

Podsumowanie VIII kadencji Parlamentu Europejskiego

Wyzwania integracji europejskiej
w latach 2014-2019

Pod redakcją
Agnieszki Nitszke
i Janusza Józefa Węca



**Podsumowanie
VIII kadencji
Parlamentu
Europejskiego**



SOCIETAS

seria pod redakcją
BOGDANA SZLACHTY

119

Podsumowanie VIII kadencji Parlamentu Europejskiego

**Wyzwania integracji europejskiej
w latach 2014-2019**

**Pod redakcją
Agnieszki Nitszke
i Janusza Józefa Węca**



Kraków

© Copyright by individual authors, 2019

Recenzent

dr hab. Marek Świstak

Redakcja

Agnieszka Boniatowska

Projekt okładki

Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-088-1

<https://doi.org/10.12797/9788381380881>

Publikacja została sfinansowana ze środków grantu Jean Monnet Chair EUCRIS:

European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?

(nr 575240-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO_CHAIR)

KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks: 12 431-27-43, 12 421-13-87

e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: www.akademicka.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
CZĘŚĆ I: WPŁYW PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO VIII KADENCJI NA SYSTEM POLITYCZNY I KWESTIE USTROJOWE UNII EUROPEJSKIEJ	
1. Janusz Józef Węc , <i>Reforma mechanizmu wczesnego ostrzegania w pracach Grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności w latach 2017-2018</i>	13
2. Anna Wierzchowska , <i>Parlament Europejski: efektywny katalizator zmian ustrojowych czy niedecyzyjny współuczestnik? Ocena pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym Unii Europejskiej z uwzględnieniem kadencji 2014-2019</i>	37
3. Łukasz Danel , <i>Reforma europejskiego prawa wyborczego w latach 2015-2018 jako (nieudana) próba wzmocnienia demokratycznego wymiaru Unii Europejskiej</i>	59
4. Ewa Kamarad , <i>Rosnące znaczenie wzmocnionej współpracy – sukces czy porażka integracji europejskiej?</i>	73
CZĘŚĆ II: INTERESY NARODOWE I POLITYCZNE W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM VIII KADENCJI	
1. Bogdan Koszel , <i>Aktywność Niemiec w Parlamencie Europejskim VIII kadencji</i>	97
2. Beata Kosowska-Gąstoł , <i>Entuzjaści versus sceptycy – układ sił politycznych w Parlamencie Europejskim VIII kadencji oraz powyborcze scenariusze rozwoju</i>	119
3. Justyna Miecznikowska , <i>Pozycja i aktywność austriackich posłów w Parlamencie Europejskim VIII kadencji</i>	139
CZĘŚĆ III: PARLAMENT EUROPEJSKI VIII KADENCJI NA STRAŻY AKSJOLOGII UNII EUROPEJSKIEJ	
1. Katarzyna Głąbicka-Auleytner , <i>Parlament Europejski w latach 2014-2019 wobec przestrzegania praw człowieka na przykładzie promowania i ochrony praw dziecka</i>	159
2. Barbara Curyło , <i>Parlamentaryzacja polityki zewnętrznej Unii Europejskiej: wybrane instrumenty wpływu Parlamentu Europejskiego na aktywność międzynarodową UE</i>	189
3. Bożena Gierat-Bieroń , <i>Program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”. Parlament Europejski na rzecz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej</i>	207

CZĘŚĆ IV: PARLAMENT EUROPEJSKI VIII KADENCJI WOBEC WYBRANYCH POLITYK SEKTOROWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Jan Wiktor Tkaczyński , <i>Parlament Europejski wobec negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027: między możliwościami a rozwojem</i>	225
2. Paulina Antoń , <i>Rola Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej</i>	241
3. Wawrzyniec Banach , <i>Stanowiska frakcji VIII kadencji Parlamentu Europejskiego wobec kryzysu migracyjnego</i>	255
4. Klaudia Kudławiec , <i>Parlament Europejski VIII kadencji wobec reformy strefy euro</i>	273
5. Marta Labuda , <i>Parlament Europejski VIII kadencji wobec Partnerstwa Wschodniego ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy</i>	287
6. Monika Sowa , <i>Parlament Europejski VIII kadencji wobec reformy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony</i>	301
7. Olesia Tkachuk , <i>Parlament Europejski VIII kadencji wobec rozwoju współpracy Unii Europejskiej z państwami sąsiedzkimi</i>	315

CZĘŚĆ V: EFEKTYWNOŚĆ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO – UJĘCIE JAKOŚCIOWE I ILOŚCIOWE

1. Tomasz Kownacki , <i>Parlament Europejski jako przedmiot badań naukowych – wyzwania i dylematy</i>	331
2. Adam Kirpsza , <i>Dobra zmiana? Wpływ wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2019 r. na sukces Polski w PE IX kadencji</i>	345
3. Dawid Nowicki , <i>Czynniki wpływające na reelekcję posłów do Parlamentu Europejskiego</i>	363

CZĘŚĆ VI: ZARZĄDZANIE KRYZYSEM MIGRACYJNYM W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2014-2019

1. Krzysztof Spodaryk , <i>Szlaki migracyjne Afryki a kwestia bezpieczeństwa regionalnego – geneza, tendencje, perspektywy</i>	379
2. Agnieszka Nitzske , <i>Reforma Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego w dobie kryzysu migracyjnego</i>	397
Wykaz najważniejszych skrótów	415
Indeks nazwisk.....	421

WSTĘP¹

Prace Parlamentu Europejskiego (PE) VIII kadencji przeszły do historii. Unia Europejska (UE) w tym okresie (2014-2019) zmagiała się przede wszystkim z kryzysem migracyjnym i jego konsekwencjami, które okazały się być dużo poważniejsze, niż można było pierwotnie sądzić. Wzrost poparcia społecznego dla partii i ruchów populistycznych, antyimigranckich, a w konsekwencji często także antyunijnych, był widoczny w większości państw członkowskich. Powinno to być i rzeczywiście jest sygnałem alarmowym dla instytucji Unii Europejskiej, że dotychczasowy model i rozwiązania wyczerpały swój potencjał, a państwa członkowskie oczekują zmian.

Parlament Europejski, którego rola i pozycja w systemie politycznym Unii Europejskiej sukcesywnie w procesie rozwoju integracji wzrastała, znajduje się dzisiaj w centrum europejskiego procesu decyzyjnego. Traktat lizboński uczynił z Parlamentu Europejskiego równoprawnego z Radą UE prawodawcę. To z kolei oznacza zwiększony wpływ Parlamentu na określanie polityk sektorowych UE, czyli wymierny efekt działalności Unii Europejskiej, poprzez który obywatele „obcuja” z Unią na co dzień. Zdjęcie siedziby Parlamentu w Strasburgu bywa zestawiane z klasycznym obrazem Pietera Bruegela (starszego) przedstawiającym wieżę Babel (1563), bowiem w skład Parlamentu Europejskiego wchodzi 751 deputowanych pochodzących z 28 państw członkowskich, posługujących się 24 oficjalnymi językami; wielość krzyżujących i przenikających się interesów politycznych, narodowych, a często także osobistych dodatkowo może uzasadniać analogię Parlamentu do wieży Babel.

Podczas prac Parlamentu Europejskiego VIII kadencji podejmował on szereg działań i inicjatyw, z których jedne kończyły się sukcesem, inne zaś porażką. W ocenie minionej kadencji PE najczęściej wymienia się dokonania związane z dalszą liberalizacją w ramach rynku wewnętrznego. W tym kontekście wspomina się o zniesieniu roamingu, zakazie geoblokowania, dążeniu do eliminacji tzw. podwójnych standardów oraz rozszerzeniu dostępu do szerokopasmowego Internetu. Jednak zakres podejmowanych działań i inicjatyw był znacznie bogatszy.

¹ Publikacja została zrealizowana w ramach grantu Jean Monnet Chair EUCRIS: *European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?* (nr 575240-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO_CHAIR).

Prezentowana publikacja jest efektem współpracy badaczy z pięciu ośrodków akademickich w Polsce – Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Warto podkreślić interdyscyplinarny charakter prezentowanych badań – w zbiorze znalazły się teksty politologiczne, socjologiczne oraz prawnicze, co pozwoliło na wielopoziomą analizę pozycji i roli Parlamentu Europejskiego oraz umożliwiło zbudowanie kompleksowego obrazu tej instytucji. Do prac nad publikacją zostali zaproszeni zarówno doświadczeni i uznani badacze, jak i badacze młodszego pokolenia, doktoranci i studenci, przyjmując, że obraz Parlamentu Europejskiego nie będzie pełny i obiektywny bez spojrzenia nań przez pokolenie, które dorastało już w UE.

Co zatem pozostawił po sobie Parlament Europejski tej minionej kadencji? Odpowiedź, a w każdym razie próbę odpowiedzi na to pytanie daje oddana w ręce Czytelnika publikacja. Została ona podzielona na sześć części. Zbiór otwiera część zatytułowana *Wpływ Parlamentu Europejskiego VIII kadencji na system polityczny i kwestie ustrojowe Unii Europejskiej*. Znalazły się w niej teksty autorstwa Janusza Józefa Węca, Anny Wierzchowskiej, Łukasza Danela oraz Ewy Kamarad. Autorzy podejmują w prezentowanych tekstach kwestie związane z próbami reform ustrojowych i rolą PE w debacie na ten temat, a także próbują ocenić siłę i potencjał PE w kreowaniu polityki ogólnoeuropejskiej. Konfrontują to następnie z realnymi możliwościami i efektami działań Parlamentu VIII kadencji.

W części drugiej, zatytułowanej: *Interesy narodowe i polityczne w Parlamencie Europejskim VIII kadencji*, zamieszczono teksty Bogdana Koszela, Beaty Kossowskiej-Gąstoł oraz Justyny Miecznikowskiej. Autorzy przedstawiają Parlament Europejski jako arenę ścierania się odmiennych interesów. Wskazują aktywność posłów wybranych państw członkowskich w Parlamencie, analizują polityczne mechanizmy i motywacje podejmowanych decyzji, a także wpływ zmian w systemach partyjnych państw członkowskich na skład grup politycznych Parlamentu Europejskiego.

Trzecia część publikacji pt. *Parlament Europejski VIII kadencji na straży aksjologii UE* zawiera teksty Katarzyny Głębickiej-Auleytner, Barbary Curyło oraz Bożeny Gierat-Bieroń. Stanie na straży wartości UE, w tym praw człowieka i wolności obywatelskich, jest jednym z najważniejszych zadań PE. Co więcej, jest ono przez tę instytucję traktowane bardzo poważnie tak w ujęciu europejskim, jak i na arenie międzynarodowej. Unia aspiruje do pozycji mocarstwa normatywnego w skali globalnej, jednak aby móc tę rolę faktycznie realizować, potrzebuje dobrze rozwiniętej dyplomacji. Parlament Europejski także w tym zakresie udoskonala swoje kompetencje, stając się rzecznikiem praw człowieka na arenie międzynarodowej.

Najobszerniejsza, czwarta część tomu, zatytułowana *Parlament Europejski VIII kadencji wobec wybranych polityk sektorowych UE*, zawiera siedem tekstów. Rozdział otwiera artykuł Jana Wiktora Tkaczyńskiego poświęcony pracom nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi UE na lata 2021-2027. Podział pieniędzy na poszczególne polityki determinuje zakres i charakter, w jakim będą one przez kolejne lata realizowane. Kolejne teksty autorstwa Pauliny Antoń, Wawrzyńca Banacha, Klaudii Kudławiec, Marty Labudy, Moniki Sowy i Olesi Tkachuk analizują stanowisko PE VIII kadencji wobec wybranych polityk sektorowych, w tym m.in. polityki ochrony granic zewnętrznych, polityki imigracyjnej i azylowej (w kontekście kryzysu migracyjnego), reformy strefy euro, europejskiej polityki sąsiedztwa, a także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej.

W części piątej pt. *Efektywność Parlamentu Europejskiego – ujęcie jakościowe i ilościowe* zamieszczono trzy artykuły: Tomasza Kownackiego, Adama Kirpszy i Dawida Nowickiego. Autorzy dokonują z różnych perspektyw badawczych analizy nie tylko efektywności PE, ale i samych badań nad efektywnością tej instytucji. Wskazują na wyzwania i dylematy badawcze związane z eksploracją Parlamentu Europejskiego, czynniki wpływające na reelekcję posłów, a także snują prognozy na temat wpływu wyników wyborów do PE z 26 maja 2019 r. na pozycję Polski w tej instytucji.

Ostatnia część zbioru poświęcona jest *Zarządzaniu kryzysem migracyjnym w UE w latach 2014-2019*. Znalazły się w niej dwa teksty autorstwa Krystiana Spodaryka i Agnieszki Nitszke. Autorzy wskazali tu na instrumenty instytucjonalne, finansowe, gospodarcze oraz zarządzania kryzysowego, których wykorzystanie ułatwiłoby rozwiązanie kryzysu migracyjnego. Jak wspomniano na początku, kryzys migracyjny w dużej mierze rzutował na integrację europejską w minionej kadencji Parlamentu Europejskiego. Wiele problemów, z którymi PE VIII kadencji musiał się mierzyć wynikało bezpośrednio czy pośrednio ze zwiększonej presji migracyjnej. Z tego powodu Redaktorzy zdecydowali o zamieszczeniu w tomie poświęconym ocenie Parlamentu Europejskiego artykułów dotyczących kryzysu migracyjnego.

Licząc, że spostrzeżenia i wnioski zawarte w prezentowanych artykułach skłonią Czytelnika do refleksji nad znaczeniem Parlamentu Europejskiego dla Unii Europejskiej, państw członkowskich, partii politycznych i przede wszystkim obywateli europejskich, warto na zakończenie przytoczyć słowa Jeana Monneta: *Nic nie może powstać bez ludzi. Nic nie może trwać bez instytucji*².

² Cyt. za: R. Matera, *Studia nad bogactwem i ubóstwem narodów na przełomie mileniów – Wkład Darona Acemoglu i Jamesa A. Robinsona*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, Rok LXXVI – zeszyt 1, s. 280.

CZEŚĆ I

WPLYW PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO VIII KADENCJI NA SYSTEM POLITYCZNY I KWESTIE USTROJOWE UNII EUROPEJSKIEJ

JANUSZ JÓZEF WĘC

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

REFORMA MECHANIZMU WCZESNEGO OSTRZEGANIA W PRACACH GRUPY ZADANIOWEJ DS. POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI W LATACH 2017-2018¹

Utworzenie Grupy zadaniowej (*task force*) ds. pomocniczości i proporcjonalności było inicjatywą przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude'a Junckera, przedstawioną w orędziu o stanie Unii 13 września 2017 r. Juncker zapowiedział w nim szereg reform ustrojowych w Unii, w tym zmian w zakresie funkcjonowania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym². Grupa zadaniowa miała rozwiązać jeden z większych dylematów postlizbońskiego porządku prawnego, czyli nieskuteczność mechanizmu wczesnego ostrzegania³, ustanowionego na mocy załączonego do TUE, TFUE, TEWEA protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. W nawiązaniu do scenariusza czwartego białej księgi z 1 marca 2017 r. w sprawie przyszłości Europy⁴ winna ona także dokonać krytycznego przeglądu wszyst-

¹ Artykuł został napisany w ramach grantu Jean Monnet Chair EUCRIS: *European Union in Crisis: What Is Wrong and How to Fix It?* (nr 575240-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO_CHAIR).

² *Przewodniczący Jean-Claude Juncker: Orędzie o stanie Unii 2017*, Komisja Europejska, 13.09.2017, s. 3, 7-9.

³ Szerzej na temat mechanizmu wczesnego ostrzegania złożonego z procedur żółtej kartki i pomarańczowej kartki: J. J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016, s. 213-219.

⁴ Szerzej na temat analizy białej księgi i zawartych tam scenariuszy rozwoju Unii Europejskiej do 2025 r.: idem, *Unia na historycznym zakręcie. Bieżące wyzwania i scenariusze ich przezwyciężenia*, [w:] *Integracja europejska – polska perspektywa*, red. nauk. Z. Czachór, T. G. Grosse, W. Paruch, Warszawa 2018, s. 174; idem, *Perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. Implikacje dla Polski*, „Przegląd Zachodni”, 2018, nr 1, s. 8.

kich polityk unijnych pod kątem podziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi. Ścisłej ujmując, miała ułatwić korzystanie z możliwości przywracania państwom członkowskim uprawnień przekazanych wcześniej Unii Europejskiej, zagwarantowanej w deklaracji nr 18 w sprawie rozgraniczenia kompetencji, załączonej do Aktu Końcowego Konferencji międzyrządowej z 2007 r.⁵ Zgodnie z zapowiedziami Junckera w skład Grupy zadaniowej powinni wejść przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, zaś na jej czele miał stanąć Frans Timmermans jako wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej ds. lepszego stanowienia prawa, stosunków międzyinstytucjonalnych, praworządności i Karty Praw Podstawowych. Po dwunastu miesiącach Grupa zadaniowa miała przedłożyć swoje sprawozdanie na temat funkcjonowania zasady pomocniczości i proporcjonalności w Unii Europejskiej⁶.

1. SKŁAD, CELE I ZASADY DZIAŁANIA GRUPY ZADANIOWEJ DS. POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

14 listopada 2017 r. Jean-Claude Juncker wydał decyzję, na mocy której przedstawił planowany skład, cele i zasady działania Grupy zadaniowej. Art. 2 decyzji stanowił, że w skład Grupy zadaniowej wejdą: przewodniczący oraz po trzech przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, parlamentów narodowych i Komitetu Regionów⁷. Decyzja weszła w życie 1 stycznia 2018 r., jednak dopiero 11 stycznia tegoż roku Konferencja Przewodniczących Parlamentu Europejskiego ustosunkowała się do niej i – co było zaskakujące – postanowiła odmówić udziału przedstawicieli Parlamentu w pracach Grupy zadaniowej, argumentując, że byłoby to niezgodne z pozycją i kompetencjami Parlamentu jako jedynej instytucji pochodzącej z bezpośrednich wyborów oraz sprawującej kontrolę polityczną nad Komisją Europejską⁸. Art. 3 decyzji Junckera przewidywał, że podstawowym celem Grupy zadaniowej będzie opracowanie do 15 lipca 2018 r. sprawozdania zawierającego zalecenia dotyczące usprawnienia stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności; propozycje określające polityki, w których można by dokonać redelegacji części lub całości kompetencji ustawodawczych Unii Europejskiej

⁵ Szerzej na temat deklaracji nr 18: idem, *Traktat Lizboński*, s. 105, 142.

⁶ *Przewodniczący Jean-Claude Juncker...*, s. 3, 7-9.

⁷ European Commission, *Decision of the President of the European Commission on the Establishment of a Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently”*, C(2017) 7810, 14.11.2017, s. 1-2.

⁸ Conference of Presidents, *Minutes of the Ordinary Meeting of 11 January 2018*, Brussels, 11.01.2018, PE-8/CPG/PV/2018-01, PV CPG, s. 14.

na rzecz państw członkowskich, a także postulaty wskazujące sposoby lepszego włączenia władz regionalnych i lokalnych do procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej⁹.

W związku z nieoczekiwaną odmową Konferencji Przewodniczących Parlamentu Europejskiego udziału w pracach Grupy zadaniowej 18 stycznia 2018 r. Juncker podjął decyzję o mianowaniu następującego składu tego gremium: przewodniczącym miał być Timmermans, zaś jego członkami zostali przedstawiciele parlamentów narodowych, wskazani przez przewodniczącego Konferencji komisji parlamentarnych do spraw unijnych parlamentów UE (Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'UE – COSAC), a także reprezentanci Komitetu Regionów, mianowani przez jego przewodniczącego. Parlamente narodowe reprezentowali przedstawiciele trzech państw członkowskich sprawujących podówczas prezydencję w Unii Europejskiej: Toomas Vitsut (Estonia), Reinold Lopatka (Austria) oraz Kristian Vigenin (Bułgaria). Z kolei Komitet Regionów był reprezentowany przez Karla-Heinza Lambertza (przewodniczącego Komitetu Regionów, Belgia), Michaela Schneidera (przewodniczącego Grupy sterującej Komitetu Regionów ds. pomocniczości, RFN) oraz François Decostera (przewodniczącego Komisji Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych Komitetu Regionów, Francja)¹⁰. Jednocześnie COSAC, w skład której wchodzi przedstawiciele parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, zwróciła się do Komisji Europejskiej z prośbą, aby ta zgodziła się m.in. na rozszerzenie składu Grupy zadaniowej o trzech dodatkowych przedstawicieli parlamentów narodowych oraz wydłużenie jej prac do końca 2018 r., czyli zgodnie z pierwotną zapowiedzią Junckera w orędziu z 13 września 2017 r. Komisja Europejska odrzuciła jednak oba postulaty. W związku z tym COSAC, na mocy decyzji podjętej przez jej przewodniczącego w dniach 21-22 stycznia 2018 r. w Sofii, utworzyła specjalną grupę roboczą jako forum dyskusji nad funkcjonowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności w Unii Europejskiej.

Grupa zadaniowa ds. pomocniczości i proporcjonalności rozpoczęła działalność 1 stycznia 2018 r. Jej członkowie działali we własnym imieniu, czyli nie reprezentowali stanowisk i poglądów żadnej konkretnej instytucji, czy też organu¹¹. Grupa zadaniowa zebrała się siedmiokrotnie, omawiając na swoich posie-

⁹ European Commission, *Decision of the President of the European Commission on the Establishment...*, s. 2-3.

¹⁰ European Commission, *Decision of the President of the European Commission on the Appointment of Members to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently”*, C(2018) 406, 18.01.2018, s. 1-2.

¹¹ Active Subsidiarity. A New Way of Working. Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently”, Brussels, 10.07.2018, s. 6, [on-line:] <https://>

dzeniach kwestie wskazane w decyzji przewodniczącego Komisji Europejskiej. 10 lipca 2018 r. przedstawiła końcowe sprawozdanie, zawierające pięć wniosków oraz dziewięć rekomendacji, a także propozycje konkretnych działań skierowanych do parlamentów narodowych, władz krajowych, regionalnych i lokalnych, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej oraz Komitetu Regionów¹². 23 października 2018 r. Komisja Europejska zatwierdziła zalecenia Grupy zadaniowej i na mocy komunikatu wyłączyła okres wakacji parlamentarnych z terminu 8 tygodni, jakimi dysponują parlamenty narodowe na wydanie uzasadnionej opinii o niezgodności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości. Równocześnie postanowiła dokonać przeglądu swojej polityki w zakresie lepszego stanowienia prawa i w związku z tym przedstawić do połowy 2019 r. wynikające z niego wnioski¹³.

2. PRZEDMIOT PRAC GRUPY ZADANIOWEJ DS. POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

Przedmiotem prac Grupy zadaniowej pozostawały zasadniczo dwie kwestie: funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania oraz sprawa re delegacji kompetencji z Unii Europejskiej na rzecz państw członkowskich. Mechanizm wczesnego ostrzegania obejmował dwie procedury: żółtej oraz pomarańczowej kartki – obydwie procedury zapewniały kontrolę *ex ante* projektów aktów prawnych. Komisja Europejska została zobowiązana do bezpośredniego przedkładania parlamentom narodowym swoich projektów oraz zmienionych projektów aktów ustawodawczych, równocześnie z ich przekazaniem ustawodawcom unijnym. Taki sam obowiązek spoczywał odpowiednio na Parlamencie Europejskim, jeżeli projekt pochodził od niego, a także na Radzie Unii Europejskiej, jeżeli projekt pochodził od grupy państw członkowskich, Trybunału

ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf – 12.01.2019.

¹² *Ibidem*, s. 1-41.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE, Komisja Europejska, 23.10.2018 r., COM(2018) 703 final, s. 1-14. W kwestii analizy komunikatu Komisji Europejskiej por.: C. Mik, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE (COM(2018) 703 final)*, „Zeszyty Prawnicze” R. 15, 2018, nr 4 (60), s. 65-75.

Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. 4 protokołu nr 2)¹⁴.

