



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 84 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 631-634) • © PISM • NR EGZ. ~~1~~ 3, 20

DOKUMENTY ROBOCZE

Instytucjonalna obsługa członkostwa Hiszpanii w UE

Janusz Dołęga

1. Administracja centralna – 2. Wspólnoty autonomiczne – 3. Kortezy Generalne

1. Administracja centralna

Królestwo Hiszpanii należy do państw członkowskich, w których w odniesieniu do działań władzy wykonawczej w kwestiach związanych z UE obowiązuje system politycznej koordynacji funkcjonalnej, polegający na tym, że zasadniczą rolę odgrywa minister spraw zagranicznych. Interesująca jest ewolucja struktury administracyjnej w tym zakresie. Początkowo próbowano tworzyć system scentralizowany; powołano w tym celu w 1978 r. urząd Ministra ds. Stosunków ze Wspólnotami Europejskimi. Ze względu na spory kompetencyjne z MSZ, zlikwidowano w 1981 r. urząd Ministra ds. Współpracy ze WE, a właściwym organem został minister spraw zagranicznych, działając przy pomocy Sekretariatu Stanu ds. Stosunków ze WE (później: Sekretariatu Stanu ds. Stosunków z UE). W 1996 r. utworzono w ramach MSZ Sekretariat Stanu ds. Polityki Zagranicznej i Unii Europejskiej, wkrótce jednak (2000 r.), dokonano jego podziału na dwa sekretariaty stanu: ds. zagranicznych i ds. europejskich. Wyróżnić tu można dwa etapy: pierwszy (do 2000 r.) – charakteryzujący się włączaniem spraw wspólnotowych (unijnych) do szerszej kategorii (stosunków międzynarodowych w ogóle) i drugi (od 2000 r.) – wyodrębnianie spraw UE jako kategorii szczególnej. Prawdopo-

dobnie drugi etap jest początkiem procesu dalszego wydzielenia koordynacji w sprawach WE/UE do kompetencji jednego organu, nawet o randze ministra. Byłby to więc w pewnym sensie powrót do koncepcji początkowej, jednak przy zupełnie innych warunkach (znacznie większy stopień integracji, mniejsza rola państw członkowskich w UE).

Obecnie sekretarz stanu ds. europejskich w MSZ odpowiedzialny jest za całość stosunków europejskich, włączając w to państwa nie będące członkami Unii Europejskiej. Sekretarz generalny ds. europejskich współpracuje z sekretarzem stanu, któremu bezpośrednio podlega. Należy do niego również śledzenie i koordynacja działań przed instytucjami Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz koordynacja działań hiszpańskich, związanych z realizacją Układu z Schengen, nie uchybiając kompetencjom pozostałych ministrów. Sekretarzowi generalnemu podlega bezpośrednio kilka, niżej wymienionych jednostek.

Poddyrekcja Generalna ds. Instytucjonalnych Unii Europejskiej zajmuje się obserwacją i koordynacją działań w kwestiach instytucjonalnych UE, dotyczących zwłaszcza reform Traktatu o Unii Europejskiej, stosunków z instytucjami europejskimi i udziałem wspólnot autonomicznych w sprawach europejskich, nie uchybiając, w tym ostatnim przypadku, kompetencjom ministra administracji publicznych. W ramach Biura Radców Prawnych Państwa przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości działają doradcy prawni i pełnomocnicy procesowi (tzw. *abogados del estado*), których zadaniem jest obrona interesów państwa i państwowych jednostek organizacyjnych przed sądami (w tym przypadku ETS). Stosunkami bilateralnymi z państwami europejskimi zajmuje się Dyrekcja Generalna ds. Polityki Zagranicznej dla Europy. Dyrekcja Generalna Koordynacji Spraw Ogólnych i Technicznych Unii Europejskiej przygotowuje ze strony hiszpańskiej posiedzenia Rady ds. Ogólnych UE oraz koordynuje działania właściwych ministerstw wobec Unii Europejskiej w sprawach finansowych, gospodarczych, handlowych i pokrewnych. Dyrekcja Generalna ds. Koordynacji Jednolitego Rynku i Innych Polityk Wspólnotowych przygotowuje ze strony hiszpańskiej posiedzenia Rady ds. Jednolitego Rynku UE oraz koordynuje działania właściwych ministerstw w stosunkach z Unią Europejską w dziedzinie handlu i usług, spraw rolnictwa, rybołówstwa, przemysłu, energetyki, transportu, środowiska naturalnego, spraw społecznych, oświatowych, kultury i zdrowia. Należy również do jej kompetencji kontrola procesu realizacji postanowień dyrektyw w krajowym porządku prawnym. Forum wymiany informacji i uzgadniania stanowisk jest Międzyministerialna Komisja ds. Unii Europejskiej, której przewodniczy sekretarz stanu ds. europejskich.

Istotnym elementem w systemie obsługi członkostwa jest Stałe Przedstawicielstwo Hiszpanii przy UE. Podlega ono ministrowi spraw zagranicznych, w jego skład wchodzi urzędnicy z poszczególnych ministerstw, a także od 1996 r. urzędnicy reprezentujący wspólnoty autonomiczne. Na czele przedstawicielstwa stoi stały przedstawiciel w randze ambasadora, mianowany przez Radę Ministrów.

