

Michał Jan Filipek

Struktura organizacyjna oraz główne kierunki działalności Nordyckiej Rady Ministrów

Zeszyty Prawnicze 9/2, 109-119

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MICHAŁ JAN FILIPEK

Polska Akademia Nauk

STRUKTURA ORGANIZACYJNA ORAZ GŁÓWNE KIERUNKI DZIAŁALNOŚCI NORDYCKIEJ RADY MINISTRÓW

I. WPROWADZENIE

Obok Rady Nordyckiej, Nordycka Rada Ministrów jest drugą największą organizacją współpracy państw Północy. Nordycka Rada Ministrów jest multilateralnym forum współpracy i integracji regionalnej państw nordyckich. Procesy integracyjno-kooperacyjne na terenie Skandynawii mają niezmiernie bogatą tradycję sięgającą okresu średniowiecza. Po przez stulecia procesom tym sprzyjało: położenie geograficzne, wspólnota etniczno-kulturowa, wspólnota religijno-wyznaniowa, podobieństwo języków umożliwiające stosunkowo swobodną komunikację oraz czynniki: historyczno-społeczny oraz polityczno-ekonomiczny¹. Dodatkowym czynnikiem integrującym i umożliwiającym współpracę była występująca w społeczeństwach skandynawskich ponadnarodowa świadomość życia w regionalnej wspólnotie. Owo poczucie regionalnej wspólnoty, wspólne idee solidarności społecznej oraz podobieństwo procesów społecznych jak również zbieżność struktur organizacyjno-ustrojowych oraz prawno-państwowych sprzyjało współpracy i integracji w regionie². Kolejnym

¹ J. NOWIAK, *Współpraca nordycka – wzór dobrej polityki*, Poznań 2001, s. 33.

² B. PIOTROWSKI, *Integracja Skandynawii – od Rady Nordyckiej do Wspólnoty europejskiej*, Poznań 2006, s. 5.

istotnym czynnikiem spajającym oraz scalającym państwa nordyckie było poczucie jedności Skandynawii, rozumiane jako wspólnota wyznawanych wartości.

W miarę rozwoju współpracy i integracji państw nordyckich zaczęto dostrzegać brak funkcjonowania na szczeblu rządowym organizacji koordynującej całokształt procesów integracyjno-kooperacyjnych. Brak organizacji na szczeblu rządowym koordynującej rozwój procesów integracyjnych i kooperacyjnych uniemożliwiał dalsze zacieśnienie i intensyfikowanie współpracy. Dodatkowo w obliczu niepowodzenia na początku lat 70. dwudziestego stulecia na gruncie powołania ogólnonordyckiej organizacji działającej na płaszczyźnie ekonomiczno-gospodarczej NORDEK (*Organization of Nordic Economic Cooperation*) oraz w związku z wystąpieniem rozbieżności odnośnie stanowisk w kwestii członkostwa w EWG wyraźnie zarysowała się konieczność współpracy pomiędzy krajami nordyckimi na najwyższym szczeblu – szczeblu rządowym. Współpraca na szczeblu parlamentarnym w ramach Rady Nordyckiej wymagała uzupełnienia poprzez zaangażowanie członków rządów krajów członkowskich. W tej sytuacji na wspólnym posiedzeniu Prezydium Rady Nordyckiej i premierów państw członkowskich 8 października 1967 roku w Reykjavíku postanowiono powołać Nordycki Komitet Organizacyjny, mający na celu dokonanie przeglądu działalności Rady Nordyckiej. Dodatkowym zadaniem Komitetu miało być zaproponowanie ewentualnych ulepszeń oraz poprawek w systemie organizacyjnym Rady. Podczas kolejnego posiedzenia Prezydium Rady Nordyckiej i premierów państw członkowskich 4 listopada 1969 roku w Sztokholmie polecono Nordyckiemu Komitetowi Organizacyjnemu przygotowanie projektu przyszłej organizacji rządów państw nordyckich pod nazwą Nordycka Rada Ministrów³. Postulowano, aby przyszła organizacja przejęła obowiązki sprawowania nadzoru i koordynacji nad współpracą państw nordyckich. Komitet przedstawił projekt powołania Rady Ministrów na posiedzeniu 10 grudnia 1969 roku. Projekt ten zakładał włączenie odpowiednich postanowień na ten temat do umowy o współpracy między państwami nordyckimi, która określana jest

³ Z. DOLIWA-KŁEPACKI, *Integracja Europejska*, Białystok 2005, s. 778.

w literaturze przedmiotu jako Traktat Helsiński z 23 marca 1962 roku. Ominięto w ten sposób proces zawierania odrębnej umowy o utworzeniu Nordyckiej Rady Ministrów.

