

**UNIA EUROPEJSKA
PO TRAKTACIE USTANAWIAJĄCYM
KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY**

**Praca zbiorowa pod redakcją naukową
ZBIGNIEWA CZACHÓRA**



Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM
Poznań 2006

Recenzent:

Prof. dr hab. Włodzimierz Malendowski

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Szamarzewskiego 89 A, 60-568 Poznań, tel. (061) 829 01 06

ISBN 978-83-60677-02-5

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. (0-61) 843 09 39
Druk i oprawa: Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

Wstęp	5
Zbigniew CZACHÓR Sfera wewnętrznej i zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy	7
Ireneusz Paweł KAROLEWSKI Tożsamość zbiorowa w Unii Europejskiej	15
Jolanta BRYŁA Relacje transatlantyckie w zakresie rozwiązywania wybranych problemów międzynarodowych	33
Adam SZYMANIAK Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej	53
Krzysztof SENGER Przyszłość integracji europejskiej w kontekście polityki spójności Unii Europejskiej	61
Mikołaj TOMASZYK Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej – od Traktatów Rzymskich do projektu Traktatu Konstytucyjnego	69
Monika MARDAS Mechanizmy zarządzania ekonomicznego UE a Traktat Konstytucyjny	81
Anna POTYRAŁA Wspólny Europejski System Azylowy	95
Andrzej Marcin SUSZYCKI Dyskurs europejski w Szwecji	115
Jarosław JAŃCZAK Administracja, procedury decyzyjne, parlament – reformy Republiki Finlandii jako rezultat członkostwa w UE	135
Artur WEJKSZNER USA – Unia Europejska. Wymuszone partnerstwo czy walka o hegemonię?	153

Jarosław JAŃCZAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Administracja, procedury decyzyjne, parlament – reformy Republiki Finlandii jako rezultat członkostwa w UE

Wprowadzenie

Skutkiem procesu integracji europejskiej w przypadku Finlandii były określone zjawiska o charakterze politycznym. Proces integracji spowodował konieczność przebudowy zarówno struktury wewnętrznej państwa, jak i relacji z otoczeniem. Można przyjąć, iż polityczne skutki procesu integracji europejskiej działają według podobnych mechanizmów jak ekonomiczne procesy liberalizacji rynków. Ich istotą jest sprostanie konkurencji zewnętrznej. W stosunkach wewnątrzpaństwowych wymusza on przekształcenie systemu instytucji i administracji dla zagwarantowania maksymalnej sprawności i efektywności. Celem tego jest szybsze i sprawniejsze przygotowywanie i reagowanie na elementy polityk wspólnotowych dla osiągnięcia maksymalnych korzyści. W zewnętrznych stosunkach powoduje to konieczność osiągania i gwarantowania własnych celów przy jednoczesnym aktywnym i konstruktywnym działaniu na rzecz wspólnoty, wprzegając ją tym samym i pozyskując dla własnych priorytetów. W relacjach zewnętrznych z państwami nienależącymi do UE wymaga natomiast jasnego określenia preferencji i sposobów realizacji wzajemnych relacji przez pryzmat nowej, silnie odgradzającej Wspólnotę od reszty państw, granicy. Przyjęte założenie determinuje powstanie szeregu pytań badawczych: W jaki sposób proces integracji europejskiej inspiruje określone zmiany systemu politycznego? Jak procedury i struktury administracyjne wspomagać mogą podnoszenie sprawności systemu w warunkach członkostwa? Czy możliwe jest pogodzenie realizacji własnych celów politycznych z celami wspólnotowymi?

Niniejszy tekst analizuje oddziaływania czynników wewnętrznych i zewnętrznych na zmiany w systemie politycznym, dostosowanie administracji do wymogów sprawnego funkcjonowania w UE obejmujące między innymi próbę zdefiniowania własnej pozycji w strukturach europejskich i ukształtowanie polityki zewnętrznej z perspektywy państwa członkowskiego.

1. Założenia teoretyczne

Proces integracji europejskiej przebiegał w Finlandii paralelnie do wewnętrznych zmian ustrojowych. Przemiany wewnętrzne i zewnętrzne, w tym procesy integracyjne, oddziaływały na zmiany w systemie politycznym i instytucjonalnym. Częściowo były nimi inspirowane, częściowo same stawiały określone wymogi dotyczące kierunków

rzeczywistości zewnętrznej, jak i wewnętrznej powoduje określone skutki dla danego organizmu. Od zdolności odpowiedzi na wyzwania i przystosowania systemu do nowych warunków zależy dalsza sprawność i stabilność systemu. W przypadku pozytywnej reakcji, jest on w stanie funkcjonować efektywnie i konkurencyjnie w stosunku do innych systemów. W sytuacji braku dostatecznie szybkiej i adekwatnej odpowiedzi, może nastąpić proces narastania nieefektywności i w efekcie dezintegracji struktury.

Proces integracji oraz dezintegracji jest wynikiem oddziaływania czynników o charakterze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Jednakże skutki przez nie wywoływane mogą być bardzo różne, w zależności od specyfiki danego systemu. Tym, co różnicuje i modyfikuje to oddziaływanie jest filtr. Jest to zespół przekonań, wartości i postaw kreowanych przez czynniki o charakterze historycznym, ekonomicznymi i kulturowym istniejące w danym systemie. Ich wyrazem jest kultura polityczna i kultura zarządzania. Filtr decyduje, w jaki sposób obiektywnie istniejące czynniki wewnętrzne i zewnętrzne w praktyce oddziałują na tendencje integracyjne oraz dezintegracyjne.

Analiza zmian systemowych w procesie integracji Finlandii z Unią Europejską wymaga identyfikacji i określenia czynników wewnętrznych, zewnętrznych oraz filtra, jak i następujących zmian, mających zapewnić stabilność i efektywność systemu.

Do **czynników o charakterze zewnętrznym** zaliczyć możemy przede wszystkim zmianę sytuacji międzynarodowej, uwalniającą Finlandię od zależności od Związku Radzieckiego². Postawiło to przed Finlandią pytanie o kierunki polityki zagranicznej³, co z kolei implikowało zmiany w sposobie jej kreowania, z którego dotychczas ze względu na ograniczoną suwerenność zewnętrzną wyłączony był ogół społeczeństwa. Kolejnym istotnym czynnikiem była postępująca w Europie integracja oraz decyzja o przystąpieniu do Unii Europejskiej. To natomiast powodowało konieczność zmian instytucjonalnych, dostosowujących struktury państwa narodowego do realiów jednoczącego się kontynentu. Wymagało również wypracowania nowych, sprawnych mechanizmów podejmowania decyzji i reprezentacji narodowych interesów na forum unijnym.

Podstawowym **czynnikiem wewnętrznym** oddziałującym na system polityczny były dostrzegalne od końca lat siedemdziesiątych tendencje presji społecznej zmierzającej do umożliwienia większej partycypacji obywateli w życiu publicznym oraz ograniczenia dominującej pozycji prezydenta na rzecz organów kolegialnych. Tendencje te stały się szczególnie aktualne w obliczu perspektywy integracji europejskiej⁴. Innym czynnikiem, który pojawił się na początku lat dziewięćdziesiątych, był wewnętrzny kryzys gospodarczy związany z załamaniem się rynków wschodnich. To z kolei wymagało podjęcia strategicznych decyzji dotyczących dalszego rozwoju kraju.

Wymienione czynniki wewnętrzne i zewnętrzne podlegały modyfikacji przez zespół **filtrów**. W sferze historycznej obejmowały one sytuację podporządkowania i wielowiekowego zagrożenia ze strony wschodniego sąsiada. To powodowało sympatię w stosunku

² Zobacz: T. Cieślak, *Historia Finlandii*, Wrocław 1983.

³ F. Jacques, *The European Neutrals and the Atlantic Community*, „International Organization”, vol. 17, Issue 3, *The Atlantic Community: Progress and Prospects*, 1963.

⁴ Jakobson Max, *Finland in the New Europe*, Preager, Westport Connecticut, London 1998.

do zachodniej części Europy⁵, postrzeganej jako alternatywę i gwaranta bezpieczeństwa oraz demokracji. Rozwinięty system *welfare state* gwarantujący dostatnie życie wszystkim obywatelom był na płaszczyźnie ekonomicznej filtrem modyfikującym oddziaływanie czynników w kierunku zmian, które będą w stanie zapewnić utrzymanie istniejącego poziomu świadczeń. Istotnymi filtrami były również kultura polityczna i kultura zarządzania.

