalazły się w Unii od 1 stycznia 1995 r., jak doskonale wiemy.

Oczywiście problem uczestnictwa parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych nie pojawił się w momencie, kiedy te państwa znalazły się w Unii. On pojawił się znacznie wcześniej w polemikach zarówno wśród badaczy, szczególnie z zakresu prawa konstytucyjnego i politologii, jak i wśród polityków, i to różnych partii. Przy czym przez te partie, które programowo opowiadały się przeciwko wejściu do Unii Europejskiej – w przypadku Norwegii była to ówczesna Partia Centrum i znaczna część Kristelig folkeparti czyli Chrześcijańskiej Partii Ludowej – bardzo mocno akcentowały pogląd, że zostanie ograniczona suwerenność parlamentu narodowego. Te natomiast partie, które opowiadały się za wstąpieniem i za współpracą, podkreślały, że trzeba stworzyć odpowiednie mechanizmy kontroli parlamentu narodowego nad procesami decyzyjnymi i to wystarczy, że nie ma mowy o jakiegokolwiek utracie suwerenności parlamentów. Dyskusje, które się wtedy odbywały, można prześledzić w literaturze, można je także było śledzić w polemikach parlamentarnych, których część miałem przyjemność słuchać.

Jakie powstały rozwiązania? Otóż można powiedzieć, że niewątpliwie Austria wypracowała swój własny model współpracy parlamentu z rządem w kwestiach problemów unijnych, a przede wszystkim w kwestiach wpływu na podejmowane przez organy Unii decyzje. Ten model w skrócie nazywamy modelem wiedeńskim. On rzeczywiście jest specyficzny. W sumie jest on chwalony, bo podkreśla się elastyczność tego systemu, określanego mianem mechanizmu konstruktywnej kooperacji. Przy całej elastyczności daje on parlamentowi ogromne możliwości wpływania na decyzje zarówno poszczególnych ministrów, jak i całego rządu w kwestiach wpływu na ostateczne decyzje organów unijnych.

Jeśli chodzi o Finlandię i Szwecję, to, jak państwo doskonale się orientujecie, był tam wzorzec duński. Dania jako pierwsze państwo nordyckie będące członkiem jeszcze wspólnego rynku dokonała określonych zmian w konstytucji oraz regulaminie parlamentu i powołała tak zwaną Komisją Wspólnego Rynku. Komisja ta faktycznie istniała od 1973 r. i dysponowała bardzo dużymi uprawnieniami, łącznie z wiążącym charakterem mandatu negocjacyjnego dla ministrów. Na przykład ministrowie rolnictwa, ochrony środowiska i inni wyjeżdżający na spotkania Rady Ministrów nie mogli poza ten mandat decyzyjny wychodzić. To było bardzo mocne związanie i podkreślało rolę i wpływ parlamentu na te procesy.

Akurat tak się stało, proszę państwa, że ani Finlandia, ani Szwecja nie przyswoiły sobie tego modelu duńskiego w dosłownym stopniu. Każde z tych państw skorzystało z pewnych jego elementów, ale stworzyło własny, odrębny, inny system, z którym dzisiaj mamy do czynienia.

Jeśli chodzi o Szwecję – oczywiście nie chcę państwa zanudzać czysto akademickimi

rzeczami dotyczącymi szczegółów konstytucyjnego umocowania tego – istotne jest to, że w szwedzkim akcie o parlamencie z 1974 r. mamy rozdział 10, w którym dokładnie dziewięć paragrafów poświęconych jest kwestiom współpracy Szwecji z innymi państwami. Określa to również rolę parlamentu. Szczegóły są oczywiście w akcie Riksdagu, czyli akcie niższego rzędu, nie prawie fundamentalnym, nie prawie konstytucyjnym, ale takim quasi-konstytucyjnym, jak niekiedy mówimy. Tam są określone szczegóły dotyczące obowiązku informowania przez rząd i poszczególnych ministrów Riksdagu o sprawach diskutowanych przez Radę Ministrów i inne organy Unii.

Jeśli chodzi o Finlandię, to w momencie jej wchodzenia do Unii Europejskiej, czyli 1 stycznia 1995 r., był tam inny system konstytucyjny niż dzisiaj. Jak wiemy, od 1 marca 2000 r. w Finlandii obowiązuje konstytucja w postaci jednego aktu prawnego. 1 stycznia 1995 r. obowiązywał zbiór aktów konstytucyjnych, z których dwa faktycznie odnosiły się do tych kwestii. Pierwszy to akt o formie rządu, który określał ogólne zasady uczestnictwa Finlandii w kooperacji międzynarodowej. Drugi to akt o Eduskuncie, akt o parlamencie finlandzkim, który określał szczegóły procedowania owych spraw międzynarodowych, dotyczących nie tylko kwestii Unii, ale w ogóle zagadnień polityki zagranicznej. Dzisiaj oczywiście sytuacja się zmieniła. Nowa konstytucja poświęca praktycznie dwa duże artykuły kwestii współpracy międzynarodowej. Art. 96 i 97 są bardzo istotne. Tytuł rozdziału 8 można przetłumaczyć jako „Uczestnictwo parlamentu w przygotowaniu spraw Unii Europejskiej”. Art. 96 i 97 określają rzeczy najważniejsze: po pierwsze, obowiązek przekazywania parlamentowi przez rząd informacji o sprawach dotyczących Unii, po drugie, obowiązek przekazywania przez rząd propozycji stanowisk negocjacyjnych dotyczących powstawania pewnych dokumentów unijnych – chodzi o stanowiska, jakie oficjalnie zajmą poszczególni ministrowie w trakcie spotkań Rady Ministrów. Jest tam również zawarte prawo parlamentu do otrzymywania wszystkiego, co dotyczy związku spraw wewnętrznych z polityką zagraniczną i polityką bezpieczeństwa, czyli drugim filarem. Kwestia tego drugiego filaru jest szczególnie mocno zaakcentowana w aktach konstytucyjnych.

Jak wygląda, proszę państwa, praktyka? Otóż w przypadku Szwecji mamy tak zwaną Komisję Doradcą do spraw Unii Europejskiej. Zakres jej zadań określony jest w §5 wspomnianego aktu konstytucyjnego. Komisja ta ma stosunkowo niewielu członków, bo osiemnaście osób spośród trzystu czterdziestu dziewięciu posłów w Riksdagu. Już sama nazwa komisji rozstrzyga o jej charakterze – ta doradczość jest tutaj bardzo mocno widoczna. W składzie komisji – to może być interesujące, bo z tego możemy wyciągać pewne wnioski – są posłowie Riksdagu pochodzący ze wszystkich frakcji, czyli reprezentowane są wszystkie frakcje znajdujące się w parlamencie.

Jeśli chodzi o cel jej funkcjonowania, to – jak powiadam – jest to komisja doradcza, czyli powołana do konsultacji z rządem w imieniu parlamentu spraw dotyczących Unii Europejskiej. Jej możliwości decyzyjne nie są zbyt duże. Komisja zbiera się stosunkowo często, bo w każdy piątek przez okrągły rok, z wyjątkiem sierpnia, który dla deputowanych Riksdagu jest tradycyjnie miesiącem urlopów. Oczywiście dyskusje na posiedzeniach komisji nad różnymi dokumentami zawsze kończą się konkluzją. Osoba przewodniczącego komisji jest tu niezwykle istotna, bowiem to on na podstawie dyskusji i debaty, po wysłuchaniu przez komisję stanowiska ministra zaproszonego w danej sprawie formułuje ostateczną opinię komisji, która następnie jest poddawana pod głosowanie. To jest ważne. Potem oczywiście liczy się głosy za i przeciw. Jeśli zaistnieje taka sytuacja, że większość członków komisji jest przeciw, to ten sprzeciw nie jest wiążący dla ministra, dla jego stanowiska w danej sprawie, niemniej jednak – co wyraźnie podkreślają dokumenty, jak chociażby regulamin parlamentu – może to być istotny element w późniejszej ocenie działań ministra na przykład na posiedzeniu Rady Ministrów UE i powód ewentualnego wniosku o jego odwołanie. Czyli bardzo mocno wiąże się kwestię fakultatywności decyzji komisji z odpowiedzialnością polityczną za wykonywanie przez ministra owego mandatu.

W przypadku modelu szwedzkiego moim zdaniem bardzo interesujące jest unikatowe rozwiązanie dotyczące ochrony mniejszości. Polega ono na tym, że komisja na żądanie pięciu swoich członków musi podjąć określoną kwestię, nawet jeśli nie była ona przewidziana w programie obrad. Musi zwrócić się do odpowiedniego ministra, a minister – oczywiście nie sam – musi przygotować odpowiednie dokumenty itd. W Szwecji jest to w tym sensie uporządkowane, że posłowie nie są zarzucani ogromną liczbą dokumentów, które produkują instytucje Unii Europejskiej, tylko obowiązkiem rządu czy danego ministra udającego się na posiedzenie tej doradczej komisji jest dostarczenie każdemu z jej członków dokumentów niezbędnych do dyskusji na dany temat. Krótko mówiąc, jest to nieco inna sytuacja niż w Austrii, gdzie przynajmniej w pierwszym okresie, w latach 1996–1998, posłowie zostali dosłownie zarzuceni dokumentami unijnymi, których w ciągu dwu i pół roku wysłano ponad osiemdziesiąt tysięcy i nikt nie był w stanie...

