



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 49 - 2002 • LICZBA STRON 4 (S. 491-494) • © PISM • NR EGZ. 3 20

DOKUMENTY ROBOCZE

Obsługa instytucjonalna członkostwa w Unii Europejskiej na przykładzie Francji

Joanna Chodor

Francja, jako jeden z krajów założycielskich Wspólnot, posiada długie doświadczenie w budowaniu struktur związanych z procesem integracji europejskiej. Obsługa instytucjonalna członkostwa Francji jest przykładem scentralizowanego modelu, który charakteryzuje się powołaniem specjalnego organu o charakterze ponadministerialnym, właściwego w sprawach integracji europejskiej.

Francuskiemu parlamentowi przypada ważna rola transponowania prawa wspólnotowego do porządku prawa krajowego. Należy podkreślić, że w obu izbach parlamentu francuskiego brak jest specjalnej stałej komisji, która zajmowałaby się kwestiami wiążącymi się z przynależnością Francji do struktur UE. Przenoszenie norm prawa wspólnotowego do prawodawstwa krajowego odbywa się poprzez komisje legislacyjne w obu izbach parlamentu. W Zgromadzeniu Narodowym, niższej izbie parlamentu, funkcjonuje także specyficzna instytucja w postaci delegacji parlamentarnej, wyłanianej z grona deputowanych, kontrolującej zgodność rządowych aktów prawnych z prawem wspólnotowym. Delegacje parlamentarne są powoływane na mocy ustawy, począwszy od 1979 r. Pełnią wyłącznie rolę instytucji kontrolujących działania władzy wykonawczej w określonym obszarze.

Prezydent Francji aktywnie wpływa na bieg spraw publicznych, w tym szczególnie na kształt polityki zagranicznej Francji. Do istotnych uprawnień prezydenta należy zwoływanie i przewodniczenie obradom rządu oraz kontrasygnata aktów wykonawczych rządu. Prezydent ma również wpływ na prowadzenie koordynacji międzyministerialnej w zakresie polityki rządu wiążącej się z członkostwem Francji w UE.

Ważną funkcją rządu i premiera, szczególnie w aspekcie członkostwa Francji w UE i wdrażania *acquis communautaire*, są uprawnienia do wydawania aktów wykonawczych. Decyzje odnoszące się do polityki wiążącej się z integracją europejską początkowo były podejmowane przez Międzyministerialny Komitet do spraw Europejskiej Współpracy Gospodarczej. Komitet ukonstytuował się w 1948 r. w celu nadzorowania realizacji Planu Marshalla, a następnie zajmował się problematyką wynikającą z członkostwa Francji w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, Euratomie oraz Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. W skład Komitetu wchodził premier oraz ministrowie zaangażowani w prowadzenie współpracy europejskiej (w tym: minister spraw zagranicznych, minister finansów i gospodarki). W toku rozwoju procesu integracji europejskiej i wraz ze zwiększaniem się zakresu współpracy zadania Komitetu przejęła Rada Ministrów.

We francuskim modelu najważniejszą rolę w dziedzinie obsługi instytucjonalnej członkostwa w strukturach wspólnotowych odgrywają organy administracji rządowej. Regiony francuskie nie są uprawnione do aktywnego działania na forum instytucji wspólnotowych. Jednakże posiadają swoje centra informacyjne w Brukseli. Jak się wydaje, wraz z pogłębianiem się procesu decentralizacji we Francji, będzie wzrastać również rola regionów i samorządów. Wciąż jednak obsługa członkowska Francji w wymiarze praktycznym – realizowania unijnej polityki państwa i wprowadzania w życie postanowień prawa wspólnotowego – jest usytuowana wyłącznie w organach administracji rządowej. Na poziomie centralnym obsługą instytucjonalną członkostwa w strukturach wspólnotowych zajmuje się Sekretariat Generalny Komitetu Międzyministerialnego do spraw Europejskiej Współpracy Gospodarczej (*Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne* – w skrócie SGCI). SGCI koordynuje działania wszystkich struktur organizacyjnych zajmujących się sprawami europejskimi we francuskich ministerstwach.