Oddziaływanie czynników wewnętrznych i zewnętrznych powodowało zmiany w systemie politycznym. Należały do nich między innymi: odejście od systemu semiprezydenckiego na rzecz parlamentarno-gabinetowego⁶, zwiększenie partycypacji obywateli w życiu politycznym poprzez wprowadzenie instytucji bezpośredniego wyboru prezydenta⁷

⁵ Kare Sanna, *The Karelian Question as a Mirror to the Changing Finnishness: An Inquiry into the National Identity of EU Finland*, in: *Russian-European Interfaces in the Northern Dimension of the EU*, ed. by H. Rytvuori-Apunen, Studia Politica Tamperensis, Tampere 2000.

⁶ Konieczność głębokich zmian systemowych w związku z procesem integracji europejskiej Koivisto zawarł w swoim testamentie politycznym w roku 1994. Napisał on, że „w systemie parlamentarnym proces podejmowania decyzji politycznych w dziedzinie polityki zagranicznej powinien być ściślej i w większym zakresie odpowiedzialności nadzorowany przez rząd, szczególnie mając na uwadze integrację europejską. Jest to spowodowane faktem, że sprawy, które przynależą do obszaru integracyjnego, posiadają generalnie dużo większe znaczenie społeczne niż sprawy tradycyjnie postrzegane jako należące do sfery polityki zagranicznej”. Główne zmiany systemowe zawarte zostały w nowej konstytucji. Dotyczą one prawa podejmowania decyzji przez prezydenta oraz sposobu formowania rządu. Konstytucja w sposób bardziej precyzyjny reguluje uprawnienia głowy państwa. Rząd natomiast odgrywa dużo większą rolę niż poprzednio w procesie kreowania prezydenckich decyzji. Zgodnie z unormowaniami dotyczącymi procedury zwykłej, prezydent podejmuje decyzje podczas posiedzenia rządu, bazując na jego propozycjach. Dodatkowo rządowe projekty ustaw, dawniej przedkładane parlamentowi przez prezydenta oraz przez niego wycofywane, teraz podlegają jedynie działaniom rządu, również w sferze polityki zagranicznej. Decyzje prezydenta związane ze sferą wojskową muszą być konsultowane z ministrem obrony. Zgodnie z postanowieniami nowej konstytucji to nie prezydent, lecz parlament odgrywa kluczową rolę w powoływaniu nowego rządu. Prezydent informuje jedynie parlament o wyniku negocjacji partyjnych. Zobacz: J. Nousiainen, *From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland*, „Scandinavian Political Studies” 2001, vol. 24, nr 2; I. Konjehodžic, *Democratic Consolidation of the Political System in Finland, 1945–1970: A potential model for the New States of Central and Eastern Europe*, Working paper, no. 17, Brighton 1996, s. 18; B. Dziemidok, *Instytucja głowy państwa w różnych formach ustrojowych*, w: *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, pod red. M. Chmaja, Lublin 1997, s. 60.

⁷ Wzmacnianie legitymizacji głowy państwa poprzez bezpośredni wybór stoi w pozornej sprzeczności z ograniczaniem jego kompetencji. Jednakże w warunkach fińskich był to element tego samego procesu – demokratyzacji systemu politycznego. Pierwsza zmiana systemu wybierania prezydenta nastąpiła na mocy ustawy zmieniającej art. 23 i 24 Konstytucji i poprzez *Ustawę o wyborze Prezydenta Republiki*. Obydwie ustawy stworzyły po raz pierwszy możliwość wyboru prezydenta w systemie powszechnym i bezpośrednim. Dodatkowo wybierane było Kolegium Elektorskie. W przypadku otrzymania przez jednego z kandydatów ilości głosów przekraczających 50% zostawał on prezydentem. W każdym innym przypadku to Kolegium dokonywało wyboru. Drugi etap reformy obejmował całkowite wyeliminowanie Kolegium Elektorskiego z procedury wyboru prezydenta i likwidację tego ciała. Nastąpiło to na mocy *Ustawy o wyborze Prezydenta Republiki* w roku 1992. Za wybraną na urząd prezydenta uważa się obecnie osobę, która otrzymała więcej niż 50% głosów w głosowaniu powszechnym. Jeżeli żaden z kandydatów nie przekroczył tego progu stosuje się drugą turę wyborów, w której dochodzi do rywalizacji pomiędzy kandydatami z największym poparciem otrzymanym w rundzie pierwszej. Zobacz: P. Pesonen, *An election in Finland. Party Activities and Voter Reactions*, New Haven 1968; P. Pesonen, *The First Direct Election of Finland's President*, „Scandinavian Political Studies” 1994, vol. 17, nr 3; *Ustawa o wyborze Prezydenta Republiki (574/87); Ustawa o wyborze Prezydenta Republiki (1076/92)* Archiwum Eduskunty.

i referendum⁸, zamianę większości kwalifikowanej na zwykłą w procedurze parlamentarnej⁹ oraz zmiany w systemie partyjnym¹⁰.

Wszystkie te zmiany podniosły sprawność podejmowania decyzji oraz umocniły reprezentację Finlandii w kontaktach z Unią Europejską. Zgodnie z procesem osłabiania roli prezydenta jako głównej siły kreującej politykę państwową, a w szczególności tej jej części, która odnosiła się do sfery zagranicznej, punkt ciężkości przesunął się w kierunku parlamentu oraz rządu. W kontaktach ze Wspólnotami premier zaczął odgrywać decydującą rolę. Kontakty te natomiast stały się najważniejszym wyzwaniem stojącym przed władzami Finlandii, mającymi określić jej pozycję tak polityczną, jak i gospodarczą w XXI wieku. Dlatego sprawne i efektywne procedury uzgadniania, przygotowywania i podejmowania decyzji stały się podstawą sukcesu. Podobnie jak jednolita i opierająca się na stabilnych i solidnych podstawach wewnętrznych reprezentacja na arenie europejskiej, będąca w stanie szybko i precyzyjnie odpowiadać na wyzwania stawiane przez proces negocjacyjny z Unią Europejską. Ewolucja w kierunku jednolitych strategii, szybkiego wypracowywania kompromisów oraz stabilnego zaplecza politycznego wewnątrz kraju to główny efekt przeprowadzonych zmian.

2. Tworzenie polityki zagranicznej

Zmiany w sposobie podejmowania decyzji w sferze polityki zagranicznej zostały zainicjowane przez prezydenta Koivisto. Ich ugruntowanie było z kolei dziełem następnego prezydenta Marttiego Ahtisaarięgo. Zgodnie z nowym modelem prezydent,

⁸ Do początku lat dziewięćdziesiątych jedyne referendum organizowane w tym kraju miało miejsce w roku 1931. Był to efekt braku tradycji powszechnej debaty dotyczącej spraw zagranicznych, warunkowanej specjalnym statusem tego kraju w okresie zimnowojennym. Zmiana tego stanu rzeczy spowodowana została dopiero przez konieczność przeprowadzenia referendum dotyczącego przystąpienia do Unii Europejskiej (zobacz rozdział IV). Implikacjami tego było pojawienie się nowych form aktywności politycznej, niespotykanych dotychczas w Finlandii: konieczność zorganizowania kampanii informacyjnej, aktywizacji grup poparcia oraz przeciwników, mobilizacji wyborców, etc. Zobacz: M. Reimaa, *Preparation for EU Membership Creates New Ways of Working*, in: *The Fast Line to Europe. Public Information on the EU in Finland 1992–1997*, *Info on Europe*, series 167c/1998, Kerava 1998.

⁹ M. Mattila, *From Qualified Majority to simple Majority: the Effects of the 1992 Change in the Finnish Constitution*, „Scandinavian Political Studies” 1997, vol. 20, nr 4.

¹⁰ Kierunek przemian w programach partii determinowany był przez dwa czynniki: perswazję i zdolność do rządzenia. Pierwszy oznacza próby podejmowane przez liderów partii politycznych dla przekonania własnych elektoratów o słuszności popierania idei integracji. Poparcie to powinno obejmować nie tylko akceptację dla faktu istniejącej integracji, ale również poparcie dla dalszych działań integracyjnych, takich jak przystąpienie do strefy euro. Zdolność do rządzenia oznacza natomiast wiarygodność potencjalnych partnerów koalicyjnych. Wiarygodność w warunkach członkostwa jest jednoznaczna z pełną akceptacją UE oraz procesu pogłębienia i poszerzenia integracji. Nastąpiło jednocześnie wzmocnienie pozycji liderów partii jako członków rządu, co jest charakterystyczne dla wielu krajów członkowskich. W Finlandii zapoczątkowany został też polityczny proces dywersyfikacji partii politycznych na innych podstawach niż dotychczasowy podział na prawicę i lewicę. Zobacz: A. C. Jungar, *A Case of a Surplus Majority Government: The Finnish Rainbow Coalition*, „Scandinavian Political Studies” 2002, vol. 25, nr 1.

pozostając centralną postacią determinującą politykę zagraniczną, rozpoczął współpracę z rządem. Jej główną formą stały się cotygodniowe spotkania Komisji Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa. Istniała możliwość, aby jej obrady odbywały się pod przewodnictwem prezydenta, natomiast decyzje były podejmowane w sposób preferujący rozwiązania konsensualne przed jednostronnymi decyzjami głowy państwa, na podstawie projektów ministra spraw zagranicznych.