(*Głos z sali:* Z Unii do parlamentów spływa rocznie do dwudziestu tysięcy dokumentów.)

Właśnie. Nikt nie był w stanie sobie z tym poradzić i to był pewien problem. Była to też pewna obstrukcja, jeśli można użyć takiego określenia.

Już kończę to omówienie, jeśli chodzi o Szwecję. Owo unikatowe rozwiązanie dotyczące ochrony mniejszości – ten wniosek mniejszości w sprawie zwołania komisji i przedyskutowania danej kwestii oraz ewentualnej sugestii co do tego mandatu i przyjęcia stanowiska komisji – w naszych warunkach wydaje mi się godne uwagi.

W przypadku Finlandii postąpiono inaczej, to znaczy główną instytucją, która wyraża opinię całej Eduskunty w sprawach unijnych, została Wielka Komisja. Wielka Komisja, jak wiemy, w strukturze Eduskunty ma ogromne znaczenie, bo odgrywa bardzo istotną rolę w przygotowywaniu projektów ustawodawczych. To jest komisja, która opiniuje wszystkie projekty ustawodawcze tworzone w tym parlamencie; a dodatkowo rozpatruje te sprawy unijne. Żeby jednak nie była zbyt przeciążona pracą – a komisja ta spotyka się dwa razy w tygodniu, w środy i piątki, też jedynie z miesięczną przerwą w ciągu roku, zebrania trwają czasami siedem godzin z krótką przerwą na lunch, w jednym z takich zebrań uczestniczyłem – komisja, szczególnie w kwestiach dotyczących drugiego filaru, czyli spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, o czym wspominałem, ma do pomocy Komisję Spraw Zagranicznych. Wszystkie sprawy unijne dotyczące drugiego filaru przewodniczący Eduskunty kieruje właśnie do tej komisji, tymi sprawami zajmuje się Komisja Spraw Zagranicznych. Czyli nie ma tutaj jednej komisji, tak jak w przypadku Szwecji, chociaż oczywiście w Szwecji nie wyklucza się, że *talman*, przewodniczący Riksdagu, może skierować pewne sprawy także do istniejących stałych komisji, ze względu na ich zainteresowania problemami branżowymi. Wielka Komisja jest wobec tego organem przeciążonym, ale też część spraw z drugiego filaru jej odpada.

Jaka jest rola Wielkiej Komisji? Otóż Wielka Komisja formułuje absolutnie ostateczną opinię parlamentu w sprawach unijnych. W Wielkiej Komisji reprezentowani są przedstawiciele wszystkich frakcji parlamentarnych i jest to gremium, które działa na zasadzie konsensusu. Część z państwa na pewno wie, że w Finlandii czasami dochodzi do dziwnych rzeczy: po uzgodnieniu projektu ustawy w Wielkiej Komisji głosowanie nad nim na posiedzeniu plenarnym wygląda tak, jak u nas głosowania w czasach dawnej, minionej rzeczywistości Peerelu, czyli wszyscy są za. Praktycznie widzi się las rąk i głosowania nad ustawami odbywają się bardzo szybko. Na przykład ten parlament, po wcześniejszym uzgodnieniu stanowiska w Wielkiej Komisji, jest w stanie przegłosować piętnaście ustaw, i to istotnych, w ciągu pół godziny.

Jeśli chodzi o opinie Wielkiej Komisji jako opinie całego parlamentu, to są one wiążące dla negocjatorów, dla rządu i dla poszczególnych ministrów, szczególnie tych, którzy wyjeżdżają na posiedzenia unijnej Rady Ministrów. Wielka Komisja ma oczywiście także możliwości żądania wszelkich informacji i dodatkowo ma możliwość zapoznania się z wszelkimi do-

kumentami dotyczącymi relacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami rządowymi a organami Unii Europejskiej. Inaczej mówiąc, z jednej strony obowiązkiem rządu i ministerstw jest informowanie posłów Wielkiej Komisji o sprawach unijnych, ale z drugiej strony – żeby nie było podejrzenia, że określony minister bądź rząd nie dają kompletu dokumentów – członkowie komisji zawsze mogą zażądać dodatkowych dokumentów. Jest to też ograniczenie wprowadzone przeciwko swoistej obstrukcji, której rząd może dokonywać, zasypując posłów olbrzymią lawiną przychodzących z organów unijnych listów, korespondencji, informacji, stanowisk, decyzji, wytycznych itd., itd.

Ta decyzja jest wiążąca, ale nie jest niezmienna. W ostatniej chwili przed negocjacjami, na przykład przed spotkaniem unijnej Rady Ministrów, mogą się pojawić pewne okoliczności, które spowodują, że dany minister będzie musiał zweryfikować swoje stanowisko i nie będzie się ono pokrywało z tą wiążącą opinią Wielkiej Komisji. Taka możliwość jest zawarta w ustawodawstwie, w specjalnej uchwale. Wówczas minister ma jeden obowiązek: po powrocie z sesji ministerialnej na pierwszym posiedzeniu składa relację, jakież to nowe okoliczności spowodowały, iż stanowisko negocjacyjne czy stanowisko w danej sprawie, niekoniecznie zawsze negocjacyjne, uległo zmianie. Jeśli komisja uzna to za zasadne, jest to potwierdzane. Jeśli komisja uzna to za niezasadne, to oczywiście jest to niewypełnienie tej wiążącej decyzji Wielkiej Komisji. Może się to stać podstawą do debaty na plenarnym posiedzeniu parlamentu, a nawet do zgłoszenia wniosku o wotum nieufności dla konkretnego ministra. Takie możliwości istnieją.

Oczywiście w Szwecji i Finlandii istnieją też możliwości kontroli tych spraw na plenarnych posiedzeniach parlamentu – to jest jasne. W sprawach związanych z Unią są składane przez premierów oraz ministra spraw zagranicznych coroczne raporty.. Istnieją również interpelacje, zapytania, inne instrumenty – myślę, że doskonale się w tym orientujemy, jeśli chodzi o parlamenty nordyckie. Te możliwości kontroli poczynań rządu są ogromne, jeśli chodzi o instrumenty indywidualne, zbiorowe, prawne, polityczne itd., itd.

Teraz omówię przypadek Austrii i będę zmierzał do konkluzji. Przykład Austrii chyba w najmniejszym stopniu możemy, że tak powiem, skonsumować. Trudno byłoby nam wynieść stąd jakieś doświadczenia, nauczyć się czegoś. Ze względu na federacyjny charakter państwa parlament austriacki jest typowym parlamentem federacyjnym. Rada Federalna nie jest instytucją wybieraną w wyborach powszechnych, są to raczej reprezentanci poszczególnych landów. Jest to reprezentacja interesów poszczególnych landów. Jest to rodzaj instytucji, poprzez którą landy wpływają na proces ustawodawczy. Ale, wpływając na proces ustawodawczy, landy – o czym mówił również pan minister w odniesieniu do państw federalnych – mają wpływ na ustawodawstwo wewnętrzne, które musi być wprowadzone do austriackiego systemu prawa wewnętrznego, bowiem tego wymagają dokumenty unijne, *acquis communautaire*. Czyli, krótko mówiąc, ta sprawa jest specyficzna.

Niemniej jednak można by wykorzystać pewne austriackie sposoby rozstrzygnięcia relacji pomiędzy parlamentem narodowym a instytucjami Unii. Szczególnie chodzi tutaj o rolę tak zwanej Głównej Komisji Rady Narodowej, która ma zasadnicze znaczenie w przypadku opiniowania i uzgadniania stanowiska parlamentu ze stanowiskiem rządowym. Ponadto Główna Komisja Rady Narodowej w porozumieniu z rządem decyduje o pewnych bardzo istotnych sprawach personalnych, a mianowicie o mianowaniu austriackich przedstawicieli w różnych organach Unii Europejskiej. Bez decyzji Głównej Komisji Rady Narodowej żadna osoba nie może być mianowana na stanowisko w jakimkolwiek organie Unii. To wymaga pewnego konsensusu. To jest, jak powiedziałem na wstępie, mechanizm konstruktywnego współdziałania. Można powiedzieć, że dotychczas w warunkach austriackich on się bardzo dobrze sprawdza.

Kwestia powołania tej komisji głównej była wcześniejsza niż kwestia wstąpienia Austrii do Unii Europejskiej. Pojawiła się ona już w okresie dyskusji w związku z wejściem Austrii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, który, jak wiemy, powstał 1 stycznia 1994 r. Już

wówczas przede wszystkim socjaldemokraci zgłaszali takie projekty. Komisja główna jest oczywiście zakotwiczona także w przepisach regulaminowych. W art. 23e ust. 1 konstytucji jest ogólne wskazanie, które zostało rozwinięte w przepisach regulaminu, tam są stwierdzenia dotyczące głównych oczekiwań wobec komisji. A są one takie: komisja ma realizować kompetencje przysługujące izbie narodowej w obrębie problematyki unijnej. Czyli de facto mamy tu pewne podobieństwo do wzorca fińskiego, gdzie następuje jak gdyby scedowanie na komisję uprawnienia do wyrażania stanowiska w imieniu całego parlamentu bez dużej dyskusji plenarnej na ten temat, bo niekiedy nie ma na to czasu. W przypadku Unii wydarzenia czasami będą szybko i łatwiej jest podejmować decyzje w komisjach. To jeden z głównych argumentów, który powoduje scedowanie tego uprawnienia z plenum na komisje.