Dnia 13 lutego 1971 roku rządy wszystkich państw członkowskich Rady Nordyckiej podpisały dokument wprowadzający poprawki do Traktatu Helsińskiego, zawierający postanowienia o powołaniu nowej organizacji – Nordyckiej Rady Ministrów. Układ o powołaniu Nordyckiej Rady Ministrów został zawarty 1 lipca 1971 roku. Członkami tego układu byli sygnatariusze Rady Nordyckiej: Dania, Finlandia, Szwecja, Norwegia oraz Islandia. Powstała organizacja zaczęła pełnić funkcję organu kooperacyjnego rządów krajów nordyckich. Powołanie organizacji Nordyckiej Rady Ministrów umożliwiło współpracę państw nordyckich na najwyższym rangą poziomie – na poziomie rządowym⁴. Organizacja włączyła się w szereg inicjatyw i projektów integracyjno-kooperacyjnych w regionie, uzupełniając działalność Rady Nordyckiej.

I. STRUKTURA ORGANIZACYJNA NORDYCKIEJ RADY MINISTRÓW

Organizacja Nordyckiej Rady Ministrów składa się faktycznie z Rady tworzonej przez Ministrów ds. Współpracy Nordyckiej krajów członkowskich oraz wielu Rad Ministerialnych specjalizujących się w konkretnych dziedzinach współpracy. Poszczególne Rady ministerialne zajmują się wieloma dziedzinami współpracy i integracji, prowadzą min.: politykę rynku pracy, politykę regionalną, politykę gospodarczą, politykę energetyczną oraz politykę fiskalną. Ponadto poszczególne Rady Ministerialne zajmują się kwestiami: ujednoczenia ustawodawstwa państw nordyckich, edukacją i szkolnictwem, badaniami naukowymi, ochroną środowiska, kwestią równouprawnienia, kwestią opieki zdrowotnej oraz ubezpieczeniami społecznymi. Istnieje również wyspecjalizowana Rada Ministerialna zajmująca się kwestiami rolnictwa, rybołówstwa oraz leśnictwa. Rady Ministerialne obradują kilkakrotnie

⁴ K. LINHART, *Internationales Einheitsrecht und einheitliche Auslegung*, Julius-Maximilians-Universität, Würzburg 2003, s. 113.

w ciągu roku. W obradach Rad Ministerialnych biorą udział również Komitety Wyższych Urzędników.

Organem statutowym Rady jest Sesja, na którą zbierają się przedstawiciele krajów członkowskich. Nordycka Rada Ministrów zbiera się w różnym składzie, w zależności od poruszanej na sesjach tematyki. Rada nie ma stałego składu a struktura personalna Sesji możliwa jest aż w 20 wariantach. Sesja Rady zbiera się najczęściej na szczelbu ministrów branżowych. Jednakże największe znaczenie mają posiedzenia Sesji na szczelbu ministrów do spraw współpracy nordyckiej. Każde państwo członkowskie ma w Radzie jeden głos a przy wszystkich głosowaniach musi być zachowane kworum. Podejmowane uchwały z wyłączeniem spraw proceduralnych wymagają jedności. Uchwały Sesji są wiążące dla państw członkowskich, mają więc charakter decyzji wiążących w odróżnieniu od uchwał podejmowanych przez Radą Nordycką. Jednakże gdy w danym państwie zgodnie z postanowieniem konstytucji, prawomocność podjętej uchwały uzależniona jest od uprzedniego jej zatwierdzenia przez parlament narodowy danego kraju, uchwały Rady wchodzą w życie dopiero po zatwierdzeniu podjętej uchwały przez parlament danego państwa. Sytuacja taka ma miejsce, gdy decyzje dotyczą kwestii objętych wyłączną kompetencją krajową⁵. Podejmowane uchwały mogą mieć formę porozumień, konwencji oraz rezolucji. W roku odbywa się około 7-10 sesji Rady.