Przystąpienie do Unii Europejskiej postawiło pod znakiem zapytania dotychczasową strukturę zarządzania polityką zagraniczną. Wiele spraw o charakterze wewnętrznym miało wkrótce stać się częścią składową polityki europejskiej, a więc z formalnego punktu widzenia częścią polityki zagranicznej¹¹. To z kolei spowodowałoby przesunięcie ich z gestii rządu w ręce prezydenta. Efektem porozumienia była poprawka konstytucyjna określająca odpowiedzialność rządu za sprawy europejskie. Jednakże problemem praktycznym okazała się być reprezentacja kraju w Radzie Europejskiej. Kompromis osiągnięty w roku 1994, zwany „polityką dwóch talerzy”, umożliwił udział w niej tak premiera, jak i prezydenta (na własne życzenie)¹². W wyniku porozumienia prezydent mógł być obecny na spotkaniach Rady Europejskiej, jeżeli rozważane były sprawy z zakresu tradycyjnie rozumianej polityki zagranicznej. Jednakże zgodnie z interpretacją Komisji Prawa Konstytucyjnego Edusunty to premier powinien reprezentować Finlandię na szczytach UE. Prezydent Ahtisaari nie przyjął jej do wiadomości. W 1995 roku nastąpiło ostateczne porozumienie: premier bierze udział w spotkaniach zawsze, prezydent zgodnie z własnym życzeniem. Prezydent Halonen ogłosiła, że współpraca rządu, parlamentu i prezydenta jest podstawą fińskiej polityki zagranicznej we Wspólnocie¹³ oraz, że zamierza brać udział w szczytach¹⁴. Problemem pozostaje jedynie fakt, że prezydent nie jest w żadnej mierze odpowiedzialny przed parlamentem¹⁵, co ogranicza wpływ i kontrolę Edusunty na jego poczynania na forum unijnym.

Jedne z najważniejszych unormowań w nowej konstytucji dotyczą kompetencji organów państwa w dziedzinie polityki zagranicznej. Poświęcony został im rozdział 8 Konstytucji. Określa on kompetencje i wzajemne relacje prezydenta rządu i parlamentu, ze szczególnym uwzględnieniem relacji z Unią Europejską. Zgodnie z jego postanowieniami polityka zagraniczna Finlandii jest kierowana przez prezydenta we współpracy z rządem. Jednocześnie parlament musi akceptować i wypowiadać zobowiązania

¹¹ Proces zacierania różnicy pomiędzy sferą polityki wewnętrznej i zagranicznej wynika ze specyfiki procesów integracji. Powoduje on zmniejszenie ilości alternatyw w podejmowaniu decyzji oraz konieczność współpracy i koordynacji działań z innymi państwami lub ugrupowaniem integracyjnym jako całością. Działanie w pojedynkę staje się trudniejsze, mniej opłacalne lub czasami wręcz niemożliwe. Zacieśnienie związków pomiędzy zjawiskami wewnętrznymi i zewnętrznymi wpływa również na sposób zarządzania nimi. Zobacz: Z. Czachór, *Przygotowania do konferencji międzyrządowej 2004. Analiza podstawowych pojęć z punktu widzenia supranarodowego rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, pod red. Z. Czachóra, UKIE, Warszawa 2002, s. 110–111.

¹² T. Forsberg, *One Foreign Policy or Two? Finland's New Constitution and European Policies of Tarja Halonen and Paavo Lipponen*, Northern Dimension 2001, s. 5.

¹³ Speech address by President of the Republic Tarja Halonen to Parliament on 1.3.2000.

¹⁴ The President takes part in the meeting of the European Council 23–24.3.2000, Press Releases and News of the President's Office, 22.3.2000.

¹⁵ T. Raunio, M. Wiberg, *The Impact of EU ...*, s. 15.

międzynarodowe państwa oraz decydować o wcielaniu ich w życie. Prezydent decyduje natomiast w sprawach wojny i pokoju, jednak również za zgodą parlamentu. Rząd tymczasem jest odpowiedzialny za narodowe przygotowanie decyzji, które mają być podjęte w Unii Europejskiej. Podejmuje decyzje o stosowaniu fińskich środków, chyba, że decyzja wymaga aprobaty parlamentu. Propozycje rządu rozważane są również przez parlament. Natomiast informowanie innych krajów oraz organizacji międzynarodowych o fińskim stanowisku należy do obowiązków ministra spraw zagranicznych.

Konstytucja nie wymienia żadnej konkretnej dziedziny, w której rząd powinien realizować swoje kompetencje dotyczące wiodącej roli w kreowaniu polityki w ramach Unii Europejskiej. Oznacza to, iż odpowiedzialny jest także za wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Wymóg ścisłej współpracy pomiędzy prezydentem i rządem staje się przesłanką do wzajemnego informowania się.

Przedstawione rozwiązanie jest rodzajem kompromisu łączącego tradycyjnie dominującą rolę prezydenta w dziedzinie kształtowania stosunków międzynarodowych i silne głosy wzywające do wzmocnienia roli parlamentu w tym procesie. Prezydent pozostaje najwyższym kreatorem polityki zagranicznej, jednocześnie jednak powiązany w swych działaniach z rządem. Mimo że zapisy konstytucji pozostawiają pewną swobodę w przyszłym kształtowaniu pozycji lidera polityki zagranicznej, ogólna tendencja przyświecająca wprowadzanym zmianom zmierzała w kierunku osłabienia roli prezydenta.

Szczególne unormowania dotyczące tej sfery kontaktów zagranicznych, które mają związek z Unią Europejską, są odpowiedzią na wymogi sytuacji, w której Finlandia znalazła się po 1995 roku.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, mimo że do rządu należy przygotowywanie polityki zagranicznej w sferze kontaktów z Unią Europejską, parlament uczestniczy aktywnie w tym procesie. Rozważa propozycje aktów prawnych i decyzji, które mają być podjęte w Unii, a które normalnie należałyby do jego kompetencji. Rząd powinien dla określenia stanowiska parlamentu niezwłocznie przesłać propozycję¹⁶. Podlega ona debacie w Wielkiej Komisji (pełniącej funkcje podobne do nieistniejącej w Finlandii drugiej izby parlamentu¹⁷) oraz w jednej lub wielu komisjach parlamentarnych, które informują Wielką Komisję o swoim stanowisku. Jednakże Komisja Spraw Zagranicznych rozpatruje propozycje dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zarówno Wielka Komisja, jak i Komisja Spraw Zagranicznych mogą przesłać rządowi własne stanowisko dotyczące danej propozycji. Istnieje również możliwość debaty parlamentarnej, której przedmiotem jest przedstawiona przez rząd kwestia, jednakże parlament nie podejmuje tu żadnych decyzji.

Kolejnym instrumentem zawartym w Konstytucji, normującym zasady funkcjonowania naczelných organów państwowych Finlandii w stosunku do Unii Europejskiej, jest prawo parlamentu do informacji na temat polityki zagranicznej. Zgodnie z postanowieniami art. 97 Wielka Komisja powinna otrzymywać raporty dotyczące przygotowywania *innych spraw* w Unii Europejskiej. Jednocześnie premier powinien zapewnić informacje parlamentowi lub Wielkiej Komisji dotyczące spraw, którymi zajmować się będzie

¹⁶ Szczegółowe postanowienia dotyczące trybu postępowania zawarte są w art. 30 ustawy *Zasady procedury parlamentu*.

¹⁷ M. Grzybowski, *Eduskunta parlament Finlandii*, Warszawa 2001, s. 23.

Rada Europejska przed i niezwłocznie po jej posiedzeniach, jak i również dotyczące przygotowania poprawek do traktatów powołujących do życia Unię Europejską.