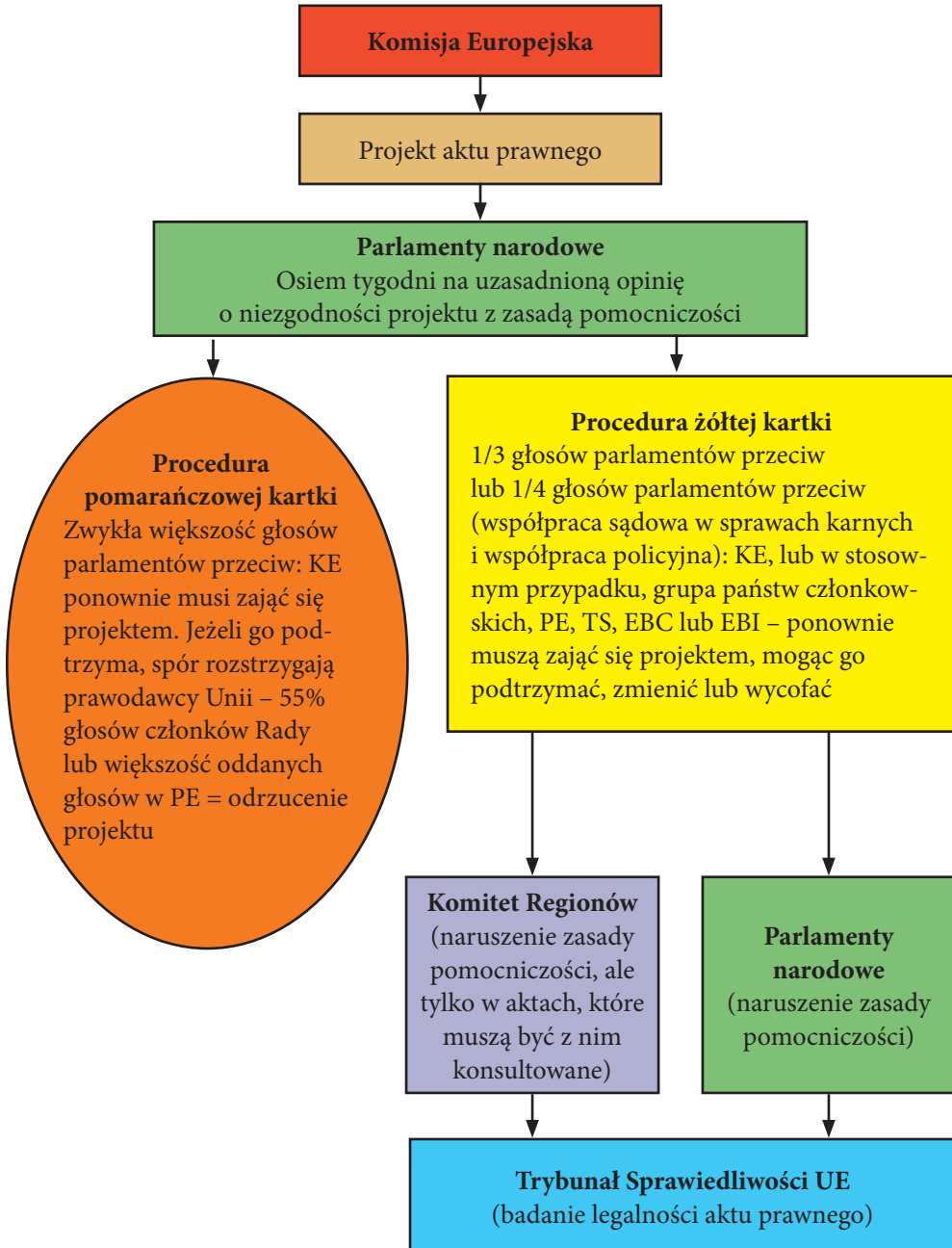
Procedura żółtej kartki polegała na tym, że w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego parlamenty narodowe lub każda izba parlamentu narodowego (jeżeli parlament składał się z dwóch izb) mogły przyjąć „uzasadnioną opinię” stwierdzającą, że dany projekt jest niezgodny z zasadą pomocniczości. W razie potrzeby parlamenty narodowe winny konsultować się w tej sprawie z parlamentami regionalnymi, mającymi kompetencje ustawodawcze (art. 6 protokołu nr 2)¹⁵. Następnie Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej – a w stosownym przypadku grupa państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny (jeżeli projekt pochodził od nich) – powinny uwzględnić „uzasadnione opinie” wydane przez parlamenty narodowe lub izbę parlamentu narodowego (art. 7 ust. 1 protokołu nr 2). Jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” odpowiadała co najmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym, to wówczas projekt poddawano „ponownej analizie”, przy czym próg ten wynosił 1/4 głosów w przypadku projektów dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Każdy parlament narodowy dysponował dwoma głosami, a w dwuizbowym systemie parlamentarnym każda izba posiadała jeden głos. Komisja Europejska lub – w stosownym przypadku – grupa państw członkowskich, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny albo Europejski Bank Inwestycyjny (jeżeli projekt pochodził od nich) mogły postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, podając właściwe uzasadnienie (art. 7 ust. 2 protokołu nr 2)¹⁶.

¹⁴ Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, [w:] Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (wersje skonsolidowane), Dz. Urz. UE C z dnia 9 maja 2008 r., s. 206-207.

¹⁵ *Ibidem*, s. 207.

¹⁶ *Ibidem*.

Diagram I. Mechanizm wczesnego ostrzegania



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 128.

Istotą procedury pomarańczowej kartki było natomiast, że projekty aktów prawnych Komisji Europejskiej, przyjmowanych jednak tylko w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, były oceniane zarówno przez parlamenty narodowe, jak i Radę Unii Europejskiej lub Parlament Europejski. Gdy przeciwko danemu projektowi została oddana co najmniej zwykła większość głosów parlamentów narodowych, to wówczas Komisja Europejska mogła również podjąć decyzję o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu danego projektu. Jeżeli go podtrzymała, to przed zakończeniem pierwszego czytania Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej oceniały zgodność projektu z zasadą pomocniczości. Jeżeli Rada Unii Europejskiej większością 55% głosów swoich członków lub Parlament Europejski zwykłą większością głosów stwierdziły, że ich zdaniem projekt ustawodawczy był niezgodny z zasadą pomocniczości, to proces legislacyjny nad tym projektem ulegał zakończeniu (art. 7 ust. 3 protokołu nr 2)¹⁷. O ile zatem procedura żółtej kartki miała charakter ostrzegawczy, gdyż służyła jedynie wskazywaniu projektów aktów prawnych naruszających zasadę pomocniczości, o tyle procedura pomarańczowej kartki umożliwiała ich blokowanie przez ustawodawców unijnych.

Deklaracja nr 18 przewidywała dwie możliwości redelegacji uprawnień ustawodawczych przez Unię Europejską na rzecz państw członkowskich, ale tylko w dziedzinie kompetencji dzielonych. Pierwszą z nich była sytuacja, w której właściwe instytucje Unii Europejskiej postanowiłyby uchylić dany akt ustawodawczy, w szczególności w celu zagwarantowania poszanowania zasady pomocniczości i proporcjonalności (art. 241 TFUE) – wówczas Rada Unii Europejskiej, działając z inicjatywy jednego lub kilku państw członkowskich, w trybie zwykłej większości głosów zwracała się do Komisji Europejskiej o przedłożenie wniosków w sprawie uchylenia danego aktu ustawodawczego. Natomiast drugą możliwość redelegacji wspomnianych kompetencji stwarzały przepisy zwykłej procedury rewizji traktatów. Zgodnie z nimi rządy państw członkowskich mogły podjąć decyzję o zmianie traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, w tym o rozszerzeniu lub ograniczeniu kompetencji przyznanych Unii w tychże traktatach (art. 48 ust. 2-5 TUE)¹⁸.

Parlament Europejski nie wziął wprawdzie udziału w pracach Grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności, ale pośrednio został włączony do debaty na temat poruszanych tam kwestii dzięki utworzeniu wspomnianej grupy roboczej COSAC. Grupa robocza spotkała się 26 marca 2018 r., a następnie, podczas LIX posiedzenia plenarnego w dniach 17-19 czerwca 2018 r. w Sofii, COSAC wezwała zainteresowane podmioty do reformy mechanizmu wczesnego

¹⁷ *Ibidem*, s. 208.

¹⁸ Deklaracja dotycząca rozgraniczenia kompetencji..., s. 344-345.

ostrzegania. Na forum grupy roboczej COSAC poruszane były m.in. następujące kwestie: 1. przedłużenie z 8 do 12 tygodni czasu na przyjęcie przez parlamenty narodowe uzasadnionej opinii; 2. obniżenie progu niezbędnego do uruchomienia procedury żółtej kartki, ponieważ obowiązujące dotąd progi 1/3 lub 1/4 głosów parlamentów narodowych okazały się w praktyce zbyt wysokie i były jedną z przyczyn skorzystania z tej procedury jedynie trzy razy w latach 2009-2018¹⁹; 3. ustanowienie procedury zielonej kartki, która pozwalałaby parlamentom narodowym występować z własną inicjatywą ustawodawczą (niewiązącą lub wiążącą prawnie); 4. rozszerzenie kontroli parlamentów narodowych na zasadę proporcjonalności; 5. wprowadzenie drugiej kontroli (*late card*) przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności na krótko przed zakończeniem procesu legislacyjnego przez ustawodawców unijnych; 6. redefinicja zasady pomocniczości, aby jej treść była bardziej klarowna i jednoznaczna; 7. włączenie parlamentów narodowych do procesu pre-legislacyjnego (okres konsultacji oraz opracowywania białych i zielonych ksiąg itd.); 8. właściwe traktowanie przez Komisję Europejską uzasadnionych opinii parlamentów narodowych: odpowiedzi Komisji były bowiem dotąd poprawne pod względem formalno-prawnym, jednak sam stosunek Komisji pozostawał lekceważący; 9. poprawa oceny wpływu (*impact assessment*), która winna wykazywać „wyraźną europejską wartość dodaną”; 10. uwzględnienie przerw w pracach parlamentów narodowych w traktatowym terminie 8 tygodni na sporządzenie uzasadnionych opinii²⁰. Należy wskazać, że aż siedem pierwszych spośród dziesięciu propozycji wymagało zmiany traktatów, co oznaczało, że grupa robocza COSAC domagała się bardzo poważnych zmian w dotychczasowych uprawnieniach parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej.

Najradykałniejsze postulaty w sprawie rozszerzenia uprawnień parlamentów narodowych w tym zakresie zgłaszały delegacje Holandii, Austrii i Danii. Holandia, która już w fazie przygotowawczej do konferencji międzyczę-

¹⁹ Jeden raz Komisja Europejska wycofała własny wniosek, zaś dwukrotnie przeforsowała swoje projekty aktów prawnych; por. M. Dułak, *Funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania w latach 2010-2016 i perspektywy jego reformy*, „Politeja” 2018, nr 15 (54), s. 184-185. Warto zauważyć, że w prezentowanym okresie nie uruchomiono ani razu procedury pomarańczowej kartki; por. Active Subsidiarity..., s. 12.

²⁰ Sprawozdanie ze spotkania grupy roboczej COSAC na temat prac Grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”, Bruksela, 26.03.2018, s. 1-2, [on-line:] https://www.google.com/url?sa=t&rt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjhifDO75biAhVQl4sKHaUNCJkQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.senat.gov.pl%2Fdownload%2Fgfx%2Fsenat%2Fpl%2Fdefaultopisy%2F296%2F235%2F1%2F020_2.pdf&usq=AOvVaw3qQ68HfA-9JsylWugvCZt0 – 12.01.2019.

dowej w 2007 r. była pomysłodawcą ustanowienia procedury czerwonej kartki dla parlamentów narodowych, a gdy to się nie powiodło, aktywnie wspierała kompromisową propozycję procedury pomarańczowej kartki dla Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej²¹, tym razem wystąpiła z postulatem rozszerzenia kontroli parlamentów narodowych na zasadę proporcjonalności oraz zasadę przyznania kompetencji (podstawy prawnej). Jeszcze dalej szły propozycje Austrii, która domagała się przedłużenia z 8 do 12 tygodni czasu na przyjęcie opinii przez parlamenty narodowe, obniżenia progu niezbędnego do uruchomienia procedury żółtej kartki, wprowadzenia do tejże procedury tzw. drugiej kontroli oraz ustanowienia procedury zielonej kartki. Natomiast delegacja Danii zaproponowała przedłużenie z 8 do 12 tygodni czasu na przyjęcie opinii, ustanowienie pogłębionych procedur żółtej i pomarańczowej kartki (nie tylko ocena pomocniczości, ale także treści wniosku), wprowadzenie procedury zielonej kartki oraz włączenie parlamentów narodowych do procesu pre-legislacyjnego (por. tabela 1)²².

Tabela 1. Najważniejsze propozycje Grupy roboczej COSAC w sprawie uprawnień parlamentów narodowych

Parlament narodowy	Propozycje
Czechy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wyłączenie okresu świątecznego (od połowy grudnia do początku stycznia) z 8-tygodniowego terminu na przyjęcie opinii przez parlamenty narodowe (dalej: PN). 2. W przypadku zmiany pod wpływem PN wniosku legislacyjnego, memorandum KE (wydane w ściśle określonym terminie), wyjaśniające sposób, w jaki potraktowała ona wszystkie opinie PN.
Dania	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wydłużenie terminu na opracowanie opinii PN z 8 do 12 tygodni. W przypadku zmiany wniosku KE winna wyjaśnić, w jaki sposób wzięła pod uwagę opinie PN. 2. Pogłębione procedury żółtej i pomarańczowej kartki (nie tylko ocena pomocniczości, ale także treści wniosku). 3. Ustanowienie procedury zielonej kartki (propozycje legislacyjne PN). 4. Większe zaangażowanie PN w proces decyzyjny UE, w tym włączenie ich do procesu pre-legislacyjnego (uzasadnione opinie PN do zielonych i białych ksiąg oraz włączenie ich do konsultacji).

²¹ Por. J. J. Węc, *Traktat Lizboński*, s. 77.

²² Sprawozdanie ze spotkania grupy roboczej COSAC na temat prac Grupy zadaniowej..., s. 2-3.

Parlament narodowy	Propozycje
Holandia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wyłączenie wakacji parlamentarnych (sierpień) z 8-tygodniowego terminu. 2. W przypadku zmiany wniosku, KE winna wyjaśnić, w jaki sposób wzięła pod uwagę opinie PN. 3. Włączenie do uzasadnionych opinii podstawy prawnej i zasady proporcjonalności.
Austria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wydłużenie terminu na opracowanie opinii PN z 8 do 12 tygodni. 2. Ustanowienie procedury zielonej kartki (propozycje legislacyjne PN niewiążące prawnie). 3. Obniżenie progu dla procedur żółtej i pomarańczowej kartki odpowiednio do 1/4 i 1/3 (dotychczas uruchomiono tylko 3 procedury żółtej kartki). 4. Druga kontrola zasady pomocniczości tuż przed przyjęciem decyzji przez PE i RUE (<i>late card</i>). 5. Lepsze dyrektywy od rozporządzeń, poprawa definicji kompetencji dzielonych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie ze spotkania grupy roboczej COSAC na temat prac Grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”, Bruksela, 26.03.20, s. 2-3, [on-line:] https://www.google.com/url?sa=t&rc=tj&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjhifDO75biAhVQl4sKHaUNCJkQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.senat.gov.pl%2Fdownload%2Fgfx%2Fsenat%2Fpl%2Fdefaultopisy%2F296%2F235%2F1%2F020_2.pdf&usq=AOvVaw3qQ68HfA-9JsyIWugvCZt0 – 12.01.2019.

W kwestii zmian w procedurach żółtej i pomarańczowej kartki z najdalej idącymi postulatami wystąpiły delegacje Luksemburga, Portugalii, Rumunii, Niemiec i Austrii. I tak Luksemburg domagał się przedłużenia z 8 do 12 tygodni terminu na przyjęcie opinii przez parlamenty narodowe oraz obniżenia progu do uruchomienia procedury żółtej kartki. Portugalia postulowała włączenie parlamentów narodowych do procesu pre-legislacyjnego oraz zmianę procedur żółtej i pomarańczowej kartki. Ten ostatni postulat wspierała również delegacja Rumunii, domagając się dodatkowo wprowadzenia do procedury żółtej kartki tzw. drugiej kontroli. Niemcy proponowały przedłużenie z 8 do 12 tygodni terminu na przyjęcie opinii przez parlamenty narodowe oraz obniżenie progu do uruchomienia procedury żółtej kartki. Dokładnie te same postulaty zgłaszała także Austria (por. tabela 2)²³.

²³ *Ibidem*, s. 3-8.

Tabela 2. Podstawowe propozycje Grupy roboczej COSAC w sprawie metod poprawy procedury art. 6 i 7 protokołu nr 2

Parlament narodowy	Propozycje
Luksemburg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wydłużenie terminu na opracowanie opinii PN z 8 do 12 tygodni. 2. Wyłączenie wakacji parlamentarnych z 8-tygodniowego terminu. 3. Obniżenie progu dla procedury żółtej kartki.
Portugalia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Włączenie PN w proces pre-legislacyjny (uzasadnione opinie PN do zielonych i białych ksiąg). 2. Zmiana dotychczasowych procedur żółtej i pomarańczowej kartki jako nieskutecznych.
Rumunia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wyłączenie wakacji parlamentarnych z 8-tygodniowego terminu. 2. Zmiana procedur żółtej i pomarańczowej kartki. 3. Druga kontrola zasady pomocniczości przed przyjęciem aktu prawnego.
Niemcy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wydłużenie terminu na opracowanie opinii PN z 8 do 12 tygodni. 2. Obniżenie progu dla procedury żółtej kartki do 1/4. 3. Wyłączenie wakacji parlamentarnych i przerwy świątecznej z 8-tygodniowego terminu.
Austria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wydłużenie terminu na opracowanie opinii PN z 8 do 12 tygodni. 2. Obniżenie progu dla procedury żółtej kartki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie ze spotkania grupy roboczej COSAC na temat prac Grupy zadaniowej..., s. 3-8.

Co się tyczy redelegacji kompetencji ustawodawczych przez Unię Europejską na państwa członkowskie, to wszystkie wypowiadające się delegacje, z wyjątkiem Polski, zajęły w tej sprawie negatywne stanowisko, przy czym ich podstawowym argumentem było przekonanie, że uruchomienie takiego procesu stanowiłoby w chwili obecnej jedynie pożywkę dla eurosceptyków lub rządów łamiących podstawowe wartości Unii. Zgodnie z tym Czechy, których rząd już w fazie przygotowawczej do konferencji międzyrządowej w 2007 r. był pomysłodawcą redelegacji kompetencji ustawodawczych przez Unię Europejską na rzecz państw członkowskich²⁴, opowiadał się teraz za objęciem tym procesem nie tyle całych polityk, lecz jedynie tych ich części, w których łamana była zasada pomocniczości. Większość państw postulowała natomiast, aby zamiast redelegacji kompetencji ustawodawczych Unia Europejska skupiła się na zwiększeniu jakości prawodawstwa (Portugalia), doprecyzowaniu zasad i kategorii podziału kompetencji (Luksemburg), zapewnieniu przejrzystości procesu legislacyjnego (Irlandia), czy też na ograniczeniu nadmiernego korzystania z aktów delegowanych (Austria). Jak wspomniana

²⁴ Por. J. J. Węc, *Traktat Lizboński*, s. 77.

no, jedynie Polska opowiadała się wyraźnie za redelegowaniem kompetencji i to zasadniczo w dwóch dziedzinach, tzn. w zakresie reformy krajowego systemu prawnego oraz ochrony życia (por. tabela 3)²⁵.

Tabela 3. Główne propozycje Grupy roboczej COSAC w sprawie redelegacji kompetencji ustawodawczych z UE na państwa członkowskie

Parlament narodowy	Propozycje
Czechy	1. Redelegacja kompetencji ustawodawczych nie powinna objąć całych polityk, lecz te ich aspekty, w których łamana jest zasada pomocniczości.
Portugalia	1. Sprzeciw wobec redelegacji kompetencji ustawodawczych jako przewidywanej pożytki dla eurosceptyków. 2. Zamiast redelegowania kompetencji zwiększenie jakości prawodawstwa UE.
Luksemburg	1. Zamiast dyskutować nad redelegowaniem kompetencji, należy doprecyzować zasady i kategorie podziału kompetencji.
Austria	1. Sprzeciw wobec redelegacji kompetencji ustawodawczych jako przewidywanej pożytki dla eurosceptyków. 2. Zamiast redelegowania kompetencji rozwiązanie innych problemów, np. ograniczenie nadmiernego korzystania z aktów delegowanych.
Polska	1. Poparcie dla redelegowania kompetencji ustawodawczych na rzecz państw członkowskich (dalej: PC) w zakresie reformy systemu prawnego oraz ochrony życia, ponieważ „właścicielami traktatów” są PC, a KE jest jedynie ich strażnikiem.
Szwecja	1. Sprzeciw wobec redelegacji kompetencji ustawodawczych jako przewidywanej pożytki dla łamiących wartości UE.
Irlandia	1. Sprzeciw wobec redelegacji kompetencji ustawodawczych jako przewidywanej pożytki dla eurosceptyków. 2. Zamiast redelegować kompetencje, należy zapewnić przejrzystość procesu legislacyjnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie ze spotkania grupy roboczej COSAC na temat prac Grupy zadaniowej..., s. 8-10.

Podczas LIX posiedzenia plenarnego COSAC w dniach 17-19 czerwca 2018 r. w Sofii Konferencja „przyjęła z zadowoleniem” pracę Grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności oraz wezwała zainteresowane podmioty do przeprowadzenia w pierwszej kolejności zmian nie wymagających rewizji traktatów, a dopiero w przyszłości wprowadzenie modyfikacji, które musiałyby zostać

²⁵ Sprawozdanie ze spotkania grupy roboczej COSAC na temat prac Grupy zadaniowej..., s. 8-10.

poprzedzone reformą traktatową. Do pierwszej kategorii zmian COSAC zaliczyła m.in. wyłączenie wakacji parlamentarnych (sierpień) oraz przerw świątecznych (np. przerwy od połowy grudnia do początku stycznia) z terminu 8 tygodni na sporządzenie uzasadnionych opinii przez parlamenty narodowe, zacieśnienie współpracy i koordynacji działań między parlamentami narodowymi w ramach procedury żółtej kartki, przedkładanie przez Komisję Europejską wniosków ustawodawczych, w których obok zasady pomocniczości uwzględniane byłoby jej stanowisko w sprawie zasady proporcjonalności i zasady przyznania kompetencji (podstawy prawnej), a także sporządzanie przez Komisję odpowiedzi na opinie parlamentów narodowych w ciągu maksymalnie 8 tygodni. W ramach drugiej kategorii zmian COSAC przewidywała natomiast m.in. ustanowienie procedury zielonej kartki oraz wydłużenie z 8 do 12 tygodni terminu na sporządzenie uzasadnionych opinii przez parlamenty narodowe²⁶.

3. WNIOSKI I REKOMENDACJE GRUPY ZADANIOWEJ DS. POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

Zdając sobie sprawę z faktu, że wiele propozycji zgłaszanych przez Grupę roboczą COSAC (ale także przez inne konsultowane podmioty, m.in. władze krajowe, regionalne i lokalne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa)²⁷ wymagałoby rewizji traktatów, Grupa zadaniowa skoncentrowała swoją aktywność na znalezieniu przede wszystkim rozwiązań doraźnych w zakresie poprawy stosowania zasad pomocniczości, proporcjonalności i przyznania (podstaw prawnych). Jednocześnie odniosła się ona do postulatów, które wiązałyby się z koniecznością zmian traktatowych. W kwestii obniżenia progów do uruchomienia procedury żółtej kartki Grupa zadaniowa stwierdziła, iż nie jest jasne, czy takie rozwiązanie byłoby wystarczająco skuteczne, zakładając, że poziom uczestnictwa parlamentów narodowych w mechanizmie wczesnego ostrzegania byłby podobny do obecnego. Bardziej radykalne obniżenie progów zrodziłoby natomiast pytanie o reprezentatywność wyrażanych obaw przez parlamenty narodowe. Co do propozycji ustanowienia procedury czerwonej kartki dla parlamentów narodowych Grupa zadaniowa wyraziła opinię, że jej realizacja mogłaby wywołać niezamierzone konsekwencje, biorąc pod uwagę obecny „brak zrozumienia znaczenia i za-

²⁶ Posiedzenie plenarne LIX COSAC w dniach 17-19 czerwca 2018 r. w Sofii, Dz. Urz. UE C z dnia 14 sierpnia 2018 r., s. 1-2.

²⁷ Active Subsidiarity..., s. 24.

kresu ocen pomocniczości w przypadku parlamentów narodowych”²⁸. Natomiast postulat ustanowienia procedury zielonej kartki dla parlamentów narodowych Grupa zadaniowa potraktowała jako zagrożenie dla kompetencji ustawodawczych Komisji Europejskiej, ale także, w pewnym zakresie, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej²⁹. Z kolei w odniesieniu do propozycji ustanowienia drugiej kontroli zasady pomocniczości (*late card*), Grupa stwierdziła, że tymczasowym rozwiązaniem tego problemu winno być większe zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych w procesie legislacyjnym, którego zasady należałoby skodyfikować w przyszłej zmienionej wersji porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa z 13 kwietnia 2016 r.³⁰

Najprzychylniejszą opinię wyrażała natomiast Grupa zadaniowa wobec propozycji wydłużenia z 8 do 12 tygodni terminu na sporządzenie przez parlamenty narodowe uzasadnionych opinii oraz objęcia kontrolą nie tylko, jak dotąd, zasady pomocniczości, lecz także zasady proporcjonalności i zasady przyznania (podstawy prawne). Ale nawet w tych kwestiach wypowiadała się ona za rozwiązaniami połowicznymi, proponując, aby Komisja Europejska zapewniła parlamentom narodowym nieco większą swobodę działania i elastyczniej podchodziła do terminu 8 tygodni, wykluczając zeń wakacje parlamentarne oraz okresy świąteczne i inne przerwy w pracach parlamentarnych. Takie podejście wraz z zastosowaniem wspólnej tabeli oceny, a także lepszą komunikacją między parlamentami narodowymi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi mogłoby zmniejszyć zapotrzebowanie zwłaszcza na obniżenie progów do uruchomienia procedury żółtej kartki czy też ustanowienia procedur czerwonej i zielonej kartki³¹.

Jak wspomniano, w raporcie przedstawionym Komisji Europejskiej 10 lipca 2018 r. Grupa zadaniowa ds. pomocniczości i proporcjonalności sformułowała pięć wniosków oraz dziewięć rekomendacji wraz z konkretnymi działaniami zaproponowanymi najważniejszym zainteresowanym podmiotom. Konkludowała ona, że Unia Europejska musi sprostać pojawiającym się wyzwaniom w takich obszarach, w których może zapewnić „europejską wartość dodaną”, jak: bezpieczeństwo, obrona, migracje, ale także zmiany klimatyczne i innowacje (wniosek 1). Grupa stwierdziła, że znacznie istotniejsze od określania obszarów, w których mają zostać ponownie przekazane kompetencje Unii, winno

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, s. 17; Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz. Urz. UE L z dnia 12 maja 2016 r., s. 1-14.

³¹ *Active Subsidiarity...*, s. 12.

być „zlikwidowanie słabych punktów obecnych procesów kształtowania polityki”, w tym m.in. niewystarczającego zaangażowania władz krajowych, regionalnych i lokalnych. Zmiana powinna polegać na lepszym wspólnym zrozumieniu zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz zapewnieniu większego udziału tychże podmiotów w opracowywaniu i wdrażaniu polityk, zgodnie z regułami wielopoziomowego systemu zarządzania. Należałoby zatem aktywniej niż dotychczas korzystać z wiedzy i doświadczeń 41 izb parlamentów narodowych, 74 zgromadzeń regionalnych realizujących zadania ustawodawcze, 281 regionów NUTS 2 oraz ok. 80 tys. organów gminnych. Taka „aktywna pomocniczość” powinna promować większą odpowiedzialność i zrozumienie tego, co robi Unia (wniosek 2). Dla celów spójnej i jednolitej oceny zasady pomocniczości i proporcjonalności Grupa zadaniowa zaproponowała wspólną „tabelę oceny” jako nową metodę ewaluacji tychże, stosowaną w całym procesie legislacyjnym (wniosek 3). W oparciu o bieżący program REFIT Komisji Europejskiej należałoby podjąć działania na rzecz uproszczenia prawa unijnego i zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych w celu ich zmiany lub ostatecznego uchylecia (wniosek 4). Ponieważ – zdaniem Grupy zadaniowej – we wszystkich politykach unijnych istniała „europejska wartość dodana”, która stanowi kluczowy czynnik wskazujący, czy Unia powinna działać, uchyliła się ona od wskazania obszarów, w których w całości lub w części należałoby przekazać dotychczasowe kompetencje Unii na rzecz państw członkowskich (wniosek 5)³².