Stałym organem pomocniczym jest Komitet Zastępców Ministrów odpowiedzialny za przygotowywanie materiałów na posiedzenia Sesji Nordyckiej Rady Ministrów. Komitet ten składa się z zastępców ministrów odpowiedzialnych za rozwój współpracy i integracji nordyckiej. Ponadto istnieje również Komitet Wyższych Urzędników dzielący się na liczne komitety do spraw współpracy we wszystkich istotnych dziedzinach kooperacji i integracji. Do komitetów tych należą przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, głównie urzędnicy ministerstw właściwych omawianej przez komitety problematyce. Należy wymienić tu między innymi: Komitet ds. Handlu, Komitet

⁵ T. SOKOŁOWSKI, *Instytucjonalne i prawne płaszczyzny integracji w Europie*, Warszawa 2001, s. 41.

ds. Przemysłu i Polityki Energetycznej, Komitet ds. Polityki Legislacyjnej, Komitet ds. Polityki Regionalnej, Komitet ds. legislacji, Komitet ds. Problemów Monetarnych i Finansowych, Komitet ds. Budownictwa, Transportu i Komunikacji, Komitet ds. Ochrony Konsumenta, Komitet ds. Środowiska Pracy, Komitet ds. Polityki Socjalnej, Komitet ds. Rynku Pracy oraz Komitet ds. Kultury i Oświaty. Komitety te prowadzą badania dotyczące dziedzin interesujących Nordycką Radę Ministrów. Poza tym jednym z głównych zadań Komitetów jest przygotowywanie uchwał dla Rady Ministrów jak również zbieranie i przygotowywanie materiałów na posiedzenia Sesji. Uchwały zapadają na tych samych proceduralnych zasadach co na posiedzeniach Sesji Rady. Działalność Komitetów koordynowana jest przez organ pomocniczy Rady – Komitet Zastępców Ministrów. Nadrzędnym celem pracy w Komitetach jest efektywna współpraca w całym regionie, nie zawsze jest to łatwe, gdyż urzędnicy będący przedstawicielami państw, z jednej strony zobowiązani są do współpracy, celem rozwiązywania wspólnych problemów o zasięgu ogólnonordyckim, z drugiej zaś strony, są zobligowani, jako reprezentacja swoich krajów, do prezentowania ich punktu widzenia oraz reprezentowania interesów narodowych.

Dodatkowo organem administracyjnym Nordyckiej Rady Ministrów jest Sekretariat mieszczący się od 1996 roku w Kopenhadze w tym samym budynku co Sekretariat Rady Nordyckiej. Na czele Sekretariatu stoi Sekretarz Generalny, posiadający jednego zastępcę.

Sekretariat składa się z czterech departamentów: obsługi, administracji, działu kadr oraz działu informacyjnego. Pracownicy Sekretariatu reprezentują wszystkie kraje członkowskie. Działalność Sekretariatu polega na przygotowywaniu materiałów na sesje plenarne, sporządzaniu raportów oraz formułowaniu odpowiedzi na pytania Rady Ministrów oraz jej licznych komitetów. Obowiązki bieżące związane z obsługą Nordyckiej Rady Ministrów i jej codzienną pracą wykonuje Nordycki Komitet Koordynujący (*Nordiska samarbetskommitten*)⁶.

Sekretariat administruje również wiele projektów i inicjatyw subwencionowanych z budżetu Nordyckiej Rady Ministrów. Ważnym za-

⁶ E. ARMSTRONG, *Parliamentary Systems: Nordic Council*, Edinburgh 2002, s. 8.

daniem Sekretariatu jest podejmowanie inicjatyw mających na celu promowanie zarówno współpracy i integracji nordyckiej jak i promowaniu całego regionu. Dodatkowo w St. Petersburgu, Tallinie, Rydze i Wilnie mieszczą się Nordyckie Biura Informacyjne, za których kierowanie odpowiedzialny jest Sekretariat. Należy również wspomnieć o istnieniu Sekretariatu ds. Stosunków Kulturalnych Krajów Skandynawskich mieszczącym się w Sztokholmie. Oficjalnymi językami zarówno Sekretariatów jak i Rady Nordyckiej oraz Nordyckiej Rady Ministrów są języki wszystkich państw członkowskich: język duński, język norweski, język szwedzki, język fiński oraz język islandzki.