Polityka zagraniczna dotycząca Unii Europejskiej została w praktyce częściowo wyłączona z kompetencji prezydenta. Rząd stał się głównym aktorem ją kreującym. Natomiast parlament pełni funkcje kontrolne oraz współdecyduje. Faktyczne przekazanie kwestii europejskich w ręce rządu oraz zwiększenie jego wpływu na politykę zagraniczną prowadzić może do konfliktu z prezydentem. Wynika to z przesłanek tak strukturalnych, jak i personalnych¹⁸.

Nowa konstytucja nie wprowadza zmian w podziale władzy pomiędzy parlamentem i rządem w zakresie przygotowania stanowiska odnośnie spraw, na temat których decyzje zostaną podjęte w Unii Europejskiej. Oznacza to w praktyce kontynuację efektywnego systemu kooperacji pomiędzy tymi organami w sprawach związanych z Unią. Podział ten stosowany jest od czasu przystąpienia Finlandii do Wspólnot.

Dotychczasowe zmiany systemowe dotyczące kompetencji najwyższych organów państwowych w odniesieniu do kreowania polityki zagranicznej, a w szczególności w stosunku do Unii Europejskiej, pozwalają na sformułowanie pewnych wniosków na przyszłość. Prezydent utrzyma decydującą rolę w tworzeniu głównych założeń polityki zagranicznej, jednakże nie jako samodzielny aktor, lecz jako członek większego zespołu. Jednocześnie wraz ze wzrostem ilości spraw z zakresu polityki zagranicznej związanej z Unią Europejską wzmocnieniu ulegać będzie rola premiera i rządu zarówno w kształtowaniu tej polityki, jak i w strukturze organów państwa.

Problemem pozostaje rozdzielenie tradycyjnej polityki zagranicznej od tzw. spraw europejskich. Rodzajem kompromisu był szczyt w Nicei, gdzie prezydent Tarja Halonen uczestniczyła w dyskusjach dotyczących polityki zagranicznej, podczas gdy premier Lipponen odpowiedzialny był za negocjacje. Jednakże znaczne różnice w istotnych kwestiach, takich jak polityka neutralności, unia walutowa czy przyszły kształt instytucjonalny Unii dostrzegalne są w polityce prowadzonej przez prezydenta i premiera¹⁹. Rezultatem takiej sytuacji jest dualizm reprezentacji, mogący komplikować sprawne prezentowanie interesów państwa na forum unijnym oraz podważać jego wiarygodność wśród partnerów. Reforma systemowa, mająca doprowadzić do racjonalizacji i większej kontroli nad sprawami zagranicznymi, w tym w szczególności europejskimi, może być więc powodem negatywnych skutków dla tego obszaru.

3. Dostosowanie funkcjonowania parlamentu, administracji i procedur do wymogów sprawnego funkcjonowania w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej

Przystąpienie do Unii Europejskiej wiązało się z koniecznością zmian w funkcjonowaniu systemu administracji fińskiej. Dodatkowo zaistniała konieczność stworzenia szeregu nowych urzędów i rozwiązań. Podstawami ich organizacji stały się zasady: sprawnej koordynacji polityki europejskiej wewnątrz administracji rządowej, organi-

¹⁸ T. Forsberg, *One Foreign Policy or ...*, s. 3.

¹⁹ *Ibidem*, s. 5–6.

zacji prac administracji w celu aktywnej i konstruktywnej działalności, skutecznego reprezentowania własnych interesów oraz prowadzenia polityki spójnej i konsekwentnej²⁰. Celem tego ostatniego miała być jedność w prezentowaniu stanowisk i unikanie dwu lub wielogłosu na forum unijnym.

Dostosowanie administracji polegało na koordynacji działań następujących instytucji: rządu, Parlamentu, Komitetu Gabinetowego ds. UE, Komitetu ds. UE, poszczególnych ministerstw, Sekretariatu UE oraz Stałego Przedstawicielstwa Finlandii przy Unii Europejskiej w Brukseli. Parlament udziela aprobaty stanowiskom rządu w określonych obszarach problematycznych, które prezentowane są następnie na forum unijnym. Nie jest to jednak wymóg konstytucyjny, a działanie zwyczajowe. Komitet Gabinetowy ds. UE, składający się z premiera, ministrów oraz Ambasadora Finlandii przy UE obraduje raz w tygodniu. Komitet ds. UE prowadzi współpracę horyzontalną wysokich urzędników dotyczącą propozycji Komisji Europejskiej. Jest ona koniecznością ze względu na wieloobszarowość, jaką charakteryzują się sugestie Komisji. Podobnie przedstawia się współpraca poszczególnych ministerstw. Podlegający bezpośrednio premierowi Sekretariat UE jest centrum koordynacji fińskiej polityki europejskiej. Poprzez taką formę podległości szef rządu ma bezpośrednią możliwość rozstrzygania konfliktów wewnętrznych pomiędzy poszczególnymi resortami. Stałe Przedstawicielstwo przy Unii Europejskiej w Brukseli zatrudnia pracowników wszystkich ministerstw. Reprezentują oni jednak Finlandię jako całość, gdyż koordynacja polityki odbywa się jeszcze w kraju²¹.

Koordynacja polityki fińskiej wobec UE prowadzona jest zawsze przez pryzmat całościowego podejścia do tej organizacji (schemat 2). Dlatego też opiera się ona przede wszystkim na zaangażowaniu odpowiednich ministerstw oraz uczestnictwu parlamentu i przedstawicieli autonomicznych Wysp Alandzkich, jak również prezydenta. Wszystkie strony zainteresowane danym obszarem tematycznym otrzymują informacje.

Doświadczenia koordynacji polityki europejskiej w Finlandii wskazują na konieczność zachowania warunku ogólności przekazywanych instrukcji wraz z minimalnymi oraz maksymalnie pożądanymi celami. Wynika to z częstej zmiany sytuacji taktycznej w Unii Europejskiej. Niezwykle istotna jest również szybkość reakcji odpowiednich organów administracji oraz trafność ich decyzji lub sugestii²². Potrzeba koordynacji jest zazwyczaj tym większa im większe jest znaczenie polityczne danej kwestii lub jej skutki długofalowe.

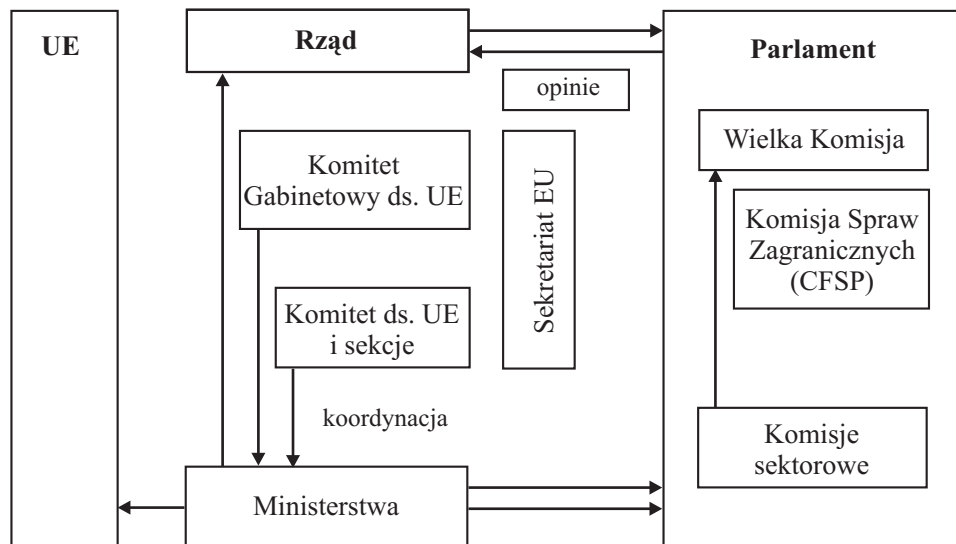
Podstawową rolę w działaniach koordynacyjnych odgrywa **rząd**. Art. 3a i 3b *Aktu o Rządzie*²³ określają sposób podejmowania i koordynacji decyzji, które dotyczą Unii Europejskiej oraz poprawek do traktatów europejskich. Art. 4 Aktu określa sposoby rozwiązywania sporów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi ministerstwami (schemat 3). Kompetencje są natomiast nakreślone w *Zasadach Procedur*

²⁰ Doświadczenia fińskiej administracji rządowej w dostosowaniu do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej, spotkanie Antti Satuli, Sekretarza Stanu w ministerstwie spraw zagranicznych Finlandii z kierownictwem MSZ i UKIE 9 stycznia 2003.

²¹ Ibidem.