Na najbardziej szczegółowym poziomie obsługa instytucjonalna prowadzona jest w ministerstwach. W zaangażowanych w najwyższym stopniu we współpracę europejską ministerstwach: Spraw Zagranicznych, Gospodarki, Finansów, Przemysłu, Rolnictwa, dyrekcje generalne posiadają specjalistyczną „szkołę europejską”. Urzędnicy zajmujący się sprawami europejskimi nie tylko śledzą i opracowują szczegóły właściwych dla ich ministerstw procesów decyzyjnych w kontekście dialogu Komisja Europejska – Rada Unii Europejskiej – COREPER, ale także kontaktują się z gabinetem ministra i SGCI, wskazują SGCI właściwych ekspertów do nominacji do komitetów i grup roboczych w Brukseli. Ministerstwa, które nie mają tak zaawansowanych kontaktów europejskich posiadają mniejsze struktury ds. UE, na ogół jeden wydział spraw zagranicznych dla całego urzędu.

W systemie francuskim, podobnie jak w przypadku innych krajów członkowskich, jednym z elementów w komunikacji z organami UE jest **Stale Przedstawicielstwo**. Rola Przedstawicielstwa Republiki Francuskiej w Brukseli jest stosunkowo niewielka w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE. Wiąże się to z centralistycznym kształtem francuskiego modelu. W skład Stałego Przedstawicielstwa Francji wchodzi 11 dyplomatów i 17 urzędników szczebla ministerialnego. Nie mają oni istotnych uprawnień w odniesieniu do podejmowania decyzji. Głównym zadaniem Przedstawicielstwa pozostaje kontaktowanie się z instytucjami Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim z Radą Unii Europejskiej. Wszelkie instrukcje ministerialne przygotowywane dla Stałego Przedstawicielstwa są przesyłane za pośrednictwem SGCI. Komunikacja między Komisją Europejską a Przedstawicielstwem następnie trafia bezpośrednio do SGCI. Jest to wyjątek od zasady, że cała korespondencja do ambasadorów za granicą przechodzi przez MSZ.

Sekretariat Generalny Komitetu Międzyministerialnego stanowi oś procesu decyzyjnego dotyczącego spraw europejskich we Francji. Jest gwarantem spójności i jedności pozycji Francji w UE. Kompetencje Sekretariatu Generalnego rozciągają się na wszystkie obszary polityki europejskiej wskazane przez Traktat Amsterdamski, z wyjątkiem Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, którą zajmuje się MSZ.

Jako struktura administracyjna, SGCI podlega premierowi, ale jednocześnie jest w dyspozycji ministra delegowanego ds. europejskich, który wraz ze swoim gabinetem wspiera ministra spraw zagranicznych w odniesieniu do problematyki integracji europejskiej. SGCI został utworzony w 1948 r., przy wyżej wymienionym Międzyministerialnym Komitecie do spraw Europejskiej Współpracy Gospodarczej, w celu zapewnienia obsługi instytucjonalnej Francji w Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (*Organisation for European Economic Co-operation* – OEEC). SGCI do dzisiaj kontynuuje również obsługę instytucjonalną wynikającą z członkostwa Francji w OECD.

Od początku swego powstania SGCI, wbrew powszechnie panującej opinii o nadmiernym rozroście francuskiej biurokracji, pozostawał małym, szczególnym urzędem ze ściśle określonym obszarem kompetencji. Na czele SGCI stoi Sekretarz Generalny. Jest on wspierany przez dwóch zastępców i Koordynatora ds. Wewnętrznych i Sprawiedliwości. Już po raz trzeci z kolei Sekretarz Generalny SGCI jednocześnie pełni funkcję doradcy premiera ds. europejskich. Ta nowo wytworzona praktyka sprzyja znacznemu usprawnieniu procesu koordynacji, a jednocześnie świadczy o wzroście roli SGCI. Sekretarz Generalny jest każdorazowo mianowany na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, na wniosek premiera. Natomiast jego zastępcy i kierujący sektorami są zwykle wybierani z korpusów urzędniczych z ministerstw właściwych dla ich obowiązków w SGCI. Wewnętrzna organizacja opiera się na sektorach, odpowiadających poszczególnym politykom wspólnotowym (np. energia, rybołówstwo, transport). Poza tym, jeden sektor zajmuje się wewnętrzną administracją Sekretariatu. Obecnie w SGCI pracuje 180 urzędników - *chargés de missions*. Specyfiką organizacji Sekretariatu, zasługującą na szczególną uwagę i uznanie, jest czasowe delegowanie do pracy w SGCI urzędników pochodzących z różnych urzędów. W SGCI zajmują się oni sprawami w obszarze swoich kompetencji wiążących się z poprzednim miejscem pracy. Na ogół urzędnicy są delegowani na określony czas. Sekretarze Generalni – z reguły na około 3 lata, chociaż zdarzały się przypadki pełnienia tej funkcji po 5, a nawet 10 lat. Podobnie mobilni są urzędnicy kierujący poszczególnymi sektorami. Zajmują swoje stanowiska średnio przez dwa i pół roku, podczas gdy niżsi urzędnicy pozostają w SGCI do 5 lat. Ten system skutkuje bardzo efektywnym szkoleniem urzędników w sprawach europejskich, którzy następnie przemieszczają się w administracji. Dzięki przepływowi kadry urzędniczej, SGCI odgrywa nieformalną, jednakże ważną rolę w przygotowaniu wyższych urzędników na drodze do kluczowych stanowisk w urzędach. Dużą zaletą tego systemu stanowi fakt, że przechodząc z innych ministerstw do pracy w Sekretariacie, urzędnicy posiadają praktyczne umiejętności i znaczące kompetencje. Jest im stosunkowo łatwo wypracować określone rozwiązania w ramach koordynacji międzyministerialnej, dzięki wcześniejszej znajomości poszczególnych urzędów i ich pracowników.

