

UDZIAŁ POLAKÓW W INSTYTUCJACH I ORGANACH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej otworzyło przed Polską nowe możliwości rozwoju oraz zwiększyło jej szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Bez współpracy z tą organizacją, a następnie bez statusu jej członka, nasze państwo nie byłoby w stanie samodzielnie pokonać wielowiekowych zapóźnień cywilizacyjnych oraz luki technologicznej dzielącej nas od krajów wysoko rozwiniętych. Trudno byłoby także rozwiązać wiele problemów społecznych. Po akcesji do Unii Europejskiej – jak wskazują doświadczenia państw będących już w jej składzie – pojawia się szansa na stosunkowo szybkie wyrównanie różnic w poziomie rozwoju i życia, jakie dzielą nas od europejskiej czołówki.

Za szybkim członkostwem Polski w UE przemawiały także aktualne trendy w stosunkach międzynarodowych, ogólnie nazywane globalizacją. Objawiały się one m.in. gwałtownym przyspieszeniem postępu naukowo-technicznego, znoszeniem barier w relacjach między państwami, wzrostem roli korporacji transnarodowych, wzmagającą się konkurencją i coraz mniejszą samowystarczalnością państw w rozwiązywaniu problemów gospodarczych i społecznych. Zmuszało to i nadal zmusza współczesne państwa (nawet najbogatsze) do poszukiwania nowych płaszczyzn współpracy międzynarodowej oraz włączenia się w zachodzące procesy integracyjne w wymiarze regionalnym i globalnym. Gdyby Polska pozostała poza tymi płaszczyznami i procesami, to – przy swoich problemach – skazałaby się na trwanie na marginesie współpracy międzynarodowej.

Wejście Polski do UE było także potwierdzeniem sukcesu transformacji systemowej, której rezultatem była szybka demokratyzacja życia społecznego i odbudowa gospodarki rynkowej. To dzięki reformom zapoczątkowanym w 1989 r. możliwe było spełnienie kryteriów członkostwa. Do sukcesu, jakim była akcesja, przyczyniła się przede wszystkim praca kolejnych premierów i ich rządów funkcjonujących od 1989 r. do czasu akcesji, działalność prezydenta Lecha Wałęsy i szczególnie Aleksandra Kwaśniewskiego, a także profesjonalizm oraz zaangażowanie ministrów odpowiedzialnych za sprawy europejskie, pełnomocników rządu, negocjatorów, pracowników administracji, w tym Komitetu Integracji Europejskiej, itd. Duże znaczenie miała również praca posłów i senatorów kolejnych kadencji, a zwłaszcza III i IV, którzy zajmowali się dostosowywaniem polskiego prawa do *acquis communautaire*, oraz postawa spo-

wszystkim z udziału Polaków w pracach unijnych instytucji i organów⁴. Został on zagwarantowany przez *Traktat dotyczący przystąpienia do Unii Europejskiej* podpisany 16 kwietnia 2003 r., a w szczególności dołączony do niego *Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*⁵. Dokument ten w artykułach 43–52 stworzył podstawę prawną do poszerzenia m.in. o obywateli Polski składu Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Sądu Pierwszej Instancji, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz „komitetów, grup i innych organów utworzonych na mocy Traktatów”, w tym Komitetu Naukowo-Technicznego.

Od 1 grudnia 2009 r., po wejściu w życie *Traktatu z Lizbony*, podstawę prawną obecności obywateli państw członkowskich w instytucjach i organach UE stanowią *Traktat o Unii Europejskiej* (TUE) i *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE)⁶. Ilościowy udział Polaków w instytucjach i najważniejszych organach UE prezentuje tabela nr 2.

⁴ Efektywność każdej organizacji w znacznym stopniu determinowana jest przez kadry funkcjonujące w jej instytucjach. Ich rola nie maleje nawet wtedy, gdy wykonywanie różnych czynności, a nawet sterowanie skomplikowanymi procesami powierza się komputerom. To przecież człowiek zawsze jest autorem programów, bez których takie urządzenia stają się bezużyteczne. Potrzeba wykorzystania owoców postępu naukowo-technicznego oraz rosnąca złożoność otaczającej nas rzeczywistości stawiają przed doбором kadr zwiększające się wymagania. Od osób zaangażowanych w funkcjonowanie organizacji wymaga się ogólnej i specjalistycznej wiedzy, a także przydatnych umiejętności i kompetencji. W szczególności osoby takie powinny wykazać się m.in. wysoką kulturą osobistą, lojalnością wobec pracodawcy, umiejętnością pracy w zespole, doświadczeniem w zależności od przydzielonych obowiązków oraz sprawnością w posługiwaniu się językiem obcym. Obecnie oczekuje się także otwartości na podnoszenie kwalifikacji, a także uczenie się przez całe życie zawodowe.