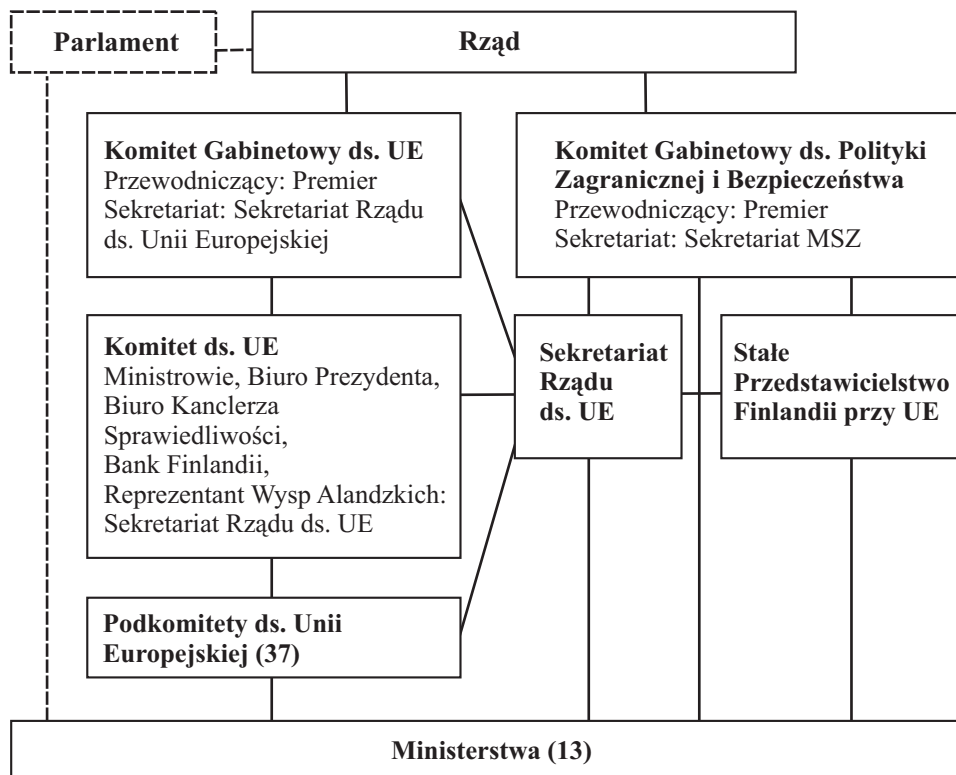
²² Ibidem.

²³ *Governments Act*, (540/2000), Archiwum Eduskunty.



Schemat 2. Koordynacja spraw europejskich w Finlandii

Źródło: Finnish Government Official Web Side, <http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/en/2662.pdf>, 24.10.2001.



Schemat 3. Koordynacja spraw europejskich wewnątrz rządu fińskiego

Źródło: Finnish Government Official Web Side <http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/en/2663.pdf>, 24.10.2001.

Rządowych²⁴, ich art. 48 określa zakres działań Komitetu Gabinetowego ds. UE, a art. 49 Komitetu ds. UE. Również *Akt Autonomii Wysp Alandzkich* określa prawo do informacji i partycypacji.

Za sprawne funkcjonowanie systemu oraz jego koordynację w ramach rządu fińskiego odpowiada Sekretariat Rządowy ds. UE. Przesyłaniem i zarządzaniem dokumentacją zajmuje się elektroniczny system Eurodoc administrowany przez Oddział Zarządzania Informacją UE w Biurze Premiera.

Poszczególne ministerstwa na wniosek Sekretariatu Rządowego ds. UE uzgadniają, które z nich będzie odpowiedzialne za określoną kwestię. Po takich ustaleniach następuje wyznaczenie urzędnika odpowiedzialnego za daną sprawę. W przypadku braku porozumienia dana kwestia trafia do Komitetu ds. UE lub nawet komitetu Gabinetowego ds. UE. Zadaniem odpowiedniego ministerstwa, działającego we współpracy z innymi ministerstwami, których dotyczą określone kwestie, jest przygotowanie memorandum dotyczącego propozycji lub innej sprawy przedstawionej przez Komisję Finlandii. Zagadnienia te dyskutowane mają być następnie przez Radę. W przygotowanym memorandum określona jest początkowa pozycja Finlandii dotycząca danej kwestii oraz główne aspekty treściowe, prawne, ekonomiczne i polityczne. Trafia ona następnie do Sekretariatu Rządu ds. UE, Stałego Przedstawicielstwa oraz odpowiedniego Podkomitetu Komitetu ds. UE. Wraz z postępem prac lub zmianą stanowiska dane ministerstwo uaktualnia memorandum. Wraz z dostarczeniem wstępnej, skoordynowanej pozycji Rządowi, memorandum zostaje przesłane do Eduskunty. O tym fakcie natomiast powiadamia się również Sekretariat Rządu ds. UE oraz Stałe Przedstawicielstwo. Odpowiedni ministrowie powinni zapewnić również informację oraz partycypację przedstawicieli Wysp Alandzkich w pracach, w zakresie, w jakim te mają prawo do partycypacji i informacji²⁵.

Koordinatorzy ministerialni, współpracujący z Sekretariatem Rządowym ds. UE spotykają się regularnie. Przygotowują oni m.in. decyzje podejmowane przez Komitet ds. UE dotyczące ekspertów narodowych.

Kluczową rolę dla najważniejszych decyzji podejmowanych w sprawach stanowiska Finlandii wobec poszczególnych problemów omawianych w UE odgrywa **Komitet Gabinetowy ds. EU**. Na bazie wniosków poszczególnych ministerstw zatwierdza on fińskie priorytety na formalne i nieformalne spotkania Rady. W przypadku istotnych kwestii dodatkowo inny Komitet Rządowy może się nimi zajmować. Komitet Gabinetowy ds. UE przygotowuje wszystkie decyzje podejmowane w UE. Następnie przekazywane są one za pośrednictwem odpowiedniego ministra lub Komitetu ds. UE. Przedstawiciel Wysp Alandzkich ma prawo do bycia wysłuchanym, jeżeli decyzja jest ważna dla Wysp lub dotyczy zakresu kompetencji ich władz. Komitet Gabinetowy ds. UE, podobnie jak Komitet ds. UE, spotyka się raz w tygodniu, a jego obsługą zajmuje się Sekretariat Rządowy ds. UE. Podobnie też przyjmuje on dokumenty i rozsyła je do poszczególnych ministerstw²⁶. Członkami Komitetu Gabinetowego jest większość ministrów. Jego przewodniczącym jest premier.

²⁴ *Government Rules of Procedure*, (500/1999), Archiwum Eduskunty.

²⁵ *Management and Coordination of the EU Affairs in the Finnish Government*, Prime Ministers Office, Government Secretariat for EU Affairs, Instruction 15 September 2000, s. 3.

²⁶ *Ibidem*, s. 4.

Komitet ds. UE odgrywa w procesie koordynacji polityki europejskiej rolę mediacyjną i doradczą, omawiając kwestie obejmujące więcej niż jedno ministerstwo oraz te, w których podkomitety nie były w stanie podjąć jednomyślnej decyzji. Do głównych zadań Komitetu należą m.in.: sprawy związane z pracą podkomitetów, decyzje dotyczące nominacji ekspertów do instytucji unijnych, sprawy związane z sądownictwem i monitoringiem, omawianiem prac i programów legislacyjnych Komisji Europejskiej, omawianiem programu kraju sprawującego przewodnictwo w UE i wynikających z niego polityk Fińskich w UE oraz w przypadku spraw ważnych dyskusowanie o Białych i Zielonych Dokumentach Komisji Europejskiej (*White and Green Papers*). Członkowie Komitetu mogą również wnioskować o rozpatrzenie danej kwestii przez Komitet Gabinetowy ds. EU. Przygotowuje on również problemy, które mają tam trafić. Spotyka się on raz w tygodniu, a jego obsługą zajmuje się Sekretariat Rządowy ds. UE. Do niego też trafiają dokumenty, którymi zajmować się ma Komitet ds. UE i on rozsyła je do poszczególnych ministerstw przed posiedzeniem Komitetu ds. UE²⁷. Każde ministerstwo posiada swoich przedstawicieli w Komitecie ds. UE, zazwyczaj w randze wyższych urzędników służby cywilnej. Dodatkowo są w nim obecni przedstawiciele Kancelarii Premiera, Biura Prezydenta, Banku Finlandii i Wysp Alandzkich – razem 17 osób.