Teraz dosłownie pół minuty na podsumowanie.

Po pierwsze, wydaje się, że w przyszłości niezbędne będzie powołanie w polskim parlamencie komisji stałej o specjalnym statusie, zajmującej się sprawami Unii Europejskiej. Jeśli parlament będzie miał taką konfigurację czy taką strukturę jak obecnie, to powstaje problem powołania podobnych albo zbliżonych komisji w obu izbach oraz kwestia redefinicji uprawnień komisji spraw zagranicznych.

Po drugie, należy całkowicie na nowo przemyśleć koncepcję uprawnień kontrolnych parlamentu wobec rządu. To jeszcze raz trzeba przemyśleć.

Po trzecie, jeśli nie dojdzie do stworzenia w naszym parlamencie takiego konsensusowego mechanizmu podejmowania decyzji przez te komisje i inne instytucje, na przykład czasowe instytucje wewnętrzne, to należy pomyśleć nad zastosowaniem szwedzkiego rozwiązania ochraniającego prawa mniejszości, dającego określonej liczbie posłów czy senatorów możliwość wszczęcia jakiejś sprawy, podjęcia nad nią dyskusji – jeśli tego konsensusu w sprawach unijnych nie osiągniemy, a wydaje się, że w przyszłości mogą z tym być kłopoty. Dziękuję i przepraszam.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Dziękuję, Panie Profesorze, za wystąpienie i analizę porównawczą różnych modeli funkcjonowania parlamentów w procesie decyzyjnym. Otrzymaliśmy cały katalog różnych możliwości. Logiczne będzie, jeśli postaramy się teraz zawęzić zagadnienie i przejdziemy do modelu polskiego, a w każdym razie do próby określenia jego głównych założeń. Myślę, że następne wystąpienie będzie zmierzało w tym kierunku.

Bardzo proszę pana profesora Barcza o wystąpienie zatytułowane: „Propozycje zasad udziału parlamentu polskiego w krajowym mechanizmie decyzyjnym w sprawach integracji z Unią Europejską”.

Kierownik Zakładu Prawa Europejskiego Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej Jan Barcz:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Proszę państwa, moim zadaniem jest próba zidentyfikowania, na podstawie dotychczasowej praktyki państw członkowskich Unii Europejskiej, tych problemów w mechanizmie udziału parlamentu krajowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, które mogą być przydatne przy konstruowaniu takiego mechanizmu w Polsce. Chciałbym wskazać, że ten problem był już przedmiotem dyskusji w tej komisji i, co słusznie podkreślił pan minister Bartoszewski słusznie podkreślił, że senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej była pierwszym organem, który zajął się tym ważnym problemem. Myśli wyrażone w uchwale komisji z 5 lipca tego roku są rzeczywiście istotne, ponieważ identyfikują większość problemów, które muszą być dyskutowane i w trafny sposób rozwiązane.

Chciałbym podkreślić, że znaczenie zastanowienia się nad jak najszybszym wprowadzeniem krajowego mechanizmu udziału parlamentu w procesie decyzyjnym wynika z kilku względów, o których częściowo wspomniano. Jeżeli przyjrzeć się konstytucji z 1997 r., to ona

w istocie zawiera bardzo solidne mechanizmy przystąpienia państwa do takiej organizacji międzynarodowej jak Wspólnoty oraz przekazania kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach. Bardzo skromne są jednak postanowienia dotyczące zagwarantowania mechanizmu udziału państwa w takich organizacjach. I tak naprawdę, jeżeli nie zostaną podjęte w tej mierze żadne decyzje, to parlament 1 stycznia któregoś roku zostanie z tradycyjnymi parlamentarnymi mechanizmami oddziaływania na rząd, które w sprawach integracyjnych są absolutnie niewystarczające. To jest pierwsza uwaga.

Druga uwaga związana jest z tak zwanym deficytem legitymacji demokratycznej po stronie Unii Europejskiej. Wyraża się on przede wszystkim w tym, że państwo, przystępując do Unii, cedeje elementy władzy państwowej na Wspólnoty, również objęte legitymacją czy kompetencją ustawodawczą, która według wewnętrznego podziału kompetencji jest zastrzeżona dla parlamentu krajowego. Po stronie wspólnotowej głównym organem legislacyjnym póki co jest rada, w której zasiadają przedstawiciele rządów państw członkowskich. Z tego wynikają różnego rodzaju problemy, które stanowią sedno tak zwanego deficytu legitymacji demokratycznej po stronie Unii. Dyskutowane są różne mechanizmy zapobiegania temu. Między innymi chodzi o wzmocnienie roli parlamentu krajowego poprzez współpracę parlamentów narodowych państw członkowskich Unii z Parlamentem Europejskim. Mowa jest o stworzeniu jakiejś drugiej izby w ramach Parlamentu Europejskiego. To interesująca dyskusja, ale raczej mało realistyczna, ponieważ nie podejrzewam, aby w i tak skomplikowanym mechanizmie decyzyjnym po stronie wspólnotowej zdecydowano się wprowadzać jeszcze nowe etapy czy nowe instytucje. Pozostaje więc sprawa – według mnie najistotniejsza – umocnienia roli parlamentu krajowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych.

I w końcu trzecia uwaga, którą trzeba mieć na względzie. W ciągu najbliższych dwóch, trzech lat będzie się toczyć dyskusja o przyszłym kształcie Unii Europejskiej. Formuły są już mniej więcej określone w ramach przygotowań do głównych rozstrzygnięć tej dyskusji w tak zwanym konwencie, gdzie będą reprezentowane parlamenty narodowe – miejmy nadzieję, że również państw kandydujących. Dlatego przed parlamentami narodowymi staną szczególnie i niezwykle odpowiedzialne zadania.

Z tego wszystkiego wniosek jest taki, że państwa kandydujące, w tym Polska, powinny jak najszybciej przystąpić do konstruowania mechanizmu wewnątrz krajowego, który gwarantowałby parlamentowi stosowny udział w podejmowaniu decyzji wewnątrz krajowych w sprawach integracyjnych.

Studiując te kwestie w krajach, które przedstawił państwu pan profesor Osiński, a także w innych państwach członkowskich, zidentyfikowałem pięć podstawowych zagadnień, które trzeba brać pod uwagę przy konstruowaniu takiego modelu.

Po pierwsze, trzeba się zastanowić nad strukturami, jakie muszą być stworzone w parlamencie, żeby zapewnić mu efektywność działań w tej mierze.

Po drugie, trzeba się zastanowić nad obowiązkiem informowania parlamentu przez rząd w sprawach integracyjnych – jaki to ma być zakres, w jakim stopniu rząd powinien informować parlament o sprawach integracyjnych.

Po trzecie, trzeba się zastanowić nad mechanizmem współpracy między parlamentem a rządem, to znaczy nad tym, w jakich sprawach parlament powinien móc zajmować stanowisko, które byłoby wiążące dla przedstawicieli rządu w procesie decyzyjnym we Wspólnotach, w Unii Europejskiej.

Po czwarte, trzeba się zastanowić nad zasadami współpracy między parlamentem a posłami do Parlamentu Europejskiego z własnego kraju. Na ten temat powiem parę słów, bo jest to obszar mało znany i niewykorzystywany, również w obecnych państwach członkowskich, a dla państw kandydujących powinien być szczególnie interesujący.

W końcu, po piąte, warto się również zastanowić nad jakimś włączeniem w ten mecha-

nizm przedstawicieli regionów.

Pierwsza sprawa – struktury w parlamencie. Mówił o tym częściowo pan profesor Osiński. Trzeba tu mieć na względzie co najmniej trzy okoliczności. Po pierwsze, to, że Unia produkuje bardzo dużo dokumentów i żaden poseł, żaden urzędnik nie jest w stanie wszystkiego zrozumieć, przeczytać ani uszeregować. Po drugie, trzeba brać pod uwagę ramy czasowe procesu decyzyjnego w Unii. Wspólnoty Europejskie nie czekają z decyzją na państwo członkowskie, państwo członkowskie musi się do tych procedur dostosować. I po trzecie, trzeba pamiętać, że przedstawiciel rządu, który w radzie czy w innych instytucjach wspólnotowych będzie reprezentował stanowisko swojego państwa, musi otrzymać mandat do podjęcia decyzji na czas. Jeśli nie zajmie stanowiska, to po prostu inni podejmą tę decyzję za niego. Wniosek, jaki należy wyciągnąć w stosunku do odpowiedniej struktury parlamentarnej, jest taki, że musi to być, wyspecjalizowana komisja, która w wielu sprawach przejmie kompetencje parlamentu obradującego jako całość, *in pleno*. W innym przypadku nie zostanie zachowane tempo decyzyjne. Bardzo jednoznacznie widać to było na tych przykładach, które wymieniał pan profesor Osiński. Ta kompetencja musi być scedowana na taką komisję. W pewnych istotnych dziedzinach może i powinien decydować parlament w swoim pełnym składzie, ale tylko w wyjątkowych przypadkach.