II. DZIAŁALNOŚĆ NORDYCKIEJ RADY MINISTRÓW

Działalność Nordyckiej Rady Ministrów obejmuje zarówno problemy gospodarcze, społeczne, prawne jak i kulturalno-oświatowe. Głównym celem Nordyckiej Rady Ministrów jest działanie na rzecz rozwoju współpracy i integracji krajów nordyckich⁷. Zgodnie z artykułem 55 Traktatu Helsińskiego z 1962 roku, Rada Ministrów może podejmować decyzje w sprawach dotyczących dziedzin objętych współpracą oraz dotyczących innych umów zawartych między tymi państwami. Jak wspomniano, dziedziny współpracy koncentrują się na sprawach socjalnych, sprawach gospodarczych, sprawach prawnych, transporcie i komunikacji, kulturze, sprawach dotyczących ochrony środowiska, wspólnego rynku pracy oraz przemysłu.

Nordycka Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność za współpracę rządów państw nordyckich. Instytucja ta odpowiedzialna jest również za współpracę pomiędzy Radą Nordycką a rządami państw członkowskich. Nordycka Rada Ministrów corocznie przedstawia Radzie Nordyckiej sprawozdanie dotyczące rozwoju współpracy i integracji państw nordyckich oraz plany ich rozwoju. W sprawozdaniu tym ujęte jest również sprawozdanie dotyczące realizacji zaleceń i uchwał Rady Nordyckiej. Sprawozdanie i raporty Rady Ministrów są przedmiotem obrad kolejnych Sesji. Rada Nordycka składa Radzie Ministrów wnio-

⁷ Z. DOLIWA-KŁEPACKI, *op. cit.*, s. 779.

ski dotyczące budżetu oraz interpelacje. Wzajemna relacja obu tych organizacji przypomina układ parlament – rząd, jednakże stopień wzajemnej zależności jest o wiele mniejszy⁸. Rada Ministrów ma na celu egzekwowanie uchwał podjętych przez Radę Nordycką w dziedzinie ochrony środowiska, polepszenia sytuacji w służbie zdrowia oraz świadczeń socjalnych. Zajmuje się obroną praw konsumenckich, promuje również model życia rodzinnego⁹.

Działalność Rady Nordyckiej jest wyjątkowo aktywna i bogata. Stanowi niejako motor napędowy rozwoju współpracy i integracji w regionie nordyckim¹⁰. Działalność Rady doprowadziła do powstania kilkudziesięciu różnych organizacji o zasięgu ogólnonordyckim między innymi: Nordyckiego Banku Inwestycyjnego, Nordyckiego Funduszu Przemysłowego, Nordyckiego Ośrodka Rozwoju Przestrzennego, Nordyckiej Kooperacji Finansowej na Rzecz Ochrony Środowiska¹¹. Rada Ministrów rokrocznie inicjuje podejmowanie wielu programów i projektów. W ostatnim dziesięcioleciu działalność Nordyckiej Rady Ministrów skoncentrowała się na zagadnieniach dotyczących zapewnienia stabilności regionalnej, rozwoju pomocy społecznej oraz promowaniu przedsięwzięć służących dobrobytowi obywateli krajów nordyckich¹². Ważnym celem Nordyckiej Rady Ministrów jest również promowanie oraz praca w celu wzrostu pozycji krajów nordyckich na arenie międzynarodowej. Ponadto Rada prowadzi i administruje około 600 projektów z dziedziny; kultury, ekonomii, ochrony środowiska, edukacji oraz badań naukowych. Sama organizacja ponosi odpowiedzialność za działalność organizacji, projektów i biur działających pod jej zwierzchnictwem.