Głównym celem **Podkomitetów Komitetu ds. UE** jest koordynacja jednolitego stanowiska w danej kwestii²⁸. Pracują one w składzie zawężonym do członków władz lub też poszerzonym o zainteresowane strony (przykładowo o przedstawicieli grup interesu). Za organizację prac w danym podkomitecie odpowiada ministerstwo odpowiedzialne wcześniej za ten problem. W sytuacji, gdy dana kwestia jest w opinii ministerstwa nagła lub specyficznej natury, wnioski z prac podkomitetu mogą zostać podane Komitetowi ds. UE jedynie do wiadomości. Każda władza reprezentowana w podkomitecie może wnioskować o przedyskutowanie sprawy przekazanej podkomitetowi dla informacji Komitetu. Podobnie dzieje się w sytuacji, gdy podkomitet nie jest w stanie osiągnąć jednomyślności²⁹. Wtedy też wniosek może zostać przesłany do Komitetu Gabinetowego ds. UE. W przypadku osiągnięcia porozumienia staje się ono podstawą fińskiego stanowiska.

Członkostwo Finlandii w Unii Europejskiej spowodowało nie tylko zmianę otoczenia politycznego, w jakim przyszło jej działać. Spowodowało ono również **zmianę roli parlamentu i rządu** w procesie podejmowania decyzji politycznych. Naczelną zasadą stworzonego, nowego systemu komunikacji pomiędzy poszczególnymi ogniwami procesu decydowania stała się efektywność. Miała ona zapewnić wspólne i szybkie podejmowanie decyzji dotyczących stanowiska Finlandii w kwestiach europejskich³⁰.

Art. 93. par. 2 fińskiej Konstytucji określa odpowiedzialność rządu za przygotowanie decyzji, które podjęte zostaną w UE. Art. 96. określa rolę parlamentu w tym procesie. Jest ona zdefiniowana w następujący sposób: „Parlament rozważa te propozycje

²⁷ Ibidem, s. 3–4.

²⁸ S. Immonen, *How can Finland influence decisions on EU research policy?*, Ministry of Trade and Industry, Helsinki 2000.

²⁹ *Management and Coordination of the ...*, s. 3.

³⁰ S. Immonen, *How can Finland influence ...*

aktów, porozumień i innych środków, o których ma się decydować w Unii Europejskiej, a które w innym wypadku, zgodnie z konstytucją, należałyby do kompetencji parlamentu”. Art. 97 określa natomiast prawo parlamentu do otrzymywania informacji dotyczących spraw międzynarodowych.

Rząd poza informowaniem i wysłuchiowaniem parlamentu w sprawach dotyczących kwestii europejskich zobowiązany jest również do tłumaczenia i usprawiedliwiania działań wewnątrz tej organizacji. Parlament realizuje swoje prawa do badania spraw europejskich i wypowiedania się na ich temat poprzez komisje, a w szczególności Wielką Komisję. Dodatkowo ważną rolę w systemie pełni Komisja Spraw Zagranicznych oraz komisje specjalistyczne. Istnieje również możliwość obrad samego parlamentu nad określoną sprawą. Główny obszar kompetencji określa art. 96 fińskiej Konstytucji. Kwestie kwalifikujące się do jego zapisów określane są jako sprawy U. Są to te sprawy, nad którymi obradowałby fiński parlament, gdyby Finlandia nie była członkiem UE³¹. W praktyce oznacza to przekazanie informacji do odpowiedniej komisji parlamentarnej oraz do Wielkiej Komisji lub Komisji Spraw Zagranicznych³².

Kluczowa rola w pracach Eduskunty przypada **Wielkiej Komisji**. Owa charakterystyczna dla fińskiego systemu komisji parlamentarnych instytucja, składa się z 25 posłów, wybieranych zgodnie z proporcjami istniejącymi w izbie oraz ich 13 zastępców³³. Jej głównym zadaniem jest kompleksowe opiniowanie aktów prawnych przed ich uchwaleniem. Opinie są jednoznaczne i wskazują na przyjęcie lub odrzucenie aktu³⁴. Wielka Komisja rozpatruje sprawy U w imieniu parlamentu i wyraża swój pogląd na nie. Zakresem jej właściwości objęte są wszystkie kwestie z I (Wspólnoty Europejskie) i III filaru (współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych).

Wielka Komisja otrzymuje propozycję UE, komunikat rządu dotyczący tej propozycji i opinie komisji specjalistycznych. Dodatkowo może również przesłuchać odpowiedniego ministra, urzędnika odpowiedzialnego za sprawę oraz ekspertów w danej dziedzinie. Na podstawie dostarczonych informacji, w szczególności opinii komisji specjalistycznych, Wielka Komisja wydaje własną opinię dotyczącą danej kwestii, czyniąc to w imieniu parlamentu. W przypadku spraw U jest ona wiążąca dla rządu. Jeżeli ten nie jest w stanie wypełnić zaleceń Wielkiej Komisji, musi niezwłocznie uzasadnić taką sytuację³⁵. Dlatego też ministerstwa informują ją o problemie przed posiedzeniami Rady i o rozwoju sytuacji po ich zakończeniu³⁶.

³¹ Jednak nie tylko te kwestie, które należałyby wyłącznie do parlamentu, gdyby nie członkostwo w UE podlegają obowiązkowi informowania. Regulacja taka dotyczy również kwestii, za które odpowiedzialny jest wyłącznie rząd. Może on bowiem zgłosić parlamentowi wniosek o rozważenie innych kwestii i oczekiwać odpowiedzi. W sytuacji takiej problem dyskutowany jest na sesji plenarnej parlamentu.

³² H. Hegeland, C. Neuhold, *Parliamentary participation in EU Affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches*, „European Integration online Papers” (EIoP) 2002, vol. 6, nr 10, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm>, s. 4.

³³ Dodatkowo także parlamentarzyści reprezentujący Wyspy Alandzkie mają prawo do udziału w posiedzeniach. Zastępcy mogą być obecni, gdy członkowie, których powinni zastępować, są na sali obrad Wielkiej Komisji.

³⁴ M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne Państw ...*, s. 89.

³⁵ Może ona być spowodowana np. zmianą okoliczności w procesie negocjacji na poziomie UE.

³⁶ M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne Państw ...*, s. 5–6.

W przypadku **Komisji Spraw Zagranicznych** można mówić, podobnie jak w przypadku Wielkiej Komisji, o uzyskaniu przez nią części kompetencji nieistniejącej w Finlandii izby wyższej. Przed rokiem 1995 zajmowała się ona jedynie polityką zagraniczną. Po akcesji nastąpiła zmiana uregulowań konstytucyjnych. Obecnie trafiają do niej Sprawy U, gdy klasyfikują się wyłącznie jako dotyczące polityki zagranicznej i problemów bezpieczeństwa – w praktyce wchodzące w zakres Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (*Common Foreign and Security Policy* – CFSP). Śledzi ona postęp prac w tym obszarze. To Komisja Spraw Zagranicznych przygotowuje decyzje parlamentu o akceptacji i ratyfikacji zmian w traktatach europejskich³⁷. Dodatkowo premier ma obowiązek informowania jej o spotkaniach Rady Europejskiej dotyczących CFSP, a po ich zakończeniu zobligowany jest do przedstawienia raportu. Podobnie minister spraw zagranicznych uprzedza Komisję o podobnych spotkaniach Rady. Komisja informowana jest również przez obydwu o sprawach dyskutowanych podczas konferencji międzyrządowej. 19 członków komisji oraz ich 9 zastępców, którzy wybierani są proporcjonalnie do układu sił w izbie, należy zazwyczaj do najbardziej doświadczonych posłów. Zasiadają w niej głównie byli ministrowie oraz liderzy grup parlamentarnych. Rozwiązanie takie jest wynikiem specyficznego podejścia Finlandii do obszaru obronności i postrzegania pełnej suwerenności w dziedzinie bezpieczeństwa jako podstawy jej stosunków z innymi państwami, w szczególności z Rosją i UE oraz wewnętrznego paradygmatu podstawy tożsamości. Dlatego Komisja Spraw Zagranicznych odgrywa szczególną rolę. Obydwie komisje mogą wydawać oświadczenia dotyczące propozycji rządowych.

W przypadku parlamentu prezydium izby może zadecydować o przedyskutowaniu kwestii na forum całej izby podczas posiedzenia plenarnego. Parlament nie podejmuje jednak wtedy żadnych decyzji³⁸. Sprawy trafiają również pod obrady jednej lub więcej komisji parlamentarnych, zgodnie ze specyfiką danego zagadnienia. Te mogą również samodzielnie występować do rządu o udzielenie informacji dotyczących obszaru ich działania. W przypadku komunikatów komisje powinny przedłożyć Wielkiej Komisji swoją opinię, w przypadku spraw U muszą przedstawić jej swój raport.

