

## Wywiady

### O poszukiwaniu fachowej wiedzy i rzeczników interesów przeciwnych przez prawodawcę unijnego

#### Wywiad z panią poseł Danutą Jazłowiecką, wiceprzewodniczącą Komisji Zatrudnienia i Polityki Socjalnej Parlamentu Europejskiego<sup>1</sup> – część I

**Marek Benio:** Pani Poseł, w kwietniu 2014 roku, po dwóch latach prac, wydawania opinii i negocjacji doszło do zawarcia kompromisu w sprawie egzekwowania dyrektywy o delegowaniu pracowników w ramach swobody świadczenia usług na rynku wewnętrznym UE. Była Pani sprawozdawcą tej dyrektywy w Komisji do spraw Zatrudnienia w Parlamencie Europejskim. Powierzenie prac nad tym aktem prawnym Komisji do spraw Zatrudnienia, a nie Komisji do spraw Rynku Wewnętrznego (IMCO) może sugerować wzmocnienie wątku ochrony praw pracowniczych kosztem swobody świadczenia usług. Czy nie ma Pani odczucia, że w polityce europejskiej brakuje międzysektorowego spojrzenia na różne zagadnienia? Problem resortowego podejścia do polityk publicznych dotyczył przez długie lata także Polski. W ostatnich latach sytuacja nieco się poprawiła. Powstają zespoły międzyresortowe, które wspólnie opracowują projekty ustaw. Czy ten sam problem dotyczy polityki na poziomie Unii?

**Danuta Jazłowiecka:** Moim zdaniem nie. Każda sprawa zależy od osoby prowadzącej, od tego, na ile ta osoba jest zaangażowana, na ile zna tematykę, instrumenty, narzędzia, których może użyć. Nasza dyrektywa<sup>2</sup> na przykład miała

być opiniowana tylko w Komisji IMCO, a jednak wymusiliśmy, żeby była opiniowana jeszcze w Komisji Prawnej, bo dostrzeżliśmy, że są tam pewne rozbieżności czy kolizje przepisów, w których rozstrzygnięciu my nie jesteśmy kompetentni. Bardzo nam zależało na tym, żeby nie wprowadzać dodatkowego bałaganu, więc skierowaliśmy oficjalną prośbę o dodatkową opinię. W wypadku aktów prawnych tworzonych na poziomie Parlamentu Europejskiego jest tak, że jeżeli znajdują się w danym akcie legislacyjnym elementy dotyczące kompetencji innej komisji, to ta komisja zawsze opiniuje projekt. Bywa i tak, że raport jest opracowywany przez dwie komisje, dlatego że zawarte w nim treści są bardzo ważne dla jednej i dla drugiej komisji. Wówczas współpraca odbywa się w ramach tzw. procedury obejmującej zaangażowane komisje, czyli decyzji wspólnej. Pod tym względem współpracę między komisjami oceniam znacznie wyżej niż współpracę międzyresortową w Polsce.

**M.B.:** Rozumiem instytucjonalne rozwiązanie współpracy między komisjami polegające na wzajemnym opiniowaniu projektów, ale pójdźmy krok dalej, bo w końcu projekt trafia do wąskich zespołów roboczych, które nad tekstem się pochylają. Czy w tych zespołach roboczych członkowie jednej komisji zapraszają członków drugiej komisji? Wszak czym innym jest opinia

<sup>1</sup> Wywiad przygotowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki „Zastosowanie interaktywnych metod rządzenia w kształtowaniu polityki społecznej” nr UMO-2011/03/B/HS5/00899

<sup>2</sup> Mowa o dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniającej

rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 159/11.

innej komisji na temat projektu prawa, a czym innym tworzenie tego projektu. Czy dochodzi do budowania zespołów roboczych składających się z przedstawicieli kilku komisji parlamentarnych?