Drugi problem – obowiązek i zakres informowania parlamentu przez rząd. Jak wspominałem – i jasno to też było widać w wywodach pana profesora Osińskiego – sam napływ dokumentacji ze strony unijnej niczego nie ułatwia. Jest to tak olbrzymia liczba dokumentów, że nawet dobry specjalista ma problemy z rozeznaniem się w tym. Dlatego potrzebne jest w parlamencie – i taka też jest praktyka, szczególnie państw przystępujących, które muszą stworzyć od nowa mechanizmy informacyjne – stworzenie bardzo solidnej bazy danych w bibliotece komputerowej, z jasną nomenklaturą podziału dokumentów. Poza tym rząd musi mieć jasne zobowiązania, bo samo przesyłanie dokumentów nie wystarcza. Rząd musi być zobowiązany do przedstawienia komisji stanu negocjacji w danej sprawie i do przedstawienia stanowiska resortu. W Austrii w początkowym okresie, który obserwowałem, praktyka była inna: przedstawiciel rządu nie był do tego zobowiązany i skutek był taki, że posłowie nie byli w stanie zrozumieć, na jakim etapie znajduje się proces decyzyjny po stronie wspólnotowej. Czyli aby mechanizm funkcjonował efektywnie, to zobowiązanie po stronie rządu musi istnieć.

Z obowiązkiem informowania parlamentu wiążą się dwa dodatkowe, bardzo cenne obszary – też należy się zastanowić, jak to włączyć w cały mechanizm określający status parlamentu w tej mierze –współpraca z odpowiednimi komisjami parlamentarnymi innych państw członkowskich oraz ewentualnie bardzo cenna idea jakiegoś biura łącznikowego w Parlamencie Europejskim. Współpraca z Parlamentem Europejskim jest bardzo istotna, a przypominam – wspominał o tym pan minister Bartoszewski – że z chwilą uzyskania członkostwa w Unii traktat stowarzyszeniowy wygaśnie, i przestanie istnieć Parlamentarna Komisja Wspólna RP-UE, tak więc nie będzie tego bardzo cennego mechanizmu przepływu informacji między Parlamentem Europejskim a parlamentem polskim.

Trzeci obszar – mechanizm współdziałania parlamentu z rządem. Muszę powiedzieć, że trochę się nie zgadzam z profesorem Osińskim, jeżeli chodzi o praktykę austriacką. Jest ona cenna z tego względu, że w mechanizmie, który tam zastosowano, nie występują bariery współpracy, tylko przymuszenie rządu i parlamentu do konstruktywnej współpracy. Oba te organy muszą współpracować i musi być konstruktywny wynik tej współpracy. W niektórych innych parlamentach są bariery, to znaczy parlament może zastępować rząd, a nie o to chodzi. Chodzi o to, żeby przedstawiciel rządu mógł efektywnie przedstawić stanowisko swojego kraju na forum unijnym. Taki mechanizm współpracy między rządem a parlamentem zakłada porządne poinformowanie parlamentu o tym, co się dzieje we Wspólnotach, o czym mówiliśmy, a także dosyć znaczną swobodę działania rządu w tych sprawach na forum wspólnotowym.

Zasady, jakie można zidentyfikować we współczesnej praktyce obecnych państw człon-

kowskich, są dosyć interesujące. Mianowicie zwykle parlament ma prawo wyrażania stanowiska we wszystkich ważnych sprawach integracyjnych, tych, które sam uzna za istotne. Stanowisko takie musi być brane pod uwagę przez rząd, przy czym zwykle rząd, ponieważ musi mieć pewną swobodę, elastyczność działania, może od tego stanowiska odstąpić z ważnych względów polityki zagranicznej integracyjnej. Ale jeżeli odstąpi, to przedstawiciel rządu musi to uzasadnić we właściwej komisji czy przed parlamentem. Są jednak dziedziny – i nad tym też trzeba się będzie zastanowić – w których przedstawiciel rządu od stanowiska parlamentu odstąpić nie może. Dotyczy to przede wszystkim takich spraw wspólnotowych, gdy w grę wchodzi podjęcie decyzji, których materia wymagałaby zmiany konstytucji lub które mogłyby budzić jakieś wątpliwości co do zgodności z konstytucją. To są główne dziedziny, w których przedstawiciel rządu musi mieć jasną legitymację od parlamentu i nie może od niej odstąpić, to znaczy może odstąpić tylko wtedy, gdy ma na to zgodę parlamentu.

Następna kwestia to współpraca parlamentu z posłami do Parlamentu Europejskiego. Praktyka, o której się niewiele pisze i niewiele wie, nie jest najciekawsza. W wyborach do Parlamentu Europejskiego obszar państwa stanowi obwód wyborczy. Posłowie do Parlamentu Europejskiego zgłaszani są z list partyjnych, są wybierani, wyjeżdżają do Strasburga albo do Brukseli i tam naturalnie są bardzo zajęci. Mają pewne kontakty ze swoją partią i na tym się kończy. Mogą państwo łatwo zauważyć, że wielu dosyć znanych polityków z chwilą wejścia w tryby Parlamentu Europejskiego w zasadzie znika z obszaru polityki wewnątrz krajowej. Uważam, że dla państwa kandydującego czy nowo przystępującego takie zjawisko byłoby bardzo niedobre. W interesie państwa kandydującego czy nowego państwa członkowskiego leży wykorzystanie potencjału informacyjnego, jaki powstaje w związku z udziałem jego obywateli w Parlamencie Europejskim. Standard minimum, jaki występuje w niektórych państwach, to możliwość uczestnictwa parlamentarzystów deputowanych do Parlamentu Europejskiego z danego kraju w posiedzeniach komisji. Mogą brać w nich udział bez prawa udziału w procesie decyzyjnym i w głosowaniu. Uważam, że warto zastanowić się nad jakimś mechanizmem, na przykład umożliwiającym deputowanym do Parlamentu Europejskiego branie udziału w gremiach rządowych, które koordynują politykę integracyjną czy może nawet wprowadzającym obowiązek brania udziału w posiedzeniach komisji parlamentu krajowego. Państwo posłowie i senatorowie wiedzą przecież, że obciążenie w Parlamencie Europejskim jest olbrzymie, więc nie zawsze ten poseł ma ochotę i czas wracać do siebie do stolicy i brać jeszcze udział w dyskusjach w kraju. Zwracam na to uwagę dlatego, że sformułowanie odpowiednich przepisów dotyczących zobowiązań przyszłych posłów Parlamentu Europejskiego może być istotne szczególnie, jak wspomniałem, dla nowego państwa członkowskiego.

I w końcu sprawa włączenia przedstawicieli regionów w proces decyzyjny w sprawach integracyjnych. Można powiedzieć, że takie mechanizmy istnieją przede wszystkim w państwach federacyjnych. Ale w procesie integracji interesujące jest to, że zacierają się różnice między państwami unitarnymi a państwami federacyjnymi, istniejąca również w sferze konstytucyjno-prawnej, zwłaszcza w sprawach integracyjnych. I zastanawiam się głośno, czy jeżeli na przykład odpowiednia struktura w Senacie miałaby mieć jakiś większy sens, to nie powinna zapewniać przedstawicielom regionów możliwości zabrania głosu właśnie w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych.

I na koniec, dla podsumowania, pytanie zasadnicze: jakie instrumenty prawne powinny być użyte w celu stworzenia takiego mechanizmu? Wiem o tym, że do ewentualnej zmiany konstytucji w Polsce podchodzi się raczej wstrzeźliwie. Są względy polityczne, o których mówił pan przewodniczący, ale są też względy prawne. Ja reprezentuję tutaj raczej myśl prawną związaną z prawem międzynarodowym i wspólnotowym, a częściowo także z prawem konstytucyjnym, i z tego punktu widzenia zmiany czy uzupełnienia konstytucji w procesie przedakcesyjnym są konieczne. Kilka przepisów konstytucyjnych po prostu musi być zmienionych, na przykład art. 62 czy przepis dotyczący kompetencji Narodowego Banku Polskiego – można jeszcze znaleźć dwa czy trzy takie przepisy. Ogólnie rzecz biorąc, konstytucja z 1997 r. jest

bardzo dobrze skonstruowana, jeżeli chodzi o zapewnienie skuteczności prawa międzynarodowemu i udział w organizacjach międzynarodowych, ale są przeoczenia czy uchybienia legislacyjne, które warto byłoby naprawić. Jeżeli przyjrzeć się art. 90, 91 i 92, to można zauważyć, że umowa międzynarodowa, którą prezydent ratyfikuje za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ma pierwszeństwo przed ustawą. Ale co będzie, jeśli traktat będzie ratyfikowany za zgodą wyrażoną w referendum, o tym już konstytucja nie mówi. A zapewne w takim trybie będzie ratyfikowany traktat o przystąpieniu do Unii. Naturalnie można to bez kłopotu nadrobić interpretacją, ale w tak ważnych sprawach raczej nie należy opierać się wyłącznie na interpretacji.