Sekretariat ds. UE odpowiada za powiązania parlamentu z UE. Są to kontakty z najważniejszymi instytucjami UE oraz parlamentami państw członkowskich, z Parlamentem Europejskim oraz marszałkami izb państw członków. Jest on podległy Sekretariatowi Komisji, a do jego pracowników zaliczają się Doradcy Wielkiej Komisji i Komisji Spraw Zagranicznych, rezydujący w Brukseli Specjalny Doradca oraz Urzędnik Informacyjny z Działu Informacji Publicznej. Do bezpośrednich obowiązków Sekretariatu należą między innymi: pomoc poszczególnym członkom parlamentu, jak i jego organom w sprawach związanych z UE, koordynacja korespondencji i kontaktów oraz technicznych aspektów łączności pomiędzy nimi a UE, Parlamentem Eu-

³⁷ Ibidem, s. 26.

³⁸ Istnieje jednak sytuacja, gdy parlament zajmuje się daną kwestią nie przed podjęciem decyzji na poziomie UE, lecz po. Dzieje się tak w sytuacji, gdy Eduskunta musi zaakceptować decyzje podjęte przez UE lub wprowadzić narodowe środki legislacyjne w celu wcielenia w życie postanowień europejskich na terytorium Finlandii. Pierwszymi są m.in. poprawki do traktatów europejskich oraz przyjmowanie nowych członków, co wymaga zastosowania procedury ratyfikacji traktatów międzynarodowych. Drugie to głównie dyrektywy unijne.

ropejskim i Stałym Przedstawicielstwem³⁹. Jednym z elementów Sekretariatu ds. UE jest Biuro Specjalnego Doradcy w Brukseli.

Kolejnym instrumentem parlamentu, stosowanym w celu monitorowania procesu podejmowania decyzji w UE jest urząd Specjalnego Doradcy w Brukseli. Monitoring ten ma charakter pośredni, a jego głównym celem jest powiązanie europejskiego procesu decyzyjnego z pracami parlamentu narodowego. Specjalny Doradca obsługuje Eduskuntę, komisje specjalistyczne oraz Wielką Komisję. Jego główne zadania polegają na reprezentowaniu Eduskunty na forum unijnym oraz na dostarczaniu jej informacji dotyczących UE. Przygotowuje on raporty analizujące pojedyncze problemy i zjawiska oraz badania zajmujące się ogólnymi zagadnieniami związanymi z funkcjonowaniem UE, które udostępniane są następnie posłom oraz innym członkom władz fińskich. Podobnie jak rząd, stara się on pozyskiwać informacje o inicjatywach Komisji oraz dodatkowo monitoruje również działalność Parlamentu Europejskiego. Rząd informuje parlament o własnych przygotowaniach do spotkań Rady oraz o decyzjach, które ta podejmuje. Również Specjalny Doradca przygotowuje podsumowania protokołów z posiedzeń Rady na użytek Wielkiej Komisji. Ocenia on również zgodność podjętych decyzji z zaleceniami Wielkiej Komisji. Celem tego jest systematyzacja i wyszczególnienie różnych rodzajów decyzji. Kolejnym zadaniem Specjalnego Doradcy jest dwustronna wymiana informacji pomiędzy fińskimi członkami Parlamentu Europejskiego a Eduskuntą. Dzieje się tak pomimo podziałów wewnątrz Parlamentu Europejskiego, zgodnie z przynależnością partyjną, a nie podziałami narodowymi. Jest to też możliwość wglądu do jego prac przez parlament narodowy. Kolejne zadanie to pomoc posłom Eduskunty w ich działalności związanej z UE⁴⁰.

W opinii przedstawicieli Eduskunty, mają oni realny wpływ na sprawy przedstawiane do konsultacji przez rząd, pomimo że stanowisko Eduskunty nie jest wiążące z formalnego punktu widzenia. Do głównych zalet systemu zaliczyć można również sprawny i bardzo sformalizowany, w porównaniu z innymi krajami członkowskimi, mechanizm selekcji, który w praktycznych działaniach politycznych funkcjonuje nadzwyczaj dobrze⁴¹. Jednym z powodów tak efektywnego kontrolowania europejskich poczynań rządu jest niewątpliwie system stałych komisji o nieograniczonym dostępie do informacji rządowych.

W chwili obecnej tak Wielka Komisja, jak i Komisja Spraw Zagranicznych odgrywają podwójne role. Z jednej strony pozostały one częścią wewnętrznej procedury legislacyjnej, w której są kluczowymi elementami dla stabilności i efektywności systemu. Z drugiej strony zupełnie nowe warunki, stworzone przez członkostwo Finlandii w UE i wymóg kontroli parlamentarnej działań na poziomie wspólnotowym, spowodowały poszerzenie przez nie pełnionych funkcji o wpływ i nadzór nad sprawami ponadnarodowymi. Dodatkowo taki sposób kontrolowania poczynań na szczeblu wspólnotowym okazał się być elementem zmniejszającym deficyt demokratyczny w UE. Działalność podejmowana przez wyłoniony w bezpośrednich wyborach i reprezentatywny parlament narodowy, na forum europejskim staje się elementem wspierania większego wpływu obywateli na nadal międzyrządową strukturę UE.

³⁹ *The Tasks of the EU Secretariat*, Finnish Parliament, <http://www.eduskunta.fi/efakta/eu/task.htm>.

⁴⁰ The Office of the Special Adviser in Brussels, Finnish Parliament,

⁴¹ H. Hegeland, C. Neuhold, *Parliamentary participation in ...*, s. 12–14.

Najważniejszym zadaniem **Stałego Przedstawicielstwa Finlandii przy Unii Europejskiej** jest przygotowanie procesu decyzyjnego dla Rady. Wskazówki i instrukcje przekazywane są przez rząd fiński. Przedstawicielstwo zatrudnia ok. 94 pracowników służby cywilnej i ekspertów z różnych dziedzin administracji. Na jego czele stoi ambasador. Występuje on w imieniu Finlandii na forum COREPER-u – Komitetu Stałych Przedstawicieli, odbywającego cotygodniowe posiedzenia w celu wypracowania decyzji, które mają następnie zostać zatwierdzone podczas spotkań Rady Ministrów. Dodatkowo trzy komitety działają niezależnie od COREPER-u. Są to Komitet Polityczny (*Political Committee*), Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (*Special Committee for Agriculture*) i Komitet Artykułu 36 (*Article 36 Committee*). Pierwszy przygotowuje decyzje dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, drugi rolnictwa, a trzeci współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Pracownicy Stałego Przedstawicielstwa uczestniczą w pracach ok. 300 grup i podkomitetów wspierających COREPER⁴². Dodatkowo Stałe Przedstawicielstwo odgrywa niezwykle istotną rolę w przygotowywaniu informacji dla instytucji fińskich w Finlandii.

Memoranda przygotowywane przez poszczególnych ministrów służą do wypracowania instrukcji dotyczących zarządzania określonymi problemami w grupach roboczych oraz komitetach. Odpowiedni minister przygotowuje instrukcje na temat problemu dyskutowanego w COREPER-ze. Za pomocą Sekretariatu Rządowego ds. UE trafiają one do Stałego Przedstawicielstwa Finlandii przy Unii Europejskiej⁴³.

Nieistniejącym obecnie urzędem, zajmującym się w rządzie wyłącznie sprawami UE jest stanowisko **ministra ds. europejskich**. Zostało ono utworzone po wyborach parlamentarnych w marcu 1995 roku, w kilka miesięcy po wejściu Finlandii do UE. Jemu podlegał sekretariat ds. UE. Po kolejnych wyborach parlamentarnych w roku 1999 zostało ono zlikwidowane, pomimo że u władzy utrzymała się ta sama koalicja. Głównym zadaniem ministra ds. europejskich była koordynacja polityki rządowej w zakresie UE. Okazało się jednak, że sprawy europejskie nie stanowią już nowego dodatkowego zakresu obowiązków, lecz są naturalnym przedłużeniem polityki krajowej w obszarach, którymi zajmowali się poszczególni ministrowie. Najlepszym forum koordynacji okazał się być Komitet Gabinetowy ds. UE. Dodatkowo poszczególni ministrowie zdominowali procesy decyzyjne w podległych im instytucjach, zostawiając niewiele miejsca działaniom nowego ministerstwa⁴⁴. W trakcie prac Konwentu Europejskiego pojawiła się odgórna propozycja utworzenia ministerstw ds. UE w rządach narodowych, zaangażowanych w legislację związaną z problematyką europejską. W Finlandii koordynacją spraw europejskich zajmuje się jednak wspomniany Komitet oraz Kancelaria Premiera. Nowi ministrowie tworzyliby, zgodnie z propozycją, Radę Legislacyjną. Ministrowie sektorowi jedynie asystowaliby w pracach nad określonymi dziedzinami. Z fińskiej perspektywy problemem może okazać się, poza poprzednim, negatywnym doświadczeniem z urzędem o podobnym charakterze, tradycja wielopartyjnych gabinetów⁴⁵.