SGCI jest głównym źródłem informacji dla poszczególnych ministerstw i parlamentu. Pełni również funkcję ekspercką. SGCI kontroluje proces przygotowywania aktów wykonawczych do prawa wspólnotowego. Uczestniczy także w kontroli funduszy przekazywanych Francji. Podstawowym zadaniem SGCI jest dostarczanie instrukcji negocjacyjnych francuskiemu przedstawicielstwu w Brukseli oraz ministrom uczestniczącym w posiedzeniach Rady Unii Europejskiej. SGCI musi przekonać ministerstwa i ministrów do przyjęcia uzgodnień w wymaganym czasie, pozwalającym na koordynowanie negocjacji w Brukseli. Urzędnicy SGCI starają się stworzyć konsensus i doprowadzić urzędy do przyjęcia wspólnych pozycji. Kierujący konkretnym sektorem w SGCI przekazuje daną propozycję do właściwych ministerstw, i prosi o uwagi. W sytuacji, gdy pojawia się rozbieżność, następuje telefoniczne negocjowanie stanowisk. (Jest to praktyka nie spotykana na gruncie polskiej administracji, gdzie system uzgodnień międzyministerialnych jest bardziej sformalizowany, a wszystkie czynności są dokonywane w formie pisemnej.) Jeśli to nie skutkuje, odbywają się spotkania uzgadniające. Następnie na spotkaniu tego rodzaju może dojść do przyjęcia wspólnego stanowiska. Wówczas protokół ustaleń z takiego spotkania staje się jednocześnie instrukcją, przekazywaną do Brukseli jako francuska pozycja negocjacyjna. A jeżeli

jednak nie dochodzi do przyjęcia wspólnego stanowiska podczas spotkania uzgadniającego, spór jest przekazywany na wyższy szczebel – do Gabinetu Premiera. W praktyce, doradca do spraw europejskich w Gabinetcie dokonuje arbitrażu, a rządziej – osobiście premier. Zupełnie wyjątkowo dochodzi do ustalenia stanowiska i rozstrzygnięcia sporu przez prezydenta.

Francuski model instytucjonalny obsługi członkostwa w UE odzwierciedla tradycyjny kształt administracji Francji, silnie scentralizowanej i zhierarchizowanej. Zbliżone cechy systemu centralizacji występują jedynie w modelu obsługi instytucjonalnej członkostwa w UE funkcjonującym w Portugalii. Do wad systemu centralizacji należy zaliczyć wciąż jeszcze mały udział regionów i samorządu lokalnego w procesie tworzenia stanowiska francuskiego w odniesieniu do UE, oraz w realizowaniu polityk wspólnotowych. Jest to niezgodne z trendami występującymi w innych krajach UE, jak również z wymogami pogłębiającego się procesu integracji.

Warto podkreślić, że rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych (*Ministère des Affaires étrangères*) w obsłudze członkostwa w strukturach europejskich jest znacznie mniejsza i, obok pozostającej wyłącznie w kompetencji MSZ koordynacji w zakresie Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, sprowadza się jedynie do określonych kwestii szczegółowych. Także mniejsze znaczenie, w porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE, odgrywa Stałe Przedstawicielstwo Republiki Francuskiej w Brukseli. Natomiast dominująca instytucja zajmująca się problematyką obsługi członkostwa – SGCI, działa sprawnie, a jej niewielki rozmiar ułatwia koordynowanie poszczególnych zadań.