⁵ Polska została członkiem UE na podstawie *Traktatu dotyczącego przystąpienia do Unii Europejskiej* podpisanego 16 kwietnia 2003 r. oraz dołączonego doń *Aktu dotyczącego warunków przystąpienia* ośmiu państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru i Malty. Ten drugi dokument jest częścią *Traktatu*, ponieważ wyraźnie wskazuje to treść ust. 2 artykułu 1. *Traktat końcowy* (konferencji w Atenach), zawierający przede wszystkim deklaracje jednostronne, graty lub wszystkich (wspólne) uczestników negocjacji akcesyjnych. Zob. szerzej: J. Barcz, *Traktat o Unii Europejskiej*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. VII-31-34.

⁶ *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)* [dalej: TUE]; *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)* [dalej: TFUE], Dz. Urz. UE 2012, C 326.

Tabela nr 2. Polacy w instytucjach i organach UE w 2013 r. (UE = 28)

| Nazwa instytucji lub agencji | Kadencja w latach | Liczba członków | |
|---------------------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|
| | | ogółem | w tym obywateli RP |
| Parlament Europejski | 5 | 766 ⁷ | 51 ⁸ |
| Rada Europejska | brak ⁹ | 30 ¹⁰ | 1 |
| Rada UE | brak | 28 | 1 |
| Komisja Europejska | 5 | 28 | 1 |
| Trybunał Sprawiedliwości UE w tym: | 6 | | |
| – Trybunał Sprawiedliwości | | 28 | 1 |
| – Sąd | | 28 | 1 |
| – Sąd do spraw Służby Publicznej | | 7 | 1 ¹¹ |
| Europejski Bank Centralny | | 30 (Rada Ogólna) | 1 |
| Trybunał Obrachunkowy | 6 | 28 | 1 |
| Komitet Ekonomiczno-Społeczny | 5 | 353 | 21 |
| Komitet Regionów | 5 | 353 | 21 |
| Europejski Bank Inwestycyjny | brak | 28 (Rada Gubernatorów) | 1 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.polskawue.gov.pl> i <http://www.europa.eu> [data dostępu: 7.01.2014].

⁷ Konsekwencją przystąpienia Chorwacji do UE jest tymczasowy wzrost liczby posłów do 766. Jednak na kadencję 2014–2019 wybranych zostanie ich 751.

⁸ Zgodnie z postanowieniami traktatu z Nicei, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. wybrano 736 posłów, w tym pięćdziesięciu z Polski. Jednak w związku z postanowieniami *Traktatu z Lizbony*, który wszedł w życie w trakcie VII kadencji, na podstawie załącznika do konkluzji Rady Europejskiej z 18–19 czerwca 2009 r., skład PE został powiększony o 18 dodatkowych posłów, w tym jednego z Polski. Zob. szerzej: M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, op. cit., s. II-13. Zob. też: Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o zasadach obsadzania w kadencji trwającej w latach 2009–2014 dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego, Dz. U., nr 56, poz. 337.

⁹ Przewodniczący Rady Europejskiej wybierany jest na 2,5 roczną kadencję z prawem do jednokrotnej reelekcji. Pozostałych członków kadencyjność w tej instytucji nie dotyczy. Zob. szerzej: M. Górka, op. cit., s. II-2.

¹⁰ Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa nie jest członkiem Rady Europejskiej, tylko bierze udział w jej posiedzeniach. Na podstawie art. 235 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, w przypadku gdy Rada Europejska podejmuje decyzję w drodze głosowania, jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji Europejskiej nie biorą w nim udziału. Prawo głosu przysługuje tylko reprezentantom państw członkowskich.

¹¹ Sędzią tego Sądu w latach 2005–2011 była Irena Boruta. Obecnie w jego składzie nie ma obywatela RP.

Największą rolę w realizacji interesów państwa członkowskiego, wyrażanych przez jego rząd, odgrywają instytucje międzyrządowe, tj. Rada Europejska i Rada. Ta pierwsza, zgodnie z art. 15 TUE, „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne”. W jej skład „wchodzi szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji. W jej pracach uczestniczy wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”. Pomimo że Rada Europejska nie wypełnia funkcji prawodawczej, to jednak jej decyzje – mające najczęściej charakter polityczny (konkluzje) – wywierają fundamentalne znaczenie na proces rozszerzania UE o nowe państwa członkowskie, poszerzania obszarów objętych wspólną polityką oraz treść stanowionego prawa, zwłaszcza pierwotnego. Z punktu widzenia narodowego interesu duże znaczenie ma przede wszystkim to, że: „o ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze konsensusu”¹². Skoro najważniejsze decyzje inicjujące zmianę traktatów, kolejne rozszerzenie lub stowarzyszenie podejmowane są za zgodą przedstawiciela każdego państwa członkowskiego, jego stanowisko musi być brane pod uwagę przez pozostałych uczestników procesu decyzyjnego. Niektóre decyzje, zwłaszcza w zakresie realizacji uprawnień kreacyjnych, Rada Europejska może podejmować większością kwalifikowaną. W takim przypadku właściwe reprezentowanie interesu Polski uzależnione jest od umiejętności zawierania kompromisu przez premiera lub prezydenta RP, który w pewnych sytuacjach także może być członkiem takiej Rady¹³.