⁴² Permanent Representation of Finland to the European Union, <http://www.uunet.be/finland/brief.html>, 08.05.2003.

⁴³ *Management and Coordination of the ...*, s. 5.

⁴⁴ T. Raunio, M. Wiberg, *The Impact of EU on ...*, s. 14–15.

⁴⁵ *Influential Minister of EU Affairs post to be added to Finnish Government*, Helsingin Sanomat 01.08.2003.

Wnioski

Analizując zmiany systemu politycznego, Raunio i Wiberg zwracają uwagę na międzyrządową szkołę teorii integracji. Zgodnie z jej założeniami beneficjentami tego procesu są rządy państw narodowych, które wykorzystują go do dwupłaszczyznowej gry, w celu zwiększenia własnych możliwości działania. Pierwsza płaszczyzna to obszar wspólnotowy – interakcje z rządami innych państw oraz instytucjami europejskimi, druga to obszar narodowy – interakcje z legislaturą i władzą lokalną⁴⁶. Jako reprezentant kraju członkowskiego i główny kreator polityki narodowej wobec UE rząd zyskuje znacznie na znaczeniu. Dodatkowo, będąc wewnątrz ugrupowania, jego znacznie, jak i znaczenie całego państwa które reprezentuje, wzrasta niepomniernie. Staje się on współdecydem, partnerem, koalicjantem i podmiotem wetującym wspólne decyzje. Na płaszczyźnie krajowej zyskuje natomiast głównie w stosunku do parlamentu. Wymóg szybkiego i sprawnego podejmowania decyzji powoduje, że parlament jest znacznie mniej niż rząd predestynowany do prowadzenia spraw europejskich. Zmniejsza to jego wpływ na proces podejmowania decyzji. Dodatkowo przekazywanie części uprawnień na poziom europejski odbywa się kosztem parlamentu. Natomiast uprawnień wykonawczych przekazanych na poziom wspólnotowy przez rząd rekompensowane są przez nowe zadania związane z członkostwem. Rząd, reprezentujący pośrednio własne społeczeństwo na arenie europejskiej, uzyskuje większą legitymizację. Większe możliwości wpływu na decyzje wewnętrzne powodowane są natomiast poprzez działania plasujące się w ramach *agenda setting theory*⁴⁷. Większe od innych narodowych instytucji zaangażowanie w działalność na poziomie europejskim powoduje większą możliwość uzyskiwania wpływu na kwestie ważne, a więc dyskusowanie ich na płaszczyźnie narodowej oraz odwracanie uwagi od innych problemów.

Przypadek Finlandii wskazuje jednak na proces innych zmian niż przedstawiane przez międzyrządową szkołę teorii integracji. Paradoksalnie w tym kraju umocnieniu uległa przede wszystkim rola parlamentu. Wynikało to z ewolucji systemu semiprezydencyjnego ku parlamentarno-gabinetowemu oraz zwiększeniu roli parlamentu w procesie legislacyjnym. Historycznie uzasadniona zewnętrznymi warunkami politycznymi silna rola prezydenta republiki uległa ograniczeniu na rzecz rządu i parlamentu. Jednocześnie jednak rządy stawały się coraz bardziej stabilne oraz łączyły szerokie spektrum partii politycznych⁴⁸.

Rola prezydenta została ograniczona, głównie do spraw polityki zagranicznej UE oraz spraw proceduralno-reprezentacyjnych. Rola rządu pod kierownictwem Paavo Lipponena w latach 1995–2003 wzrastała, szczególnie z uwagi na zaangażowanie Finlandii przez rządzącą koalicję w samo centrum procesów integracyjnych i niezwykle ak-

⁴⁶ T. Raunio, M. Wiberg, *The Impact of EU ...*, s. 12.

⁴⁷ R. Anderson, V. Ross, *Questions of communication: A practical introduction to theory* (2nd ed.), St. Martin's Press, New York 1998.

⁴⁸ Najlepszymi przykładami są pierwszy i drugi gabinet Paavo Lipponena z lat 1995–1999 i 1999–2003 trwające pełną kadencję i obejmujące partie z obydwu stron sceny politycznej. Kontrastują one z niewielką trwałością rządów sprzed roku 1982 i zapleczem ich partyjnym sprzed roku 1995. Zobacz: *Załączniki*, w: *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, pod red. O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, Kraków 2001, s. 403.

tywną rolę w życiu Wspólnoty⁴⁹. Pozbawiona szerokiej możliwości działania na polu europejskim Eduskunta wypracowała natomiast system kontroli i monitoringu spraw europejskich, uważany za najbardziej sprawny i efektywny wśród państw UE. Wśród powodów silnego umiejscowienia parlamentu w procesie kontrolnym wyróżnić można dwa czynniki. Pierwszym była wola elit politycznych do silnej legitymizacji dalszych postępów integracji, szczególnie w obliczu 43,1% głosów oddanych przez przeciwników w referendum. Drugim była chęć włączenia eurosceptycznych posłów w sprawy europejskie⁵⁰. Eduskunta przedsięwzięła jednocześnie szereg działań mających doprowadzić do zwiększenia stopnia demokratyzacji kraju i uzyskania większego wpływu na kreowanie polityki wewnętrznej niż miało to miejsce przed 1989 rokiem.

Początkowe skupienie koordynacji spraw europejskich w rękach Ministerstwa Spraw Zagranicznych okazało się podobnie nietrafionym pomysłem jak powołanie Ministerstwa Spraw Europejskich. Podobne powody spowodowały zmianę tego rozwiązania. Niezależność ministrów oraz postrzeganie spraw europejskich przez pryzmat paradygmatu klasycznego podziału spraw na wewnętrzne i zagraniczne okazało się być nieefektywne. Ostatecznie funkcję koordynacyjną zdecydowano się powierzyć w roku 2000 Kancelarii Premiera. Zwiększało to możliwości techniczne, zmieniało sposób traktowania kwestii europejskich na wewnętrzne. Dodatkowo spowodowało, że premier jako bezpośredni przełożony ministrów stał się jednocześnie osobą bezpośrednio nadzorującą koordynację różnych polityk europejskich. W praktyce nastąpiło przeniesienie Sekretariatu ds. UE do Kancelarii Premiera⁵¹.

Jarosław Pietras zwraca uwagę na fakt, że sprawne działanie administracji i funkcjonalna konstrukcja procedur administracyjnych decydować będzie o możliwości artykułowania i zabezpieczania własnych interesów i potrzeb⁵². W okresie przedakcesyjnym kraje kandydujące otrzymują określone unijne regulacje prawne z zadaniem ich wdrożenia. Wraz z członkostwem każda propozycja wymagać będzie stworzenia dobrze funkcjonującego aparatu administracji, urzędów i procedur, które zdolne będą do zapewnienia aktywnego i sprawnego działania. W przeciwnym razie szansa na uwzględnienie własnego stanowiska przez gremia wspólnotowe drastycznie maleje, co w sytuacji skrajnego bezwładu administracyjnego może zakończyć się koniecznością biernego dostosowania się do podjętych na forum unijnym decyzji. Dlatego też doświadczenia fińskie w tym obszarze wydają się być niezwykle cenne w kształtowaniu polskich mechanizmów instytucjonalnych i proceduralnych w warunkach członkostwa w UE. Będzie to warunkiem koniecznym sprawnego i efektywnego artykułowania własnych interesów i zabezpieczania narodowych priorytetów.

⁴⁹ Wystarczy wspomnieć chociażby półroczną fińską prezydencję w roku 1999, a więc niedługo po przystąpieniu do UE oraz aktywność Finlandii w ramach inicjatywy Północnego Wymiaru UE.

⁵⁰ T. Raunio, M. Wiberg, *The Impact of EU on ...*, s. 13–14.

⁵¹ Ibidem, s. 15.

⁵² J. Pietras, *Dostosowanie polskiej administracji do pracy w gremiach decyzyjnych Unii Europejskiej*, w: *Procedury podejmowania decyzji w Unii Europejskiej Przygotowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, Materiały z konferencji, 30 stycznia 2003 r. Warszawa, Warszawa 2003, s. 10.