Jeżeli chodzi o mechanizm, o którym mówimy, to uważam, że tak ważna sprawa ustrojowa powinna się znaleźć, przynajmniej co do zasady, w konstytucji. Argumentem przemawiającym za tym poglądem jest również to, że obecne państwa członkowskie w większości poszły taką drogą. Austria wprowadziła do konstytucji olbrzymi nowy dział „Unia Europejska”, w którym uregulowano wszystkie te problemy. Wiele założycielskich państw członkowskich, czyli tych, które miały możliwość nadrobienia braków praktyką konstytucyjną, w latach dziewięćdziesiątych zmieniło konstytucję, ponieważ obszar *acquis communautaire* bardzo się rozwinął, szczególnie po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu. W Niemczech i we Francji dokonano różnego rodzaju modyfikacji konstytucji, między innymi ze względu na udział parlamentu. Tak więc bardzo poważnie należy się zastanowić nad uzupełnieniem konstytucji. Jeżeli do takiej decyzji by doszło – naturalnie ciało ustawodawcze, czyli parlament musi, tutaj wyważyć interesy polityczne i interesy prawne – to bez wątplenia musi ona zapaść przed dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Odpowiednie uzupełnienie musi wejść w życie również przed tym dniem. Na tym, Panie Przewodniczący, chciałbym zakończyć. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Dziękuję, Panie Profesorze.

Teraz bardzo proszę pana doktora Artura Nowaka, adiunkta w Zakładzie Prawa Europejskiego Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, o wystąpienie na temat: „Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a administracja publiczna państwa”; Będzie to jeszcze jeden aspekt integracji i roli parlamentów.

Adiunkt w Zakładzie Prawa Europejskiego Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej Artur Nowak:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie Przewodniczący! Drodzy Państwo!

Moje wystąpienie poświęcam administracji publicznej państwa, ale dotyczy ono bardzo szczególnego aspektu owego uczestnictwa państwa przedczłonkowskiego. Mianowicie chcę po prostu wskazać pewne wyzwania, które pojawiają się w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, ponieważ domyślam się, że to, jak cały aparat administracyjny funkcjonuje obecnie, na pewno było już przedmiotem wnikliwej analizy i te opracowania są państwu znane.

Obecnie w Unii Europejskiej wyraźnie daje się zauważyć, że gremia decyzyjne dostrzegają nieporęczność całego aparatu podejmowania decyzji, nie tylko w przypadku legislatyw krajowych, ale również w przypadku aparatu wykonawczego. Z tego powodu proponuje się wprowadzenie nowego rodzaju zarządzania sprawami unijnymi w instytucjach Unii Europejskiej, a także w państwach członkowskich i przedczłonkowskich. Dostrzega się bowiem to, że przystąpienie nowych państw do tejże inicjatywy integracyjnej wiąże się z pewnymi wyzwaniami dla funkcjonowania Unii Europejskiej.

W lipcu 2001 r. Komisja Europejska przedstawiła do dyskusji taką Białą Księgę, która jest poświęcona temu problemowi. Wskazano tam pięć cech proponowanego nowego typu zarządzania sprawami europejskimi: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, efektywność

oraz spójność. Z punktu widzenia administracji publicznej państwa oraz jej współdziałania z organami legislacyjnymi na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim kryterium uczestnictwa, dlatego że jest ono ujmowane w kategoriach zapewnienia różnym organom reprezentującym szerokie grupy społeczne, w tym parlamentom krajowym, udziału w procesie podejmowania decyzji w sprawach unijnych zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie wspólnotowym. Drugą naprawdą wartą podkreślenia cechą jest odpowiedzialność. Formuluje się nawet być może nowy postulat, mianowicie postulat lepszego określenia kompetencji organów ustawodawczych i organów wykonawczych w odniesieniu do spraw europejskich na poziomie krajowym. Istotny jest także postulat efektywności. Moim zdaniem z praktycznego punktu widzenia jest on najciekawszy, gdyż mówi o zupełnie nowym typie legislacji europejskiej. Mówi o tym, żeby wprowadzić jak najwięcej legislacji nowego typu – legislacji ramowych, które w trakcie stosowania będą wymagały bardzo nieznacznej regulacji administracyjnej. Znaczący to, że sporo zadań będzie spoczywać na parlamentach. To one, wdrażając na przykład dyrektywę, mają formułować regulacje ramowe, ale równocześnie dokładnie określające pewne wymagania. Chodzi o to, żeby w powstałych na podstawie delegacji ustawowych uregulowaniach administracyjnych było później bardzo niewiele do zrobienia.

Z punktu widzenia prawa polskiego to nie jest jakieś wielkie wyzwanie. Zwróćmy uwagę na to, że nasze prawo już obecnie wymaga bardzo dokładnego określenia w delegacji ustawowej wytycznych tych aktów, które mają być uregulowane przez administrację państwową. Niewątpliwie jest to jednak wyzwanie dla takich krajów jak Dania, gdzie praktyka konstytucyjna jest zgoła inna i delegacje ustawowe są po prostu bardzo ogólne, prawie powielaczowe, tak bym to określił. Wiąże się to z bardzo prostą sprawą: tam po prostu przy określaniu delegacji zakłada się, że administracja publiczna ma pełną znajomość tych aktów prawa unijnego, które są przedmiotem wdrożenia w ustawie. Oczywiście przyjęcie nowego rozwiązania spowoduje bardzo dramatyczną zmianę tej praktyki duńskiej. W przypadku Polski będzie to pewnie wymagało tylko bardziej dokładnego określania dyspozycji tych przepisów ustawowych, które formułują delegację.

Proszę państwa, konsekwencją proponowanych zmian jest, najogólniej rzecz biorąc, istotne przededefiniowanie zadań krajowych administracji publicznych, a także ich relacji z parlamentami krajowymi. Czym jednak jest ta administracja publiczna w prawie unijnym? Proszę państwa, najszerszą jej definicję sformułował Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Foster. Trybunał uznał tam administrację publiczną za emanację imperium państwa. Uznał, że na administrację publiczną składają się wszelkie podmioty wykonujące to, co jest prerogatywą wykonawczą, nawiązując tu niewątpliwie do monteskiuszowskiego ujęcia trójpodziału władz. Oczywiście takie ujęcie nie wystarczy i w doktrynie formuluje się koncepcję, że administracja publiczna zajmuje się również administracyjnym wykonywaniem prawa Unii Europejskiej, nadzorem nad zapewnieniem jego efektywnego wykonywania oraz zapewnieniem prawidłowego stosowania tego prawa na gruncie krajowym.

Prawo europejskie nie formuluje zaś żadnych, ale to absolutnie żadnych propozycji dotyczących szczegółowych rozwiązań krajowych tego, jak ma to wyglądać w konkretnej postaci. Tutaj obowiązuje, jak państwo zapewne wiecie, tak zwana zasada autonomii instytucjonalnej.

Podstawowymi przepisami traktatowymi, które zawierają konkretnie sformułowane zadania administracji publicznej w odniesieniu do prawa Unii Europejskiej są: art. 10 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, art. 249, a także art. 110, aczkolwiek w bardzo wąskim zakresie, bo głównie dotyczy on aktów Europejskiego Banku Centralnego, a jeśli chodzi o zagadnienia administracji publicznej, to dotyczy niewielu z nich, na przykład tych, gdzie wymagana jest egzekucja administracyjna. Są w nim również, ale bardzo wąsko ujęte, sprawy dotyczące administracyjnego zapewnienia prawidłowego wykonywania aktów wydawanych przez bank centralny w większości krajów Unii Europejskiej.

Art. 10 głosi, że państwa członkowskie podejmą wszelkie właściwe środki, czy to ogólnie

ne, czy szczególnie, w celu zapewnienia realizacji zobowiązań wynikających z traktatu oraz że powstrzymają się od podjęcia jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrozić osiągnięciu celów traktatu.

Proszę państwa, podjąłem się określenia tego, jak art. 10 wpływa na funkcjonowanie administracji publicznej w krajach członkowskich. Okazało się, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości w praktyce wcale nie przykładają dużej wagi do tego artykułu. Wyraźnie stoi na stanowisku, że art. 249, który definiuje poszczególne akty wydawane przez instytucje Unii Europejskiej – rozporządzenie, dyrektywę, decyzję, czyli akty wiążące, jak państwo bardzo dobrze wiecie jest ważniejszy. Art. 10, ogólnie zarysowujący zadania państwa członkowskiego i administracji publicznej, zawiera bowiem z punktu widzenia ETS bardzo ogólne zobowiązanie. Trybunał uważa, że jeżeli dane państwo naruszy jakikolwiek konkretniejszy przepis traktatu, to wtedy musi ponosić za to odpowiedzialność. Jeżeli zaś w danej sytuacji nie da się wskazać jakiegokolwiek szczegółowego przepisu, to wtedy stosuje do określenia zakresu naruszenia prawa europejskiego, naruszenia zobowiązań traktatowych, właśnie art. 10. Jak dotąd, proszę państwa, to są bardzo rzadkie przypadki, dlatego że zwykle znajduje się bardziej szczegółowy przepis.

W odniesieniu do art. 249, który definiuje akty prawne Unii Europejskiej, a także określa zobowiązania zarówno organów legislacyjnych, jak i organów egzekucyjnych państwa w zakresie prawidłowego wykonywania tego prawa na gruncie krajowym, Europejski Trybunał Sprawiedliwości w bardzo istotnej sprawie „von Colson” stwierdził, że są w nim sformułowane zobowiązania, które dotyczą wszelkich władz danego państwa członkowskiego. Na tym tle, proszę państwa, widać istotne obowiązki aparatu administracji publicznej i to nie tylko na poziomie centralnym, ale również na poziomie regionalnym i lokalnym.