Funkcję prawodawczą, wspólnie z Parlamentem Europejskim, wypełnia Rada Unii Europejskiej. Łącznie z Parlamentem stanowi także budżet UE oraz określa kierunki „polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. [...] W skład Rady wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego Państwa Członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu Państwa Członkowskiego, które reprezentuje, oraz do wykonywania prawa głosu”¹⁴. Istotne w tym miejscu jest zwrócenie uwagi na zasady podejmowania decyzji przez Radę UE. Instytucja ta ma bowiem możliwość decydowania, w zależności od wagi rozpatrywanej materii, jednomyślnie, większością zwykłą lub większością kwalifikowaną. Tą pierwszą rozstrzyga się głównie sprawy proceduralne. Przy obecnym składzie UE (UE = 28) większość zwykła to 15 głosów. Zgodnie z obowiązującą do 31 października 2014 r. „formułą nicejską”, większość kwalifikowana wynosi co najmniej 260 głosów na

¹² TUE, art. 15, op. cit.

¹³ Zob. szerzej: M. Górka, op. cit., s. II-9.

¹⁴ TUE, op. cit.

ogólną ich liczbę 352. Głosy w Radzie podzielone zostały między państwa członkowskie w oparciu o kryterium demograficzne z uwzględnieniem „zasady degresywnej proporcjonalności”¹⁵. Wyniki podziału zaprezentowane zostały w kolumnie 9 tabeli nr 1. Wpadł on stosunkowo korzystnie dla Polski, której przyznano pułę 27 głosów. Dzięki temu przedstawiciel Polski dysponuje taką samą możliwością wpływania na wyniki głosowania co Hiszpania (także 27 głosów), mimo że ma ona blisko 8 mln obywateli więcej. Niemcy zaś, mający ponad dwa razy więcej mieszkańców od Polski, dysponują przewagą tylko dwóch głosów¹⁶. Zauważyć jednak należy, że przyjęcie Chorwacji do UE z dniem 1 lipca 2013 r. nieznacznie obniżyło „wagę” polskiego głosu w Radzie. Przed rozszerzeniem była on na poziomie 27/345, a po rozszerzeniu zmniejszyła się do 27/352, ale podobne zjawisko dotknęło wszystkich państw członkowskich.

Zdecydowanie inny charakter mają pozostałe instytucje UE. Ich członkowie nie reprezentują państw członkowskich lub ich mieszkańców, pomimo że każdy z nich jest obywatelem jednego z takich państw. Status instytucji ponadnarodowej ma Parlament Europejski i Komisja Europejska. Pierwsza z nich, zgodnie z art. 14 TUE, wypełnia – wspólnie z Radą – funkcję prawodawczą, budżetową, kontrolną i kreacyjną (wybiera przewodniczącego Komisji Europejskiej). Do czasu wejścia w życie *Traktatu z Lizbony*, w skład Parlamentu Europejskiego wchodziła „przedstawiciele narodów państw należących do Wspólnoty”¹⁷. Obecnie członkami tej instytucji są „przedstawiciele obywateli Unii”. Zmiana taka zobowiązuje posłów do kierowania się przy wykonywaniu swego mandatu oczekiwaniami wszystkich obywateli UE, a nie tylko współobywateli ze swego państwa. Jednak to, że posłów nadal będzie się wybierać w poszczególnych państwach członkowskich, wymusza uwzględnienie w ich programach wyborczych i parlamentarnej praktyce także narodowego interesu. Pewną gwarancją kierowania się takim interesem jest także możliwość ubiegania się przez europoła o wybór na kolejną kadencję. Od kadencji, która rozpocznie się w 2014 r., liczba europosłów nie może przekroczyć siedmiuset pięćdziesięciu jeden, wraz z przewodniczącym, w tym 51 z Polski, przy czym „reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem

¹⁵ Zob. szerzej: M. Górka, op. cit., s. II-33-35.

¹⁶ Zgodnie z ust. 4 art. 16 TUE, „od 1 listopada 2014 roku większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż piętnastu z nich, reprezentujących Państwa Członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii. Mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej czterech członków Rady, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta”.

¹⁷ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei)*, Dz. Urz. 2002, C 326.

sześciu członków na Państwo Członkowskie. Żadnemu Państwu Członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc¹⁸. Sukcesem Polski był wybór Jerzego Buzka na przewodniczącego Parlamentu Europejskiego na pierwszą połowę VII kadencji (2009–2012). Polacy byli także wybierani do Prezydium Parlamentu. Pełnili oni lub pełnią funkcję jednego z 14 wiceprzewodniczących lub jednego z pięciu kwestorów. Posłów z Polski wybierano również na funkcję przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego komisji tego Parlamentu. W trakcie VII kadencji Polakom powierzono przewodniczenie jednej komisji stałej na 22 funkcjonujące. Siedmiu Polaków pełni także funkcje wiceprzewodniczącego. Jest to wynik zadowalający z uwagi na ogólną liczbę posłów, komisji oraz fakt, że w każdej wybiera się najczęściej tylko 4 wiceprzewodniczących.