**D.J.:** Nie ma w Parlamencie praktyki tworzenia zespołów międzykomisyjnych, a to dlatego, że współpraca między pracownikami w różnych komisjach ma mniej sformalizowany charakter. Zdarza się wszakże, iż organizowane są wspólne posiedzenia komisji równouprawnionych w określonym temacie. Przeważnie jednak jeżeli pracujemy nad projektem aktu prawnego, np. dyrektywy, to ma ona swojego sprawozdawcę, który reprezentuje jedną z grup politycznych, a pozostałe grupy polityczne Parlamentu Europejskiego mają swoich „sprawozdawców cienie”. My, posłowie sprawozdawcy, opieramy się przede wszystkim na współpracy z naszymi doradcami, asystentami. Są to osoby, które przy pracy nad danym dokumentem są delegowane do wsparcia posła. To one na bieżąco kontrolują, co dzieje się w grupie politycznej w innych komisjach. One mają ogłęd sytuacji i jeżeli potrzebują opinii specjalisty z jakiejś innej komisji, bo nie są przekonane, czy w naszej komisji możemy obrać zaplanowany kierunek, wtedy rozmawiają na poziomie doradców, asystentów posła, który jest tym specjalistą, albo z samym posłem. Podobnie doradcy posłów z innych komisji przekazują nam potrzebne informacje. Wymiana informacji między komisjami w ramach ugrupowania politycznego ma stały charakter, nie jest do tego potrzebne powoływanie zespołów roboczych.

**M.B.:** Sednem naszej rozmowy, jeśli Pani Poseł pozwoli, chciałbym uczynić nie tyle pracę posłów w procesie legislacyjnym UE, lecz udział opinii publicznej, interesariuszy, organizacji pozarządowych, grup interesów, słowem wszystkich tych, których to prawo będzie później dotyczyło. Czy w procesie legislacyjnym wykorzystywane są interaktywne metody rządzenia?

**D.J.:** Gdy pojawia się jakiś problem i komisja zamierza się zaangażować w przygotowanie aktu prawnego, to przeprowadza badania i konsultacje w różnych środowiskach, które zajmują się danym problemem lub których on dotyczy. Może je przeprowadzać w grupie krajów, w których jakieś zjawisko występuje najintensywniej. Jedne kraje mają jakiś problem, w innych wprowadzono już świetne rozwiązanie podobnego problemu. Wówczas bada się tylko te wybrane

kraje. Jeżeli jest to ogólnoeuropejski problem, badania przeprowadza się we wszystkich państwach członkowskich. W procesie legislacyjnym projekt dyrektywy czy rozporządzenia jest konsultowany z różnymi środowiskami. Istnieje wiele organizacji europejskich, które zrzeszają przedstawicieli danego środowiska z każdego kraju członkowskiego. Konsultacje prowadzone są także na poziomie parlamentów narodowych. Pierwsza wersja projektu aktu prawnego, która trafia do Parlamentu, jest konsultowana zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Wynik tych konsultacji wpływa na pracę posłów w Parlamencie Europejskim. Bez informacji z państw członkowskich oraz od reprezentantów grup interesów praca posła byłaby niemożliwa. Niezwykle ważne są także konsultacje i rozmowy z Komisją Europejską. Naturalnie Komisja nie popiera wszystkich propozycji, jednak brak poparcia z jej strony nie zawsze blokuje wprowadzenie zmian. Coraz więcej aktów prawa europejskiego powstaje jako wspólny akt Parlamentu i Rady. Ten proces legislacyjny jest trudny i wymaga konsensusu, ponieważ Parlament może blokować zmiany proponowane przez Radę i na odwrót. Nad dokumentami pracuje wiele środowisk. Z jednej strony jest to bardzo dobre: można poznać opinie, lepiej przewidzieć, jakie konsekwencje przyniesie taki czy inny zapis. Z drugiej strony tak szeroko zakrojone konsultacje społeczne prowadzą do zgłaszania zwariowanych, kompletnie irracjonalnych zapisów w takim dokumencie. Ostatecznie jednak odpowiedzialność spoczywa na sprawozdawcy i jego cieniach z innych ugrupowań. Jeżeli sprawozdawca i sprawozdawcy cienie są słabi, to potem te bzdury przechodzą.

