



Sejm, Senat, polityka zagraniczna

Stosunek państwa do podmiotów zagranicznych określają przede wszystkim Konstytucja, uchwalane przez Sejm i Senat ustawy oraz skład rządu powołanego i kontrolowanego przez Sejm. Ważną rolę odgrywa też Prezydent RP, ale i on działa na podstawie Konstytucji i ustaw. Chociaż więc samo prowadzenie polityki zagranicznej jest domeną władzy wykonawczej, to jednak władza ustawodawcza, a szczególnie Sejm, odgrywa doniosłą rolę w kształtowaniu tej polityki. Tej roli warto poświęcić więcej uwagi zwłaszcza teraz, gdyż członkostwo w Unii Europejskiej stwarza – i pod tym względem – nową sytuację¹. Prawo zostało zharmonizowane na czas, ale harmonizacja działania instytucji wymaga czasu. Mam na myśli takie ukształtowanie naszych instytucji, żeby stały się one skuteczniejsze w realizowaniu naszej racji stanu w Unii Europejskiej.

Polska władza ustawodawcza będzie pośrednio uczestniczyła w stanowieniu prawa Unii Europejskiej, a także bezpośrednio tworzyła prawo (polskie) wykonujące prawo Unii Europejskiej. Oznacza to wykonywanie przez Sejm wyspecjalizowanej kontroli nad wykonywaniem przez Radę Ministrów RP nałożonego na nią przez ustawę z 11 marca 2004 r. szczegółowo określonego obowiązku bardzo szeroko zakreślonej współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach

¹ Niniejszy tekst jest uproszczonym skrótem referatu wygłoszonego na konferencji „Polska w Unii Europejskiej – Sejm i Senat w nowej sytuacji”, zorganizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (Belweder, 5 maja 2004 r.).

związanych z członkostwem². Ta nowa sytuacja polega jednak nie na zmniejszeniu pracy, lecz na jej zwiększeniu i częściowej zmianie jej zakresu. Nie chcę rozważać na łamach „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego”, czy tę ustawę da się wykonać. Założmy, że jest wykonalna. W każdym razie posłowie i senatorowie muszą oswoić się z myślą, że o treści znacznej części ich pracy będzie przesądzać Rada Europejska z polskim, rządowym w niej udziałem.

Posłowie i senatorowie mogą jednak współkształtować nową sytuację. Jeżeli potrafią działać w tym kierunku, zrekompenzują skutki spowodowanych przez członkostwo zmian w pracy organów ustawodawczych, a nawet osiągną coś więcej. Nowa sytuacja bowiem nie musi oznaczać osłabienia roli władzy ustawodawczej, a wprost przeciwnie, może oznaczać jej wzmocnienie. Jeden kierunek polega na zwiększeniu roli Sejmu w określaniu polskiej racji stanu. Drugi – na zwiększeniu wpływu posłów i senatorów na ewolucję Unii Europejskiej. Warunkiem prowadzenia i powodzenia tych działań są jednoczesne rozwój systemu partyjnego i umocnienie się partii politycznych, szczególnie w zakresie obsługi eksperckiej.

Działanie w pierwszym kierunku wymaga skuteczniejszej pracy komisji sejmowych i senackich oraz częstszych i inaczej przygotowanych debat nad polityką zagraniczną na posiedzeniach Sejmu i Senatu.

Pewien wzrost efektywności komisji może być osiągnięty przez zwiększenie wysiłku osobistego obecnych posłów i senatorów, ale wzrost zasadniczy – zakładając utrzymywanie się obecnego poziomu przygotowania posłów i senatorów przez długi jeszcze okres – wymaga (a) zbudowania pełnych sekretariatów komisji i (b) wykorzystywania ekspertów spoza Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu.

² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. 2004, nr 52, poz. 515.