Instytucją najbardziej wspólnotową jest Komisja Europejska, która „wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonuje budżet i zarządza programami. Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w Traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz. Podejmuje inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Unii w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych¹⁹. Do 31 października 2014 r., do Komisji wybierany jest jeden obywatel każdego państwa członkowskiego, w tym jej przewodniczący i wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Po tym terminie instytucja ta składać się będzie „z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby²⁰. Członkowie Komisji są niezależni w wypełnianiu swych funkcji i nie mogą kierować się instrukcjami rządów i innych podmiotów. Jednak praktyką często spotykaną jest zatrudnianie do gabinetu komisarza większej liczby jego współobywateli. W kadencji 2009–2014 w gabinecie komisarza ds. programowania

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Zgodnie z art. 17 TUE „członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli Państw Członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich. System ten jest ustanawiany jednomyślnie przez Radę Europejską zgodnie z artykułem 244 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*”; TFUE, op. cit.

finansowego i budżetu (Janusz Lewandowski) zatrudnionych było aż 8 Polaków z 22 pracujących we wszystkich gabinetach komisarzy UE²¹.

Zgodnie z możliwościami, jakie daje TUE i/lub TFUE, jeden obywatel Polski jest sędzią Trybunału Sprawiedliwości²², także jeden jest sędzią Sądu. Do 2011 Polka pełniła taką funkcję w jedynym do tej pory powołanym sądzie wyspecjalizowanym, jakim jest Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej. Nasz współobywatel jest również członkiem Trybunału Obrachunkowego. W organach doradczych UE, takich jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, jest po 21 Polaków. Prezes Narodowego Banku Polskiego zasiada w Radzie Ogólnej Europejskiego Banku Centralnego. Natomiast do Rady Gubernatorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego należy minister finansów naszego państwa. Przedstawiciele Polski zasiadają również w zarządach większości z ponad 40 agencji UE.

Zadaniem instytucji i organów Unii Europejskiej, a co za tym idzie – także osób do nich powołanych lub wybranych – zgodnie z art. 13 TUE – jest łączne „[...] służyć jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich [...]”. Jednak biorąc pod uwagę traktatowe wymagania, Polacy, tak samo jak obywatele innych państw członkowskich, działając na forum UE, mają zróżnicowane możliwości reprezentowania interesu narodowego. Spośród instytucji i organów wymienionych we wskazanym artykule, największe możliwości w tym zakresie mają członkowie Rady Europejskiej i Rady, którzy są reprezentantami państw członkowskich. Natomiast niezależności wymaga się od:

- posłów do Parlamentu Europejskiego. Legitymują się oni mandatem wolnym, a więc nie mogą być związani żadnymi instrukcjami. Gwarancją niezależności od władz państwowych są także przysługujące im przywileje i immunitety oraz to, że tacy posłowie podzieleni są na frakcje polityczne. Kryterium podziału nie może być przynależność narodowa;
- Komisji, która „jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań, a [...] członkowie Komisji nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu, instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej” (art. 17 ust. 3 TUE);
- sędziów i rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości oraz sędziów Sądu, którzy „są wybierani spośród osób o niekwestionowanej niezależności”

²¹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2012 roku*, www.polskawue.gov.pl [data dostępu: 12.01.2014].

²² Obecnie prof. Maciej Szpunar jest także jednym z 9 rzeczników generalnych, których zadaniem jest wspieranie Trybunału Sprawiedliwości. Zob. szerzej: M. Górka, op. cit., s. II-52-53.

(art. 19 ust. 2 TUE). Takie same wymagania dotyczą sądów wyspecjalizowanych (art. 257 TFUE);

- członków Trybunału Obrachunkowego, których „niezależność musi być niekwestionowana” (art. 286 ust. 1 TFUE);
- członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Ich także nie mogą „wiązać żadne instrukcje” i są oni „w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Unii” (art. 300 ust. 4 TFUE).

Obecność Polaków w instytucjach i organach UE, bez względu na przedstawione zróżnicowanie, jest ważna dla miejsca Polski w tej organizacji. Obecność ta potwierdza status naszego państwa jako członka zrównanego w prawach i obowiązkach z innymi państwami. Zmusza ich obywateli do liczenia się interesami Polski i opiniami Polaków. Gwarantuje także udział w procesach decyzyjnych, a poprzez to wgląd m.in. w prowadzone sprawy i projektowane zmiany. Od jakości ich pracy w znacznym stopniu uzależniony jest wizerunek Polski. Uznanie obywateli innych państw dla kompetencji i zaangażowania Polaków świadczy także o efektywności krajowych mechanizmów doboru kandydatów do Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości UE, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i innych agend UE.