Spśród dziewięciu rekomendacji pierwsza sprowadzała się do tego, aby Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komitet Regionów, parlamenty narodowe oraz parlamenty regionalne o uprawnieniach ustawodawczych zaczęły stosować wspomnianą wyżej wspólną tabelę oceny zgodności projektu aktu prawnego (i zgłaszanych poprawek) z zasadami pomocniczości, proporcjonalności oraz przyznania kompetencji (podstawy prawnej). Tabela ta powinna obejmować kryteria zawarte w protokole amsterdamskim w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności³³. Tabelę winni stosować również inni

³² *Ibidem*, s. 7.

³³ Protokół amsterdamski w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności stanowił m.in., że aby działanie Unii Europejskiej było uzasadnione, „obydwa aspekty zasady pomocniczości powinny zostać spełnione”, tzn. „cele proponowanego działania nie mogą być osiągnięte w stopniu wystarczającym przez działanie państw członkowskich w ramach ich krajowych systemów konstytucyjnych i dlatego mogą zostać lepiej osiągnięte przez działanie na szczeblu” Unii. „Przy sprawdzaniu czy powyższe warunki zostały spełnione, należy kierować się następującymi wytycznymi” – po pierwsze, „rozważana kwestia ma aspekty transnarodowe, które nie mogą być uregulowane satysfakcjonująco przez działania państw członkowskich”; po drugie, „działania jedynie na poziomie krajowym lub brak działania” Unii „byłyby sprzeczne

wnioskodawcy, tacy jak: grupa państw członkowskich, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Ponadto Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej powinny dokonywać przy pomocy tej metody systematycznego przeglądu projektów aktów prawnych wraz z wnoszonymi poprawkami. W dłuższej perspektywie tabelę oceny należałoby natomiast włączyć do przyszłej zmienionej wersji porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stosowania prawa z 13 kwietnia 2016 r. W drugiej rekomendacji Grupa zadaniowa wezwała Komisję Europejską do elastycznego podejścia do 8-tygodniowego terminu na przedłożenie przez parlamenty narodowe uzasadnionych opinii, które można by osiągnąć przez wyłączenie wakacji parlamentarnych oraz okresów świątecznych i przerw w pracach parlamentów narodowych. Ponadto Komisja powinna w dorocznych sprawozdaniach na temat stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności „we właściwy sposób” prezentować uzasadnione opinie parlamentów narodowych oraz udostępniać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej „w sposób całościowy” informacje na temat projektów, co do których przedłożono zastrzeżenia w tym zakresie. W trzeciej rekomendacji Grupa zadaniowa wskazywała na potrzebę rewizji w przyszłości art. 6 i 7 protokołu nr 2 w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności, w szczególności rozszerzenia okresu przewidzianego na sformułowanie uzasadnionych opinii przez parlamenty narodowe z 8 do 12 tygodni, rozciągnięcia procedury żółtej kartki na zasadę proporcjonalności i zasadę przyznania kompetencji (kontrola podstawy prawnej), a także zobowiązania parlamentów narodowych (dotychczas nie było to obowiązkowe) do konsultowania z parlamentami regionalnymi, posiadającymi kompetencje ustawodawcze, projektów aktów prawnych odnoszących się do tych ostatnich. W trzech następnych zaleceniach Grupa zadaniowa wskazywała m.in. na konieczność ściślejszego włączenia władz regionalnych i lokalnych jako konsultantów do procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej, skoro odgrywają one ważną rolę w procesie ich implementacji (rekomendacja czwarta), uwzględ-

z wymogami traktatu (takimi jak konieczność korekty zniekształceń konkurencji lub unikania ukrytych ograniczeń w handlu, a także wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej) bądź w inny sposób miałyby znaczny niekorzystny wpływ na interesy państw członkowskich”; po trzecie, „działanie prowadzone na poziomie” Unii „przyniosłoby wyraźne korzyści ze względu na ich rozmiary lub skutki w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich”; por. Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, [w:] Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2.10.1997, s. 87-89, [on-line:] http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_1.pdf – 12.01.2019.

niania w ramach oceny skutków projektów aktów prawnych także ich następstw terytorialnych, tzn. skutków tychże projektów dla władz regionalnych i lokalnych (rekomendacja piąta), oraz włączenia przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej władz regionalnych i lokalnych do tabeli oceny projektu aktu prawnego, a także zgłaszanych poprawek. Rządy państw członkowskich oraz parlamenty narodowe winny zwracać się do tychże władz z prośbą o opinie i ekspertyzy już na początku procesu legislacyjnego, ponadto należałoby rozważyć możliwość zapraszania ich przedstawicieli na właściwe rzeczowo posiedzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej (rekomendacja szósta). Siódma rekomendacja Grupy zadaniowej wskazywała na potrzebę połączenia przez parlamenty narodowe i regionalne ich platform wymiany informacji IPEX (parlamenty narodowe) i REGPEX (Komitet Regionów) w celu lepszego monitorowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. W ósmym zaleceniu Grupa zadaniowa wzywała Komisję Europejską do stworzenia mechanizmu identyfikacji i oceny przepisów pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w celu uproszczenia prawa, liczby przepisów prawnych oraz roli władz regionalnych i lokalnych – mechanizm taki można by oprzeć na programie i platformie REFIT Komisji Europejskiej. Natomiast dziewiąta rekomendacja zachęcała trójkąt decyzyjny (Komisję Europejską, Parlament Europejski oraz Radę Unii Europejskiej) do rozważenia możliwości położenia większego nacisku w ich pracach legislacyjnych na lepszą implementację prawa w miejsce uchwalania nowych przepisów. Przykładowo należałoby skoncentrować się na wdrażaniu przepisów w dziedzinie jednolitego rynku, podatków, usług finansowych, ochronie środowiska, transportu, mediów/ICT, kształcenia i turystyki³⁴.

Warto zauważyć, że w odróżnieniu od postulatów Grupy roboczej COSAC większość propozycji Grupy zadaniowej Komisji Europejskiej koncentrowała się na takich zmianach w kompetencjach parlamentów narodowych oraz parlamentów regionalnych o uprawnieniach ustawodawczych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej, a także procedurze żółtej kartki, które nie wymagałyby rewizji prawa traktatowego. Spośród dziewięciu rekomendacji zmiany traktatów wymagały bowiem jedynie postulaty zawarte w trzeciej z nich. Natomiast najdonioślejsze dla doraźnej poprawy funkcjonowania parlamentów narodowych oraz parlamentów regionalnych w procesie legislacyjnym były rekomendacje wzywające do ustanowienia wspólnej tabeli oceny projektu aktu prawnego (i zgłasza-

³⁴ *Ibidem*, s. 10-21; *Zasady pomocniczości i proporcjonalności. Grupa zadaniowa przedstawia przewodniczącemu Jeanowi-Claude'owi Junckerowi zalecenia dotyczące nowego sposobu pracy* [komunikat prasowy], Komisja Europejska, 10.07.2018, s. 11-25, [on-line:] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4393_pl.htm – 20.04.2019.

nych poprawek) co do wyboru podstawy prawnej oraz poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (rekomendacja pierwsza), a także włączenia do niej władz regionalnych i lokalnych (rekomendacja szósta).

Idea sporządzenia wspólnej tabeli oceny projektów aktów prawnych nawiązywała do kryteriów zawartych we wspomnianym już protokole amsterdamskim w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, które pomijał późniejszy protokół lizboński (protokół nr 2). Kryteria określone we wspólnej tabeli oceny były jednak o wiele bardziej szczegółowe i ostre. W pierwszej części tabeli zainteresowane podmioty miały odpowiedzieć na dwa pytania: Czy Unia może podjąć działania? Jaka jest podstawa prawna i uprawnienia, na których oparte będą planowane działania Unii? W tym celu należałoby rozstrzygnąć, czy analizowana polityka należy do kompetencji wyłącznych Unii, w których zasada pomocniczości nie ma zastosowania, czy też do kompetencji dzielonych lub uzupełniających. Część druga tabeli dotyczyła zasady pomocniczości, w odniesieniu do której wspomniane podmioty winny odpowiedzieć na cztery pytania podstawowe (oraz dwanaście pytań pomocniczych, od których tutaj abstrahujemy): Czy wniosek ustawodawczy spełnia wymogi proceduralne zawarte w protokole nr 2? Czy towarzyszące wnioskowi Komisji uzasadnienie (oraz jakakolwiek ocena skutków) potwierdza jego zgodność z zasadą pomocniczości? Czy cele zamierzonego działania można w wystarczającym stopniu osiągnąć za pomocą samodzielnych działań państw członkowskich i czy w związku z tym istnieje w ogóle konieczność działań Unii? Czy cele zamierzonego działania można lepiej osiągnąć na szczeblu Unii dzięki korzyściom skali, czyli korzyściom płynącym z działania na szczeblu UE, lub dzięki skutkom takiego działania (unijna wartość dodana)? W części trzeciej tabeli odnoszącej się do zasady proporcjonalności zainteresowane podmioty powinny odpowiedzieć na dwa podstawowe pytania (oraz dwa pytania pomocnicze, od których tutaj abstrahujemy): Czy towarzyszące wnioskowi Komisji uzasadnienie (oraz jakakolwiek ocena skutków) zawiera wystarczające argumenty na temat jego zgodności z zasadą proporcjonalności? Czy zamierzone działanie stanowi odpowiedni sposób osiągnięcia zakładanych celów (por. tabela 4)?

Tabela 4. Tabela oceny projektu aktu prawnego

I. Ocena projektu aktu prawnego pod kątem wyboru podstawy prawnej	
• Czy Unia może podjąć działania? Jaka jest podstawa prawna i uprawnienia, na których oparte są planowane działania Unii?	
1. Na który artykuł lub artykuły Traktatu można się powołać w celu uzasadnienia wniosku ustawodawczego lub inicjatywy politycznej?	
2. Czy określone we wskazanym artykule Traktatu kompetencje Unii mają charakter wyłączny, dzielony czy uzupełniający?	
II. Ocena projektu aktu prawnego w zakresie jego zgodności z zasadą pomocniczości	
• Dlaczego UE powinna podjąć działania?	
1. Czy wniosek spełnia wymogi proceduralne zawarte w protokole nr 2?	
a)	Czy przed złożeniem wniosku w sprawie danego aktu przeprowadzono szerokie konsultacje?
b)	Czy sporządzono szczegółowe stwierdzenie zawierające jakościowe – a w miarę możliwości także ilościowe – wskaźniki pozwalające ocenić, czy dane działanie można wykonać najlepiej na szczeblu unijnym?
2. Czy towarzyszące wnioskowi Komisji uzasadnienie (oraz jakakolwiek ocena skutków) zawiera wystarczające argumenty na temat jego zgodności z zasadą pomocniczości?	
3. Opierając się na odpowiedziach na poniższe pytania, zdecyduj, czy cele zamierzonego działania można w wystarczającym stopniu osiągnąć za pomocą samodzielnych działań PC, czy też istnieje konieczność działań unijnych?	
a)	Czy przedmiotowe problemy posiadają jakiegokolwiek znaczne/istotne aspekty transnarodowe/transgraniczne? Czy określono te aspekty ilościowo?
b)	Czy działania na szczeblu krajowym lub brak działań na szczeblu UE stoją w sprzeczności z podstawowymi celami traktatu lub w znacznym stopniu naruszają interes innych PC?
c)	W jakim stopniu PC mają możliwości lub zdolności do przyjęcia odpowiednich środków?
d)	W jaki sposób dany problem i jego przyczyny (np. negatywne efekty zewnętrzne, efekty rozlania) są różnicowane w UE na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym?
e)	Czy dany problem dotyczy znacznej części UE czy tylko kilku PC?
f)	Czy dążąc do osiągnięcia celów planowanego środka, PC przekroczyły swoje możliwości?
g)	W jaki sposób władze krajowe, regionalne i lokalne w UE różnią się pod względem poglądów lub preferowanych kierunków działania?
4. Opierając się na odpowiedziach na poniższe pytania, zdecyduj, czy cele zamierzonego działania można lepiej osiągnąć na szczeblu Unii dzięki skali lub skutkom tego działania (unijna wartość dodana)?	
a)	Czy z działania na szczeblu UE wynikają wyraźne korzyści?
b)	Czy zachodzą korzyści skali, czyli korzyści płynące z działań na szczeblu UE? Czy cele można efektywniej osiągnąć na szczeblu UE (większe korzyści względem kosztu jednostkowego)? Czy podjęte działanie poprawi funkcjonowanie rynku wewnętrznego?
c)	Jakie korzyści wynikną z zastąpienia różnicowanej polityki krajowej i przepisów krajowych bardziej jednolitym podejściem politycznym?

d)	Czy korzyści wynikające z działań na szczeblu UE przeważają nad skutkami utraty kompetencji przez PC oraz władze lokalne i regionalne (poza kosztami i korzyściami działania na szczeblu krajowym, lokalnym i regionalnym)?
e)	Czy działanie spowoduje, że podmioty wdrażające przepisy będą miały większą jasność prawa?
III. Ocena projektu aktu prawnego w zakresie jego zgodności z zasadą proporcjonalności	
• W jaki sposób UE powinna działać?	
1. Czy towarzyszące wnioskowi Komisji uzasadnienie (oraz jakakolwiek ocena skutków) zawiera wystarczające argumenty dotyczące jego zgodności z zasadą proporcjonalności?	
2. Opierając się na odpowiedziach na poniższe pytania oraz na informacjach zawartych w ocenie skutków, uzasadnieniu lub innych źródłach, zdecyduj, czy zamierzone działanie stanowi odpowiedni sposób osiągnięcia zakładanych celów?	
a)	Czy inicjatywa ogranicza się do tych aspektów, których PC nie są w stanie samodzielnie zrealizować w zadowalającym stopniu, a które Unia może zrealizować skuteczniej?
b)	Czy forma danego działania unijnego (dobór instrumentu) jest uzasadniona i maksymalnie prosta oraz czy sprzyja zadowalającemu osiągnięciu pożądanych celów i zapewnia zgodność z tymi celami (np. wybór między rozporządzeniem, dyrektywą [ramową], zaleceniem lub innymi metodami regulacyjnymi, takimi jak współregulacja)?
c)	Czy dane działanie Unii pozostawia możliwie szeroką swobodę decyzji na szczeblu krajowym, jednocześnie przyczyniając się do zadowalającego osiągnięcia założonych celów – czy istnieje np. możliwość ograniczenia działania na szczeblu europejskim do standardów minimalnych lub zastosowania mniej rygorystycznego instrumentu politycznego lub podejścia?
d)	Czy dana inicjatywa generuje koszty finansowe lub administracyjne dla Unii, rządów narodowych, władz lokalnych lub regionalnych, podmiotów gospodarczych lub obywateli? Czy koszty te są proporcjonalne do zamierzonego celu?
e)	Czy uwzględniono, przy poszanowaniu prawa Unii, szczególne okoliczności mające zastosowanie w poszczególnych PC?

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Załącznik V: Wspólna ocena zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, [w:] Grupa zadaniowa ds. pomocniczości i proporcjonalności..., s. 32-34; Załącznik II: Załączniki do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE, Strasburg, 23 października 2018 r., COM(2018) 703 final, Annexes 1 to 2, s. 3-6.

4. KONKLUZJE

Ocena prac Grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności wypada ambiwalentnie. Niewątpliwym *novum* było, że Grupa zadaniowa opracowała tabelę oceny projektu aktu prawnego oraz zgłaszanych poprawek, wykraczało to

bowiem poza dotychczasowe podejście ograniczające kompetencje parlamentów narodowych do kontrolowania poszanowania zasady pomocniczości. Kontrola zasady pomocniczości miała zostać rozszerzona na cały proces legislacyjny, czyli obejmować nie tylko projekt aktu prawnego, lecz także zgłaszane w czasie procesu legislacyjnego poprawki. Postanowiono także, by w przyszłości objąć kontrolą parlamentów narodowych zasadę proporcjonalności oraz zasadę kompetencji przyznanych (podstawy prawne projektu oraz poprawek do tegoż projektu), ponadto zaproponowano włączenie władz regionalnych i lokalnych do procedur kontroli zasad pomocniczości i proporcjonalności. Niewątpliwym niepowodzeniem zakończyły się natomiast próby ustanowienia mechanizmu redelegacji części lub całości kompetencji ustawodawczych Unii Europejskiej na rzecz państw członkowskich. Zamiast redelegacji kompetencji ustawodawczych Grupa zadaniowa zaproponowała jedynie tzw. aktywną pomocniczość, czyli aktywniejsze włączenie parlamentów narodowych oraz władz regionalnych i lokalnych do procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej. Podstawową przyczyną takiego wyboru była obawa Grupy zadaniowej, że rozpoczęcie procesu redelegacji kompetencji ustawodawczych z Unii Europejskiej na państwa członkowskie w obecnych warunkach mogłoby doprowadzić do wzmocnienia ugrupowań eurosceptycznych w Unii.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Active Subsidiarity. A New Way of Working. Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently”, Brussels, 10.07.2018, [on-line:] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf – 12.01.2019.
- Conference of Presidents, *Minutes of the Ordinary Meeting of 11 January 2018*, Brussels, 11.01.2018, PE-8/CPG/PV/2018-01, PV CPG.
- Deklaracja dotycząca rozgraniczenia kompetencji, [w:] Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dz. Urz. UE C z dnia 9 maja 2008 r.
- European Commission, *Decision of the President of the European Commission on the establishment of a Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently”*, C(2017) 7810, 14.11.2017.
- European Commission, *Decision of the President of the European Commission on the Appointment of Members to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently”*, C(2018) 406, 18.01.2018.
- Grupa zadaniowa ds. pomocniczości i proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”. *Sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej*, Bruksela, 10 lipca 2018 r.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmocnienie ich roli w kształtowaniu polityki UE, Komisja Europejska, 23.10.2018, COM(2018) 703 final.

Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz. Urz. UE L z dnia 12 maja 2016 r.

Posiedzenie plenarne LIX COSAC w dniach 17-19 czerwca 2018 r. w Sofii, Dz. Urz. UE C z dnia 14 sierpnia 2018 r.

Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, [w:] Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (wersje skonsolidowane), Dz. Urz. UE C z dnia 9 maja 2008 r.

Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, [w:] Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2.10.1997, [on-line:] http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_1.pdf – 12.04.2019.

Przewodniczący Jean-Claude Juncker: *Orędzie o stanie Unii 2017*, Komisja Europejska, 13.09.2017.

Sprawozdanie ze spotkania grupy roboczej COSAC na temat prac Grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”, Bruksela, 28.03.2018 [on-line:] https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjhifDO75biAhVQl4sKHaUNCJkQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.senat.gov.pl%2Fdownload%2Fgfx%2Fsenat%2Fp1%2Fdefaultopisy%2F296%2F235%2F1%2F020_2.pdf&usg=AOvVaw3qQ68HfA-9JsyWugvCZt0 – 12.01.2019.

Wspólna ocena zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, [w:] *Grupa zadaniowa ds. pomocniczości i proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”*. Sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej, Bruksela, 10 lipca 2018 r.

Załączniki do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmocnienie ich roli w kształtowaniu polityki UE, Strasburg, 23.10.2018, COM(2018) 703 final, Annexes 1 to 2.

Inne

Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.

Dulak M., *Funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania w latach 2010-2016 i perspektywy jego reformy*, „Politeja” 2018, nr 15 (54), s. 175-190, [on-line:] <https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.54.12>.

Mik C., *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmocnienie ich roli w kształtowaniu polityki UE* [COM(2018) 703 final], „Zeszyty Prawnicze” R. 15, 2018, nr 4 (60), s. 65-75, [on-line:] <https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2018.63>.

- Węc J. J., *Perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. Implikacje dla Polski*, „Przegląd Zachodni” 2018, nr 1, s. 7-32.
- Węc J. J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016.
- Węc J. J., *Unia na historycznym zakręcie. Bieżące wyzwania i scenariusze ich przewyżnienia*, [w:] *Integracja europejska – polska perspektywa*, red. nauk. Z. Czachór, T. G. Grosse, W. Paruch, Warszawa 2018.
- Wspólna ocena zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności*, [w:] *Zasady pomocniczości i proporcjonalności. Grupa zadaniowa przedstawia przewodniczącemu Jeanowi-Claude'owi Junckerowi zalecenia dotyczące nowego sposobu pracy* [komunikat prasowy], Komisja Europejska, 10.07.2018, [on-line:] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4393_pl.htm – 20.04.2019.
- Zasady pomocniczości i proporcjonalności. Grupa zadaniowa przedstawia przewodniczącemu Jeanowi-Claude'owi Junckerowi zalecenia dotyczące nowego sposobu pracy* [komunikat prasowy], Komisja Europejska, 10.07.2018, [on-line:] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4393_pl.htm – 20.04.2019.

JANUSZ JÓZEF WĘC – profesor zwyczajny nauk humanistycznych w zakresie historii powszechnej najnowszej i stosunków międzynarodowych. Kierownik Katedry Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Autor ponad 250 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym 21 monografii i syntez na temat ustroju Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, integracji europejskiej i pozaeuropejskiej, stosunków polsko-niemieckich, najnowszej historii Niemiec, a także niemieckiego systemu politycznego. Ostatnio wydane: *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016* (2018); *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016* (2017); *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015* (2016); *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia* (2012); *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna* (2012).

ANNA WIERZCHOWSKA

*Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski*

PARLAMENT EUROPEJSKI: EFEKTYWNY KATALIZATOR ZMIAN USTROJOWYCH CZY NIEDECYZYJNY WSPÓŁCZESTNIK?

Ocena pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym Unii Europejskiej
z uwzględnieniem kadencji 2014-2019

UWAGI WSTĘPNE

Wykształcenie się instytucji parlamentu stanowiło istotny krok w stronę demokracji życia politycznego w systemach państwowych. Proces ten dokonywał się w bardzo zróżnicowanych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych i osiągał swoją dojrzałość w odmiennych okresach historycznych. Zawsze jednak świadczył (i świadczy dotąd) o dążeniu do zapewnienia reprezentacji oraz demokratycznej legitymizacji w procesie podejmowania decyzji. Wobec takiego stwierdzenia pojawia się pytanie, czy system polityczny Unii Europejskiej (UE) również podąża taką ścieżką parlamentaryzacji i czy celem zasadniczym owego procesu jest skierowanie integracji europejskiej na tory demokracji.

Pierwszą myślą jest wskazanie Parlamentu Europejskiego (PE), który od momentu przeprowadzenia pierwszych bezpośrednich wyborów w 1979 r. stanowi dla większości badaczy i obserwatorów oczywisty dowód na demokrację życia politycznego we Wspólnotach/Unii Europejskiej. Jednak sama obecność instytucji w systemie, postrzegana przez pryzmat sposobu jej legitymizowania, nie daje jeszcze podstaw do wyciągania takich wniosków. Ponadto demokratyczny sposób wyłaniania składu Parlamentu Europejskiego nie jest jeszcze argumentem *per se* za przypisaniem tej instytucji istotnej mocy sprawczej w dokonywaniu zmian o charakterze ustrojowym. Co więcej – w przypadku organizacji o charakterze pozapaństwowym demokratyczne mechanizmy i procedury nie wydają się być najczęściej wybieranymi (jeżeli w ogóle) dla osiągnięcia efektywnych rozwiązań.

Taki tok rozumowania pozwala skierować uwagę na kwestie inne niż demokratyczne uwarunkowania legitymizacyjne PE w procesie poszukiwań odpowiedzi na postawione w tytule pytanie. Ważne jest dokonanie krytycznej oceny zakresu kompetencji PE, także z uwzględnieniem tych uprawnień, które nie wynikają *explicite* z zapisów traktatowych.

Z pewnością ocena aktywności PE w systemie politycznym UE nie może również zostać dokonana bez odniesienia do udziału i wpływu pozostałych głównych instytucji decyzyjnych. System instytucjonalny UE jest siecią różnych elementów powiązanych ze sobą układem zależności, a każdy z organów wchodzi w relacje z innymi w sposób, który istotnie wpływa na jego funkcjonowanie. Cały układ skonstruowany jest zgodnie z zasadą przeciwdziałania koncentracji władzy przez jedną z instytucji, jednak nie do końca odpowiada to regule podziału władzy w państwie. W UE chodzi raczej o zachowanie równowagi pomiędzy komponentem ponadnarodowym i międzyrządowym.

Wobec zarysowanych aspektów analizy konstrukcja artykułu uwzględnić będzie następujące problemy:

- » zakres kompetencji Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do kwestii o charakterze ustrojowym (w tym także definicja kwestii ustrojowych);
- » relacje łączące PE z instytucjami włączonymi w proces kształtowania strukturalnego wymiaru procesu integracji europejskiej: Radą Europejską (RE, Radą) i Komisją Europejską (KE);
- » wskazanie na wydarzenia kadencji PE w latach 2014-2019 mieszczące się w zakresie omawianego obszaru badań.

Hipotezą badawczą jest stwierdzenie, iż Parlament Europejski, także w kadencji 2014-2019, nawet jeśli posiada pewne uprawnienia do kształtowania zmian o charakterze ustrojowym, to na skutek różnych ograniczeń o charakterze formalnym i nieformalnym nie wykorzystuje ich w sposób efektywny.

Dla wyjaśnienia problemów, o których mowa, wykorzystane zostaną metody: instytucjonalno-prawna, analizy tekstu, decyzyjna i elementy metody systemowej. Pozwolą one na wydobycie w trakcie analizy cech charakterystycznych PE, związanych ze sposobem sprawowania przezeń swoich zadań w systemie politycznym UE.