⁸ R. MATERA, *Integracja ekonomiczna*, Toruń 2001, s. 63.

⁹ R. MATERA, *op. cit.*, s. 62 i n.

¹⁰ Z. DOLIWA-KLEPACKI, *op. cit.*, s. 779.

¹¹ Ogółem funkcjonuje około 300 instytucji i organizacji o zasięgu ogólnonordyckim, których celem jest wspieranie i rozwój współpracy i integracji w regionie państw nordyckich.

¹² Z. DOLIWA-KLEPACKI, *op. cit.*, s. 780.

Efektom działalności Nordyckiej Rady Ministrów są również umowy międzynarodowe, decyzje dotyczące funkcjonowania oraz finansowania wspólnych programów i projektów podejmowanych przez państwa członkowskie¹³. Nordycka Rada Ministrów przekazuje wytyczne dla ustawodawstwa wewnętrznego, polegające na znacznej standaryzacji i unifikacji takich dziedzin prawa jak: prawo finansowe, prawo rodzinne, prawo majątkowe, prawo autorskie, procedura cywilna oraz procedura karna. Nordycka Rada Ministrów koordynuje także funkcjonowanie licznych wspólnych dla całego regionu organizacji i instytucji współpracy regionalnej.

Ważnym elementem działalności organizacji jest jej zaangażowanie w projekty mające na celu promocje demokracji, wartości demokratycznych oraz praworządności w Rosji oraz w krajach bałtyckich. Około 20% budżetu organizacji przeznaczane jest corocznie na projekty związane ze współpracą z krajami sąsiadującymi na wschodzie. Współpraca z krajami bałtyckimi opiera się na wypracowywaniu wspólnych wytycznych oraz dyrektyw dotyczących obszarów obustronnej kooperacji. Elementem sprzyjającym współpracy jest relatywna bliskość kulturowa Łotwy, Estonii i Skandynawii. Celem owego nordycko-bałtyckiego partnerstwa wydaje się być utworzenie dużego rynku skupiającego kraje nordyckie i bałtyckie.

Przewodnictwo w Radzie Nordyckiej jest rotacyjne i jest przekazywane według przyjętej kolejności; Szwecja, Islandia, Dania, Finlandia oraz Norwegia¹⁴. Ogólna odpowiedzialność za działalność organizacji spoczywa na premierze państwa, które w danym roku przewodniczy Nordyckiej Radzie Ministrów. Odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów ponoszą też ministrowie ds. współpracy nordyckiej oraz Nordycki Komitet ds. Współpracy.

Budżet Nordyckiej Rady Ministrów wynosi przeciętnie około 800 milionów koron duńskich. Działalność organizacji finansowana jest z wkładów poszczególnych państw członkowskich. Wkłady te są proporcjonalne do produktu narodowego brutto tych państw. Koszt dzia-

¹³ A. ZYGIEREWICZ, *Współpraca państw nordyckich*, Warszawa 2005, s. 7.

¹⁴ W roku 2009 krajem przewodniczącym Nordyckiej Radzie Ministrów jest Islandia.

łałności Nordyckiej Rady Ministrów ujęty jest w trzech budżetach: ogólnym, kulturalnym oraz w Nordyckim Funduszu Przemysłowym. Rada Ministrów może tworzyć dodatkowe fundusze w celu realizacji poszczególnych przedsięwzięć¹⁵. Koszty indywidualne związane z funkcjonowaniem sekretariatów narodowych, koszty wyjazdów oraz koszty organizacji seminariów i posiedzeń komisji finansowane są ze środków poszczególnych delegacji narodowych¹⁶.

III. PODSUMOWANIE

Powstała w 1971 roku Nordycka Rada Ministrów stanowi nordyckie forum współpracy na szczeblu rządowym. Działalność Nordyckiej Rady Ministrów rozszerzyła zakres procesów integracyjno – kooperacyjnych w regionie Skandynawii, tworząc międzyrządową zinstytucjonalizowaną platformę współpracy i integracji. Organizacja ta stanowi „parasol ochronny” dla relacji i procesów integracyjno-kooperacyjnych w regionie¹⁷.