2. Polacy wśród pracowników UE

Kolejnym wskaźnikiem obrazującym znaczenie państwa członkowskiego w UE jest liczba jego obywateli zatrudnionych w instytucjach, organach i innych agendach Wspólnoty. Ich funkcjonowanie nie byłoby możliwe bez odpowiednio przygotowanego personelu. To on zapewnia warunki umożliwiające podejmowanie decyzji na szczeblu politycznym, a następnie zajmuje się ich wykonywaniem lub przekazywaniem do państw członkowskich w celu realizacji. Rekrutacją pracowników do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady, Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych zajmuje się Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO). Pozostałe instytucje i organy, a także agencje prowadzą nabór pracowników samodzielnie²³.

²³ EPSO, *Instytucje i agencje UE*, http://europa.eu/epso/discover/job_profiles/index_pl.htm [data dostępu: 23.01.2014].

UE do realizacji swych zadań, z uwagi na ich złożoność i różnorodność, angażuje różne kategorie pracowników. Biorąc pod uwagę m.in. sposób naboru, podstawę i okres zatrudnienia oraz charakter wykonywanej pracy, można podzielić ich na:

- 1) urzędników, którzy zatrudniani są na stałe w drodze konkursu na podstawie mianowania. Dzielą się oni na trzy grupy funkcyjne: administratorów (dyrektorzy generalni, dyrektorzy, radcy, kierownicy wydziałów, administratorzy); asystentów (starszy asystent, asystent) oraz sekretarzy i pracowników biurowych, które razem tworzą europejską służbę cywilną²⁴;
- 2) pracowników tymczasowych, zatrudnianych na czas określony na podstawie umowy o pracę, do wykonywania zadań wymagających wiedzy specjalistycznej i mających charakter czasowy. W pozostałych kwestiach ich status podobny jest do urzędników;
- 3) pracowników kontraktowych zatrudnianych najczęściej na czas określony do prac fizycznych i pomocy w zadaniach administracyjnych oraz do pracy w sekretariacie.

W europejskich instytucjach i innych agendach pracują także oddelegowani eksperci krajowi²⁵. Są to pracownicy administracji publicznej państwa członkowskiego, którzy tymczasowo pracują dla UE. Instytucje tej organizacji angażują takich ekspertów w celu wykorzystania ich wiedzy i doświadczenia przy prowadzeniu wspólnotowej polityki. Czasowe oddelegowanie do europejskiej instytucji pozwala także na bezpośrednie poznanie administracji UE, a zwłaszcza obowiązujących w niej procedur. Może to się przyczynić do zwiększenia efektywności współpracy instytucji krajowej z jej europejskim partnerem. Zadania administratorów niższych szczebli wypełniają również stażyści, którzy rekrutowani są spośród absolwentów szkół wyższych. Instytucje UE angażują ich na 3–5 miesięcy²⁶.

Z uwagi na specyfikę UE, przy naborze pracowników przestrzegane są wymagania określone w art. 27 *Regulaminu pracowniczego urzędników Unii*

²⁴ Zob. szerzej: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, nr 1023/2013, z dnia 22 października 2013 r. *zmieniające regulamin pracy urzędników Unii Europejskiej i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2013, L 287. Por.: M. Małecki, K. Tomaszewski, *Status urzędnika Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 15. Zob. też: EPSO, *Różne formy zatrudnienia*, http://europa.eu/epso/discover/types_employment/index_pl.htm; [data dostępu: 9.02.2014]; *Zatrudnienie i staże*, <http://www.polskawue.gov.pl> [data dostępu: 15.02.2014].

²⁵ EPSO nie uczestniczy w ich rekrutacji.

²⁶ EPSO, *Różne formy zatrudnienia*, op. cit.

*Europejskiej*²⁷. Do jego ustanowienia zobowiązany jest Parlament Europejski i Rada, na podstawie art. 336 TFUE. *Regulamin* nakazuje „pozyskanie do służby urzędników spełniających najwyższe wymogi w zakresie kwalifikacji, wydajności i uczciwości, rekrutowanych spośród obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej z uwzględnieniem możliwie szerokiego zasięgu geograficznego”. Nakłada to obowiązek prowadzenia rekrutacji wśród obywateli wszystkich państw członkowskich przy zastrzeżeniu, że „żadne stanowiska nie mogą być rezerwowane dla obywateli określonego państwa członkowskiego”²⁸. W przypadku pojawienia się „znaczącej nierównowagi między poszczególnymi narodowościami wśród urzędników” danej instytucji, zobowiązana jest ona do podjęcia działań umożliwiających usunięcie tej nieprawidłowości. Jednak i w tej sytuacji najważniejszym kryterium naboru nowych pracowników muszą pozostać kompetencje²⁹. Postanowienia te należy uznać za właściwe. Gwarantują one obecność obywateli wszystkich państw członkowskich w szeregach urzędników unijnych instytucji.

Natomiast art. 11 tegoż *Regulaminu* nałożył na urzędników wymóg przestrzegania niezależności i kierowania się przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych „wyłącznie interesem Unii”. Oznacza to, że osoba reprezentująca instytucje wspólnotowe nie może „zwracać się o instrukcje ani przyjmować instrukcji od jakiegokolwiek rządu, organu, organizacji lub osoby spoza instytucji, w której pracuje. Urzędnik musi pełnić swoje obowiązki w sposób obiektywny, bezstronny oraz w poszanowaniu obowiązku zachowania lojalności wobec Unii”.