Przede wszystkim jest to obowiązek prawidłowej implementacji, który wydaje się bardzo oczywisty do momentu wejścia w szczegóły. Tu pojawią się bardzo, ale to bardzo istotne wyzwania dla administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, i to jest bardzo prosta sprawa, że rozporządzenia, które mają bezpośredni skutek na gruncie krajowym, w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zaczną obowiązywać i będą musiały być stosowane.

Proszę państwa, obecnie zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości mamy również dwa trochę bardziej niepokojące postulaty, które musi spełnić administracja publiczna. Po pierwsze, jest to nakaz prowspólnotowej interpretacji prawa krajowego, jeśli istnieje regulacja krajowa niekoniecznie zgodna z prawem unijnym i jednocześnie istnieje prawo unijne, które jeszcze nie jest wdrożone do prawa krajowego. To znaczy, że organ administracji publicznej stosujący dotychczas jakąś regulację krajową, którą dobrze zna, musi w chwili uzyskania przez Polskę członkostwa zapoznać się z dyrektywą unijną dotyczącą tej samej kwestii i zacząć stosować regulację krajową w ten sposób, żeby dać jak największe fory regulacji prawa Unii Europejskiej. To oczywiście stanowi istotne wyzwanie dotyczące zapoznania się administracji publicznej z regulacją Unii Europejskiej, a także zmiany sposobu interpretowania krajowego aktu prawnego.

Po drugie, istnieje nakaz skierowany zarówno do administracji publicznej, jak i do organów legislacyjnych. Chodzi mi o tak zwany "efekt zablokowania", z którym już w tej chwili państwo macie do czynienia. Zakazuje się wprowadzania jakichkolwiek środków prawa krajowego, które utrudniałyby lub uniemożliwiałyby w przyszłości prawidłowe wdrożenie istniejącej, a nawet planowanej regulacji prawa Unii Europejskiej. Z taką sytuacją nasz parlament już miał do czynienia, kiedy pojawiały się problemy wprowadzania regulacji, które miały charakter tymczasowy, były niepełnym, niedoskonałym wdrożeniem prawa Unii Europejskiej. Parlament, z pełną świadomością, w niektórych przypadkach tego rodzaju regulacje wprowadzał, mając na względzie to, że po prostu muszą być spełnione pewne wymagania w sferze realnej. No daje to czas na przygotowanie się na przykład laboratoriów badawczych. W końcu uchwaliał akty prawne, które już były ostatecznym wdrożeniem dyrektywy. Wtedy oczywiście ten

"efekt zablokowania" nakazuje organom legislacyjnym, a także organom administracji publicznej w sferze regulacyjnej zbadanie, czy tymczasowa regulacja nie przeszkodzi efektywnemu wprowadzeniu w życie ostatecznej regulacji, która w rozumieniu ustawodawcy jest ostatecznym rozwiązaniem.

Dalej. Jeśli chodzi o stosowanie prawa Unii Europejskiej, to dają się wyodrębnić takie funkcje administracji publicznej, które można by było określić jako komplementarne. Chodzi o obsługę administracyjną aktów Unii Europejskiej – chociażby powoływanie do życia agend funduszy regionalnych — o obsługę dyrektyw, które wymagają podjęcia pewnych czynności materialno-technicznych. Przykładowo dyrektywa 93/34 jest poświęcona tylko i wyłącznie przesyłaniu informacji do komisji o przyjętych na gruncie prawa krajowego ustawach i aktach niższego rzędu, które formułują wymagania techniczne, między innymi określają warunki wprowadzenia do obrotu pewnych produktów. Są to takie wymagania, bez spełnienia których te produkty nie mogą wejść do obrotu.

Do zadań natury komplementarnej należą również takie zadania administracji publicznej, które są niekiedy wykonywane w państwach członkowskich, a niekiedy nie. Tu jest swoboda. Od decyzji administracji publicznej zależy, czy chce jakoś to sformułować, czy załatwić chce tę sprawę. Chodzi między innymi o taką kwestię jak składanie pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, gdzie w ramach administracji publicznej są formowane pewne ciała, które się tym zajmują. Są i takie administracje państw członkowskich, które to zostawiają sądom. Chodzi również o administracyjną organizację obrony państwa członkowskiego w razie postawienia mu przed ETS zarzutu naruszenia prawa Unii Europejskiej. Należy też — gwooli pewnej konkluzji - sformułować uwagę, że pojawiają się nowe zadania natury organizacyjnej, koordynacyjnej, informacyjnej, a nawet edukacyjnej po stronie administracji krajowej państw członkowskich.

Proszę państwa, te wszystkie zadania są również zadaniami polskiej administracji. Można powiedzieć, że ich prawidłowe wykonanie będzie wymagać jeszcze wielu przygotowań ze strony administracji publicznej, zapewne będzie również wymagać — tu powtórzę pewną konkluzję, która się pojawiła u moich przedmówców — pewnego przededefiniowania funkcji kontrolnych parlamentu nad administracją publiczną. My od dziesięciu lat budujemy sprawną administrację, przyjazną administrację, a w momencie przyjęcia Polski do grona członków Unii Europejskiej okaże się, czy to, co mamy w rękę, to jest popiół czy diament. Bardzo państwu dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, otwieram dyskusję.

Mamy na tę część posiedzenia przeznaczone mniej więcej dwadzieścia minut.

Bardzo proszę, kto z państwa życzy sobie zabrać głos?

Pan poseł Wielowieyski i pani senator Simonides. Ja też jeszcze mam pytanie. Tak więc trzy osoby, to na razie wszyscy chętni.

Bardzo proszę, Panie Pośle.

Poseł Andrzej Wielowieyski:

Przede wszystkim dziękuję za zaproszenie, Panie Przewodniczący. Dziękuję także prelegentom, którzy w sposób kompetentny i precyzyjny przedstawili temat.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja jednak mam istotne zastrzeżenia do przedstawionych propozycji, a także do uchwały komisji z 5 lipca.

Po pierwsze, minister Bartoszewski postulował, żeby zacieśnić współpracę między par-

lamentami państw członkowskich. To jest trochę takie gadanie. Oczywiście, będziemy nawiązywać kontakty, czasami niektóre komisje będą się spotykać, ale z tego niewiele wyjdzie. Sądzę, że taki problem rzeczywiście istnieje, ale dotyczy on pośredniej współpracy, poprzez niektórych członków komisji, poprzez udział w innych organizacjach, zwłaszcza na szczeblu Parlamentu Europejskiego, komisji wspólnych czy Rady Europy. Nie zaś bezpośrednio, bo nie mamy na to czasu. Komisje nie są w stanie współpracować ze sobą, bo nie są w stanie załatwiać swoich spraw, zwłaszcza w krajach przechodzących transformację.

Po drugie, nie chcę prowokować, nie chcę wywoływać tutaj dyskusji, ale stwierdzam, że jestem przeciwko komisji stałej do spraw integracji — zwłaszcza za parę lat, za trzy, cztery, pięć lat, jak już wejdziemy do Unii Europejskiej, przekroczymy te progi, będziemy się urządzać w Unii. Przejściowo to oczywiście niech ona będzie. Nie mam zamiaru ani się buntować, ani proponować rewolucyjnych zmian. To jest tak samo jak z Komisją Ustawodawczą w Sejmie. Jak wiadomo, Komisja Ustawodawcza w Senacie pozostała. Nie wiem, może wy, senatorowie, macie inne doświadczenia. Komisja Ustawodawcza w Sejmie dublowała jedynie prace komisji branżowych, było to czyste dublowanie. Zwłaszcza że kiedy będziemy w układzie europejskim już mniej lub bardziej zakorzenieni, wszystkie instancje w administracji rządowej i w legislaturze, jak pan doktor stwierdził, będą musiały pracować po europejsku i być dostatecznie wprowadzone w przepisy prawa europejskiego, a także mieć praktykę. Każdy aspekt musi uwzględniać *acquis communautaire* i wszystkie zmiany, które się dokonują w międzyczasie. To wszyscy będą musieli robić. Tworzenie odrębnej komisji zawsze będzie groziło dublowaniem, po prostu czystym dublowaniem roboty. Zobaczymy jednak, jak będzie za parę lat.

Teraz przejdę do meritum tego, Panie Przewodniczący, co chcę przedstawić jako problem. Proszę państwa, istotną sprawą nie jest współpraca między parlamentami czy współpraca między parlamentami a Parlamentem Europejskim, Zgromadzeniem Rady Europy lub innymi zgromadzeniami parlamentarnymi na szczeblu europejskim. W moim przekonaniu — to jest moja hipoteza wynikająca z dziewięciu lat doświadczeń w tym zakresie — podstawowym problemem jest rzeczywista współpraca, sformalizowana współpraca między komisjami Parlamentu Europejskiego, Zgromadzenia Rady Europy, innych zgromadzeń i parlamentami krajowymi. Chciałbym się skoncentrować zwłaszcza na Parlamencie Europejskim, bo on naturalnie jest najważniejszy. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy to jednak też nie są żarty, dlatego że tam się przesądza wiele dość istotnych spraw — oczywiście myślę o konwencjach, które później część krajów przyjmuje, a część nie — rozstrzyga się tam różne kwestie dotyczące polityki gospodarczej, ekologicznej, komunikacyjnej, edukacyjnej. Mogę podać mnóstwo przykładów, w dziedzinie edukacji są to na przykład: organizacja wydziałów, studia europejskie, ważność dyplomów. Ustala się pewne rzeczy — uchwała rezolucje, przyjmuje rekomendacje dotyczące ekologii czy wyznacza jakieś normy związane z transportem. Biorę w tym udział, powiedzmy, przyglądam się temu. To nie ma nic wspólnego z pracami parlamentów krajowych. Deputowani, przedstawiciele parlamentów krajowych w tych zgromadzeniach, czy to do spraw bezpieczeństwa, czy na przykład zasiadający w Zgromadzeniu Rady Europy, nie są w stanie nawet przy bardzo dobrej woli zainteresować swoimi pracami parlamentów narodowych. Parlamenti narodowe mają je w nosie. To ich nie obchodzi. Wynika to z aspektu fizjologicznego wręcz — po prostu nie starcza na to sił i czasu.