ZAKRES KOMPETENCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W ODNIESIENIU DO KWESTII O CHARAKTERZE USTROJOWYM

Traktat lizboński nie definiuje kompetencji ustrojowych w odniesieniu do żadnej z instytucji. Odniesienie do kompetencji znajdziemy tu w Tytule I Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹. W art. 2 TFUE odnajdujemy podział na kompetencje wyłączne (dla UE), dzielone oraz wspierające, koordynujące i uzupełniające. Jednak katalogi uprawnień zamieszczone w art. 3-6 nie wspominają o kompetencjach ustrojowych. Odpowiedzi należy zatem szukać poza treścią prawa pierwotnego.

Źródłem informacji może być Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO), która posiada szeroki mandat do kształtowania procesu integracji europejskiej i kierunków rozwoju wspólnej Europy². Działa ona w zakresie:

- » instytucjonalnych aspektów procesu integracji europejskiej, zwłaszcza przygotowania, wszczynania i przebiegu procedur związanych z rewizją traktatów (zgodnie z art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) mamy zwykłą procedurę zmiany i dwie ścieżki uproszczone)³;
- » stosowania traktatów i oceny ich funkcjonowania;
- » konsekwencji dla instytucji wynikających z negocjacji w sprawie rozszerzenia lub wystąpienia z Unii;
- » stosunków międzyinstytucjonalnych, w tym także analizy porozumień międzyinstytucjonalnych, o których mowa w art. 140 ust. 2 Regulaminu, w celu ich zatwierdzenia przez Parlament;
- » jednolitej procedury wyborczej;
- » partii politycznych i fundacji politycznych na poziomie europejskim, z zastrzeżeniem kompetencji Prezydium;
- » stwierdzania poważnego i stałego naruszenia wspólnych wartości państw członkowskich przez jedno z nich;
- » wykładni i stosowania Regulaminu oraz propozycji zmian⁴.

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.

² W kadencji 2014-2019 Komisja Konstytucyjna odbyła 110 posiedzeń. Te dane wynikają z posiedzeń zarejestrowanych na oficjalnej stronie: Parlament Europejski Multimedia Centre, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/search?legislature=8&start-date=01-07-2014&end-date=29-04-2019&committee=AFCO> – 7.01.2019.

³ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 2 dnia 7 czerwca 2016 r., s. 41-43.

⁴ [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/search?legislature=8&start-date=01-07-2014&end-date=29-04-2019&committee=AFCO> – 7.01.2019. Jak zauważa Da-

Można uznać, że są to uprawnienia do programowania i przeprowadzania zmian o charakterze konstytuującym sposób funkcjonowania całego systemu UE, co nie ogranicza się z pewnością do analizy mechanizmu decyzyjnego. Są to aktywności i oddziaływania w obszarze instytucji (budowanie relacji międzyinstytucjonalnych, określanie ram kompetencyjnych), systemu rządu (kształtowanie mechanizmów powoływania organów władzy) oraz wolności i praw jednostki. Generalnie – jest to oddziaływanie na mechanizmy zarządzania w różnych obszarach funkcjonowania UE.

Parlament Europejski posiada zatem uprawnienia, które pozwalają osadzić go w roli decydującego gracza na politycznej scenie UE. Dyskusje podejmowane podczas posiedzeń Komisji do Spraw Konstytucyjnych wyraźnie potwierdzają fakt, iż jest to instytucja, która wykazuje zainteresowanie zagadnieniami o takim charakterze, jak też dysponuje pewnymi narzędziami do realizacji swoich celów.

Podążając dalej ścieżką poszukiwania uprawnień nadających PE status podmiotu wpływającego na zmiany ustrojowe, należy przywrócić się ogólnym kompetencjom, które dla tej instytucji wynikają z zapisów traktatowych.

Parlament Europejski jest wielokrotnie wymieniany w treści TUE oraz TFUE w kontekście uprawnień ustawodawczych, nominacyjnych, kontrolnych i międzynarodowych. Katalog kompetencji otwiera art. 14 ust. 1 TUE, wskazujący na fundamentalne zadania Parlamentu, którymi są: sprawowanie wspólnie z Radą funkcji prawodawczej i budżetowej. Pełni on także funkcje kontroli politycznej i konsultacyjne zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach. Wybiera przewodniczącego Komisji. Istotne uprawnienia nominacyjne wynikają z art. 17 TUE, który określa procedurę wyboru całej Komisji Europejskiej wraz z wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Do innych istotnych zadań należą: wszczynanie procedury i udzielanie zgody w procedurze stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości przez Państwo Członkowskie z art. 7 TUE. PE udziela także zgody dla stwierdzenia samego naruszenia (art. 7 ust. 2 TUE), ale nie uczestniczy już w podejmowaniu decyzji o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów. W ramach polityki zagranicznej PE współpracuje z wysokim przedstawicielem, którego konsultuje i któremu zadaje pytania. Strategiczne znaczenie dla rozwoju kompetencji ustrojowych ma art. 48 TUE, który upoważnia PE do

riusz Stolicki, Komisja do Spraw Konstytucyjnych charakteryzuje się nieformalnym prestiżem instytucjonalnym. I choć jej formalny wpływ na działalność ustawodawczą jest ograniczony, to jednak cieszy się poważaniem i przyciąga elity parlamentarne; D. Stolicki, *Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 61.

przedkładania Radzie propozycji zmiany traktatów. Jednak później już rola Parlamentu w negocjowaniu rozwiązań jest dużo mniejsza, ustępująca uczestnikom międzyrządowym⁵. Zgodnie z art. 49 TUE Parlament wyraża zgodę na włączenie nowych państw, jednak decyzję samą w sobie w takim przypadku podejmuje Rada. Podobnie zgoda PE jest niezbędna przy opuszczaniu struktur integracyjnych, o czym informuje art. 50 TUE.

Szereg istotnych uprawnień zawierają w sobie także zapisy TFUE, a wśród nich na podkreślenie zasługuje art. 223 TFUE: „Parlament Europejski opracowuje projekt w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich”. Z kolei art. 224 TFUE w drodze rozporządzenia uchwalanego w zwykłej procedurze ustawodawczej daje PE możliwość uczestnictwa w określaniu statusu partii politycznych na poziomie europejskim. Wreszcie, zgodnie z art. 225 TFUE, „Parlament Europejski może, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków, żądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania Traktatów. Jeżeli Komisja nie przedłoży wniosku, zawiadamia o tym Parlament Europejski, podając uzasadnienie”. Znaczenie dla wprowadzania zmian konstytuujących ustrój może też mieć procedura ustanawiania wzmocnionej współpracy, której urzeczywistnienie w myśl art. 329 TFUE wymaga zgody PE.

Wiele ze wskazanych odniesień związanych jest z udziałem PE w procedurach decyzyjnych, zarówno w zwykłej procedurze ustawodawczej (ZPU), jak też specjalnej procedurze, w których Parlament wyraża zgodę (w tym drugim przypadku chodzi o zgodę na przyjęcie nowego państwa członkowskiego – art. 49 TUE). Czy jednak stanowi to wystarczający dowód na odgrywanie zasadniczego wpływu na kwestie ustrojowe systemu? Badania Rory’ego Costello i Roberta Thomsona pokazują, że w ramach ZPU Parlament dysponuje jedynie około 20% siły politycznej Rady⁶. Oznacza to, iż sam fakt nabywania przez PE coraz szerszych kompetencji prawodawczych nie uczynił zeń głównego podmiotu decyzyjnego.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa przeciwstawne podejścia do uwzględnienia wpływu PE: perspektywę „legalistyczną”, która podkreśla zasady

⁵ PE jest także konsultowany przez Radę Europejską przy podejmowaniu przez nią decyzji o zmianie wszystkich lub choćby części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 48 ust. 6 TUE).

⁶ R. Costello, R. Thomson, *The Distribution of Power among EU Institutions. Who Wins under Codecision and Why?*, „Journal of European Public Policy” 2013, Vol. 20, No. 7, s. 1032; cyt. za: T. Grosse, *Parlament Europejski siódmej kadencji wobec negocjacji wieloletnich ram finansowych*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji...*, s. 212.

konstytucyjne i procedury podejmowania decyzji określone w traktatach, oraz perspektywę „negocjacji”, badającą rzeczywiste (nieformalne) opracowane praktyki i procesy negocjacyjne⁷. W dużym stopniu dotyczy to badania realnego wpływu PE w ramach procedury kodecyzji⁸. Zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez autorów prezentujących to podejście: „Wpływ PE podczas stosowania procedury współdecyzji okazywał się być rzeczywiście większy, gdy porozumienie zostało osiągnięte na początku procedury, przy stosowaniu etapu nieformalnych negocjacji trójstronnych, niż w momencie osiągnięcia porozumienia poprzez formalny mechanizm pojednawczy”⁹. Oznacza to, iż gdyby badać dogłębnie wpływ PE na proces polityczny w UE, z uwzględnieniem jego siły przebiccia w ramach ścieżek decyzyjnych, okazałoby się, że etap uwzględniający nieformalne rozmowy (tzw. trilogi) ma decydujące znaczenie dla porozumienia, osiągniętego później, już w trakcie formalnej procedury.

Procedury decyzyjne nie muszą zatem stanowić jedyne go obszaru badawczego dla dokonania weryfikacji postawionej w artykule hipotezy, a w szczególności nie musi nim być koncentracja na formalnych aspektach procedur decyzyjnych – dostarczają one głównie informacji o samym mechanizmie i problemowym zakresie, w jakim PE uczestniczy w danej procedurze. Spłyca to jednak ocenę, w której brakuje elementu realnej siły sprawczej wynikającej z udziału w procesie decyzyjnym. Jak podkreślają Guri Roseén i Kolja Raube, „Wywieranie wpływu ogranicza się nie tylko do głosowania nad propozycją w górę lub w dół, ale obejmuje również wpływ na to, jakie problemy są postrzegane jako ważniejsze, i zakres rozwiązań alternatywnych”¹⁰. A zatem samo określenie formalnych kompetencji przyznanych PE przez traktaty UE w danym obszarze polityki nie będzie wystarczające, aby uzyskać pełny obraz jego wpływu. Należałoby rozważyć cały „zestaw narzędzi”, jakie ma do dyspozycji PE, jak też gotowość europosłów

⁷ F. M. Häge, M. Kaeding, *Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, No. 3, s. 341-361.

⁸ Artykuł pochodzi z 2007 r., sprzed wejścia w życie traktatu lizbońskiego, co usprawiedliwia stosowanie terminu „kodecyzja”, zamiast obecnie obowiązującego terminu „zwykła procedura ustawodawcza”.

⁹ F. M. Häge, M. Kaeding, *op. cit.*, s. 357. Jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie tłumaczenia obcojęzycznych cytatów są mojego autorstwa – A.W.

¹⁰ G. Rosén, K. Raube, *Influence beyond Formal Powers. The Parliamentarisation of European Union Security Policy*, „British Journal of Politics and International Relations” 2018, Vol. 20, No. 1, s. 69-83; cyt. za: N. Reslow, *Crisis, Change and Continuity. The Role of the European Parliament in EU External Migration Policy*, Paper prepared for the ECPR conference, Hamburg, 22-25.08.2018, [on-line:] <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a666bf1b-fd9e-45b0-a7fb-bc7763debbdb.pdf> – 5.01.2019.

do korzystania z nich¹¹. Te nieformalne, bardziej miękkie instrumenty pozostają często w sferze kształtowania wymiaru ideologicznego instytucji i nie są wyrazem realnej siły jej oddziaływań. Budują natomiast jej wizerunek i podkreślają intencjonalne kierunki aktywności.

PARLAMENT EUROPEJSKI JAKO WSPÓLGRACZ NA SCENIE POLITYCZNEJ UE

Parlament Europejski odgrywa niejednoznaczną rolę w systemie politycznym UE. Kadencja lat 2014-2019 jest pierwszą w pełni realizowaną w reżimie traktatu lizbońskiego, która pokazuje, w jaki sposób PE urzeczywistnia swoją rolę współgracza na scenie politycznej UE. Wykorzystuje w tym celu takie metody, jak: regularne prowadzenie dyskusji z Radą Europejską (w tym w ramach instytucji prezydencji), uczestniczenie w budowaniu konsensu politycznego w sprawach europejskich, opiniowanie aktów i współdecydowanie w ich osiągnięciu¹².

Ocena pozycji PE w mechanizmach zmian o charakterze fundamentalnym dla struktury integracyjnej wymaga spojrzenia na kwestię relacji łączących PE z instytucjami zaliczanymi do grona najważniejszych graczy decyzyjnych. Niezbędne są zatem odniesienia do pozostałych instytucji UE tworzących czworokąt decyzyjny: Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Rady, jednak bez szczególnej uwagi kierowanej w stronę aspektu procesu decyzyjnego. Obecny zakres oddziaływań Parlamentu Europejskiego stanowi efekt odbywającej się już od kilkudziesięciu lat ewolucji tego organu. Postępuje ona wyraźnie w kierunku wzmocnienia jego uprawnień i uczynienia z PE wpływowego aktora w grze politycznej. Wszystko to odbywa się z założeniem zbliżenia do obywatela i budowania demokratycznej legitymizacji całego procesu integracji.

Rodzi się jednak pytanie: czy PE jest w stanie wykorzystać swoje demokratyczne umocowanie dla wskazywania kierunków rozwoju ustrojowego?

¹¹ A. Huff, *Executive Privilege Reaffirmed? Parliamentary Scrutiny of the CFSP and the CSDP*, „West European Politics” 2015, Vol. 38, No. 2, s. 396-415.

¹² J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, red. J. M. Fisz er, Warszawa 2011, s. 155.

POZYCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO WOBEC RADY EUROPEJSKIEJ

Biorąc pod uwagę zapisy traktatowe, wydaje się, iż rola głównego sprawcy zmian o dalekosiężnych, ustrojowych rezultatach przypisana jest Radzie Europejskiej. Ta właśnie instytucja definiuje ramy polityki i zakres prac innych instytucji. Zarówno PE, Komisja Europejska, jak i Rada dokonują transferu politycznych inicjatyw Rady Europejskiej do procesu decyzyjnego. Jak piszą Olivier Costa i Nathalie Brack, od 1974 roku Rada Europejska sprawuje funkcję nadawania rozpędu procesowi integracji, która wcześniej należała do Komisji Europejskiej. Ta ostatnia straciła ją na skutek braku efektywnego przywództwa, legitymizacji oraz częstego blokowania jej propozycji w Radzie¹³.

Relacje PE z Radą Europejską bardzo wyraźnie wskazują na złożoność całego systemu instytucjonalnego. Wejście w życie traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 r. zmieniło podstawę prawną zarówno RE, jak i PE. Rewizja traktatowa wzmocniła obie instytucje, które są obecnie postrzegane jako główne bieguny władzy w postlizbońskim systemie instytucjonalnym¹⁴. Jakie jest zatem miejsce samego PE w tandemie z RE?

Praktykując swoje funkcje konstytucyjne i legislacyjne, Rada Europejska często wchodzi w pewien rodzaj pośredniej rywalizacji z PE w procesie kształtowania swojej dominującej roli. PE nierzadko odczuwa niepokój, że jego uprawnienia traktatowe ulegają erozji, gdy Rada Europejska korzysta ze swoich *de facto* uprawnień decyzyjnych i tym samym wyprzedza formalny proces decyzyjny, naruszając zasady trójkąta decyzyjnego (czworokąta, jeśli oddzielnie traktować Radę i Radę Europejską). Dlatego członkowie PE regularnie i otwarcie krytykowali szefów państw lub rządów, ilekroć ci pomijali Parlament lub wykraczali poza rzeczywistość treści Traktatu¹⁵. PE wielokrotnie wyrażał sprzeciw między innymi wobec zwiększenia znaczenia umów międzyrządowych zawieranych przy udziale RE, w szczególności w zakresie przeciwdziałania kryzysowi strefy euro. W tym obszarze relacje pomiędzy PE a RE zostały najmocniej naruszone w kadencji 2009-2014, gdy powstawało ustawodawstwo związane z uzdrawianiem sytuacji w strefie euro. Rozwiązania prawne, m.in. tzw. sześciopak (2011 r.)¹⁶ czy dwupak

¹³ O. Costa, N. Brack, *How the EU Really Works*, [s.l.] 2019, s. 78.

¹⁴ J. Monar, *The European Union's Institutional Balance of Power after the Treaty of Lisbon*, [w:] *The European Union after the Treaty of Lisbon. Visions of Leading Policy-makers, Academics and Journalists*, eds. E. Banús et al., Luxembourg 2011, s. 86; cyt. za: K. Szczerski, B. Telejko, *Ewolucja roli Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym UE*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji...*, s. 54.

¹⁵ *Ibidem*, s. 55.

¹⁶ Na „sześciopak” składają się: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego

(2013 r.)¹⁷ oraz pakiet aktów prawnych o charakterze międzyrządowym – Traktat Fiskalny (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej – TSCG, 2012 r.), Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności (TESM, 2012 r.) – zostały zatwierdzone z różnym poziomem uczestnictwa Parlamentu Europejskiego¹⁸. Nawet jeśli przewidziano różnorodne mechanizmy kontrolne z udziałem PE, jak udział w szczytach strefy Euro, podczas Ekonomicznych Dialogów czy w ramach Międzyparlamentarnej Konferencji na temat Stabilności, Koordynacji Gospodarczej i Zarządzania¹⁹, to jednak analiza praktycznej

towego w strefie euro; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania; Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu; Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

¹⁷ Na „dwupak” składają się: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21.03.2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21.03.2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej.

¹⁸ D. Fromage, *The European Parliament in the Post-crisis Era. An Institution Empowered on Paper Only?*, „Journal of European Integration” 2018, Vol. 40, No. 3, s. 281-294; cyt. za: C. Fasone, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, „European Law Journal” 2014, Vol. 20, No. 2, s. 164-185, por. też P. Manoli, G. Maris, *The Role of the European Parliament in Managing the International Economic Crisis*, [w:] *The European Parliament and Its International Relations*, eds. S. Stavridis, D. Irera, Abingdon 2015, s. 70-91.

¹⁹ Jeśli chodzi o dialog z instytucjami UE, PE może zaprosić przewodniczącego Rady, Komisji, a w stosownych przypadkach także przewodniczącego Rady Europejskiej lub przewodniczącego Eurogrupy, aby wystąpili przed właściwą komisją w celu omówienia spraw związanych z nadzorem pozycji budżetowych oraz nadzorem i koordynacją polityki gospodarczej. Dialogi ekonomiczne, organizowane w różnych okolicznościach, mają umożliwić ocenę sytuacji oraz właściwą diagnozę problemów. W rzeczywistości oferują jedynie możliwość kontroli *ex post*, a obowiązek przekazywania informacji ogranicza się tylko do niektórych instytucji i organów. Jednak regularnie organizowane mogą przynajmniej częściowo poprawić pozycję PE w zarządzaniu strefą euro. W odniesieniu do euroszczytów, przewodniczący PE może zostać zaproszony na posiedzenie, a po każdym szczycie musi zostać zaprezentowany w PE właściwy raport. Z kolei Międzyparlamentarna Konferencja na temat Stabilności, Koordynacji Gospodarczej i Zarządzania to coroczna konferencja organizowana przez aktualną prezydentę, na którą

strony wypełniania tych mechanizmów i wykorzystania istniejących w ich ramach uprawnień wykazuje, iż większość z nich pozostała w sferze teoretycznej²⁰. Żaden z mechanizmów nie stanowi również narzędzia pozwalającego na osiągnięcie dostrzegalnych i możliwych do jednoznacznego zweryfikowania efektów. To raczej pakiet kolejnych rozwiązań dekoracyjnych dla PE, które przyczyniają się do kreowania wyobrażenia o PE jako instytucji „się udzielającej”.

Niemniej ogólna ocena wpływu PE na kwestie związane z zarządzaniem strefą euro nie jest spójna. Jak oceniają badacze, PE ma obecnie lepszą pozycję w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) niż przed przyjęciem prawa eurokryzysowego; PE udało się zdobyć pewne uprawnienia i prerogatywy, chociaż istotną słabością jest fakt, iż został w dużej mierze zignorowany w procesie ustanawiania fundamentalnych mechanizmów prawnych, w których przyjęciu nie działał jako współprawodawca.

Czy jest zatem tak, jak uważa za Peterem Ludlowem Philippe de Schoutheete, że cały system UE obraca się wokół Rady Europejskiej?²¹ Wiele faktów przemawia za przyjęciem takiego stanowiska. Wyraża je między innymi Jan Barcz, który stwierdza, iż Rada Europejska wyrosła na główny organ zarządzający (zarządzanie *top-down*) w Unii Europejskiej. Świadczą o tym pewne procesy i tendencje, jakie można zaobserwować w systemie, oraz przejmowanie przez szefów państw lub rządów personalnej odpowiedzialności za uzgadnianie i realizację zasadniczych decyzji. Bardzo często przewodniczący Rady Europejskiej kreuje się na głównego mediatora, w sytuacjach wymagających zastosowania środków naprawczych (jak w przypadku konsolidacji strefy euro). Wyłania się zatem wizja dominującej roli Rady Europejskiej – jako „politycznego centrum nowej międzyrządowości” (*the political centre of Europe's new intergovernmentalism*)²². Z pewnością wpływa ona bezpośrednio na równowagę międzyinstytucjonalną; pozostałe instytucje, zwłaszcza Rada UE, Komisja Europejska i Parlament Europejski – zostały zepchnięte na plan dalszy²³.

zapraszani są ministrowie oraz posłowie z Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych odpowiedzialnych za sprawy gospodarcze Europy; D. Fromage, *op. cit.*, s. 4-6.

²⁰ *Ibidem*, s. 292-293.

²¹ A View from Brussels. Briefing Notes on the European Councils, Brussels, EuroComment; por. P. de Schoutheete, *The European Council and the Community Method*, „Policy Paper” 56 [Paris]: Notre Europe-Jacques Delors Institute, 12.07.2012, [on-line:] https://www.cvce.eu/en/obj/philippe_de_schoutheete_the_european_council_and_the_community_method_12_july_2012-en-369a12eb-e276-46cb-beda-dd4c5bcb697e.html – 18.02.2019.

²² J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, wyd. 2 rozsz., Piaseczno 2017, s. 192.

²³ *Ibidem*.

POZYCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO WOBEC KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Z pewnością te dwie instytucje pozostają w ścisłym związku politycznym, który został wzmocniony poprzez ustanowienie mechanizmu *Spitzenkandidaten* (głównych kandydatów) po wyborach w 2014 r. Ocena tego rozwiązania nie jest jednoznaczna. W pewnym stopniu świadczy ono o procesie parlamentaryzacji życia politycznego w UE w zakresie legislacji, a w innych częściach cyklu polityki UE o wzmocnieniu uprawnień kontrolnych²⁴. Jak z kolei zauważa Federico Fabbrini, nowa sytuacja, dotycząca wyboru na przewodniczącego Komisji Europejskiej, sprawia, iż system polityczny, będąc przez długi czas układem charakterystycznym dla podziału władz, w którym proces wyłaniania egzekutywy jest oderwany od wyników wyborczych, skręca w stronę systemu fuzji, w rzeczywistości funkcjonującego w większości państw członkowskich²⁵. Ta zmiana relacji w układzie między Parlamentem a Komisją jest obecnie odzwierciedleniem sposobu, w jaki Parlament sprawuje władzę nadzorczą nad Komisją²⁶. Podążając za tym tokiem rozumowania, to nie uprawnienia dotyczące udzielania absolutorium (art. 319 TFUE) czy stawiania votum nieufności (art. 246 TFUE) decydują o nadrzędnych uprawnieniach Parlamentu Europejskiego wobec Komisji w obszarze kontroli – są one atrakcyjne medialnie i w efekcie mogą zatrzymać uwagę na samym Parlamencie, ale nie dają podstaw do praktycznego oddziaływania na kształtowanie systemu politycznego UE. Możliwość wykorzystania tych bezpośrednich procedur nie daje w efekcie długofalowych skutków.

Jak zatem ocenić wpływ nowej procedury na pozycję PE? Pojawiają się komentarze, iż nowo sformalizowany związek polityczny może negatywnie wpłynąć na równowagę instytucjonalną, uniemożliwiając w efekcie Parlamentowi sprawowanie kontroli nad wykonawcą, co z drugiej strony miałoby negatywny wpływ na kształtowanie legitymizacji wejścia procesu decyzyjnego UE²⁷. Nie brakuje

²⁴ E.-M. Poptcheva, *Parliamentary Oversight. Challenges Facing Classic Scrutiny Instruments and the Emergence of New Forms of „Steering” Scrutiny*, [w:] *The European Parliament in Times of EU Crisis Dynamics and Transformations*, ed. O. Costa, Basingstoke 2019, s. 28.

²⁵ System fuzji w centralnej pozycji w systemie instytucjonalnym stawia Radę Europejską, która odgrywa zasadniczą rolę zarówno w układzie wertykalnych relacji, jak też w układach horyzontalnych międzyinstytucjonalnych – RE wkłada „dwa kapelusze”. Powstaje kooperacyjny model współpracy pomiędzy Radą Europejską a PE, zakładający współpracę międzyinstytucjonalną. Więcej na ten temat: *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013.

²⁶ E.-M. Poptcheva, *op. cit.*, s. 28.

²⁷ H. Grabbe, S. Lehne, *The 2014 European Elections. Why a Partisan Commission President Would Be Bad for the EU*, Centre for European Reform, 14.10.2013, s. 5, [on-line:] <https://www.>

jednak głosów, iż nowa procedura pozwala w czytelny dla wyborców sposób powiązać wyniki wyboru na przewodniczącego Komisji z wynikiem wyborów europejskich. Wywołuje to wrażenie, że o mianowaniu decydują wyborcy w trakcie głosowania. Z drugiej jednak strony, według Tomasza Grossego jest to postępowanie bardziej w sferze marketingu aniżeli rzeczywistego wzmacniania legitymacji demokratycznej²⁸. Obywatele większości państw nie mają bowiem wiedzy o tym, że wybierają przewodniczącego Komisji, a nawet po części nie znają jego nazwiska. Ponadto ostateczną decyzję podejmują szefowie rządów, i to od konfiguracji głosów w Radzie Europejskiej (a nie od wyborców lub od Parlamentu) zależy to, kto zostanie nowym zwierzchnikiem Komisji.