Stałym postulatem Nordyckiej Rady Ministrów jest nawiązywanie kontaktów oraz współpracy z innymi organizacjami regionalnymi: Radą Państw Morza Bałtyckiego, Radą Arktyczną oraz Euroarktyczną Radą Morza Barentsa¹⁸. Duże znaczenie w polityce organizacji wywierają również kraje bałtyckie.

Nordycką Radę Ministrów tworzą ministrowie ds. współpracy nordyckiej oraz członkowie rządów krajów należących do organizacji.

Działalność Nordyckiej Rady Ministrów nie odwołuje się do żadnych ponadnarodowych czy ponadpaństwowych instrumentów i mechanizmów, jak ma to powszechnie miejsce w innych organizacjach

¹⁵ Z. DOLIWA-KLEPACKI, *op. cit.*, s. 781.

¹⁶ J. NOWIAK, *op. cit.*, s. 117.

¹⁷ U. DECKER, *The Challenges of European Integration for Nordic Cooperation and Identity*, Göttingen 2003/2004, s. 3.

¹⁸ K. DOSPIAL-BORYSIK, *Państwa nordyckie a Unia Europejska*, Warszawa 2007, s. 151.

o charakterze integracyjnym¹⁹. Współpraca opiera się bowiem na zasadzie dobrowolności a jej głównym celem jest osiągnięcie konsensusu prowadzącego do uzyskania wspólnego dobra. Nordycka Rada Ministrów była od początku swej działalności skoncentrowane na kwestiach dotyczących: edukacji, szkolnictwa, wymiany kulturowej, wspierania sztuki i kultury, ochrony dziedzictwa narodowego, rynku pracy oraz tzw. czynnika społecznego. Niektóre inicjatywy podjęte przez Nordycką Radę Ministrów przyjmują postać rekomendacji dla Rady Nordyckiej. Decyzje i zarządzenia Nordyckiej Rady Ministrów muszą być podejmowane jednogłośnie, ponieważ współpraca w ramach organizacji ze swej natury jest międzynarodowa a nie ponadnarodowa²⁰. Niektóre decyzje organizacji wymagają ratyfikacji parlamentów państw członkowskich.

Współpraca rządów państw nordyckich w ramach organizacji Nordyckiej Rady Ministrów jest przykładem sprawnej międzynarodowej współpracy regionalnej, której filarami jest wspólnota wartości oraz silne poczucie regionalnej przynależności, oparte na licznych czynnikach sprzyjających procesom integracyjno-kooperacyjnym. Organizacja Nordyckiej Rady Ministrów na stałe wpisała się w świadomość społeczno-polityczną Skandynawów, zapewniając sobie przy tym stałą pozycję na mapie organizacji międzynarodowych.

ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND MAIN ACTIVITIES OF THE NORDIC COUNCIL OF MINISTERS

Summary

The aim of the paper is to present basic information concerning structure and political activity of The Nordic Council of Ministers. The Nordic Council of Ministers was established in 1971 after an attempt at

¹⁹ J. NOWIAK, *op. cit.*, s. 119.

²⁰ <http://www.norden.org/web/3-1-raad/3-1-5-nmr/uk/index.asp?lang=> (Oficjalna witryna internetowa Rady Nordyckiej oraz Nordyckiej Rady Ministrów).

Nordic economic co-operation, the so-called Nordek, which had failed the year before. One of the main goals of the Nordic Council of Ministers was to maintain Nordic co-operation and integration. Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden have been members of the Nordic Council of Ministers since 1971. The autonomous territories of Greenland, the Faroe Islands and Åland have also increased their representation and position in the Nordic Council of Ministers (the same representation as the member states).

The Nordic Council of Ministers has developed contacts with all of the countries in the Baltic Sea Region. Closer co-operation with the Baltic States takes the form of rich co-operation on many levels. The Nordic Council of Ministers is the forum for Nordic governmental co-operation. Issues are prepared and followed up by the various Committees of Senior Officials which consist of civil servants from the member countries.

The purpose of inter-governmental and political co-operation in the Nordic Council of Ministers is to work toward joint Nordic solutions that have positive effects for the citizens of Nordic countries.