Do tej pory grono europejskich urzędników systematycznie się powiększało, co było konsekwencją poszerzenia obszarów życia społecznego objętych wspólną polityką oraz kolejnymi rozszerzeniami. Obecnie UE zatrudnia około 50 000³⁰ pracowników, w tym m.in. Komisja Europejska jest pracodawcą dla 33 000, Parlament Europejski dla 7652, a Rada UE dla 3500 osób³¹. Według obecnie do-

²⁷ Zob. szerzej: *Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej*, <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20080501:PL:PDF> [data dostępu: 17.02.2014]. Zob. też: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r., op. cit.

²⁸ *Regulamin pracowniczy*..., op. cit.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Polacy w Unii Europejskiej. Rusza kampania zachęcająca do pracy w instytucjach UE*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/polacy;w;unii;europejskiej;rusza;kampania;zachecajaca;do;pracy;w;instytucjach;ue.113.0.1442673.html>, [data dostępu: 5.03.2014].

³¹ *Administracja UE – pracownicy, języki i siedziba*, http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index_pl.htm [data dostępu: 18.03.2014].

stępnych danych, na koniec 2012 r., w unijnych instytucjach i organach zatrudnionych było ok. 2495 Polaków³².

Tabela nr 3. Polscy urzędnicy w instytucjach i agencjach UE

| Nazwa instytucji lub agencji | Liczba zatrudnionych obywateli RP | | | |
|---|-----------------------------------|---------|---------|-------------------|
| | XI 2005 | XI 2010 | IV 2011 | XII 2012 |
| Ogółem w tym: | 943 | 2321 | 2409 | 2495 |
| Parlament Europejski | 141 | 301 | 313 | 369 |
| Rada Europejska ³³ | – | – | – | – |
| Sekretariat Generalny Rady UE | 69 | 102 | 92 | 97 |
| Komisja Europejska | 542 | 1426 | 1415 | 1456 |
| Trybunał Sprawiedliwości UE (w tym: Trybunał Sprawiedliwości; Sąd i Sąd do spraw Służby Publicznej) | 53 | 67 | 68 | 74 |
| Europejski Trybunał Obrachunkowy | 25 | 37 | 40 | 43 |
| Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny | 18 | 28 | 28 | 34 |
| Komitet Regionów | 26 | 36 | 37 | 39 |
| Europejski Bank Centralny | 17 | 21 | 41 | 56 |
| Europejski Bank Inwestycyjny | – | 17 | 17 | 74 |
| Europejska Służba Działań Zewnętrznych | – | – | 54 | 86 |
| Biuro Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich | – | 1 | 1 | 2 |
| Agencje UE | 52 | 285 | 303 | 165 ³⁴ |

Źródło: G. Kacprowicz, *Obywatele Polscy w instytucjach Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2008, nr 1, s. 57; Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE*, Warszawa 12 listopada 2010; idem, *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE*, Warszawa 30 maja 2011; idem, *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2012 roku*, <http://www.polskawue.gov.pl> [data dostępu: 12.03.2014].

³² Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2012 roku*, <http://www.polskawue.gov.pl> [data dostępu: 23.03.2014].

³³ Rada Europejska nie ma przypisanych do niej pracowników. Wsparcie organizacyjne zapewnia jej Sekretariat Generalny Rady UE. Zob. szerzej: M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2012, s. 177–178.

³⁴ Liczba ta nie obejmuje wszystkich zatrudnionych z powodu braku danych z 13 agencji UE. Zob. szerzej: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2012 roku*, op. cit.

Proces rekrutacji pracowników z Polski rozpoczął się już w okresie przedakcesyjnym. W końcu stycznia 2004 r. Unia była pracodawcą dla 241 Polaków. W listopadzie 2005 r. liczba ta zwiększyła się do 953³⁵. Systematycznie rosnące w następnych latach grono obywateli RP zatrudnionych w UE wskazywało na wzrost ilościowy, a także jakościowy spraw podejmowanych przez instytucje, organy i agencje tej organizacji, które dotyczyły naszego państwa i społeczeństwa. Było to rezultatem postępującej integracji Polski z UE i końca się okresów przejściowych. Dane dokumentujące wzrost liczby zatrudnionych w poszczególnych instytucjach i organach ukazany został w tabeli nr 3.

Należy jednak zauważyć, że wśród 50 tys. pracowników UE, Polacy stanowią tylko 5% ich ogólnej liczby. Porównując obie liczby, sytuację taką należy uznać za niezadowalającą, ponieważ obywatele Polski to ok. 7,65% obywateli UE (zob. kolumna 3, tabela nr 1). Analizując np. strukturę narodowościową pracowników Komisji Europejskiej, można zauważyć, że wśród ponad 22 tys. zatrudnionych tam urzędników mianowanych było 1093 Polaków, 2,3 tys. Włochów, 2,2 tys. Francuzów i aż 4,3 tys. Belgów³⁶. W Europejskiej Służbie Działania Zewnętrznych na 3,5 zatrudnionych Polacy stanowią zaledwie 2,5%. Spośród 140 unijnych ambasad obywatele Polski kierują tylko czterema, a według kryterium geograficznego powinni jedenastoma³⁷.