**M.B.:** Wygląda na to, że poseł sprawozdawca jest strażnikiem zdrowego rozsądku w korzystaniu z konsultacji. Jaka jest jego rola w procesie legislacyjnym?

**D.J.:** Sprawozdawca bądź jego sprawozdawcy cienie - nie możemy ich rozdzielać, gdyż wspólnie mają bardzo duży wpływ na ostateczny kształt projektu dokumentu. Jeżeli jest się bardzo silną osobowością, można mieć wpływ na inne grupy polityczne i tym samym decydować o niektórych zapisach i rozwiązaniach, które mogą te niebezpieczne pomysły niwelować.

**M.B.:** Czy rzeczywiście chodzi o to, by zniwelować inne wpływy polityczne? Wszak zwykle

dążymy do rozwiązań, które mają mieć charakter kompromisowy. Wiadomo, że zawsze występują jakieś sprzeczne interesy.

**D.J.:** Mówiąc „zniwelować”, miałam na myśli te irracjonalne pomysły. Dla mnie na przykład praca nad dyrektywą była naprawdę kapitalnym doświadczeniem. Z natury jestem słuchaczem. Bardzo wzbogaciłam moją wiedzę, ale także moją praktykę pracy w Parlamencie. Z drugiej strony zauważyłam, jakie to jest szalenie ważne, żeby pracować z różnymi środowiskami, nie tylko w swoim kraju, lecz także w innych krajach, żeby poznawać wzajemne interesy, intencje, oczekiwania. Tym bardziej, że kultura prawna w Europie jest bardzo zróżnicowana. My w Polsce jesteśmy nauczeni, że nawet jeżeli mamy napisane coś czarno na białym, to i tak podchodzimy do tego nieufnie i uznajemy, że powinniśmy czytać między wierszami. Dla mnie to było niesamowite odkrycie, gdy czasami się wydawało, że zapisy są czytelne i przejrzyste, a okazywało się, że przedstawiciel innego środowiska odczytuje je w zupełnie odmienny sposób. Musiałam nauczyć się stawiać w sytuacji użytkowników prawa. „Wchodź w buty drugiej osoby” – mówi angielskie porzekadło. By prawo było przestrzegane, musi być zrozumiałe, czytelne. Mam świadomość, że ten dokument będą czytali zwykli ludzie, którzy niekoniecznie na co dzień mają do czynienia z aktami prawnymi, natomiast mają związek z delegowaniem i to dla nich zapisy powinny być zrozumiałe. Zwracaliśmy uwagę na jasny język, a mimo to spotkaliśmy się z zarzutami, i to nie z powodu wprowadzenia jakiegoś niekorzystnego zapisu, lecz dlatego, że odbiorcy poszukiwali odpowiedzi w szarościach, a nie w tekście napisanym czarno na białym.

**M.B.:** Ale czy to nie jest charakterystyczna cecha całego prawa unijnego? Ja natknąłem się niedawno na wywiad z profesorem Markiem Safjanem, sędzią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym stwierdził on, że Polacy źle interpretują przepisy unijne dlatego, że zupełnie pomijają preambułę. Ona jest tak nieistotna dla Polaków, gdyż przez wiele lat jako część aktu prawnego pełniła rolę indoktrynującą. Natomiast bardzo często czytając teraz tylko same zapisy artykułów i paragrafów, gubimy ducha prawa. A tymczasem to właśnie w preambule opisane są niejednokrotnie sprzeczne wartości, które dany

akt ma pogodzić. I gdybyśmy wszyscy czytali te przepisy przez pryzmat preambuły, która jest pewnym wstępem, wyjaśnieniem intencji ustawodawcy i opisem ducha prawa, to mielibyśmy mniej konfliktów i kłopotów interpretacyjnych?