Jeżeli ja jako przedstawiciel ważnej komisji tamtych instytucji przyjdę do marszałka Sejmu lub do przewodniczącego komisji i będę go prosił, żeby zająć się jakimś strasznie ważnym problemem, bo on przed nami stanie — to jest rzecz prawie nie do przeskokowania, chyba że zupełnie wyjątkowo. I tak się dzieje, bo ja to sprawdzałem, rozmawiałem z przewodniczącymi parlamentów, sam byłem wiceprzewodniczącym, a później przez pewien czas pełniłem obowiązki przewodniczącego Komisji do spraw Relacji Międzyparlamentarnych. Naszą główną troską było, w jaki sposób stworzyć to przełożenie, bo z jednej strony tam się coś dzieje, być może bardzo słusznego albo bardzo niesłusznego, ale z drugiej strony to nie ma przełożenia. Niektórzy się tego podejmują. Podkreślam, że to chodziło o Zgromadzenie Rady Europy.

Jeśli chodzi o Parlament Europejskim, to sprawa będzie poważniejsza. Tutaj – to ciekawe i istotne, co podniósł minister Bartoszewski – sprawa Irlandii to szczególnie casus. Podstawowym problemem komisji brukselskiej jest zsynchronizowanie polityki fiskalnej i monetarnej. Irlandia na przykład nie bardzo tego chce i wierzą, nie podoba się jej polityka fiskalna i inne wymogi. Otóż w tym zakresie – moim zdaniem jest to nieuchronne przy kompetencjach komisji i w gruncie rzeczy pewnym ograniczeniu suwerenności narodowej i suwerenności parlamentów – będzie potrzebny bezpośredni kontakt komisji branżowych: komisji finansów, komisji gospodarki czy jakiejś innej z komisją Parlamentu Europejskiego. To trzeba zbadać, trzeba ustalić, jaki to ma mieć zakres, jaki to ma mieć wyraz. Sądzę, że w tej sytuacji przez Parlament Europejski – a w niektórych przypadkach dotyczyć to może również Zgromadzenia Rady Europy – powinny zostać zebrane opinie komisji parlamentów narodowych i dopiero wtedy będzie można podejmować ostateczne decyzje na szczeblu europejskim. Jaki taka opinia komisji ma mieć charakter? Na ile jest ona wiążąca dla własnego parlamentu, czy własnego rządu? To właśnie jest dylemat do rozstrzygnięcia. Jak wiemy, w naszym parlamencie też są pewne przepisy. Niektóre komisje są upoważnione do podejmowania pewnych wiążących decyzji, na przykład w sprawie poprawek budżetowych to komisja decyduje, a nie parlament. Komisja wyraża zgodę na to, by minister mógł coś zrobić. O tym trzeba będzie pomyśleć.

Szczególnie bolesne będą sprawy dotyczące zsynchronizowania polityki fiskalnej, gospodarczej, a także polityki zatrudnienia czy innych problemów gospodarczych, bo są to rzeczy niezmiernie kontrowersyjne. Musi być ten kontakt bojowy. Mnie się zdaje, że o to trzeba się starać. Ja nie wiem, czy będzie możliwe, żeby ten kontakt międzyparlamentarny, międzynarodowy czy międzyinstytucyjny był przede wszystkim między komisjami. Zupełnie nie wierzę w skuteczność robienia czegośkolwiek przez naszych parlamentarzystów, wybranych w Polsce, w Parlamencie Europejskim, z naszymi komisjami. Tutaj musi być jakiś bat. To znaczy, że gdy komisja parlamentu przyśle dokument do naszej komisji, to ona musi mieć obowiązek podjęcia jakiejś uchwały w określonym trybie, w konsultacji z marszałkiem czy bez konsultacji. Obieg dokumentów musi być ustalony i sformalizowany, jeśli chodzi o czas i zakres. Wtedy to będzie działało. Z udziału parlamentarzystów europejskich w posiedzeniach naszych komisji, z prawem głosu czy bez prawa głosu, , moim zdaniem, nic nie wyjdzie. To nic nie da. To po prostu nie jest życiowe, nie jest praktyczne. Będziemy patrzeć na siebie tak trochę z ukosa, trochę z przekąsem, co ty tu robisz... Ja to wiem, bo uczestniczyłem w pracach wspólnych komisji Parlamentu Europejskiego i na przykład zgromadzeń. To poczucie wyższości parlamentarzystów krajowych w stosunku do tych niby tam europejskich, działających na zupełnie innych zasadach – przecież wy i tak nie macie większego znaczenia, bo przecież my jesteśmy suwerenni. Przepraszam za przydługie dzielenie się swoimi refleksjami.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Dziękuję bardzo, Panie Pośle i Senatorze.

Pani Senator, proszę.

Senator Dorota Simonides:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Po pierwsze, chciałam bardzo podziękować referentom i prosić – myślę, że już wtedy będzie nowy przewodniczący, do którego skieruję ten apel – o powtórzenie tego za jakieś trzy miesiące. Wówczas komisja zbierze się w nowym składzie. Jest to bardzo istotne. Doceniając, że było to ważne dla zakończenia naszej wieloletniej pracy, zgłaszam jako postulat, żeby to jeszcze powtórzyć.

Po drugie, w pełni popieram to, co powiedział pan senator Wielowieyski. Od jedenastu lat jestem wiceprezydentem komitetu w OBWE do spraw mniejszości i nie mogłam się doprosić w moim narodowym parlamencie uchwalenia ustawy o mniejszości. Oczekiwałam tego od innych, a sama byłam za to atakowana, że u nas tego nie ma. Co to za przewodniczący, jeśli nie

umie tego załatwić we własnym parlamencie? Czyli tego przełożenia tak naprawdę nie ma. Wyjeżdżając w bardzo ważnych sprawach na zgromadzenie parlamentarne OBWE zawsze mieliśmy wykładnię rządu – to się chwali. Już jednak na posiedzeniach komitetu, któremu ja często przewodniczyłam i Węgrzy, Czesi, a nawet Litwini wytykali nam nasze braki. Niestety, mimo że uchwaliliśmy akty, Polska się pod nimi podpisywała, ratyfikowała je, mamy z tym największy kłopot. I dlatego w pełni popieram pana senatora. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Dziękuję bardzo.

Pozwolę sobie teraz krótko zabrać głos, później uczyni to jeszcze pan senator Kulak.

Otóż ważnym elementem, będącym trybikiem mechanizmów decyzyjnych w sprawach integracji europejskiej, który został przedstawiony przez panów prelegentów, jest specjalistyczna komisja. Jej funkcje powinny być ściśle określone – dialog z rządem, wyznaczenie mandatu ministrom itd. Czy jednak w polskim systemie nie należałoby iść raczej w kierunku na przykład większej specjalizacji Senatu? Były takie sugestie, by dookreślić kompetencje i zadania Senatu. Taka taktyka istnieje. Mówimy, że Senat specjalizuje się na przykład w sprawach związanych z Polonią. A może pójść dalej? Może Senat powinien być izbą, która będzie nadzorowała proces integracji europejskiej? Może sprawy związane z integracją powinny być rozpatrywane w Senacie?

Pojawiła się też kwestia liczby komisji. Wiadomo, że są dwie izby, komisja specjalistyczna i w Sejmie, i w Senacie. Mamy taki przykład, bo istnieją komisje prawa europejskiego. Czy państwo jednak wierzycie, że rzeczywiście jest możliwe sprawne funkcjonowanie obu komisji, i w Sejmie, i w Senacie? Czy to nie będzie jedynie powielanie? Uważam, że jak już miałyby być taka komisja, to powinna być to komisja wspólna, podobnie jak Międzyparlamentarna Komisja Wspólna Polski i Unii Europejskiej. Zanim pojechalibyśmy do Parlamentu Europejskiego, czy zanim oni do nas przyjechali, to spotykaliśmy się i uzgadnialiśmy stanowisko. To było możliwe w układzie ponadpartyjnym i w układzie izbowym. Nie widzę sensu istnienia dwóch komisji. Uważam, że to jest po prostu dublowanie funkcji, które w rezultacie może się skończyć tak, że każdy to będzie traktował bardzo lekko i mało profesjonalnie.

Pan profesor Barcz mówił o nowym modelu decyzyjnym i o pewnych kryteriach jego konstruowania. Ja powiem w ten sposób: jako parlamentarzysta oczekiwałbym od takiego modelu jeszcze kilku rzeczy. Przede wszystkim, żeby zapewniał minimum papierów, a maksimum ekspertyzy, czyli przemyślanych argumentów. Chodzi o to, abym mógł podejmować decyzję na podstawie wybranych spośród jakiegoś katalogu argumentów.