Nierównowaga geograficzna i dysproporcje narodowościowe jeszcze bardziej widoczne są w grupie osób zajmujących stanowiska kierownicze. W tej samej instytucji na szczeblu np. kierowników wydziałów jest tylko 56 Polaków i aż 709 Hiszpanów. W roku 2012, na 37 zatrudnionych w Komisji dyrektorów generalnych, polskim obywatelstwem legitymował się tylko jeden³⁸. W kolejnym roku mianowano takim dyrektorem następnego Polaka³⁹. Podobne dysproporcje występują w innych instytucjach i organach.

Przyczyny narodowościowych dysproporcji wśród pracowników UE, a zwłaszcza odpowiedniego udziału Polaków w ich gronie, są zróżnicowane. Do najistotniejszych należą m.in.:

³⁵ G. Kacprowicz, op. cit., s. 62–63.

³⁶ J. Potocka, *Polscy eurokraci chcą zachęcić rodaków do kariery w strukturach UE, Polaków w instytucjach unijnych*, <http://prawo.rp.pl> [data dostępu: 23.03.2014]. Zob. też: M. Migalski, *Można zwiększyć liczbę polaków w instytucjach unijnych*, <http://migal.salon24.pl/493088,mozna-zwiekszyz-liczbe>.
³⁷ Zob. też: M. Piotrowski, *Polacy w strukturach UE*, <http://www.piotrowski.org.pl> [data dostępu: 28.03.2014]

³⁸ A. Słojewska, *W Brukseli rządzą urzędnicy z państw starej UE. Nowych nie dopuszcza się do podejmowania istotnych decyzji*, „Rzeczpospolita” 30.04.2012, <http://www.rp.pl/artukul/868170.html> [data dostępu: 28.03.2014].

³⁹ J. Potocka, op. cit.

- 1) stosunkowo mały staż pracy Polaków w instytucjach i organach UE. Jest on barierą hamującą awanse, których warunkiem jest bardzo często duże doświadczenie zawodowe. Krótki staż jest widocznym czynnikiem determinującym to, że na wyższych stanowiskach wyraźnie dominują obywatele państw, które uzyskały status członka przed rozszerzeniem w 2004 r.;
- 2) duże zapotrzebowanie na specjalistów zorientowanych w meandrach integracji europejskiej na krajowym rynku pracy. Akcesja do UE, a zwłaszcza potrzeba wykorzystania możliwości, jakie dają europejskie fundusze, ułatwiała takim specjalistom znalezienie pracy w administracji publicznej oraz instytucjach prywatnych działających w Polsce;
- 3) skomplikowana i długa procedura stosowana przy naborze pracowników przez EPSO (trwa ona nawet do 12 miesięcy) oraz to, że jej pomyślne zakończenie nie daje jeszcze gwarancji zatrudnienia przez UE. Procedura ta zniechęca do podjęcia starań przez osoby, które z uwagi na swe kwalifikacje stosunkowo szybko znajdują pracę w Polsce;
- 4) brak odpowiedniego wsparcia ze strony polskich władz, które ciągle raczej nie doceniają możliwości wynikających z pracy własnych obywateli w instytucjach i organach UE. Potwierdzeniem tego są ciągle cytowane słowa premiera Donalda Tuska. Pytamy o udział Polaków w tworzonej właśnie Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, odparł: „Nie jestem biurem pośrednictwa. Nie jest moim zadaniem znalezienie miejsc pracy dla maksymalnej liczby urzędników”⁴⁰;
- 5) brak odpowiedniego przygotowania kandydatów. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że Polacy swój udział w postępowaniu konkursowym najczęściej kończą na etapie początkowym z powodu braku zaliczenia testu kwalifikacyjnego (preselekcyjnego). Przyczyną tego nie jest brak wiedzy, ale odpowiednich umiejętności. Brakuje im przede wszystkim umiejętności rozwiązywania problemów, pracy w zespole, komunikacji z otoczeniem oraz organizowania stanowiska pracy⁴¹.

⁴⁰ Zob. szerzej: PAP 30.04.2012, *Stanowiska w UE nie dla Polaków. Państwo nas nie wspiera*, http://www.m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,11641278,Stanowiska_w_UE_nie_dla_Polakow__Panstwo_nas_nie_wspiera.html [data dostępu: 3.04.2014].

⁴¹ Zob. szerzej: *Polacy w Unii Europejskiej. Rusza kampania zachęcająca do pracy w instytucjach UE*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/polacy;w:unii;europejskiej; rusza; kampania;zachecajaca;do;pracy;w;instytucjach;ue,113,0,1442673.html> [data dostępu: 3.04.2014].