Parlament postrzega jednak w procedurze *Spitzenkandidaten* szanse na umocnienie swojej pozycji wobec Komisji. Biorąc pod uwagę aspekt równowagi międzyinstytucjonalnej, można w tym dostrzec ciekawą tendencję do rywalizacji pomiędzy instytucjami ponadnarodowymi. Większość posłów w Parlamencie Europejskim uważa, że metoda się sprawdziła, toteż dążą do trwałego zakorzenienia tej praktyki w systemie i nie zgadzają się na odstępianie od niej.

Nawet jeśli skupimy uwagę na procedurze wyłaniania głównego kandydata przez Parlament Europejski, nie zmienia to faktu, że Komisja pozostaje w centrum systemu instytucjonalnego. Pewne straty kompetencyjne, jakie można obserwować w przypadku Komisji, nie pozostawiają wątpliwości, iż to ona rozdaje karty, które wcześniej kładzie na stół Rada Europejska. Parlament Europejski natomiast ma za zadanie ich umiejętnie rozegranie, co także nadal daje mu szansę na realizację własnych celów.

Podsumowując: przepisy prawne traktatu lizbońskiego, a także realna aktywność najważniejszych instytucji decyzyjnych w UE potwierdzają znaczny, lecz wciąż ograniczony ruch w kierunku nadal niejasnego podziału uprawnień. Można to interpretować jako horyzontalne połączenie obowiązków: nastąpił przyrost mocy netto zarówno dla Rady Europejskiej, jak i Parlamentu Europejskiego. Najmniej, jak się wydaje, skorzystała Komisja Europejska, która nie zyskała nowych szczególnych uprawnień. Jednak patrząc na problem z punktu widzenia międzyinstytucjonalnej równowagi sił, ważne jest, aby dostrzegać także, poza kompetencjami traktatowymi, aspekt wewnętrznej koherencji instytucji oraz stopnia nagłośności podejmowanych działań²⁹. Dopiero takie uwarunkowania świadczą o realnej

cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy_commissionpres_11oct13-7937.pdf – 16.02.2019.

²⁸ T. Grosse, *op. cit.*, s. 212.

²⁹ J. Müller Gómez, W. Wessels, J. Wolters, *The European Parliament and the European Council. A Shift in the Balance of Power?*, [w:] *The European Parliament...*, s. 71.

sile instytucji podczas podejmowanych przez nią działań i aktywności. Sam zapis traktatowy nie przesądza o sile sprawczej danej instytucji.

PARLAMENT EUROPEJSKI W KADENCJI 2014-2019: KREATOR ZMIAN?

Parlament Europejski, wypełniając swoje zadania i przyznane uprawnienia, w kadencji 2014-2019 wykazywał się aktywnością na wielu płaszczyznach. Wśród podejmowanych inicjatyw pojawiły się między innymi te, które w swoim problemowym charakterze odpowiadają zagadnieniom ustrojowym. Wskazane poniżej aktywności PE nie stanowią pełnego katalogu działań realizowanych w zakresie modelowania systemu politycznego UE, ale pozwalają w pewnym stopniu urealnaczyć aktywności prowadzone w tym obszarze przez PE w zakończonej właśnie VIII kadencji.

1. Kwestia jednolitej ordynacji wyborczej – niezmiennie starania Parlamentu, by unowocześnić wspólną procedurę wyborczą i nadać jej europejski wymiar, doprowadziły do przedstawienia w 1997 r. propozycji jednolitej procedury wyborczej. Jej treść zawarto w decyzji Rady z 2002 r. Proponowany europejski okręg wyborczy (ustanowienie jednego europejskiego okręgu służącego wyłonieniu kandydatów, którzy objęliby 10% mandatów) jest nadal przedmiotem dyskusji. 11 listopada 2015 r. Parlament Europejski przyjął Rezolucję w sprawie reformy prawa wyborczego³⁰, a 7 lutego 2018 r. PE przyjął Rezolucję wraz z załączonym projektem decyzji Rady Europejskiej ustanawiającej skład PE³¹. Art. 14 ust. 2 TUE stanowi, że decyzję tę Rada Europejska przyjmuje jednomyślnie, z inicjatywy PE i po uzyskaniu jego zgody. Jednocześnie 7 lutego 2018 r. Parlament Europejski odrzucił zawarte w sprawozdaniu komisji AFKO postanowienia dotyczące utworzenia wspólnego okręgu wyborczego, obejmującego terytorium całej Unii, i transnarodowej listy kandydatów, a także odniesienia do systemu głównych kandydatów na przewodniczącego Komisji (*Spitzenkandidaten*).
2. Procedura *Spitzenkandidaten* – w swojej Decyzji z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przeglądu porozumienia ramowego w sprawie stosunków między Parla-

³⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2015 r. w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej (2015/2035(INL)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 października 2017 r.

³¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)), Dz. Urz. UE C z dnia 21 grudnia 2018 r.

mentem Europejskim i Komisją Europejską³² Parlament stwierdził, że jest gotów odrzucić każdego kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, który nie zostanie wybrany jako główny kandydat (*Spitzenkandidat*) danej europejskiej partii politycznej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

Inne uzgodnienia porozumienia dotyczą następujących zasad współpracy między instytucjami:

- » politycy będący członkami obecnej Komisji powinni móc kandydować w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz być nominowani przez partie europejskie na „głównych kandydatów”;
- » przewodniczący Komisji zobowiązany jest poinformować Parlament o środkach podjętych w celu zagwarantowania, że komisarze biorący udział w kampaniach wyborczych UE przestrzegają zasad niezależności i uczciwości;
- » komisarze kandydujący w wyborach nie będą mogli wykorzystywać zasobów ludzkich ani materialnych Komisji do jakichkolwiek działań związanych z kampaniami wyborczymi.

Tak zwana procedura głównego kandydata (*Spitzenkandidat*) nie została jednak w traktacie wymieniona. Dodatkowo Rada Europejska uznała, że nie może zagwarantować, iż jej kandydat będzie jednym z tych wybranych wcześniej przez partie. Powołując się na przepisy traktatu, przywódcy wskazali, że proces wyboru przewodniczącego KE nie jest automatyczny, a przedstawienie kandydata należy do autonomicznych kompetencji RE. Przywódcy zlekceważyli tym samym ostrzeżenia PE, który sygnalizował, że nie zaakceptuje po wyborach kandydata na szefa KE, jeśli nie będzie nominowany przez jedną z europejskich partii.

3. Działania w zakresie art. 7 TUE – wyjątkowość kadencji PE 2014-2019 najpełniej wyraża się w fakcie, iż po raz pierwszy uruchomiony został mechanizm przewidziany w art. 7 TUE, a PE zazaczył swoją obecność w tej procedurze. 15 listopada 2017 r. Parlament Europejski wydał Rezolucję w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce³³, w której wezwał polski rząd do pełnego wdrożenia wszystkich zaleceń Komisji oraz Komisji Weneckiej w odniesieniu do przestrzegania praworządności, a w pkt. 16 zobowiązywał Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrz-

³² Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie nowelizacji Porozumienia ramowego w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską (2017/2233(ACI)), Dz. Urz. UE C z dnia 21 grudnia 2018 r.

³³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)), Dz. Urz. UE C z dnia 4 października 2018 r.

nych (LIBE) do przedstawienia sprawozdania wraz z wnioskiem do Rady o uruchomienie art. 7 ust. 1 TUE (pkt P15). Za przyjęciem rezolucji głosowało 438 europosłów; 152 było przeciw, a 71 wstrzymało się od głosu. W rezolucji europosłowie dali mandat LIBE do opracowania specjalnego sprawozdania dotyczącego sytuacji Polski. Jednak 20 grudnia 2017 r. to Komisja Europejska przyjmuje uzasadniony wniosek – zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE – dotyczący Decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności³⁴. W rezultacie w styczniu 2018 r. szefowie grup politycznych w Parlamencie Europejskim zdecydowali, że PE wycofa się ze swojej procedury w sprawie art. 7 Traktatu UE wobec Polski. Decyzję tłumaczy się jako czysto techniczny zabieg służący zapobieżeniu sytuacji, w której dublowano by te same działania. Niemniej można zadać pytanie, czy ten krok PE nie stanowi przejawu ustępowstwa wobec Komisji i czy PE nie powinien bardziej zawalczyć o swoją rolę w tej procedurze. W bardziej zdecydowany sposób postąpił PE 12 września 2018 r., wydając Rezolucję w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia³⁵.

4. Propozycje zmian Parlamentu Europejskiego wobec przyszłości UE – 16 lutego 2017 r. Parlament Europejski przyjął trzy rezolucje zawierające propozycje reformy UE zarówno w oparciu o już istniejące postanowienia traktatowe, jak i projektowane przyszłe zmiany. Od stycznia 2018 r. PE organizuje również cykl debat z szefami rządów państw członkowskich. Wszystkie trzy propozycje są częścią pakietu, w którym Parlament Europejski przedstawił swoje stanowisko w sprawie przyszłości integracji europejskiej w 60. rocznicę podpisania traktatów rzymskich. Są to kolejno:
 - » Rezolucja w sprawie poprawy funkcjonowania UE na podstawie pełnego wykorzystania wszystkich postanowień traktatu z Lizbony³⁶;

³⁴ Decyzja Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE), Bruksela, 20.12.2017, [on-line:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835> – 30.04.2019.

³⁵ Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)), [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_PL.html#title1 – 30.04.2019.

³⁶ Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony (2014/2249(INI)), [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0386_PL.html – 30.04.2019.

- » Rezolucja w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej UE³⁷;
 - » Rezolucja w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro³⁸.
5. Negocjowanie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2021-2027 – Rada UE przyjmuje WRF jednomyślnie, co uwypukla wagę każdego państwa, potencjalnie mogącego zawetować nieodpowiadające mu ustalenia – Parlament Europejski udziela odtąd tylko zgody na ostateczny wynik negocjacji międzyrządowych, co stawia tę instytucję w znacznie gorszym położeniu decyzyjnym w stosunku do rządów narodowych. PE uwypukla swoje stanowisko, opracowując rezolucje: 14 marca 2018 r. Parlament Europejski przyjął Rezolucję w sprawie następnych WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r.³⁹ oraz Rezolucję w sprawie reformy systemu zasobów własnych UE⁴⁰, trudno jednak spodziewać się istotnego wpływu PE na ostateczny kształt WRF – najistotniejszą rolę odgrywa tutaj Rada Europejska. Poza tym w styczniu 2019 r. w Parlamencie Europejskim doszło do dwóch bezprecedensowych głosowań. W pierwszym eurodeputowani opowiedzieli się za powiązaniem unijnych funduszy w przyszłym budżecie, czyli od 2021 roku, z zasadą niezależności sądownictwa. W drugim, również dotyczącym przyszłego budżetu, zdecydowali o przeznaczeniu 1,8 mld euro na program „Prawa i wartości”⁴¹, który ma promować unijne wartości.

³⁷ Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej (2014/2248(INI)), [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0390_PL.html?redirect – 30.04.2019.

³⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro (2015/2344(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 18 lipca 2018 r.

³⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie następnych WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r. (2017/2052(INI)), Dz. Urz. UE C 162 z dnia 10 maja 2019 r.

⁴⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie reformy systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2017/2053(INI)), [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0076_PL.html?redirect – 30.04.2019.

⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027”, COM(2018) 321 final, s. 12, [on-line:] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF – 30.04.2019; Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)) (dalej: Rezolucja ws. ustanowienia programu Prawa i Wartości), [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2019-0407&language=PL&ring=A8-2018-0468> – 30.04.2019.

Zebrane przykłady pozwalają z jednej strony dostrzec potencjał tkwiący w PE, jako instytucji wykazującej inicjatywy o charakterze współkonstytuującym system i zainteresowanej realizowaniem takiej zmiany. Z drugiej strony widzimy podmiot, który swoją aktywność wypełnia tylko w części i który ograniczony jest w swoich oddziaływaniach poprzez konieczność podejmowania współpracy z innymi instytucjami.

ZAKOŃCZENIE

Władza polityczna PE systematycznie wzrasta – widoczny jest realny postęp w zakresie uprawnień nabywanych przez tę instytucję. Aby jednak móc z całą stanowczością i bez wątpliwości stwierdzić, iż mamy do czynienia z wpływową instytucją posiadającą praktyczne kompetencje zmieniające ustrój UE, trzeba by uznać, iż jego władza względna także podlega wzrostowi⁴².

Czy tak się rzeczywiście stało? Wydaje się, iż komponent międzyrządowy zdobył tutaj przewagę. Jak zauważył Tomasz Grosse w stosunku do ubiegłej kadencji lat 2009-2014: „Oznacza to, że wzrost formalnych kompetencji PE nie przekłada się na razie na wzrost realnej władzy, zwłaszcza w stosunku do rządów narodowych. Te ostatnie zachowują więc dominującą pozycję polityczną⁴³. Natomiast według Jorga Monara pozycja danej instytucji w systemie politycznym UE jest zależna od sześciu wyróżników:

1. status konstytucyjny (wszelkie uprawnienia mogące prowadzić do zmian w systemie politycznym UE, np. wpływ na kształt budżetu unijnego czy obsadzenie kluczowych stanowisk);
2. zdolność inicjowania procesów politycznych (w przeciwieństwie do ograniczenia aktywności tylko do głosowania nad proponowanymi projektami legislacyjnymi);
3. wpływ na podejmowanie decyzji zarówno formalnie wiążących (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje), jak i niewiążących (np. rezolucje);
4. wdrażanie decyzji natury politycznej do prawodawstwa unijnego i kontrola towarzysząca temu procesowi;
5. potencjał instytucjonalny, który bazuje na spójności wewnętrznej danej instytucji (m.in. procedura osiągnięcia wspólnego stanowiska), co ułatwia sprawowanie politycznego przywództwa w systemie politycznym UE;

⁴² T. Grosse, *op. cit.*, s. 209.

⁴³ *Ibidem*.

6. widoczność oraz zewnętrzna rozpoznawalność poszczególnych podmiotów instytucjonalnych UE (wśród obywateli, organizacji pozarządowych etc.), co w znacznym stopniu przekłada się na wsparcie podejmowanych przez nie działań⁴⁴.

Ograniczając powyższy katalog do czynników w sposób najistotniejszy dotyczących skuteczności w zakresie wprowadzania zmian o charakterze ustrojowym, pod uwagę należałoby wziąć przede wszystkim te umieszczone w punktach 1-3. Znaczenie miałby także czynnik 5, który można postrzegać jako wewnętrzne uwarunkowanie dla efektywnej realizacji pozostałych.

Czy zatem PE odpowiada tak zakreślonym wymogom? Biorąc pod uwagę wskazywane w punkcie 1 kompetencje, można przyjąć, iż PE formalnie posiada wiele z przedstawionych uprawnień (negocjuje budżet, posiada uprawnienia do inicjowania zmiany traktatowej, bierze udział w zwykłej procedurze ustawodawczej, ma wpływ na obsadzanie kluczowych stanowisk czy wreszcie wydaje rezolucje, uzgadnia stanowiska i na bieżąco monitoruje stan procesu integracyjnego). Kiedy jednak patrzymy na system polityczny UE w jego ujęciu funkcjonalnym i praktycznym, widzimy, iż pierwszoplanową instytucją o charakterze inicjatora zmian konstytucyjnych jest Rada Europejska. Parlament Europejski, posiadając bogaty katalog uprawnień, wypełnia zadania już wcześniej nakreślone. W mocno ograniczony sposób ma możliwość samodzielnego wytyczania planów na przyszłość. Wykorzystując swój demokratyczny mandat, nadaje praktycznemu wymiarowi integracji europejskiej pożądany demokratyczny charakter. Nie do końca natomiast wykorzystuje ów mandat do realnego kierowania procesem integracyjnym, w znaczeniu: „pociągania za sznurki” całą machiną integracyjną.

Aby jednak zakończyć pozytywnie i nie pozbawiać całkiem PE znamion instytucji wyznaczającej kierunki rozwoju całej struktury, należy także dodać, iż postrzeganie UE jako organizacji w dużym stopniu zależy od dostrzeżenia wpływu PE. Fakt, iż PE stał się czymś znacznie więcej niż dekoracyjnym zgromadzeniem (choć czasem wchodzi w taką rolę w odniesieniu do konkretnych kompetencji) i zyskał funkcję kodecydenta, nie pozwala mówić, iż UE jest tradycyjną wspólnotą międzyrządową. Także zmiany wprowadzone na mocy traktatu lizbońskiego nie dają już dłużej podstaw, aby PE nazywano „bezzębnym tygrysem”⁴⁵.

⁴⁴ J. Monar, *op. cit.*, s. 64-66; K. Szczerski, B. Telejko, *op. cit.*, s. 43.

⁴⁵ I. Bache et al., *Politics in the European Union*, Oxford 2015, s. 287.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie nowelizacji Porozumienia ramowego w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską (2017/2233(ACI)), Dz. Urz. UE C z dnia 21 grudnia 2018 r.
- Decyzja Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE), Bruksela, 20.12.2017.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L z dnia 23 listopada 2011 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027”, COM(2018) 321 final.
- Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej (2014/2248(INI)).
- Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony (2014/2249(INI)).
- Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2015 r. w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej (2015/2035(INL)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 października 2017 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie następnych WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r. (2017/2052(INI)), Dz. Urz. UE C 162 z dnia 10 maja 2019 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie reformy systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2017/2053(INI)), Dz. Urz. UE C 162 z dnia 10 maja 2019 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)), Dz. Urz. UE C z dnia 4 października 2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro (2015/2344(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 18 lipca 2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)), Dz. Urz. UE C z dnia 21 grudnia 2018 r.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz. Urz. UE L z dnia 23 listopada 2011 r.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz. Urz. UE L z dnia 23 listopada 2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L z dnia 23 listopada 2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz. Urz. UE L z dnia 23 listopada 2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, Dz. Urz. UE L z dnia 27 maja 2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Dz. Urz. UE L z dnia 27 maja 2013 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L z dnia 23 listopada 2011 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.

Inne

- Bache I. et al., *Politics in the European Union*, Oxford 2015.
- Barcz J., *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, wyd. 2 rozsz., Piaseczno 2017.
- Costa O., Brack N., *How the EU Really Works*, [s.l.] 2019.
- Fasone C., *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, „European Law Journal” 2014, Vol. 20, No. 2, s. 164-185, [on-line:] <https://doi.org/10.1111/eulj.12069>.
- Grabbe H., Lehne S., *The 2014 European Elections. Why a Partisan Commission President Would be Bad for the EU*, Centre for European Reform, 14.10.2013, [on-line:] https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy_commissionpres_11oct13-7937.pdf – 16.02.2019.
- Grosse T., *Parlament Europejski siódmej kadencji wobec negocjacji wieloletnich ram finansowych*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 209-226.
- Häge F. M., Kaeding M., *Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence. Formal vs. Informal Procedures*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, No. 3, s. 341-361, [on-line:] <https://doi.org/10.1080/07036330701442356>.
- Huff A., *Executive Privilege Reaffirmed? Parliamentary Scrutiny of the CFSP and the CSDP*, „West European Politics” 2015, Vol. 38, No. 2, s. 396-415, [on-line:] <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990697>.

- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, red. J. M. Fiszer, Warszawa 2011, s. 153-178.
- Manoli P., Maris G., *The Role of the European Parliament in Managing the International Economic Crisis*, [w:] *The European Parliament and its international relations*, eds. S. Stavridis, D. Irrera, Abingdon 2015, s. 70-91, [on-line:] <https://doi.org/10.4324/9781315713984-5>.
- Multi-level governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013.
- Müller Gómez J., Wessels W., Wolters J., *The European Parliament and the European Council: A Shift in the Balance of Power?*, [w:] *The European Parliament in Times of EU Crisis Dynamics and Transformations*, ed. O. Costa, Basingstoke 2019, s. 53-76.
- Parlament Europejski Multimedia Centre, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/search?legislature=8&start-date=01-07-2014&end-date=29-04-2019&committee=AFCO> – 7.01.2019.
- Poptcheva E.-M., *Parliamentary Oversight: Challenges Facing Classic Scrutiny Instruments and the Emergence of New Forms of ‘Steering’ Scrutiny*, [w:] *The European Parliament in Times of EU Crisis Dynamics and Transformations*, ed. O. Costa, Basingstoke 2019, s. 25-52.
- Reslow N., *Crisis, Change and Continuity. The Role of the European Parliament in EU External Migration Policy*, paper prepared for the ECPR conference, Hamburg, 22-25.08.2018, [on-line:] <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a66fbf1b-fd9e-45b0-a7fb-bc7763debdbb.pdf> – 5.01.2019.
- Schoutete P. de, *The European Council and the Community Method*, „Policy Paper” 56 [Paris]: Notre Europe-Jacques Delors Institute, 12.07.2012, [on-line:] https://www.cvce.eu/en/obj/philippe_de_schoutete_the_european_council_and_the_community_method_12_july_2012-en-369a12eb-e276-46cb-beda-dd4c5bcb697e.html – 18.02.2019.
- Stolicki D., *Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirszka, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 415-433.
- Szczerski K., Telejko B., *Ewolucja roli Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym UE*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirszka, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 39-52.

ANNA WIERZCHOWSKA – dr hab., pracownik Instytutu Nauk Politycznych UW; zainteresowania badawcze koncentruje wokół problematyki systemu politycznego UE, zwłaszcza mechanizmów instytucjonalnych oraz zagadnień związanych z funkcjonowaniem współczesnej demokracji. Najważniejsze publikacje: *The European Union in search of systemic balance. An analysis involving the concept of resilience* („Przegląd Europejski” 2017, nr 4), *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej* (2016), *Democracy in the postnational world* (w: *The Processes of Transnational Governance*, 2014), *Wpływ uwarunkowań systemu politycznego UE na charakter zmiany w procesie integracji europejskiej* („Przegląd Europejski” 2014, nr 4), *System instytucjonalny Unii Europejskiej* (2008).

ŁUKASZ DANIEL

*Katedra Nauk Politycznych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*

REFORMA EUROPEJSKIEGO PRAWA WYBORCZEGO W LATACH 2015-2018 JAKO (NIEUDANA) PRÓBA WZMOCNIENIA DEMOKRATYCZNEGO WYMIARU UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Parlament Europejski, którego decyzje w znacznym stopniu wpływają na codzienne życie ponad 500 mln Europejczyków, jest pod wieloma względami instytucją wyjątkową. Chcąc odpowiednio określić jego rolę oraz znaczenie w ramach porządku instytucjonalnego Unii Europejskiej, musimy przyjąć i zastosować kryteria daleko wykraczające poza te, za pomocą których zwykliśmy oceniać, czy też analizować prace poszczególnych parlamentów narodowych. Na tle innych instytucji unijnych Parlament Europejski wyróżnia się nie tylko swymi cechami, funkcjami bądź kompetencjami, ale przede wszystkim demokratycznym mandatem, dzięki któremu pełni rolę łącznika pomiędzy Unią a jej obywatelami. Jest więc swoistym papierkiem lakmusowym demokracji w Unii, a równocześnie narzędziem walki z deficytem tej demokracji, co dla politycznych liderów współczesnej Europy jest jednym z największych wyzwań, z jakimi przyszło im się mierzyć¹.

Prawo wyborcze oraz kształt systemu wyborczego stanowią niezmiernie ważne obszary analizy politologicznej, w dużym stopniu determinując ocenę

¹ Zob. szerzej: R. Potorski, *Zjawisko deficytu demokratyczności w Unii Europejskiej a reformy Traktatu z Lizbony*, „Historia i Polityka” 2011, nr 5 (12), s. 140-155; K. D. Azman, *The Problem of „Democratic Deficit” in the European Union*, „International Journal of Humanities and Social Science” 2011, Vol. 1, No. 5, s. 242-250.

jakości oraz sposobu funkcjonowania systemów politycznych współczesnych państw. Unia Europejska jest, co prawda, przykładem bardzo nietypowego tworzenia prawno-politycznego, niemniej jednak posiadając swe własne, wywodzące się z wyborów powszechnych zgromadzenie parlamentarne, zmuszona jest w swym systemie prawnym określać nie tylko zasady funkcjonowania Parlamentu Europejskiego, ale także regulować całą procedurę dotyczącą kształtowania jego składu osobowego.

Celem zasadniczym niniejszego artykułu jest poddanie analizie reformy prawa wyborczego, którą zajął się kończący właśnie swą pracę Parlament Europejski VIII kadencji. Reforma ta została zainicjowana przez sam Parlament już w listopadzie 2015 r., natomiast ostatecznie zaaprobowana przez Radę dopiero w połowie lipca 2018 r., po zakończeniu pełnej procedury legislacyjnej. W toku prac nad nowymi regulacjami wiele pierwotnych propozycji Parlamentu zostało jednakże albo odrzuconych, albo znacząco zmodyfikowanych, co stawia pod znakiem zapytania końcową ocenę ostatecznego kształtu reformy. Jednym ze szczegółowych celów artykułu jest zatem również próba odpowiedzi na pytanie, na ile zmiany te są jedynie kosmetyczne, na ile zaś można uznać je za działania zmierzające do, zasygnalizowanego w tytule, wzmocnienia demokratycznego wymiaru Unii Europejskiej.

Posługując się metodą analizy instytucjonalno-prawej oraz analizy treści, autor podejmie próbę wykazania tezy, że przeprowadzone zmiany nie są, co prawda, tak daleko idące, jak można było tego oczekiwać (i jak proponował sam Parlament Europejski), jednak z drugiej strony można zdecydowanie uznać je za krok we właściwym kierunku. Co więcej, zgodnie z zapowiedziami wielu prominentnych polityków europejskich zmiany te można potraktować jako punkt wyjścia do kolejnych reform, które czekają nas podczas prac Parlamentu Europejskiego IX kadencji.