**D.J.:** Zgadzam się z tą opinią. Dodam jeszcze, że powinniśmy w sposób bardziej odpowiedzialny pisać preambułę. W pracach nad dyrektywą wdrożeniową zapisom preambuły poświęcono znacznie mniej uwagi niż samym artykułom. Ale słusznie zwrócił pan uwagę na to, że tam jest bardzo dużo treści, które z jednej strony ujawniają ducha ustawy, a z drugiej interpretują to, co jest zapisane w artykułach. My niestety nie przywiązujemy do tego wagi.

**M.B.:** Zatem to nie jest tylko bolączka polskiej kultury prawnej?

**D.J.:** Nie. To jest także bolączka Parlamentu Europejskiego. Może nie w tak wielkim stopniu, ale jednak. Też tego doświadczyłam, też byłam zdumiona, że działając w pośpiechu, tak na prawdę nie przywiązaliśmy dużej wagi do preambuły. Chociaż, z drugiej strony, gdy był jakiś, wydawałoby się, klarowny zapis w artykule i koledzy chcieli go inaczej zinterpretować, to wtedy o ten zapis w preambule walczyliśmy.

**M.B.:** Jestem nieco zaskoczony. Preambuły są w aktach UE bardzo bogate. Często zajmują więcej miejsca niż same zapisy.

**D.J.:** Tak. Dlatego tak trudno się je czyta. Rzeczywiście jednemu artykułowi poświęca się w preambule nawet kilkanaście punktów.

**M.B.:** Jestem zdania, że warto poświęcić odpowiednią ilość czasu na preambułę, bo wtedy stosowanie prawa jest po prostu dużo łatwiejsze. Chciałem jeszcze wrócić do roli partnerów społecznych i interesariuszy w procesie legislacyjnym. W jaki sposób ich Pani wynajduje, dociera do nich? Oczywiście zdaję sobie sprawę z tego, że jest legalny strumień lobbingu, który jest bardzo dobry dla ustawodawstwa, bo to on właśnie dostarcza posłom tej merytorycznej wiedzy, potrzebnej do podejmowania decyzji politycznych. Zastanawiam się jednak, co Państwo robicie, żeby być pewnym, że to nie jest jednostronny obraz? Na przykład w pracach nad dyrektywą wdrożeniową po polskiej stronie, czyli po stronie kraju, z którego pochodzi najwięcej pracowników delegowanych, udział związków zawodowych był znikomy. Paradoksalnie więc związki zawodowe

państw przyjmujących formalnie reprezentowały interesy pracowników delegowanych.

**D.J.:** Lobbying w Parlamencie jest tak bardzo dużo, że gdybym reagowała na wszystkie zaproszenia różnych instytucji, firm, to moja praca polegałaby tylko na tym, żeby chodzić ze spotkania na spotkanie i słuchać tego, co proponują lobbyści. Musimy sobie zdawać sprawę z tego, że choć lobbying jest bardzo dużo, to nie reprezentuje on interesów wszystkich stron. Bardzo dużo instytucji z ogromnym doświadczeniem i olbrzymią wiedzą tak bardzo skupia się na zdobywaniu doświadczenia i wiedzy, że zapomina, żeby je przekazywać dalej, żeby obserwować, co dzieje się w Parlamencie, na jakim etapie są prace, po to, żeby móc włączyć się w odpowiednim momencie i wpływać na kształt dokumentu. Jesteśmy zachwyceni pracą Niemców w tej dziedzinie. Niemcy mają bardzo dużo swoich pracowników w Komisji Europejskiej. Kiedy Komisja zaczyna prace nad jakimkolwiek aktem prawnym, oni już tam wkładają swój dorobek. Oceniamy, że 60–75% dokumentów w Komisji Europejskiej jest już tworzona w oparciu o dorobek niemiecki. Potem Niemcom pozostaje tylko dopracowanie pozostałych 25% na poziomie negocjacji, żeby to było całe 100% niemieckiego prawa. Oczywiście nieco przerysowałam ten obraz, ale oni rzeczywiście w taki sposób pracują. Zaczynają w momencie, kiedy zaczyna kiełkować dokument. My – pozostała część Unii – reagujemy w momencie, gdy widać już zawiązki owoców. Polska delegacja próbuje nauczyć się tej sztuki wczesnego wpływania na akty prawne od Niemców, i coraz lepiej nam to wychodzi.