Praca sekretariatów komisji sejmowych ma podstawowe znaczenie ze względu na funkcje kontrolne Sejmu. Śmiem twierdzić, że trzeba je zbudować podług dawnego planu: rozwijając funkcje, zwiększając zatrudnienie, doskonaląc podział pracy między biurami Kancelarii Sejmu oraz ustanawiając współdziałanie z biurami klubowymi (partyjnymi). Przykład: W optymalnym Sekretariacie sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych trzeba zatrudnić ponad dziesięć osób, w tym specjalistów w zakresie analizy polityki zagranicznej, polityk wspólnotowych Unii Europejskiej, stosunków międzynarodowych, prawa międzynarodowego, bezpieczeństwa, instytucji finansowych, organizacji międzyrządowych, polityki partii reprezentowanych w Sejmie i Parlamencie Europejskim, etc. Bez skutecznego Sekretariatu i wykorzystania ekspertów spoza Kancelarii Sejmu większość posłów nie będzie zdolna ani wykonywać funkcji kontrolnej, ani właściwie oceniać sytuacji, ani nawet kompetentnie myśleć o przedmiocie prac komisyjnych.

Zaprogramowanie prac komisyjnych (choć przede wszystkim – rządowych) wymaga uwzględnienia specyfiki Unii Europejskiej. Jeden z postulatów dotyczy taktyki.

Otóż sposób działania organów Unii sprzyja realizacji tych koncepcji, które są najpierw wprowadzane do dwóch obiegu informacyjnych – (a) najniższego urzędniczego w Komisji Europejskiej oraz (b) eksperckiego w Brukseli i kluczowych dla danej sprawy stolicach (dyplomacja dwustronna) – ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do pojawienia się danej koncepcji w postaci sformalizowanej. Skuteczność we wprowadzaniu naszych projektów w dużym stopniu zależy od pracy na etapie wczesnych przygotowań. Praca komisji sejmowych winna przede wszystkim skupiać się na (a) analizie celów długofalowych, (b) badaniu, czy Rada Ministrów uwzględnia perspektywę długofalową i czy wykorzystuje rzeczywisty system obiegu informacji w Unii, (c) kontaktowaniu się z parlamentarzystami pozostałych krajów członkowskich Unii (rozpoznanie celów długofalowych),

(d) konsultowaniu się z polskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego.

Sejmowa debata (na posiedzeniu Sejmu, nie w komisji) nad polityką zagraniczną jest rzadkością. Łatwiej będzie znaleźć czas na takie debaty, kiedy zmaleje liczba projektów kazuistycznie formułowanych ustaw, osłabnie wciąż jeszcze zaciekła walka o ustawowe uregulowanie wszystkiego, kiedy zatem zacznie szybciej rosnać zaufanie do instytucji – szczególnie do partii politycznych i do samej władzy ustawodawczej. Największym problemem staje się jednak publiczny obraz Sejmu i Senatu.

Obraz Sejmu i Senatu jest deprymująco negatywny. Ten stan narastał przez lata. A przecież zaszła w tym czasie transformacja ustrojowa, która bez zasadniczego wkładu tych instytucji w ogóle nie mogłaby się dokonać. Negatywny obraz Sejmu i Senatu nie może więc być związany z oceną ich pracy, zasadniczej, czyli transformacyjnej i musi być wynikiem oddziaływania aspektów towarzyszących. Część z nich wiąże się bezpośrednio z zachowaniem posłów, senatorów, z konkretnymi pracami Sejmu i Senatu; lecz część – z innymi osobami, instytucjami, właścicielami środków masowego przekazu, których działalność także wpływa na wizerunek władzy ustawodawczej. Rzeczywiste autorstwo wizerunku Sejmu i Senatu rozkłada się wprawdzie nierówno, lecz dość szeroko. Ten niepełny obraz godzi zaś nie tylko w konkretnych posłów i senatorów, którzy może na to zasługują, lecz także w instytucje demokratycznego państwa prawnego. Publiczny obraz Sejmu i Senatu wymaga zobiektywizowania i może potrzebna jest w tej sprawie obywatelska inicjatywa na rzecz edukacji parlamentarnej. Wizerunek ten nie zmieni się z dnia na dzień. Natomiast działalność Sejmu i Senatu może pod pewnymi względami ulec szybkiej zmianie.