GENEZA PROBLEMU

Na mocy art. 223 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), będącego zasadniczym aktem prawa pierwotnego UE, Parlament Europejski może z własnej inicjatywy podjąć próbę ustanowienia przepisów, na podstawie których wszystkie państwa członkowskie będą wybierały swych posłów zgodnie z jednolitą procedurą. Do wejścia w życie takiej zmiany prawnej potrzebne jest – obok zgody samego Parlamentu (udzielonej bezwzględną większością głosów) oraz zgody Rady (udzielonej jednomyślnie) – także zatwierdzenie jej przez wszystkie

państwa członkowskie Unii (zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi)². Obowiążującym aktem prawnym, precyzyjnie regulującym procedurę wyborczą, jest natomiast Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 20 września 1976 r. W sposób istotny akt ten został zmieniony tylko raz, gdy w 2002 r. wprowadzono w nim m.in. wymóg przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego zgodnie z zasadami reprezentacji proporcjonalnej (system list wyborczych lub pojedynczego głosu przechodniego – STV), a także umożliwiono państwom członkowskich UE wprowadzenie maksymalnie 5% klauzuli zaporowej oraz tworzenie okręgów wyborczych obejmujących terytorium całego kraju³.

Przepisy prawa wyborczego podlegały różnego rodzaju modyfikacjom, bardzo często wynikającym z konieczności dostosowania zapisów poszczególnych traktatów do zmieniających się uwarunkowań prawnych i politycznych⁴ oraz rosnących z czasem kompetencji samego Parlamentu. Także i na gruncie prawa wtórnego doprowadzono do pewnej unifikacji niektórych przepisów związanych z systemami wyborczymi państw członkowskich Unii⁵. Niemniej jednak prace nad kompleksową reformą prawa wyborczego i wprowadzeniem ujednocionej procedury wyborczej jak do tej pory kończyły się fiaskiem⁶.

Często podnoszonym zarzutem w stosunku do europejskiego prawa wyborczego jest właśnie brak spójności w kwestii regulacji obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Ta autonomia prowadzi m.in. do tego, że kampanie wyborcze w dużym stopniu koncentrują się nie tyle na kwestiach ogólnoeuropejskich, co krajowych, a partie europejskie praktycznie nie istnieją w świadomości przeciętnego wyborcy, który rywalizację w tych wyborach

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz. U. 2004.90.864/2. Warto nadmienić, że możliwość taka była przewidziana także w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (art. 190), a o potencjalnym ujednoceniu procedury wyborczej wspominał już nawet Traktat Rzymski z 1957 r.

³ Decyzja Rady z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom (2002/772/WE, Euratom), Dz. Urz. UE L z dnia 21 października 2002 r.

⁴ Najlepszym przykładem takiego procesu jest choćby wprowadzona Traktatem z Lizbony zmiana mandatu posłów do Parlamentu Europejskiego na przedstawicieli obywateli UE, a nie – jak miało to miejsce wcześniej – przedstawicieli narodów państw UE. Zmiana ta związana była z wprowadzeniem pojęcia „obywatelstwa Unii”.

⁵ Przykładem może być tutaj Dyrektywa Rady 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r., zmieniona Dyrektywą Rady 2013/1/UE 20 grudnia 2012 r., na mocy której wprowadzono możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego dla obywateli Unii zamieszkujących państwa, których nie są obywatelami.

⁶ Zob. np. E. Dydak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003, s. 65-78.

postrzega przez pryzmat konkurencji pomiędzy znanymi sobie partiami politycznymi, funkcjonującymi w ramach danego krajowego systemu politycznego. Wziąwszy to pod uwagę, można śmiało zaryzykować tezę, że kształt europejskiego prawa wyborczego nie nadąża za przemianami, które się wewnątrz Unii dokonały. Za przykład może posłużyć choćby wprowadzenie obywatelstwa Unii Europejskiej, co pociąga za sobą nie tylko konieczność umożliwienia wszystkim korzystania ze swych praw wyborczych (zgodnie z zasadą powszechności głosowania), ale również podjęcia konkretnych działań zmierzających do zagwarantowania zasady równości głosu.

Wszystko to składa się na dużo szerszy problem, który może być rozpatrywany w kontekście zjawiska deficytu demokracji, z którym Unia od dłuższego czasu, raczej bez widocznych efektów, próbuje walczyć. Z takim prawem wyborczym nie da się bowiem w sposób skuteczny budować świadomości europejskiej i promować prowszpólnotowych czy proeuropejskich postaw. Nie da się także prowadzić europejskich debat politycznych, które powinny koncentrować się na problemach całej organizacji, a nie jej poszczególnych państw członkowskich. Nie da się wreszcie tworzyć przekonującej, europejskiej narracji, a także stosować precyzyjnego języka odnoszącego się do opisu określonej rzeczywistości społeczno-politycznej funkcjonującej na szczeblu Unii Europejskiej.

PIERWOTNE ZAŁOŻENIA REFORMY – PROPOZYCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO Z LISTOPADA 2015 R.

Wziąwszy pod uwagę zarysowane powyżej argumenty, a także pragnąc wyjść na przeciw oczekiwaniom społecznym, w lutym 2015 r. Parlament Europejski postanowił – zgodnie z art. 223 TFUE – zainicjować reformę europejskiego prawa wyborczego. W tym celu Komisja Spraw Konstytucyjnych PE przygotowała sprawozdanie w sprawie zmiany europejskiego aktu wyborczego, którego współsprawozdawcami zostali przedstawiciele dwóch największych grup politycznych: Danuta Hübner (EPP) oraz Jo Leinen (S&D)⁷. Zasadniczymi celami reformy zarysowanymi w sprawozdaniu były⁸:

⁷ Projekt sprawozdania w sprawie projektu zmiany Aktu z dnia 20 września 1976 r. dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (2015/2035(INL)), Komisja Spraw Konstytucyjnych, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-560.824+01+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> – 18.04.2019.

⁸ *Ibidem*, s. 18.

- » zwiększenie demokratycznego wymiaru wyborów europejskich;
- » wzmocnienie obywatelstwa Unii;
- » poprawa funkcjonowania Parlamentu Europejskiego i europejskiego systemu rządów;
- » umocnienie legitymacji i skuteczności prac Parlamentu Europejskiego;
- » zwiększenie skuteczności systemu przeprowadzania wyborów europejskich;
- » zapewnienie obywatelom Unii większej równości w wyborach.

Propozycje Komisji zostały następnie poddane debacie w Parlamencie Europejskim i ostatecznie – 11 listopada 2015 r. – przyjęta została rezolucja w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej, do której dołączono także wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie zmiany aktu wyborczego⁹. Wśród najważniejszych zmian rekomendowanych przez Parlament wymienić należy m.in.¹⁰:

- » wprowadzenie prawa do głosowania w wyborach europejskich dla wszystkich obywateli Unii mieszkających poza UE¹¹;
- » ustanowienie zasady, że do Parlamentu Europejskiego posłowie wybierani są jako „przedstawiciele obywateli Unii”, a mandatu tego nie można łączyć z funkcją członka parlamentu regionalnego lub innego zgromadzenia mającego uprawnienia ustawodawcze;
- » zwiększenie widoczności europejskich partii politycznych dzięki temu, że karty wyborcze powinny zapewniać równą widoczność nazw i logotypów partii krajowych i europejskich partii politycznych, przy których poszczególne partie krajowe są afiliowane;
- » utworzenie wspólnego, transgranicznego, ogólnoeuropejskiego okręgu wyborczego, w którym liderami list wyborczych byłiby kandydaci poszczególnych grup politycznych na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej (tzw. *Spitzenkandidaten*) oraz wyznaczenie tych kandydatów na 12 tygodni przed rozpoczęciem wyborów¹²;

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2015 r. w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej (2015/2035(INL)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 października 2017 r.

¹⁰ *Ibidem*. W sprawie szczegółowego opisu rekomendowanych przez Parlament Europejski zmian por. M. Nogaj, E.-M. Poptcheva, *The Reform of the Electoral Law of the European Union*, European Parliamentary Research Service, September 2015, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/558775/EPRS_IDA%282015%29558775_EN.pdf – 15.04.2019.

¹¹ Celem uniknięcia podwójnego głosowania (przez osoby posiadające więcej niż jedno obywatelstwo lub obywateli UE mieszkających za granicą) państwa członkowskie Unii miałyby wymieniać się danymi dotyczącymi wyborców. Dlatego też – aby do tej wymiany informacji mogło dojść – miałyby zostać wprowadzony jednolity termin zamknięcia spisu wyborców (osiem tygodni przed wyborami).

¹² Ten dwunastotygodniowy termin miałby generalnie obowiązywać w odniesieniu do wszystkich list wyborczych, przygotowywanych i zatwierdzanych na szczeblu krajowym.

- » wprowadzenie obowiązkowej klauzuli zaporowej, wynoszącej od 3% do 5%, w przypadku tych państw członkowskich Unii, które są jednym okręgiem wyborczym, a także w przypadku okręgów wyborczych liczących więcej niż 26 mandatów¹³;
- » wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego, elektronicznego i internetowego, a także drogą pocztową;
- » ustanowienie wspólnego dla wszystkich państw członkowskich terminu zakończenia wyborów (niedziela, godz. 21.00 czasu środkowoeuropejskiego)¹⁴;
- » zalecenie, by listy kandydatów konstruowane były w taki sposób, by zapewnić równouprawnienie płci.

Ponadto w rezolucji oddano państwom członkowskich pod rozwagę kilka zaleceń na przyszłość, jak choćby to o zharmonizowaniu minimalnego wieku wyborców na 16 lat albo przyjęciu takich regulacji prawnych, które umożliwią odpowiednią reprezentację różnym mniejszościom, m.in. językowym oraz etnicznym.

Zgodnie z tzw. mechanizmem wczesnego ostrzegania parlamenty narodowe (bądź ich poszczególne izby), po otrzymaniu wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie przyjęcia przepisów zmieniających akt wyborczy, miały 8 tygodni na ewentualne przesłanie uzasadnionych opinii w sprawie niezgodności tego wniosku z zasadą pomocniczości. Opinie takie zostały wysłane przez 6 izb parlamentu z 4 różnych krajów, co zgodnie z Traktatem Lizbońskim nie wystarczyło, by wniosek ten został poddany ponownej analizie (tzw. żółta kartka)¹⁵. Kilka innych izb parlamentu (w tym np. polski Sejm oraz Senat) przedłożyło w stosunku do tego wniosku inne opinie, przede wszystkim w ramach tzw. dialogu politycznego¹⁶.

¹³ Wspomniana już wcześniej decyzja Rady z 2002 r. jedynie umożliwiła ustanowienie klauzuli zaporowej do 5%; z możliwości tej skorzystało 15 państw członkowskich UE, choć w przypadku Niemiec zostało to unieważnione przez Federalny Trybunał Konstytucyjny.

¹⁴ Przed upływem tego terminu zakazane byłoby publikowanie jakichkolwiek prognoz opartych na sondażach.

¹⁵ Zgodnie z traktatem każdy parlament ma dwa głosy (jeśli jest bikameralny – każda z izb dysponuje jednym głosem). Do otrzymania żółtej kartki dany wniosek ustawodawczy wymaga 1/3 głosów (czyli 19 z 56), natomiast w tym konkretnym przypadku było tych głosów tylko 8 (1/7 głosów).

¹⁶ Pełna lista oraz treść opinii wysłanych przez poszczególne parlamenty narodowe jest dostępna pod adresem internetowym: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/PE20152035.do>.

REFORMA PRAWA WYBORCZEGO – OD WERSJI PIERWOTNEJ DO WERSJI OSTATECZNEJ

Od przyjęcia przez Parlament Europejski wspomnianej wcześniej rezolucji (listopad 2015) aż do ostatecznego zatwierdzenia reformy europejskiego prawa wyborczego (lipiec 2018) upłynęło ponad 30 miesięcy. Tak długi czas procedowania wynikał przede wszystkim z faktu, że niektóre z propozycji przedłożonych przez Parlament wywołały spore kontrowersje, co w sposób skuteczny uniemożliwiło uzyskanie w Radzie jednomyślności, niezbędnej do zaakceptowania reformy. Choć nad wnioskiem Parlamentu pracowało pięć kolejnych prezydencji Rady, żadna z nich nie była w stanie przedstawić jednoznacznych wniosków z tych dyskusji. Doprowadziło to nawet do skierowania przez Komisję Spraw Konstytucyjnych PE pod adresem Rady w grudniu 2017 r. zapytania ustnego o wyjaśnienie powodów blokowania przez nią reformy prawa wyborczego¹⁷.

Z informacji przekazywanych przez Radę wynikało, że w odniesieniu zarówno do ogólnych założeń reformy, jak i wielu jej konkretnych elementów przedstawiciele państw członkowskich Unii zgodnie deklarowali poparcie, jednakże kilka punktów okazało się na tyle dyskusyjnych, że nie udało się uzyskać w stosunku do nich porozumienia. Wśród tych ostatnich zdecydowanie największy opór – z przyczyn politycznych oraz prawnych – wywołała propozycja utworzenia transgranicznego, ogólnoeuropejskiego okręgu wyborczego, służącego przede wszystkim bezpośredniemu wyborowi przewodniczącego Komisji Europejskiej, gdyż liderami list wyborczych w tym okręgu – zgodnie z propozycją Parlamentu – mieli być właśnie kandydaci poszczególnych grup politycznych na to stanowisko (tzw. *Spitzenkandidaten*). Taki sposób wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej mógłby zatem w sposób istotny zaburzyć równowagę pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej, gdyż zgodnie z aktualnymi uregulowaniami traktatowymi jest on mianowany przez Radę Europejską (szefów państw i rządów państw członkowskich UE), a następnie podlega zatwierdzeniu przez Parlament Europejski.

Kwestia ogólnoeuropejskiego okręgu transgranicznego wywoływała zresztą mieszane odczucia wśród samych posłów do Parlamentu Europejskiego – i to zarówno co do samej idei, jak i technicznej strony realizacji tego pomysłu. Jedna z rozważanych koncepcji zakładała, że posłowie z list transnarodowych mogliby

¹⁷ D. M. Hübner, J. Leinen, *Reform of the Electoral Law of the EU*, Legislative Train, April 2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-reform-of-the-electoral-law-of-the-eu> – 17.04.2019.

obsadzić część mandatów zwolnionych przez posłów brytyjskich w związku z przewidywanym na koniec marca 2019 r. opuszczeniem Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię. Według tego scenariusza po Brexicie przewidziana w traktacie liczba posłów (751) miała zostać utrzymana, a 46 z 73 mandatów brytyjskich miało zostać przesuniętych do okręgu ogólnoeuropejskiego (a także, częściowo, na potrzeby potencjalnych nowych członków Unii) i rozdzielonych zgodnie z systemem proporcjonalnym pomiędzy kandydatów z list transnarodowych¹⁸. Ostatecznie jednak zmniejszono liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim do 705, a wspomniane 46 mandatów pozostawiono na ewentualne przyszłe rozszerzenia¹⁹.

Tym samym idea transgranicznego, ogólnoeuropejskiego okręgu wyborczego została odrzucona w głosowaniu przez samych posłów do Parlamentu Europejskiego. Formalnie stało się to 7 lutego 2018 r. stosunkiem głosów 368 do 274. Taka zresztą była rekomendacja Komisji Spraw Konstytucyjnych PE, która zdawała sobie sprawę, że przy oporze Rady propozycja ta nie ma jakichkolwiek szans powodzenia²⁰. Należy ponadto pamiętać – co również podkreślono w rezolucji PE – że aby jakkolwiek zmiana prawa wyborczego mogła wejść w życie, musi ona zostać przeprowadzona minimum na rok przed wyborami. Na tamtym etapie prac scenariusz taki wydawał się więc zupełnie nierealny. Wraz z listami transnarodowymi upadła zatem także idea bezpośredniego wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej jako jednego z liderów takich list²¹.

Reforma europejskiego prawa wyborczego została ostatecznie zatwierdzona przez Parlament Europejski (stosunkiem głosów 397 do 207) 4 lipca 2018 r., a także jednogłośnie przez Radę – 13 lipca 2018 r. Zmiany do aktu wyborczego

¹⁸ Pozostałe 27 mandatów zostało rozdzielonych pomiędzy niektóre państwa członkowskie UE, tak aby odzwierciedlić zmiany demograficzne, jakie w nich zaszły. Francja i Hiszpania otrzymały po 5 dodatkowych miejsc, Holandia i Włochy – po 3, Irlandia – 2, a Austria, Chorwacja, Dania, Estonia, Finlandia, Polska, Rumunia, Słowacja oraz Szwecja – po 1.

¹⁹ Przyjęto ponadto założenie, że gdyby na początku nowej kadencji PE Wielka Brytania nadal była członkiem Unii (a zatem gdyby do Brexitu w planowanym terminie nie doszło), dotychczasowy podział miejsc zostałby utrzymany. Zob.: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (2017/2054(INL) - 2017/0900(NLE)), Dz. Urz. C z dnia 21 grudnia 2018 r.

²⁰ Najgorętszym orędownikiem list transnarodowych był francuski prezydent – Emmanuel Macron, według którego listy takie mogłyby wzmocnić demokratyczną legitymację Unii i zwiększyć frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Do idei tej udało mu się jednak przekonać jedynie liderów takich państw jak Cypr, Grecja, Włochy, Malta, Portugalia oraz Hiszpania; zob. M. de la Baume, *MEPs to Vote on Shrinking Parliament post Brexit*, Politico, 23.01.2018, [on-line:] <https://www.politico.eu/article/european-parliament-meps-vote-on-shrinking-parliament-post-brexit> – 10.04.2019.

²¹ Pomysł ten został także odrzucony przez Radę Europejską podczas jej nieformalnego szczytu w lutym 2018 r.

wejdą w życie po tym, jak wszystkie państwa członkowskie Unii zaaprobują je zgodnie z własnymi wymogami konstytucyjnymi, a zatem zaczną obowiązywać nie wcześniej niż w wyborach do Parlamentu Europejskiego przewidzianych na 2024 r.

Wśród najważniejszych elementów reformy, które zostały utrzymane w toku prac legislacyjnych, warto wymienić przede wszystkim²²:

- » umożliwienie stosowania różnych metod głosowania (internetowego, elektronicznego oraz poprzez pocztę);
- » nałożenie na państwa członkowskie obowiązku ochrony danych osobowych, a także wymiany pomiędzy nimi informacji dotyczących osób kandydujących oraz głosujących w poszczególnych państwach;
- » karanie tzw. „podwójnego głosowania” (zgodnie z krajowym porządkiem prawnym);
- » umożliwienie głosowania wszystkim obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, także w krajach trzecich (zgodnie z porządkiem prawnym danego kraju);
- » umożliwienie uwidocznienia nazw oraz logotypów europejskich partii politycznych na kartach do głosowania (zgodnie z porządkiem prawnym danego kraju).

Jedna z najważniejszych propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczyła wprowadzenia obowiązkowej klauzuli zaporowej. Została ona nieznacznie zmodyfikowana – próg wyborczy będzie musiał mieścić się w granicach 2-5% i będzie dotyczył okręgów wyborczych liczących więcej niż 35 mandatów (w tym także państw członkowskich stanowiących jeden okręg wyborczy). Państwa członkowskie będą także musiały przedstawić listy wyborcze na minimum 3 tygodnie przed wyborami.

²² *European Parliament Elections. Council Reaches Agreement on a Set of Measures to Modernise EU Electoral Law* [press release], Council of the European Union, 7.06.2018, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/07/european-parliament-elections-council-reaches-agreement-on-a-set-of-measures-to-modernise-eu-electoral-law/> – 15.04.2019.

PRÓBA OCENY PRZEPROWADZONYCH ZMIAN I WNIOSKI KOŃCOWE

Każda zmiana ustrojowa jest trudna w realizacji, nawet na poziomie danego państwa narodowego. Jeśli zmiana dotyczy organizacji ponadnarodowej, skupiającej 28 państw członkowskich – bardzo zróżnicowanych co do wewnętrznych uwarunkowań oraz interesów, którymi poszczególne rządy się kierują – poziom trudności w jej przeprowadzeniu staje się niewspółmiernie wyższy.

Analizowana w artykule reforma europejskiego prawa wyborczego okazała się bardzo trudna do przeprowadzenia, a ostateczny jej kształt wymyka się jednoznacznej ocenie. Biorąc pod uwagę założenie i cele, które przyświecały Parlamentowi Europejskiemu – w tym przede wszystkim te mówiące o konieczności dostosowania owego prawa do zmieniającej się rzeczywistości prawno-politycznej, w której Unia dziś funkcjonuje, a także walki z deficytem demokracji czy konieczności promowania postaw proeuropejskich – można postawić tezę, że sukces ten jest tylko połowiczny. Mocno okrojona reforma pozbawiona została jednego z jej głównych elementów, czyli swoistego „utransnarodowienia” wyborów, także w kontekście wyłaniania przewodniczącego politycznie najważniejszej instytucji, jaką jest Komisja Europejska. Propozycja utworzenia ogólnoeuropejskiego okręgu wyborczego napotkała opór największej grupy politycznej – Europejskiej Partii Ludowej – podobnie jak wielu przywódców państw członkowskich Unii, wyrażających obawy, że w jeszcze większym stopniu oddali to wyborców od ich reprezentantów. Mniejsze państwa z kolei dopatrywały się w tym rozwiązaniu faworyzowania kandydatów z największych państw członkowskich, a tym samym – jeszcze większego sfederalizowania Unii²³.

Jeszcze więcej kontrowersji wywołała idea *Spitzenkandidaten*, i to mimo tego, że została w pewien sposób przetestowana już w 2014 r., gdy przewodniczącym Komisji Europejskiej został Jean-Claude Juncker. Tu pojawił się przede wszystkim spór o kompetencje poszczególnych instytucji Unii Europejskiej, a brak zgody pomiędzy najważniejszymi politykami europejskimi uniemożliwił przyjęcie tego rozwiązania. Jednym z jego największych oponentów okazał się przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk, który bronił aktualnych rozwiązań (art. 17, ust. 7 TUE) jako na wskroś demokratycznych i zapewniających podwójną legitymację – demokratycznie wybrani szefowie państw lub rządów państw członkowskich Unii przedstawiają Parlamentowi Europejskiemu kandydata na przewod-

²³ M. de la Baume, *Parliament Votes Down Plan for Pan-European MEPs*, Politico, 7.02.2018, [on-line:] <https://www.politico.eu/article/parliament-votes-down-plan-for-pan-european-meps/> – 10.04.2019.

niczącego Komisji, po czym demokratycznie wybrani posłowie do Parlamentu Europejskiego dokonują jego wyboru. Z jednej strony trudno z tym polemizować, z drugiej jednak można zadać pytanie, co w większym stopniu legitymuje władzę niż powszechny i bezpośredni wybór na dane stanowisko przez suwerena.

Ostatnim elementem reformy, który ostatecznie, choć w nieco zmienionej formule, został przyjęty, są obowiązkowe klauzule zaporowe. I choć duże państwa członkowskie (m.in. Niemcy) uważają to za sukces, gdyż próg wyborczy docelowo zmniejszy rozdrobnienie partyjne w Parlamencie Europejskim, wielu polityków uznało to za rozwiązanie mieszczące się w granicach praktyk *gerrymanderingu*, faworyzujące wielkie partie kosztem tym mniejszych.

Warto na koniec podkreślić, że dyskusje nad reformą europejskiego prawa wyborczego zbiegły się w czasie z wieloma wewnętrznymi problemami lub wręcz kryzysami w Unii Europejskiej. Bez wątpienia miało to znaczący wpływ na rozmycie pierwotnych założeń reformy i przyjęcie tylko tych rozwiązań, które nie wzbudzały zbyt dużych kontrowersji. Wziąwszy pod uwagę choćby kontekst Brexitu, można śmiało postawić tezę, że w warunkach zainicjowania procesu dezintegracyjnego Unii pomysł z listami transnarodowymi mógł zostać uznany za zbyt odważny, a nawet radykalny.

Nie da się jednak nie zauważyć, że wiele nowych rozwiązań zostało przyjętych. I choć w większości wejdą one w życie dopiero przed wyborami w 2024 r., trudno określić je jako kosmetyczne, także w kontekście budowania świadomości europejskiej i promowania prowspólnotowych postaw. I wreszcie, warto podkreślić, że idea list transnarodowych (a zatem zapewne i *Spitzenkandidaten*) została odrzucona z takim założeniem, że będą się toczyć nad nią dalsze dyskusje oraz zostanie ponownie rozpatrzona przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego.

Unia Europejska zmienia się i nadal będzie się zmieniać. Wydaje się, że ma jednak dziś przed sobą dużo poważniejsze wyzwania niż nadanie kształtu systemowi wyborczemu. Przyjęte podczas prac Parlamentu Europejskiego VIII kadencji rozwiązania nie są być może satysfakcjonujące, ale stanowią krok we właściwym kierunku, a w najbliższych latach zapewne doczekamy się kolejnych reform.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Decyzja Rady z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom (2002/772/WE, Euratom), Dz. Urz. UE L z dnia 21 października 2002 r.
- Projekt sprawozdania w sprawie projektu zmiany Aktu z dnia 20 września 1976 r. dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (2015/2035(INL)), Komisja Spraw Konstytucyjnych, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-560.824+01+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> – 18.04.2019.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2015 r. w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej (2015/2035(INL)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 października 2017 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)), Dz. Urz. UE C z dnia 21 grudnia 2018 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz. Urz. 2004.90.864/2.

Inne

- Azman K. D., *The Problem of Democratic Deficit in the European Union*, „International Journal of Humanities and Social Science” 2011, Vol. 1, No. 5, s. 242-250.
- Baume M. de la, *MEPs to Vote on Shrinking Parliament post Brexit*, Politico, 23.01.2018, [on-line:] <https://www.politico.eu/article/european-parliament-meps-vote-on-shrinking-parliament-post-brexite> – 10.04.2019.
- Baume M. de la, *Parliament Votes Down Plan for Pan-European MEPs*, Politico, 7.02.2018, [on-line:] <https://www.politico.eu/article/parliament-votes-down-plan-for-pan-european-meps/> – 10.04.2019.
- Dydał E., *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003.
- European Parliament Elections: Council Reaches Agreement on a Set of Measures to Modernise EU Electoral Law* [press release], Council of the European Union, 7.06.2018, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/07/european-parliament-elections-council-reaches-agreement-on-a-set-of-measures-to-modernise-eu-electoral-law/> – 15.04.2019.
- Hübner D. M., Leinen J., *Reform of the Electoral Law of the EU*, Legislative Train, April 2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-reform-of-the-electoral-law-of-the-eu> – 17.04.2019.
- Nogaj M., Poptcheva E.-M., *The Reform of the Electoral Law of the European Union*, European Parliamentary Research Service, September 2015, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/558775/EPRS_IDA%282015%29558775_EN.pdf – 15.04.2019.
- Potorski R., *Zjawisko deficytu demokratyczności w Unii Europejskiej a reformy Traktatu z Lizbony*, „Historia i Polityka” 2011, nr 5 (12), s. 140–155, [on-line:] <http://dx.doi.org/10.12775/HiP.2011.010>.