**M.B.:** A czy są inicjatywy ustawodawcze na poziomie unijnym, które wychodzą z polskiej strony?

**D.J.:** Są. Posłowie mogą przygotowywać tak zwane raporty z własnej inicjatywy. W raportach zwracają uwagę Komisji Europejskiej na dany problem i tym samym zachęcają ją do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w danej sprawie. Zazwyczaj pod koniec roku posłowie w komisjach parlamentarnych składają własne propozycje tematów, które należałoby poruszyć. Następnie podejmowane są polityczne decyzje przesądzające o tym, którymi propozycjami warto się zainteresować ze względu na ich istotność dla całej Unii Europejskiej. Ja miałam takie szczęście z pak-

tem socjalnym. Pisałam raport i Komisja w tym samym czasie pytała o jego temat i przesłanki. Ponieważ swój raport przygotowywałam na podstawie raportu prof. Van den Broecka, o czym poinformowałam Komisję, więc oni sięgnęli po ten dokument i pracowaliśmy właściwie równolegle. Kiedy tylko Komisja zobaczyła wyniki mojego raportu, który został przyjęty w Parlamencie, wyszła z dalszą inicjatywą.

Wracając do lobbyistów. To, czego mi brakowało, to lobbying z Polski. Przyznam, że sama występowałam do różnych instytucji z prośbą, żeby się ze mną spotkały. Szeroko otwierałam oczy ze zdumienia, gdy ekspert jednej z instytucji publikowała w prasie kompletnie nieaktualne informacje dotyczące tej dyrektywy. Zadzwoiłam do niej i zapytałam, czy i kiedy czytała projekt dyrektywy. Odpowiedziała, że oczywiście czytała... pierwotną wersję raportu. Wyjaśniłam więc, że zapisy pierwszego projektu zostały już zmienione. Była oburzona. Często obserwuję u nas pewne niechlujstwo. Nie potrafimy śledzić zmian. Bardzo często lobbyści z Polski przychodzą za późno. Oni czekają, aż będzie ta ostateczna wersja, przychodzą i mówią „To nie może tak być!”. Mieliśmy taką sytuację z rozporządzeniem dotyczącym bezpieczeństwa pracy.

**M.B.:** Czyli słabość polskiego lobbyingu polega na tym, że jest interwencyjny, nie taki systemowy jak ten niemiecki, o którym Pani mówiła?

**D.J.:** Ja przypuszczam, że pod tym względem nasza wspólna praca nad tą dyrektywą była takim pionierskim przykładem dobrej praktyki. Przez cały czas spotykaliśmy się, rozmawialiśmy, dyskutowaliśmy i Państwo na bieżąco komentowali zmiany, proponowali własne rozwiązania, które zresztą udało się wprowadzić. My się próbujemy uczyć od Niemców, ale mamy za mało Polaków w unijnych instytucjach. Po prostu później przystąpiliśmy do Unii, a na stanowiskach urzędniczych nie ma proporcjonalnej reprezentacji. Niemcy, Francuzi czy Włosi mają pracowników w Unii od samego początku i nie można tak prostu kogoś zwolnić i powiedzieć: „Przepraszam, przyszedł nowy kraj i trzeba udostępnić kilka stanowisk dla ich przedstawicieli”. Kraj jest zbliżony wielkością, więc powinien mieć co najmniej dziesięciu urzędników. Tymczasem jest ich dwóch, trzech, i to wszystko. Do tego dochodzi jeszcze brak wiary we własne siły, czego