3. Jeden ze sposobów na zwiększenie liczby polskich pracowników UE

Zwiększenie liczby Polaków zatrudnionych w instytucjach i organach UE jest ważnym zadaniem wynikającym z członkostwa w tej organizacji. Choćby unijni urzędnicy są niezależni od władz krajowych i nie mogą kierować się ich instrukcjami, to jednak uczestniczą oni m.in. w przygotowywaniu norm prawnych i decyzji. Udział w takim procesie większej liczby naszych współobywateli niewątpliwie przyczyni się do tego, że polski punkt widzenia będzie bardziej obecny w decydowaniu. Wpłynie to korzystnie na reprezentowanie krajowych interesów na forum UE. Jednak warunkiem zmniejszenia geograficznych dysproporcji, o jakich była mowa wyżej, jest modyfikacja systemu kształcenia przyszłej kadry dla administracji publicznej. Jest to możliwe poprzez odpowiednie wsparcie istniejących już szkół wyższych. Niektóre z nich dysponują już kadrami i bazą materialną niezbędną do uruchomienia np. zamawianych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych specjalności na studiach drugiego stopnia, studiów podyplomowych lub doktoranckich. Absolwenci takich form kształcenia legitymować się będą wysokimi kompetencjami językowymi i merytorycznymi, które pozwalają im pokonywać wygórowane wymagania stawiane w postępowaniach konkursowych przeprowadzanych przez EPSO.

Bibliografia

- Barcz J., *Traktat akcesyjny*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.
- Chruściak R., *Polska w Unii Europejskiej. Podstawowe regulacje prawne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Główny Urząd Statystyczny, *Mały rocznik statystyczny*, Warszawa 2011, <http://www.stat.gov.pl>
- Główny Urząd Statystyczny, *Polska w liczbach*, Warszawa 2011, <http://www.stat.gov.pl>
- Główny Urząd Statystyczny, *Polska w liczbach*, Warszawa 2013, <http://www.stat.gov.pl>
- Główny Urząd Statystyczny, *Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, <http://www.stat.gov.pl>
- Główny Urząd Statystyczny, *Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, <http://www.stat.gov.pl>
- Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy Euro-Prawo, Warszawa 2010.

Kacprowicz G., *Obywatele Polscy w instytucjach Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2008, nr 1.

Małecki M., Tomaszewski K., *Status urzędnika Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE*, Warszawa 30 maja 2011, w: <http://www.polskawue.gov.pl>.

Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej, <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20080501:PL:PDF>.

Rewizorski M., Przybylska-Maszner B., *System instytucjonalny Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Difin, Warszawa 2012.

Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, październik 2002.

Ustrój Unii Europejskiej, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy Euro-Prawo, Warszawa 2010.

Akty prawne

Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (dołączony do Traktatów), Dz. Urz. UE 2012, C 326.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej i warunki zatrudniania innych pracowników Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2013, L 287.

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) i *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. Urz. UE 2012, C 326.

Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o zasadach obsadzania w kadencji trwającej w latach 2009–2014 dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. nr 56, poz. 337.

Strony internetowe

<http://www.europa.eu>

<http://www.polskawue.gov.pl>

<http://www.stat.gov.pl>

MEMBERSHIP OF POLISH CITIZENS IN INSTITUTIONS AND ORGANS OF EUROPEAN UNION

Summary

Polish presence in EU institutions and organs is significant for position of Poland in the EU, whether the Polish national interest can be represented there or not. It confirms the status of Poland as an EU member, enjoying the same rights and obligations as other states. Their citizens have to take Poland's interests and opinions into account. Poland is also ensured participation in decision making processes and, by this token, gains insight into the issues discussed and changes planned. To a large extent, the quality of work performed by the representatives of Poland affects the image of the country. The recognition of Poles' competence and commitment by the citizens of other countries evidences that the national processes of the selection of candidates to the European Commission, EU Court of Justice, Court of Auditors, Economic and Social Committee, Committee of the Regions and other EU agencies are efficient.

An important indicator that reflects the significance of a member state in the EU is provided by the number of its citizens employed by EU institutions, organs and other agencies. Poles account for only 5% of the fifty thousand EU employees. This situation is far from satisfactory, as Polish citizens account for approximately 7.65% of EU citizens. The geographical imbalance and national disproportion is even more obvious in the EU's higher echelons. The reasons for this are varied. The most significant ones include Poles' relatively limited experience in EU institutions and organs, the high demand of the domestic labor market for European integration experts, the complicated and lengthy employment procedures of the European Personnel Selection Office (EPSO) and the fact that their successful completion does not guarantee employment by the EU, as well as the lack of adequate support by the Polish authorities and, ultimately, the shortcomings of Polish candidates.

In order to decrease this geographical disproportion, it is necessary, among other things, to modify the education system for future EU officials. This can be achieved by offering adequate support for the existing higher educational institutions. Some already have the staff and facilities necessary to launch master's, postgraduate or doctoral studies in the fields to be commissioned. for instance, by the Ministry of Foreign Affairs.