ŁUKASZ DANIEL – dr, politolog, adiunkt w Katedrze Nauk Politycznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, członek Rady Naukowej i Sekretarz Naukowy czasopisma „Krakowskie Studia Małopolskie”; w pracy naukowej zajmuje się brytyjskim systemem politycznym, konstytucjonalizmem państw anglosaskich, a także przemianami polskiego systemu politycznego po 1989 r. Autor monografii poświęconej brytyjskiej Izbie Lordów, a także licznych publikacji naukowych, redaktor lub współredaktor naukowy kilku prac dotyczących demokracji oraz ewolucji polskiego systemu politycznego.

EWA KAMARAD

*Instytut Europeistyki
Uniwersytet Jagielloński*

ROSNAĆCE ZNACZENIE WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY – SUKCES CZY PORAŻKA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ?

UWAGI WSTĘPNE

Mechanizm wzmocnionej współpracy jest przykładem jednego z rozwiązań¹, których celem jest zróżnicowanie integracji europejskiej. Zaistnienie narzędzi tego typu stało się konieczne wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich UE i przekazywaniu UE kompetencji w kolejnych dziedzinach, przy jednoczesnym braku jednolitości celów politycznych². Sedno wzmocnionej współpracy polega na możliwości podjęcia działań integracyjnych jedynie przez niektóre państwa członkowskie UE, jednak przy wykorzystaniu instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych w prawie pierwotnym UE³.

¹ Innymi mechanizmami tego typu są przykładowo: koncepcja „Europy wielu prędkości”, do której odwoływali się kanclerz RFN Willy Brandt i premier Belgii Leo Tindemans; model „Europy koncentrycznych kręgów” autorstwa Raymonda E. Baldwina; idea „twardego jądra integracji”, zaproponowana po raz pierwszy przez francuskiego prezydenta Charles’a de Gaulle’a, a następnie rozwinięta przez francuskiego premiera Édouarda Balladura; koncepcja „Europa *à la carte*”, opisana przez pochodzącego z Niemiec Komisarza Europejskiego Ralfa Dahrendorfa; zob. K. Junge, *Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam*, London 1999, s. 27-36.

² J. Sapieżko-Samordak, *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej. Koncepcja, doktryna, praktyka*, Warszawa 2016, s. 23.

³ S. Dudzik, *Mechanizm wzmocnionej współpracy na tle konstytucyjnych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 7-39.

GENEZA WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

Mechanizm wzmocnionej współpracy został wprowadzony do prawa unijnego na mocy Traktatu amsterdamskiego z 1997 r., w którym został określony jako „ściślejsza współpraca” (*closer cooperation*). Wprawdzie Traktat z Maastricht w przepisach dotyczących współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zezwalał na ustanowienie bliższej współpracy pomiędzy dwoma lub więcej państwami członkowskimi, to jednak przyjęcie postanowień dotyczących ściślejszej współpracy, która mogła zostać uruchomiona w niezdefiniowanej z góry dziedzinie integracji, miało charakter przełomowy.

Decyzja o rozszerzeniu zakresu zastosowania ściślejszej współpracy na inne dziedziny integracji europejskiej umotywowana była przede wszystkim planowanym rozszerzeniem UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które niosło ze sobą obawę, że istniejące między nimi a dotychczasowymi członkami różnice doprowadzą do zahamowania procesu integracyjnego. Dlatego też zdecydowano się stworzyć dla części państw członkowskich możliwość pogłębiania integracji między nimi, przy jednoczesnym otwarciu owej współpracy na nowe państwa członkowskie, które mogłyby dołączyć w odpowiednim dla nich czasie⁴. Możliwość uruchomienia ściślejszej współpracy w takim kształcie i na taką skalę nie była niezbędna w UE składającej się z piętnastu państw członkowskich, stała się jednak konieczna po rozszerzeniu, będąc swego rodzaju „wentylem bezpieczeństwa”, na wypadek gdyby podjęcie działań w niektórych kwestiach było blokowane przez nowoprzyjęte państwa⁵. Ówczesne państwa unijne nie były co prawda całkowicie zgodne co do nowego rozwiązania, prezentując mniej lub bardziej sceptyczne stanowiska, jednak wszystkie wychodziły z tego samego założenia, że niedopuszczalne jest, aby proces integracji europejskiej mógł być spowalniany przez jedno lub nawet kilka państw⁶.

Co więcej, możliwość wszczęcia ściślejszej współpracy była uprawnieniem pozytywnym w odróżnieniu do wcześniejszych rozwiązań, które opierały się na negatywnym zezwoleniu, aby dane państwo członkowskie nie uczestniczyło w wybranym przez siebie działaniu integracyjnym⁷. Można więc powiedzieć, że wraz z wprowadzeniem tego mechanizmu do prawa unijnego nastąpiła zmiana optyki

⁴ H. Kortenberga, *Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam*, „Common Market Law Review” 1998, No. 35 (4), s. 835.

⁵ S. Dudzik, *op. cit.*, s. 9.

⁶ K. Junge, *op. cit.*, s. 46-47.

⁷ N. Walker, *Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union*, „European Law Journal” 1998, Vol. 4, No. 4, s. 368.

procesu integracyjnego, który dotychczas postępujący *pomimo* braku zgody ze strony niektórych państw członkowskich, miał być kontynuowany *dzięki* inicjatywie ze strony części państw.

W świetle postanowień Traktatu o UE w wersji zreformowanej traktatem amsterdamskim⁸ wszczęcie ściślejszej współpracy nie było jednak łatwe. Po pierwsze, wśród licznych wymogów przewidziane było, aby współpraca dotyczyła przynajmniej większości państw członkowskich. Po drugie, upoważnienie do podjęcia współpracy było wydawane przez Radę, która stanowiła większością kwalifikowaną, jednak każde państwo członkowskie miało zapewnione prawo powołania się na ważne względy polityki krajowej celem zablokowania wszczęcia współpracy przez inne państwa. Po trzecie, postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy nie dotyczyły w ogóle dawnego II filaru, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Wynikało to z jednej strony z założenia, że jednomyślność w polityce zagranicznej będzie umacniać pozycję UE na arenie międzynarodowej, z drugiej – w II filarze istniały inne, specyficzne dla tej dziedziny integracji, mechanizmy zapewniające elastyczność⁹.

EWOLUCJA WZMOCNIONEJ WSPÓLPRACY

Powyższe wymogi spowodowały, że uruchomienie ściślejszej współpracy było praktycznie niemożliwe. Zwłaszcza prawo *veta*, przyznane pojedynczemu państwu członkowskiemu, prowadziło do tego, że konieczność przegłosowania decyzji o uruchomieniu współpracy większością kwalifikowaną w Radzie oznaczała *de facto* jednomyślność¹⁰. Dlatego propozycje uruchomienia ściślejszej współpracy nigdy nie wyszły poza fazę nieformalnych konsultacji¹¹. Z tego powodu kolejny traktat reformujący, traktat nicejski z 2001 r., wprowadził w tym zakresie pewne zmiany¹². Po pierwsze, określenie „ściślejsza współpraca” zastąpiono „wzmocnioną współpracą” (*enhanced cooperation*). Po drugie, do dziedzin, w których możliwe

⁸ Art. 43-45 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 1997 r.), Dz. Urz. WE C 340 z dnia 10 listopada 1997 r.

⁹ C. Mik, *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, [w:] *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, red. J. Barcz et al., Warszawa 2001, s. 39-40.

¹⁰ E. Piontek, *Wzmocniona współpraca – otwarty problem*, [w:] *Quo vadis Europa III?*, red. E. Piontek, K. Karasiewicz, Warszawa 2009, s. 262-263.

¹¹ S. Dudzik, *op. cit.*, s. 25.

¹² Art. 43-45 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2002 r.), Dz. Urz. WE C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r.

było uruchomienie wzmocnionej współpracy, włączono także WPZiB, jednak z wyłączeniem spraw wojskowych i obronnych¹³. Po trzecie, złagodzone wymogi uruchomienia wzmocnionej współpracy. Zniesione zostało prawo *veta* pojedynczego państwa członkowskiego, a minimum państw, które mogło odłączyć wzmocnioną współpracę, zostało określone na osiem. Co prawda w momencie przyjęcia traktatu nicejskiego UE liczyła piętnaście państw, a więc osiem nadal stanowiło większość. Jednak sformułowanie tego wymogu za pomocą liczby powodowało, że wymóg ten, w kontekście planowanego rozszerzenia o dwanaście kolejnych państw, stawał się stosunkowo niski.

Zmiany, jakie w odniesieniu do wzmocnionej współpracy wprowadził traktat lizboński z 2007 r., nie były już tak rewolucyjne. Minimalna liczba państw, która może wnioskować o uruchomienie wzmocnionej współpracy, została podwyższona z ośmiu na dziewięć. Zrezygnowano także z ograniczenia stosowania wzmocnionej współpracy w dziedzinie WPZiB, w kwestiach wojskowych i obronnych. Tym samym od wejścia w życie traktatu lizbońskiego wzmocniona współpraca może zostać uruchomiona w całym obszarze WPZiB, bez wyjątków¹⁴.

OBECNY KSZTAŁT WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

Obecnie podstawą prawną wzmocnionej współpracy są art. 20 TUE¹⁵ oraz art. 326-334 TFUE¹⁶. Zgodnie z art. 20 ust. 1 TUE państwa członkowskie mogą ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w ramach kompetencji niewyłącznych Unii. Art. 20 ust. 1 TUE stanowi, że celem wzmocnionej współpracy jest sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji. Powyższe postanowienia są uzupełnione przez art. 326 TFUE stanowiący, że wzmocniona współpraca jest podejmowana w poszanowaniu traktatów i prawa Unii. Nie może ona naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie może także stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi bądź prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi.

Istotnym wymogiem wynikającym z art. 20 ust. 1 TUE jest, aby wzmocniona współpraca była otwarta dla wszystkich państw członkowskich w dowolnym cza-

¹³ J. Sapieżko-Samordak, *op. cit.*, s. 59.

¹⁴ *Ibidem*, s. 64.

¹⁵ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2012 r.), Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r. (dalej: TUE).

¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2012 r.), Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r. (dalej: TFUE).

sie. Możliwość przystąpienia dotyczy wszystkich państw członkowskich, które nie zdecydowały się na uczestniczenie we współpracy w momencie jej uruchomienia, a także tych państw, które przystąpiły do UE już po uruchomieniu wzmocnionej współpracy. Wymóg otwartości współpracy oznacza również w praktyce, że nie mogą być wprowadzane żadne okresy przejściowe dotyczące możliwości dołączania do współpracy kolejnych państw. Także instytucje unijne nie mogą czynić żadnego zróżnicowania w zakresie warunków przystąpienia w zależności od państwa, które taką chęć wyrazi. Nie są również uprawnione do określania momentu przystąpienia do współpracy, jako że art. 20 ust. 1 TUE używa sformułowania „w dowolnym czasie”. Moment przystąpienia może więc wynikać jedynie z określonej traktatowo procedury dołączenia do współpracy oraz z konieczności uwzględnienia przez dane państwo środków przejściowych, związanych z przyjęciem przez państwo, chcące uczestniczyć we współpracy, aktów prawnych uchwalonych dotychczas w jej ramach¹⁷.

Ponadto art. 327 TFUE stanowi, że wzmocniona współpraca nie narusza kompetencji, praw i obowiązków państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą. Państwa nieuczestniczące we wzmocnionej współpracy mają natomiast obowiązek nieutrudniania wprowadzania jej w życie.

Kolejnym wymogiem jest, aby we wzmocnionej współpracy uczestniczyło co najmniej dziewięć państw członkowskich. Minimum zostało więc podniesione w stosunku do tego przewidzianego w traktacie nicejskim. Biorąc pod uwagę aktualną liczbę państw członkowskich, należy stwierdzić, że jest to dość niskie minimum, jako że stanowi mniej niż 1/3 liczby państw członkowskich.

Art. 20 ust. 2 TUE oraz art. 329 TFUE określa sposób, w jaki może być uruchomiona wzmocniona współpraca. Państwa członkowskie, które chcą ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę, kierują odpowiedni wniosek do KE, w którym muszą określić zakres zastosowania i cele planowanej współpracy. Na państwach tych ciąży również konieczność udowodnienia, że współpraca, której dotyczy wniosek, spełnia wszelkie traktatowe przesłanki jej uruchomienia¹⁸. KE decyduje, czy wniosek państw członkowskich należy przedłożyć Radzie. Decyzja upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy przyjmowana jest przez Radę po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Koniecznym wymogiem przyjęcia takiej decyzji jest ustalenie przez Radę, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość.

Nieco inna procedura jest przewidziana dla uruchomienia wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB. Zgodnie z art. 329 ust. 2 wniosek państw członkow-

¹⁷ S. Dudzik, *op. cit.*, s. 34-35.

¹⁸ *Ibidem*, s. 39.

skich trafia do Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który wydaje opinię o spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy z unijną WPZiB, oraz do KE, która wydaje opinię dotyczącą w szczególności spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy z innymi politykami UE. Wniosek jest również przekazywany do wiadomości Parlamentowi Europejskiemu. Decyzja o upoważnieniu państw członkowskich do podjęcia wzmocnionej współpracy jest podejmowana przez Radę, która stanowi jednomyślnie.

Art. 327 TFUE stanowi, że wzmocniona współpraca nie narusza kompetencji, praw i obowiązków państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą. Państwa te mają natomiast obowiązek nieutrudniania wprowadzania jej w życie przez państwa w niej uczestniczące.

Bardzo ważnym postanowieniem jest art. 20 ust. 4 TUE, zgodnie z którym akty przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy wiążą wyłącznie uczestniczące w niej państwa członkowskie. Nie są one częścią *acquis communautaire*, a tym samym nie muszą zostać przyjęte przez państwa kandydujące do Unii.

Art. 332 reguluje kwestię ponoszenia kosztów realizacji wzmocnionej współpracy. Zgodnie z tym przepisem wydatki z tego tytułu, które ponoszone są przez instytucje, z wyłączeniem kosztów administracyjnych, obciążają tylko państwa członkowskie uczestniczące we współpracy. Rada może jednak, stanowiąc jednomyślnie głosami wszystkich swoich członków, po konsultacji z Parlamentem Europejskim zdecydować o innym sposobie ponoszenia owych kosztów, w tym obciążyć nimi wszystkie państwa członkowskie, także te, które we współpracy nie uczestniczą.

Wykonując kompetencje w ramach wzmocnionej współpracy, państwa członkowskie mogą korzystać z instytucji unijnych.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 TUE i art. 330 TFUE w obradach Rady w ramach wzmocnionej współpracy mogą uczestniczyć wszystkie państwa członkowskie, jednak w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący te państwa, które uczestniczą we współpracy. Zasady głosowania przewidziane są w art. 330 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wymóg jednomyślności w Radzie oznacza zgodność głosów wszystkich państw, które biorą udział we współpracy. Głosowanie większością kwalifikowaną odbywa się zgodnie z art. 238 TFUE, przy czym większość jest obliczana, biorąc pod uwagę uczestniczące we współpracy państwa członkowskie, analogicznie jak w przypadku decyzji podejmowanych w ramach strefy euro¹⁹.

Wzmocniona współpraca stwarza także pewne obowiązki po stronie instytucji unijnych. Zgodnie z art. 328 ust. 2 TFUE Komisja oraz, w przypadku gdy

¹⁹ J. Sapieżko-Samordak, *op. cit.*, s. 106.

wzmocniona współpraca uruchomiona została w dziedzinie WPZiB – Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, regularnie informują Parlament Europejski i Radę o rozwoju wzmocnionej współpracy. Ponadto Rada i Komisja mają obowiązek zapewniać spójność działań podejmowanych w ramach wzmocnionej współpracy oraz ich zgodność z politykami Unii, współpracując w tym celu ze sobą, o czym stanowi art. 334 TFUE.

Art. 328 TFUE reguluje kwestie związane z możliwością dołączenia do już uruchomionej wzmocnionej współpracy przez te państwa członkowskie, które nie zdecydowały się na to w momencie jej zainicjowania. Jak już wspomniano, jednym z wymogów uruchomienia współpracy jest, aby pozostawała ona otwarta dla wszystkich państw członkowskich. Mogą być jednak przewidziane pewne warunki uczestnictwa we współpracy, które to powinny być zawarte w treści decyzji Rady upoważniającej do podjęcia współpracy. Państwa członkowskie, które spełniają te warunki, mogą dołączyć do współpracy w dowolnym momencie. Art. 328 ust. 1 dodatkowo nakazuje, aby KE oraz państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy zapewniały wsparcie dla uczestnictwa w niej możliwie największej liczby państw.

Procedura dołączania nowego państwa członkowskiego do uruchomionej współpracy jest określona przez art. 331 TFUE. Państwo takie powinno notyfikować swój zamiar Radzie i KE, natomiast w terminie czterech miesięcy od otrzymania takiej notyfikacji KE powinna potwierdzić uczestnictwo danego państwa, stwierdzając, że ewentualne warunki uczestnictwa zostały spełnione, i przyjmując, o ile to konieczne, niezbędne środki przejściowe, dotyczące stosowania aktów prawnych już przyjętych w ramach wzmocnionej współpracy.

KE może także zdecydować, że warunki uczestnictwa nie zostały spełnione. Wówczas wskazuje środki, które państwo, mające zamiar dołączyć do wzmocnionej współpracy, powinno podjąć w celu spełnienia tych warunków, i określa termin ponownego rozpatrzenia wniosku. Po upływie tego terminu KE rozpatruje ponownie wniosek państwa. Jeżeli stwierdzi, że warunki uczestnictwa nadal pozostają niespełnione, zainteresowane państwo członkowskie może przekazać sprawę Radzie, która podejmie decyzję w sprawie wniosku. Rada może również na wniosek Komisji przyjąć wspomniane w poprzednim akapicie środki przejściowe.

Art. 331 ust. 2 określa procedurę dołączania państwa członkowskiego do wzmocnionej współpracy uruchomionej w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Notyfikacja powinna w takim przypadku zostać skierowana do Rady, Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz do KE. Potwierdzenie uczestnictwa danego państwa członkowskiego we wzmocnionej współpracy należy do kompetencji Rady, któ-

ra podejmuje decyzję po konsultacji z Wysokim przedstawicielem i po stwierdzeniu, w stosownych przypadkach, że warunki uczestnictwa zostały spełnione. Na wniosek Wysokiego przedstawiciela Rada może także przyjąć niezbędne środki przejściowe dotyczące stosowania aktów już przyjętych w ramach wzmocnionej współpracy. Jeżeli jednak Rada uważa, że warunki uczestnictwa nie zostały spełnione, wskazuje środki, które należy podjąć w celu spełnienia tych warunków, i określa termin ponownego rozpatrzenia wniosku w sprawie uczestnictwa. Procedura ta jest więc analogiczna do procedury dołączania do wzmocnionej współpracy uruchomionej w innych dziedzinach, z tą różnicą, że kompetencje KE są wyraźnie ograniczone, a główną instytucją decyzyjną jest w tym przypadku Rada. Różnicą jest także to, że w procedurze, co zrozumiałe, bierze udział Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Konsekwencją dołączenia do wzmocnionej współpracy jest obowiązek przestrzegania aktów prawnych, które dotychczas zostały przyjęte w jej ramach. Przy czym akty prawne przyjęte w ramach danej wzmocnionej współpracy traktowane są jako całościowy dorobek, nie jest więc możliwe, aby państwo przystępujące do współpracy przyjęło jedynie niektóre z nich²⁰. Związanie się dorobkiem prawnym przyjętym w ramach wzmocnionej współpracy musi nastąpić najpóźniej w dniu, w którym państwo do niej dołącza²¹.

WYKORZYSTANIE WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY W PRAKTYCE

Dotychczas wzmocniona współpraca została uruchomiona pięciokrotnie. Po raz pierwszy nastąpiło to w odniesieniu do prawa właściwego dla rozwodu i separacji. Na posiedzeniu Rady 5 i 6 czerwca 2008 r. przyjęto konkluzje, w których stwierdzono brak osiągnięcia jednomyślności wymaganej do przyjęcia rozporządzenia w tej dziedzinie, co wymagane jest przez art. 81 ust. 3 TFUE w przypadku środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne. Brak jednomyślności spowodowany był sprzeciwem Finlandii i Szwecji – w państwach tych możliwość uzyskania rozwodu traktowana jest jako fundamentalne prawo każdej jednostki²², które zdaniem tych państw, mogłoby zostać ograniczone w ra-

²⁰ J. Sapieżko-Samordak, *op. cit.*, s. 90.

²¹ S. Dudzik, *op. cit.*, s. 35.

²² K. Boele-Woelki, *For Better or for Worse: The Europeanization of International Divorce Law*, „Yearbook of Private International Law” 2010, Vol. 12, s. 11.

zie wskazania jako prawa właściwego dla rozwodu innego prawa niż prawo obowiązujące w siedzibie sądu (*lex fori*)²³.

Rada stwierdziła również, że w tej sprawie wystąpiły trudności nie do pokonania, wobec czego cele proponowanego rozporządzenia nie mogłyby być osiągnięte w rozsądnym terminie²⁴. W konsekwencji Austria, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Rumunia, Słowenia, Węgry i Włochy wystąpiły 28 lipca 2008 r. z wnioskiem do Komisji o uruchomienie wzmocnionej współpracy. 12 sierpnia 2008 r. wnioski w tej samej sprawie do Komisji skierowany został przez Bułgarię. Dołączyły do niej: Belgia, Francja, Łotwa, Malta, Niemcy i Portugalia. Grecja wycofała swój wniosek 3 marca 2010 r., wobec czego państw, które wnioskowały o uruchomienie wzmocnionej współpracy, było finalnie czternaście. 16 czerwca 2010 r. zgodę na uruchomienie wzmocnionej współpracy wyraził Parlament, a decyzja Rady w tej materii została podjęta 12 lipca 2010 r.²⁵ W ramach wzmocnionej współpracy 20 grudnia 2010 r. przyjęte zostało Rozporządzenie o prawie właściwym dla rozwodu i separacji (tzw. Rzym III)²⁶. W późniejszym czasie, na mocy decyzji Komisji Europejskiej, do wzmocnionej współpracy dołączyły: Grecja²⁷, Estonia²⁸ i Litwa²⁹. Obecnie rozporządzenie jest więc stosowane w siedemnastu państwach członkowskich.

Powody nieuczestniczenia pozostałych państw członkowskich we współpracy mają zróżnicowany charakter, w pewnej mierze także i prawny. Kształt norm kolizyjnych, wskazujących prawo właściwe dla rozwodu, pozostaje swego rodzaju tradycją prawną. Jest to szczególnie widoczne wśród państw należących do systemu *common law*: Wielkiej Brytanii, Irlandii, Cypru. W państwach tych rozwód podlega co do zasady *legis fori*, natomiast rozporządzenie przewiduje inne

²³ P. Mostowik, *Kwestia przystąpienia przez Polskę do rozporządzenia unijnego Rzym III*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 10, s. 37.

²⁴ T. Kubin, *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej po raz trzeci. Postępujące zróżnicowanie integracji oraz rozwój wzmocnionej współpracy i jej znaczenie dla funkcjonowania UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9, s. 62-63.

²⁵ Decyzja Rady 2010/405/UE z dnia 12 lipca 2010 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji, Dz. Urz. UE L 189 z dnia 22 lipca 2010 r.

²⁶ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej, Dz. Urz. UE L 343 z dnia 29 grudnia 2010 r.

²⁷ Decyzja Komisji 2014/39/UE z dnia 27 stycznia 2014 r., Dz. Urz. UE L 23 z dnia 28 stycznia 2014 r.

²⁸ Decyzja Komisji 2016/1366/UE z dnia 10 sierpnia 2016 r., Dz. Urz. UE L 216 z dnia 11 sierpnia 2016 r.

²⁹ Decyzja Komisji 2012/714/UE z dnia 21 listopada 2012 r., Dz. Urz. UE L 323 z dnia 22 listopada 2012 r.

rozwiązanie. Z podobnego założenia, podejmując decyzję o nieuczestniczeniu we wzmocnionej współpracy, wyszedł rząd Holandii³⁰. Pozostałe państwa kierowały się motywami o charakterze politycznym; wśród tych państw można wymienić Czechy, których decyzja podyktowana była głównie chęcią wyrażenia eurosceptycyzmu; Litwę, w której partia rządząca i Kościół katolicki, mający znaczący wpływ na politykę państwa, stoją na stanowisku, że prawo rodzinne powinno być regulowane na poziomie krajowym; Słowację, reprezentującą podejście, zgodnie z którym rozwód stanowi instytucję, która powinna być kontrolowana przez państwo, a tym samym autonomia woli stron w tym zakresie powinna być całkowicie wyłączona; oraz Polskę, która odmówiła udziału we współpracy, obawiając się, że stosowanie rozporządzenia w praktyce będzie dawało możliwość uzyskania przed polskimi sądami rozwodów przez małżeństwa osób tej samej płci³¹.

Po raz drugi wzmocniona współpraca została ustanowiona w dziedzinie jednolitego systemu patentowego – Rada wydała decyzję upoważniającą do uruchomienia współpracy 10 marca 2011 r.³² przez dwadzieścia pięć ówczesnych państw członkowskich. Wniosek nie został poparty przez Hiszpanię i Włochy – państwa te zaskarżyły decyzję Rady do Trybunału Sprawiedliwości UE, argumentując m.in., że decyzja została wydana niezgodnie z art. 20 TUE, gdyż stworzenie europejskich praw własności intelektualnej w celu zapewnienia jednolitej ochrony praw własności intelektualnej należy do dziedziny kompetencji wyłącznych, a nie dzielonych. Ponadto podniesiono, że decyzja została wydana z nadużyciem władzy i narusza system sędziowski Unii. TSUE uznał te argumenty za bezzasadne i oddalił skargi państw członkowskich³³. Włochy dołączyły do wzmocnionej współpracy w późniejszym czasie³⁴. We współpracy uczestniczą wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Hiszpanii i Chorwacji. W ramach współpracy przyjęto dwa rozporządzenia – rozporządzenie dotyczące jednolitego systemu ochrony patentowej³⁵ i rozporządzenie dotyczące tłumaczeń³⁶ oraz umowę mię-

³⁰ K. Boele-Woelki, *op. cit.*, s. 11.