W zależności od potrzeby, tworzone są również organy o ustalonym okresie funkcjonowania i przeznaczone do wypełnienia określonego, jednorazowego zadania. Przykładem takiego organu jest powołany w 2000 r. Komitet Organizacyjny Hiszpańskiej Prezydencji Unii Europejskiej 2002, któremu przewodniczy minister spraw zagranicznych. Zadaniem Komitetu jest planowanie i koordynacja działań związanych z organizacją prezydencji. Organem pomocniczym Komitetu jest Jednostka Wspierająca (*Unidad de Apoyo*). Komitet, wraz z Jednostką Wspierającą, zostanie rozwiązany do końca 2002 r. Drugim organem o podobnym charakterze jest powołana w 2001 r. Rada ds. Debaty nt. Przyszłości Unii Europejskiej, mająca na celu organizację i poprowadzenie na poziomie krajowym dyskusji na temat przyszłego instytucjonalnego kształtu Unii Europejskiej oraz wypracowanie w tym względzie stanowiska Hiszpanii na Konferencję Międzyrządową 2004.

2. Wspólnoty autonomiczne

Ze względu na duży stopień autonomii regionów w Hiszpanii, konieczne stało się uwzględnienie wspólnot autonomicznych w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących WE. Organem administracji centralnej właściwym do spraw kontaktów ze wspólnotami autonomicznymi jest minister administracji publicznych. Za organizację współpracy ze wspólnotami autonomicznymi odpowiada w szczególności podlegająca mu (w ramach Sekretariatu Stanu ds. Organizacji Terytorialnej Państwa) Poddyrekcja Generalna ds. Współpracy Autonomicznej.

Hiszpańskie wspólnoty autonomiczne uczestniczą od 1992 r. w tzw. konferencjach sektorowych, na których uzgadniane są przez przedstawicieli rządów wspólnot autonomicznych kwestie należące do poszczególnych działów administracji. Również w tym samym roku zinstytucjonalizowano współpracę w formie Konferencji ds. Związanych ze Wspólnotami Europejskimi. W ramach Konferencji pracuje Komisja Koordynatorów ds. Wspólnot Europejskiej oraz poszczególne grupy robocze. Formalną podstawą współpracy wspólnot autonomicznych z administracją centralną i między samymi wspólnotami autonomicznymi jest porozumienie ramowe z 1994 r. Na mocy tego porozumienia dokonano rozróżnienia między projektami wspólnotowymi należącymi do wyłącznych kompetencji administracji centralnej, kompetencji „podzielonych” i wyłącznych kompetencji wspólnot autonomicznych. W tym ostatnim przypadku konieczne jest, zgodnie z porozumieniem, wypracowanie wspólnego stanowiska wspólnot autonomicznych. Jak pokazuje praktyka, nie jest to łatwe zadanie. Z jednej strony organy centralne nie wywiązują się w sposób właściwy z obowiązku informowania wspólnot autonomicznych, z drugiej, same wspólnoty nie wydają się zainteresowane wzajemną współpracą. Lepiej przebiega współpraca pionowa: wspólnoty autonomiczne-państwo, niekiedy oparta na odrębnych porozumieniach, np. w przypadku Katalonii czy Kraju Basków. Niezdolność utrzymywania związków multilateralnych powoduje w tej dziedzinie wzmocnienie pozycji administracji centralnej.

3. Kortezy Generalne

Jeśli chodzi o udział organów władzy ustawodawczej w systemie obsługi instytucjonalnej, Hiszpania należy do członków UE o słabej pozycji parlamentu. W dziedzinie legislacji, to sam parlament wydaje rządowi nieograniczone czasowo upoważnienie do stanowienia prawa w wykonaniu dyrektyw. Funkcja kontrolna pełniona jest w oparciu o zasady ogólne dotyczące kontroli działań rządu przez parlament. W odróżnieniu do niektórych państw członkowskich, parlament hiszpański nie ma kompetencji do udzielania mandatu negocjacyjnego. Wspólnym organem izby niższej (Kongres Deputowanych) i wyższej (Senat), zajmującym się zagadnieniami wspólnotowymi jest Komisja Mieszana ds. Unii Europejskiej. Do jej kompetencji należy przygotowywanie debat nad wybranymi propozycjami legislacyjnymi Komisji Europejskiej i, w razie zaistnienia takiej potrzeby, wnioskowanie u przewodniczącego jednej lub drugiej izby o przeprowadzenie debaty nad daną kwestią, na posiedzeniu plenarnym, przy udziale rządu, zapoznanie się z opublikowanymi rozporządzeniami z mocą ustawy (*decretos-leyes*) uchwalonymi w celu wykonania prawa wspólnotowego. Komisja ma prawo do otrzymywania od rządu, w odpowiednim czasie, projektów legislacyjnych Komisji Europejskiej, wszystkich koniecznych informacji na temat działalności instytucji Unii Europejskiej, decyzji Rady Ministrów w zakresie polityki wobec UE. Komisja może nawiązywać współpracę z właściwymi organami parlamentów innych państw członkowskich oraz z Parlamentem Europejskim. Warto podkreślić, że słaba pozycja władzy ustawodawczej w stosunku do wykonawczej wynika również z poziomu wydolności procedur legislacyjnych. Przy tak

dużej, jak obecnie, ilości aktów prawnych i innych dokumentów wydawanych przez organy wspólnotowe, większość pracy przy ich opracowaniu na poziomie narodowym wykonywana jest przez organy władzy wykonawczej. Nie jest to zresztą zjawisko charakterystyczne dla Hiszpanii, ale występujące w mniejszym albo większym stopniu w każdym z państw członkowskich UE.