Częsta i poważna debata nad głównymi problemami polityki zagranicznej pozwoli Sejmowi na wywieranie strategicz-

nego wpływu na władzę wykonawczą i zaangażuje uwagę obywateli. Nie należy czekać z taką debatą na doroczną informację ministra spraw zagranicznych czy – jeszcze rzadsze – exposé premiera ubiegającego się o votum zaufania. Warunkiem powodzenia debat jest ich przygotowanie: trafny wybór każdego tematu i opracowanie stanowisk w klubach (partiach). Obecny stan obsługi klubowej (partyjnej) wymaga na ogół korzystania z ekspertów zewnętrznych. Alternatywne jest prowadzenie debaty ze zbyt wielkim udziałem opinii potocznych, naiwnych, niepoważnych. Tymczasem dobra debata wpływa na rząd (pośrednio – Prezydenta) i otwiera Sejmowi możliwości działania w trybie art. 95 Konstytucji, czyli kontroli nad Radą Ministrów (atrakcyjne dla partii opozycyjnych), a partiom rządzącym stwarza sposobność do zmobilizowania opinii wyborców na rzecz polityki rządu. Ostatnia opcja jest dla rządu tym ważniejsza, im niższa jest konsensualność prowadzonej przezeń polityki zagranicznej.

Senatorowie skarżą się – nieraz słusznie – na marginalizowanie Senatu, zdołał on jednak wytworzyć praktykę kontroli *sensu largo*, a praktyka ta mogłaby ulec poszerzeniu, gdyby poszczególni senatorowie chcieli skoordynować swe działania, wykorzystując ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Stwarza ona bowiem możliwości poszerzenia wpływu senatorów (nie Senatu wprost) na politykę rządu.

Drugi z wymienionych kierunków działania polega na wpływaniu na ewolucję Unii Europejskiej, co może się dokonać przez debatowanie w Sejmie i Senacie nad tą problematyką, z konkretnym odniesieniem do poszczególnych instytucji Unii i konsultowanie się z polskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego.

Parlament Europejski zyskuje na znaczeniu w tempie umykającym uwagi przeciętnego wyborcy. W krajach dawnej „Piętnastki” frekwencja wyborcza spada. Wydaje mi się, że wynika to głównie z tego, iż wyborcy dostrzegli w końcu fakt, że PE nie wyłania żadnej egzekutywy i mniej znaczy od

parlamentu narodowego. Deputowani do PE i partie europejskie poszukują więc drogi umocnienia instytucjonalnego. Na długą metę, może się to dokonać tylko poprzez unijny rozwój funkcji państwa i nie wiadomo, czy ten rozwój tak daleko sięgnie. Na krótką metę, rola PE wzrosłaby, gdyby debatował on nad kluczowymi zagadnieniami i wysuwał strategiczne projekty pod rozważenie rządów państw członkowskich, Komisji Europejskiej i – przede wszystkim – Rady Europejskiej. Posłowie i senatorowie mogą mieć jakieś w tym zakresie postulaty. Przynajmniej niektóre z nich mogą okazać się atrakcyjne dla deputowanych do PE. Jednym ze sposobów komunikowania się mogą być konsultacje pragnących tego posłów, senatorów i deputowanych do PE. Powinni oni mieć możliwość takiego spotkania, którego formuła nie byłaby kłopotliwa dla żadnego uczestnika, ani dla żadnej instytucji. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych stawia się do dyspozycji, ale może takie pierwsze spotkanie mogłaby zaaranżować Fundacja Dyplomacji Publicznej albo jakieś stowarzyszenie, czy inna fundacja? Improwizacja ma swoje zalety, ma też swoje zalety instytucjonalizacja. Bez wyobraźni niczego nie da się zrobić, bez instytucji nic nie jest trwałe.

6 maja 2004

Ryszard Stemplowski