Mówiliśmy też o kontaktach między komisjami. Pan senator Wielowieyski powiedział, że należałoby wzmocnić kontakty między różnymi komisjami na szczeblu europejskim. A ja pytam: dlaczego? Ja chciałbym się czuć polskim parlamentarzystą. Ja wracam do regionu, gdzie przechodzę pranie mózgu, bo zgodnie z ustawą o sprawowaniu mandatu posła i senatora jestem zobowiązany do dialogu ze społeczeństwem i muszę wziąć pod uwagę opinie społeczne. Dlatego uważam, że mimo wszystko taki dialog na szczeblu tylko i wyłącznie komisji, nawet europejskich, to troszeczkę za mało i to właśnie może być przyczyną deficytu demokracji i może doprowadzić do tego, że u mnie nikt w regionie nie będzie się interesował, co ja robię w Parlamencie Europejskim i w ogóle co Parlament Europejski robi. Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan senator Kulak. To będzie ostatnia wypowiedź. Później poproszę panów ekspertów o rzeczywiście bardzo króciutkie odpowiedzi. Dziękuję bardzo.

Senator Zbigniew Kulak:

Dziękuję.

Szanowni Państwo!

Jesteśmy w gruncie rzeczy świadkami płynnego przejścia między kadencjami parlamen-

tarnymi, bo pan poseł Wielowieyski właściwie powiedział, jak wyobraża sobie pracę naszej komisji w następnej kadencji. Oczywiście mogę się z niektórymi tezami zgadzać, z innymi nie, ale myślę, że na to będziemy mieli czas po 20 października, kiedy z pewnością spotkamy się w tej komisji.

Dodatkowo chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jeden element, o którym pan poseł Wielowieyski nie powiedział. Jest to chyba uzupełnienie pana poglądu. Mianowicie my musimy także cały czas kalkulować i brać pod uwagę przełożenie tych relacji i sporów parlamentarnych, ewentualnie także międzyparlamentarnych, wyborcom. To, co mówił pan przewodniczący, ta gwardia pięciuset sześćdziesięciu parlamentarzystów, kompetentnych parlamentarzystów, to jest potęga w sensie olbrzymiej pracy, jaką jest przełożenie informacji wyborcom. To oni przecież w referendum ostatecznie zadecydują o tym, co się stanie z całym procesem negocjacji. Wobec tego ta informacja, która będzie docierać do parlamentarzystów, jest szalenie ważna. Wszyscy parlamentarzyści, a nie tylko ci, którzy pracują w Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, powinni być kompetentnie informowani, wyposażeni w argumenty, żeby sprostać wymaganiom wyborców.

Panie Przewodniczący, jeśli to już jest ostatnia wypowiedź na posiedzeniu naszej komisji w tej kadencji, to chciałbym skorzystać z okazji i podziękować obu przewodniczącym, panu senatorowi Bartoszewskiemu i panu senatorowi Majce za to, że w tej komisji – co było wręcz wyjątkiem w kończącej się kadencji Senatu –zawsze albo prawie zawsze szukano konsensusu. Prawie nigdy nie zdarzało się, aby przewodniczący doprowadzali do rozstrzygnięcia sporów w trakcie głosowań. To naprawdę była dobra praca i to były dobre gesty. Odbieram to pozytywnie, z satysfakcją, oceniam bardzo sympatycznie, bo była to trudna kadencja.

Jako senator mniejszości i opozycji, a równocześnie senator elekt piątej kadencji, chciałbym wyrazić wolę kontynuowania właśnie takiego sposobu pracy Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej oraz równocześnie wolę wyciągnięcia wniosków z zachowania większości w trakcie dobiegającej końca czwartej kadencji. Będę się sprzeciwiał – co chcę to zadeklarować – podobnym zachowaniom w rozpoczynającej się piątej kadencji, dążąc do tego, żeby jednak z kadencji na kadencję tylko i przenosić wyłącznie dobre wzory. Dziękuję bardzo. *(Oklaski)*

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Dziękuję, Panie Senatorze.

Bardzo proszę.

Kierownik Zakładu Prawa Europejskiego Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej Jan Barcz:

Panie Przewodniczący, w imieniu wszystkich trzech ekspertów postaram się krótko ustosunkować do najważniejszych spraw.

Do uwag pana senatora Wielowieyskiego miałbym następujący komentarz. W kontekście dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej mówi się obecnie o trzech głównych obszarach, które należy rozważać w związku z rolą parlamentu krajowego. Są to współpraca między parlamentami, zaistnienie parlamentów narodowych na forum Unii Europejskiej i rola w wewnętrznym procesie decyzyjnym. Bardzo istotną sprawą, na którą pan senator zwrócił uwagę w sposób tak zdecydowany, jest fakt, że trzeba uważać, by nie dać się wprowadzić w pole, to znaczy nie zacząć dyskutować nad problemami, które w istocie nie będą miały większego znaczenia. Z tych trzech obszarów bardzo fascynujące – ja o tym też częściowo mówiłem – są rozważania nad jakąś tam izbą czy czymś podobnym w ramach Unii oraz mówienie o zacieśnieniu współpracy. To jest konieczne. Od strony merytorycznej bez wątpienia najistotniejszy jest ten trzeci obszar i na to chcieliśmy zwrócić uwagę.

Kolejna sprawa dotyczy wątpliwości co do ustanowienia specjalnej komisji. Takie wątpliwości też były wyrażane i taka ostrożność była uzewnętrzniana w parlamentach państw,

które przystępowały do Unii na przykład w 1994 czy 1995 r. Warto zauważyć, że w tych parlamentach w pierwszym etapie powierzono tę decydującą rolę, jeśli chodzi o przyjmowanie stanowisk, już istniejącym gremiom, jak na przykład Główna Komisja Rady Narodowej Austrii, ale jednocześnie zaczęto tworzyć komisje specjalistyczne. Przez pewien czas te gremia przygotowywały decyzje komisji głównej. A zatem w pełni rozumiem obawy, bo istniały one też w parlamentach państw, które przystępowały wcześniej do Unii. Dążenie jednak było dosyć jasne. Trzeba mieć na względzie cel – parlament czy jego odpowiednie komisje muszą działać szybko i efektywnie, bowiem Unia nie pozostawia czasu, a przedstawiciel rządu, jeżeli ma mieć umocowanie parlamentarne, musi je mieć na czas. Na szczęblu unijnym nikt na to, niestety, nie będzie czekał. Mechanizm ten musi działać efektywnie.

Jeżeli chodzi o postulaty efektywnej bezpośredniej, jak zrozumiałem, współpracy komisji parlamentów krajowych i odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego, to oczywiście trzeba spostrzegać przy tym rolę przyszłych deputowanych do Parlamentu Europejskiego jako łącznika merytorycznego, bo szkoda by było, żeby ten potencjał gdzieś się rozmył.

Co do uwag pana przewodniczącego, senatora Majki, to oczywiście należy się zastanawiać nad specjalizacją Senatu. Koniecznie trzeba rozważyć postulat stworzenia jednej komisji. My dyplomatycznie, łatwo to było zauważyć w naszych wystąpieniach, nie wypowiedzieliśmy się na temat liczby komisji. Mówiliśmy jedynie o tym, że powinna istnieć efektywna struktura. Oczywiście jeżeli byłby zachowany układ dychotomiczny, to dla zachowania efektywności powinna to być jedna szybko działająca struktura. Na tym chciałbym zakończyć uwagi merytoryczne.

Kończąc swoje wystąpienie chciałbym podkreślić z jednej strony jako przedstawiciel Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a z drugiej strony jako ekspert rzeczywiście wyśmienitą współpracę na szczęblu roboczym z Komisją Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, a także z jej sekretariatem. Myślę, że ta płynna współpraca była zauważana przez panów posłów. Jako ekspert chciałbym też wyrazić swoje uznanie, ponieważ w istocie rzeczy ta komisja zajęła się kilkoma istotnymi sprawami dla przyszłego funkcjonowania państwa, którymi dotychczas, w ferworze walki politycznej i różnych problemów procesu przedakcesyjnego, nikt się u nas nie zajmował. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Krzysztof Majka:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, zbliżamy się do końca dzisiejszego posiedzenia. Czteroletni kontrakt ze społeczeństwem członków naszej komisji w dziedzinie kształtowania prawa, ale nie tylko, bo również w dziedzinie informacji parlamentarnej, a także dialogu ze społeczeństwem, dobiegł końca. Miło mi jednocześnie zakomunikować – i to będzie w jakimś sensie odpowiedź udzielona pani senator Simonides – że materiał poświęcony omawianej dzisiaj tematyce zostanie wydany przez Kancelarię Senatu w postaci skryptu i pozostanie materiałem wyjściowym do przyszłej pracy komisji. Niekoniecznie trzeba będzie powtarzać podobne posiedzenie, będzie można posunąć się o krok dalej.

Proszę państwa, dziękuję jeszcze raz wszystkim prelegentom, dziękuję państwu i życzę wszelkiej pomyślności, sukcesów zarówno w życiu osobistym, jak i zawodowym. Kończę ostatnie posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu czwartej kadencji. Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 13)