³¹ *Ibidem*, s. 11.

³² Decyzja Rady 2011/167/UE z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, Dz. Urz. UE L 76 z dnia 22 marca 2011 r.

³³ Wyrok Trybunału z dnia 16 kwietnia 2013 r.: Królestwo Hiszpanii i Republika Włoch przeciwko Radzie Unii Europejskiej, sprawy połączone C-274/11 i C-295/11.

³⁴ Decyzja Komisji 2015/1753/UE z dnia 30 września 2015 r., Dz. Urz. UE L 256 z dnia 1 października 2015 r.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, Dz. Urz. UE L 361 z dnia 31 grudnia 2012 r.

³⁶ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1260/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu

dzynarodową, na mocy której ma powstać organ sądowy właściwy dla rozstrzygnięcia sporów dotyczących patentów europejskich³⁷.

Pierwotna decyzja Hiszpanii i Włoch o nieuczestniczeniu we wzmocnionej współpracy wynikała z faktu, że system zgłoszeń patentowych oparty jest na językach angielskim, francuskim i niemieckim. Hiszpania i Włochy argumentowały, że państwa, dla których są to języki urzędowe, będą z tego powodu uprzywilejowane³⁸, co jest z kolei niezgodne z zasadą poszanowania różnorodności językowej wyrażonej w art. 22 Karty Praw Podstawowych³⁹.

Po raz trzeci mechanizm wzmocnionej współpracy został wykorzystany w sprawie podatku od transakcji finansowych. Przyjmowanie aktów prawa wtórnego w tej dziedzinie jest przewidziane w art. 113 TFUE, zgodnie z którym Rada stanowi w tym celu jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. 28 września 2011 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych⁴⁰. Podczas posiedzeń Rady w dniach 22 czerwca i 10 lipca 2012 r. potwierdzono, że wśród państw członkowskich utrzymują się zasadnicze różnice w opiniach w odniesieniu do potrzeby ustanowienia wspólnego systemu podatkowego na poziomie unijnym. W konsekwencji pewne jest, że projekt dyrektywy nie zyska w najbliższej przyszłości jednomyślnego poparcia w Radzie. W związku z powyższym jedenaście państw członkowskich złożyło wnioski o uruchomienie wzmocnionej współpracy w tej materii. Decyzja Rady upoważniająca do podjęcia współpracy⁴¹ została przyjęta 22 stycznia 2013 r. i dotyczyła Austrii, Belgii, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Francji, Niemiec, Portugalii, Słowacji, Słowenii i Włoch. Estonia wycofała się ze wzmocnionej współpracy 16 marca 2016 r.⁴²

do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń, Dz. Urz. UE L 361 z dnia 31 grudnia 2012 r.

³⁷ Porozumienie w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego, Dz. Urz. UE C 175 z dnia 20 czerwca 2013 r.

³⁸ M. Lamping, *Enhanced Cooperation – A Proper Approach to Market Integration in the Field of Unitary Patent Protection?*, „IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law” 2011, Vol. 42, No. 8, s. 909-910, 914.

³⁹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.

⁴⁰ Projekt Dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych z 28 września 2011 r., COM (2011) 594 final.

⁴¹ Decyzja Rady 2013/52/UE z dnia 22 stycznia 2013 r. upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych, Dz. Urz. UE L 22 z dnia 25 stycznia 2013 r.

⁴² Wycofanie się Estonii ze wzmocnionej współpracy jest ciekawym kazusem, jako że tego rodzaju wydarzenie nastąpiło po raz pierwszy, a ponadto sytuacja taka nie jest przewidziana w traktatowych przepisach dotyczących wzmocnionej współpracy. W praktyce na wycofanie się pań-

Decyzja upoważniająca do uruchomienia wzmocnionej współpracy została zaskarżona do TSUE przez Wielką Brytanię, która podnosiła, że współpraca w dziedzinie podatku od transakcji finansowych wywołuje skutki pozaterytorialne oraz nakłada koszty na państwa członkowskie, które w niej nie uczestniczą. Żaden z tych zarzutów nie został jednak przez TSUE uznany za zasadny, a skargę oddalono⁴³.

14 lutego 2013 r. Komisja przyjęła projekt dyrektywy dotyczącej podatku od transakcji finansowych⁴⁴. Dotychczas dyrektywa nie została jednak przyjęta.

Jako że we wzmocnionej współpracy nie bierze udziału większość państw członkowskich, przedstawienie motywów, jakimi się kierowały, podejmując tę decyzję, przekroczyłoby ramy tego opracowania. Z kolei państwa, które zdecydowały o uruchomieniu współpracy, znacznie się od siebie różnią, zwłaszcza pod kątem poziomu gospodarczego. Niejednoznaczna jest też ocena samego podatku od transakcji finansowych, który w założeniu Komisji Europejskiej powinien zapewnić dodatkowe wpływy budżetowe i rekompensować straty poniesione w wyniku kryzysu z lat 2008-2009. Doświadczenia państw, które wprowadziły taki podatek w swoich systemach krajowych, również są różne⁴⁵, co najprawdopodobniej było powodem ich decyzji dotyczącej udziału we wzmocnionej współpracy.

Po raz czwarty wzmocniona współpraca znalazła zastosowanie ponownie w dziedzinie prawa prywatnego międzynarodowego. Majątkowe ustroje małżeńskie oraz skutki majątkowe zarejestrowanych związków partnerskich miały być początkowo uregulowane w jednym akcie prawnym, ale wobec dużego zróżnicowania w krajowych porządkach prawnych regulacji odnoszących się do instytucji małżeństwa i związków partnerskich projekt rozporządzenia został podzielony

stwa wyraziły zgodę Rada i Parlament Europejski, a więc, w oparciu o zasadę *actus contrarius*, te same instytucje, które wyrażają zgodę na uruchomienie wzmocnionej współpracy. Nie jest jednak pewne, czy wycofanie się jednego państwa nie ma wpływu na legalność działań podejmowanych w ramach wzmocnionej współpracy. Mimo że nadal spełniony jest warunek uczestnictwa minimalnej liczby państw, to jednak decyzja Rady dotyczyła jedenastu, a nie dziesięciu państw. Może to więc stanowić podstawę skargi na nieważność aktu prawnego, jaką do TSUE może złożyć instytucja UE lub każde państwo członkowskie, w tym również takie, które nie uczestniczy we wzmocnionej współpracy. Akty prawa unijnego korzystają z zasady domniemania legalności, dopóki więc TSUE ich nie unieważni w odpowiedniej procedurze, są ważne i powinny być stosowane.

⁴³ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 30 kwietnia 2014 r.: Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Radzie Unii Europejskiej, C-209/13.

⁴⁴ Projekt Dyrektywy Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych z 14 lutego 2013 r., COM/2013/071 final.

⁴⁵ J. Piotrowski, *Podatek od transakcji finansowych. Dylematy wyboru między rozwiązaniem fiskalnym a antykryzysowym*, „Unia Europejska.pl” 2017, nr 3, s. 27.

na dwa. Jednak mimo rozbicia prac legislacyjnych na dwa projekty Rada stała na stanowisku, że państwa członkowskie powinny wyrazić zgodę na obowiązywanie obu rozporządzeń łącznie, jako że wzajemnie się one uzupełniają.

W odpowiedzi na to stanowisko Polska i Węgry zawetowały przyjęcie obydwu rozporządzeń, podnosząc, że naruszają one ich suwerenność i ingerują w tożsamość narodową, tradycje oraz wartości związane z rodziną i społeczeństwem, co przesądziło o braku jednomyślności w Radzie⁴⁶.

Ponownie więc zaistniała sytuacja, w której możliwe stało się uruchomienie wzmocnionej współpracy – stało się to na mocy decyzji Rady UE 9 czerwca 2016 r.⁴⁷ na wniosek osiemnastu państw: Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Cypru, Grecji, Hiszpanii, Finlandii, Francji, Luksemburga, Malty, Niemiec, Niderlandów, Portugalii, Słowenii, Szwecji i Włoch. Przyjęte w ramach wzmocnionej współpracy 24 czerwca 2016 r. rozporządzenie dotyczące małżeńskich ustrojów majątkowych⁴⁸ oraz rozporządzenie dotyczące skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich⁴⁹ obowiązują wszystkie osiemnaście państw.

Analiza regulacji krajowych dotyczących małżeństwa i związków partnerskich pokazuje, że istnieje relacja pomiędzy nimi a uczestniczeniem danego państwa członkowskiego w wzmocnionej współpracy. Otóż brak uregulowania wprowadzającego możliwość zawierania małżeństw lub związków partnerskich przez osoby tej samej płci oraz opór przed uznawaniem skutków prawnych takich małżeństw i związków zawartych za granicą w przeważającej większości skutkuje podjęciem decyzji o pozostaniu poza zakresem wzmocnionej współpracy. Z tego powodu Litwa, Łotwa, Polska oraz Rumunia nie biorą udziału we współ-

⁴⁶ M. Sokołowski, *Stosowanie rozporządzenia nr 2016/1103 przez polskie sądy – nowe majątkowe prawo małżeńskie Unii Europejskiej a sytuacja obywateli polskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 11, s. 7.

⁴⁷ Decyzja Rady nr 2016/954/UE z dnia 9 czerwca 2016 r., upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w zakresie ustrojów majątkowych par międzynarodowych, obejmującej zarówno sprawy dotyczące małżeńskich ustrojów majątkowych, jak i skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich, Dz. Urz. UE L 159 z dnia 16 czerwca 2016 r.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2016/1103 z dnia 24 czerwca 2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych, Dz. Urz. UE L 183 z dnia 8 lipca 2016 r.

⁴⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2016/1104 z dnia 24 czerwca 2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich, Dz. Urz. UE L 183, z dnia 8 lipca 2016 r.

pracy. Nie zdecydowały się na to także Estonia i Węgry, mimo że w ich porządkach prawnych przewidziane są związki partnerskie osób tej samej płci, podczas gdy małżeństwo może być zawarte jedynie przez osoby różnej płci⁵⁰. Wyjątkiem w tym zakresie jest Bułgaria, która zdecydowała się uczestniczyć we wzmocnionej współpracy, mimo że w prawie bułgarskim brak jest regulacji dotyczącej związków partnerskich, a małżeństwo jest w kodeksie rodzinnym definiowane jako związek kobiety i mężczyzny⁵¹.

Po raz piątą, i jak dotychczas ostatni, wzmocniona współpraca została uruchomiona przy tworzeniu Prokuratury Europejskiej. Powołanie Prokuratury Europejskiej, której zadaniem byłoby zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, przewidziane jest w art. 86 ust. 1 TFUE. Zgodnie z tym przepisem stworzenie Prokuratury Europejskiej należy do kompetencji Rady, która stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Jeśli osiągnięcie jednomyślności w Radzie nie jest możliwe, wówczas grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskich może wystąpić z wnioskiem o przekazanie projektu rozporządzenia Radzie Europejskiej. Po przeprowadzeniu dyskusji i w przypadku konsensusu Rada Europejska odsyła projekt Radzie do przyjęcia. Jeśli konsensus w Radzie Europejskiej nie zostanie wypracowany, co najmniej dziewięć państw członkowskich może poinformować Parlament Europejski, Radę i Komisję o zamiarze uruchomienia wzmocnionej współpracy. W takim przypadku uznaje się, że upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy zostało udzielone. Postanowienia art. 86 ust. 1 TFUE wprowadzają uproszczoną procedurę wszczęcia wzmocnionej współpracy, stanowiąc tym samym *lex specialis* względem art. 20 TUE i art. 326-334 TFUE⁵².

Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej został przyjęty przez Komisję 17 lipca 2013 r. Państwa członkowskie nie były jednak w stanie osiągnąć porozumienia w tym zakresie, wobec czego 7 lutego 2017 r. Rada odnotowała brak jednomyślności w odniesieniu do projektu rozporządzenia. W konsekwencji grupa siedemnastu państw członkowskich 14 lutego 2017 r. wystąpiła z wnioskiem o przekazanie projektu rozporządzenia Radzie Europejskiej. 9 marca 2017 r. Rada Europejska przeprowadziła dyskusję

50 A. Wysocka-Bar, *Enhanced Cooperation in Property Matters and Non-participating Member States*, „ERA Forum” 2019, Vol. 20, No. 1 (w druku).

51 V. Todorova, *Bulgaria*, [w:] K. Boele-Woelki, Ch. Mol, E. van Gelder, *Family Law in Action*, Vol. 5: *Informal Relationships*, Cambridge – Antwerp – Portland 2015, s. 73.

52 J. J. E. Schutte, *Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU*, [w:] *The European Public Prosecutor's Office An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, red. L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, The Hague 2015, s. 202.

na temat projektu rozporządzenia i stwierdziła brak porozumienia w rozumieniu art. 86 ust. 1. Tym samym uruchomienie wzmocnionej współpracy stało się możliwe.

3 kwietnia 2017 r. szesnaście państw członkowskich: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Słowenia, powiadomiły Parlament Europejski, Radę i Komisję, że pragną ustanowić wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Łotwa, Estonia, Austria i Włochy poinformowały, że również pragną uczestniczyć we wzmocnionej współpracy. Tym samym współpraca objęła dwadzieścia państw. Finalnie w ramach współpracy zostało przyjęte rozporządzenie, na mocy którego ustanowiona została Prokuratura Europejska⁵³. W późniejszym czasie do wzmocnionej współpracy dołączyły Holandia⁵⁴ i Malta⁵⁵.

Państwa, które nie zdecydowały się na dołączenie do wzmocnionej współpracy, w większości miały obawy, że określone stosunkowo szeroko kompetencje Prokuratury Europejskiej będą stanowiły zagrożenie dla ich partykularnych interesów narodowych⁵⁶. Obawy te istniały również po stronie polskiej. Ponadto polski rząd podkreślał, że Polska, jako państwo posiadające jedną z najdłuższych lądowych granic zewnętrznych UE, znajduje się w czołówce pod względem liczby postępowań dotyczących przestępstw przeciwko interesom finansowym UE. Z tego powodu funkcjonowanie Prokuratury Europejskiej powinno uwzględniać specyfikę ścigania tych przestępstw w Polsce. Z dużą niechęcią ze strony polskiego rządu spotkały się także zawarte w rozporządzeniu przepisy określające bezwzględną jurysdykcję wyłączną Prokuratury Europejskiej. Zdaniem rządu powinna mieć ona raczej charakter jurysdykcji komplementarnej, a postępowanie przed Prokuraturą Europejską powinno być uzupełniające względem postępowania przed organami krajowymi⁵⁷.

⁵³ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 283 z dnia 31 października 2017 r.

⁵⁴ Decyzja Komisji 2018/1094/UE z dnia 1 sierpnia 2018 r., Dz. Urz. UE L 196 z dnia 2 sierpnia 2018 r.

⁵⁵ Decyzja Komisji 2018/1103/UE z dnia 7 sierpnia 2018 r., Dz. Urz. UE L 201 z dnia 8 sierpnia 2018 r.

⁵⁶ J. Jelínek, *The European Public Prosecutor's Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States*, „Central European Journal of International and Security Studies” 2018, Vol. 12, No. 2, s. 86.

⁵⁷ A. Grzelak, *Prokuratura Europejska – czy stanie się faktem?*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2015, nr 4, s. 81, 95-96.

ZNACZENIE WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY W PROCESIE INTEGRACJI UNIJNEJ

Jak wspomniano, od momentu wprowadzenia mechanizmu wzmocnionej współpracy do prawa unijnego w 1999 r. został on zastosowany pięć razy, przy czym wszystkie te przypadki miały miejsce w latach 2010-2017. Faktem jest, że do przyjęcia traktatu nicejskiego korzystanie z tego rozwiązania było niezwykle utrudnione. Jednak wydaje się, że przełomowym momentem było uruchomienie wzmocnionej współpracy po raz pierwszy, co uświadomiło państwo członkowskim i instytucjom, że może to być remedium na brak wymaganej jednomyślności w Radzie.

Tabela 1. Statystyka państw uczestniczących we wzmocnionej współpracy

Dziedzina wzmocnionej współpracy	Prawo właściwe dla rozvodu i separacji	Jednolita ochrona na patentowa	Podatek od transakcji finansowych	Prawo właściwe dla małżeńskich ustrojów majątkowych	Prokuratura Europejska
Liczba państw, które wniosły o uruchomienie	14	25	11	18	20
Liczba państw, które dołączyły lub wycofały się w późniejszym czasie	3	1	- 1	0	2
W sumie	17	26	10	18	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie unijnych aktów prawnych dotyczących wzmocnionej współpracy.

Statystyki dotyczące wzmocnionej współpracy pokazują, że w większości przypadków jest ona uruchamiana przez znaczną część państw członkowskich. Wyjątkiem w tym zakresie jest współpraca w zakresie podatku od transakcji finansowych, która zwłaszcza po wycofaniu się Estonii, obejmuje liczbę państw tylko nieznacznie przekraczającą wymagane minimum. Nieco zaskakuje natomiast fakt, że do uruchomionej wzmocnionej współpracy w większości przypadków dołącza niewiele państw. Optymistyczne założenie mogłoby prowadzić do oczekiwania, że państwo, które wstępnie nie zdecydowało się na uczestnictwo we współpracy, obserwując stosowanie środków przyjętych w jej ramach, postanowi o swym dołączeniu. Taka sytuacja wydaje się bardziej prawdopodobna w przypadku, gdy decyzja o nieuczestniczeniu była oparta na przesłankach merytorycznych, odnoszących się do brzmienia projektowanych przepisów i ich stosowania

w praktyce. Bardzo często decyzja ta ma jednak charakter polityczny, a więc do odejścia od niej mogłaby prowadzić raczej zmiana układu sił na arenie politycznej danego państwa.

Ocena mechanizmu wzmocnionej współpracy na tle procesu integracji europejskiej nie jest jednoznaczna. Na pewno nie sprawdziły się obawy, że wprowadzenie takiego mechanizmu do prawa unijnego spowoduje podział na „UE dwóch prędkości”. Wzmocniona współpraca jest bowiem wykorzystywana rzadko i w ostateczności, gdy przyjęcie środka w danej dziedzinie nie jest możliwe w tradycyjny sposób.

W literaturze podnosi się zarzut, że wzmocniona współpraca stanowi odejście od zasad solidarności, równości państw oraz jednolitości unijnego porządku prawnego⁵⁸. Na ten problem można jednak spojrzeć z dwóch stron. Oczywiście jest, że zdecydowanie się na uruchomienie współpracy tylko przez część państw członkowskich stanowi wyłom od tych zasad. Pytanie jednak, czy to aby nie w zachowaniu państw, które nie chcą w niej uczestniczyć, należałoby szukać zaprzeczenia zasady solidarności. To one bowiem w większości przypadków blokują podjęcie określonej decyzji w Radzie, kierując się własnymi interesami i korzystając z faktu, że wymagana jest jednomyślność. Fakt, że niektóre akty prawne obowiązują tylko część państw, wprowadza między nimi nierówności, jednak można im bardzo łatwo zaradzić – przystępując do wzmocnionej współpracy, co powinno być zawsze możliwe, niezależnie od państwa i czasu, gdyż otwartość stanowi jeden z traktatowych wymogów współpracy. Przyjęcie aktów prawnych w ramach wzmocnionej współpracy powoduje, że unijny porządek prawny staje się niejednolity. Jednak przykładów odejścia od zasady jednolitości w tym zakresie mamy mnóstwo. Warto chociażby wspomnieć w tym kontekście o szczególnej pozycji Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii, które w obszarze Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości korzystają z tzw. klauzuli opt-out⁵⁹ i każdorazowo mogą decydować, czy będą brać udział w działaniach integracyjnych. Aż trzy razy z pięciu wzmocniona współpraca została uruchomiona właśnie w tym obszarze, więc można powiedzieć, że jeśli stanowi zaprzeczenie zasady jednolitości prawa unijnego, to jest to jedynie dalsze jego zróżnicowanie.

Niezwykle ciekawym zagadnieniem jest wpływ mechanizmu wzmocnionej współpracy na proces podejmowania decyzji w UE. Z jednej strony podkreśla się, że samo jego istnienie w prawie unijnym osłabia wolę poszukiwania kom-

⁵⁸ S. Dudzik, *op. cit.*, s. 37.

⁵⁹ Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii oraz Protokół w sprawie stanowiska Danii, które stanowią integralną część traktatu amsterdamskiego, Dz. Urz. WE C 340 z dnia 10 listopada 1997 r., s. 99-102.

promisu⁶⁰. Państwa, które nie chcą zgodzić się na określone rozwiązanie, mogą bowiem zostać „zaszantażowane” wizją uruchomienia wzmocnionej współpracy przez pozostałe państwa. Pozostawanie poza ramami współpracy może być bardziej niekorzystne niż nieprzyjęcie żadnego rozwiązania w danej materii. Stąd też sama możliwość zainicjowania wzmocnionej współpracy może stanowić pewnego rodzaju „drogę na skróty”, która zamiast wypracowywać kompromis podczas długotrwałych negocjacji, może posłużyć za ostateczny argument. Jednak z drugiej strony stanowi też swoistą przeciwwagę dla weta pojedynczego państwa, blokującego możliwość przyjęcia środków, na którym zależy pozostałym państwom, może więc skutkować większą skłonnością do kompromisu w takim przypadku⁶¹. Późniejsze przyłączenie się do współpracy oznacza bowiem konieczność związania się wszystkimi aktami prawnymi, które zostały przyjęte w jej ramach, jednak bez realnego wpływu na ich kształt, o którym decydowały państwa biorące udział we współpracy od samego początku. Dotychczasowe wykorzystanie wzmocnionej współpracy wskazuje raczej na ten drugi przypadek, jako że niemal zawsze była ona uruchamiana w dziedzinach, w których wymagana jednogłośnie w Radzie nie mogła zostać osiągnięta z powodu stanowiska zdecydowanej mniejszości państw.

Wzmocnionej współpracy zarzucano także, że osłabia ponadnarodowy charakter UE, którego jednym z przejawów jest wyłączna inicjatywa ustawodawcza Komisji. Wzmocniona współpraca jest bowiem inicjowana przez państwa członkowskie, które przesądzają o jej zakresie, celach i kierunkach rozwoju⁶². Zasadniczo należy się z tym zgodzić, choć trzeba również pamiętać, że wzmocniona współpraca odbywa się z wykorzystaniem instytucji unijnych, w tym tych o charakterze ponadnarodowym, jak Komisja czy Parlament. Niewątpliwie jednak decyzja o tym, czy opowiedzieć się po stronie państw uruchamiających współpracę, czy też zostać poza jej ramami, jest decyzją podejmowaną na poziomie narodowym, a nie ponadnarodowym.

Co więcej, podkreśla się, że wzmocniona współpraca stanowi możliwość ominięcia wymogów związanych z podejmowaniem decyzji większością kwalifikowaną, a tym samym umniejszenie roli jednego z ważniejszych osiągnięć w procesie integracji europejskiej, jakim jest odejście od jednogłośnie na rzecz głosowania większościowego w Radzie⁶³. Trudno się nie zgodzić z tym argumentem. Może się jednak pojawić wątpliwość, czy nie jest on nieco na wyrost. Do-

⁶⁰ S. Dudzik, *op. cit.*, s. 30.

⁶¹ C. Mik, *op. cit.*, s. 54.

⁶² S. Dudzik, *op. cit.*, s. 32-33.

⁶³ *Ibidem*, s. 32.

tychczasowe doświadczenia pokazują bowiem, że w dziedzinach, w których dla przyjęcia aktu prawnego wymagana jest większość kwalifikowana, wzmocniona współpraca nie została dotychczas uruchomiona. Być może dlatego, że wypracowanie w takim przypadku kompromisu, pozwalającego na przegłosowanie danego aktu prawnego, jest szybsze i łatwiejsze niż uruchomienie procedury wzmocnionej współpracy.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Decyzja Komisji 2012/714/UE z dnia 21 listopada 2012 r. potwierdzająca udział Litwy we wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji, Dz. Urz. UE L 323 z dnia 22 listopada 2012 r.
- Decyzja Komisji 2014/39/UE z dnia 27 stycznia 2014 r. potwierdzająca udział Grecji we wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji, Dz. Urz. UE L 23 z dnia 28 stycznia 2014 r.
- Decyzja Komisji 2015/1753/UE z dnia 30 września 2015 r. potwierdzająca uczestnictwo Włoch we wzmocnionej współpracy w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, Dz. Urz. UE L 256 z dnia 1 października 2015 r.
- Decyzja Komisji 2016/1366/UE z dnia 10 sierpnia 2016 r. potwierdzająca udział Estonii we wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji, Dz. Urz. UE L 216 z dnia 11 sierpnia 2016 r.
- Decyzja Komisji 2018/1094/UE z dnia 1 sierpnia 2018 r. potwierdzająca uczestnictwo Niderlandów we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 196 z dnia 2 sierpnia 2018 r.
- Decyzja Komisji 2018/1103/UE z dnia 7 sierpnia 2018 r. potwierdzająca uczestnictwo Malty we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 201 z dnia 8 sierpnia 2018 r.
- Decyzja Rady 2013/52/UE z dnia 22 stycznia 2013 r. upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych, Dz. Urz. UE L 22 z dnia 25 stycznia 2013 r.
- Decyzja Rady nr 2016/954/UE z dnia 9 czerwca 2016 r. upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w zakresie ustrojów majątkowych par międzynarodowych, obejmującej zarówno sprawy dotyczące małżeńskich ustrojów majątkowych, jak i skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich, Dz. Urz. UE L 159 z dnia 16 czerwca 2016 r.
- Porozumienie w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego, Dz. Urz. UE C 175 z dnia 20 czerwca 2013 r.
- Projekt Dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych z 28 września 2011 r., COM (2011) 594 final.
- Projekt Dyrektywy Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych z 14 lutego 2013 r., COM/2013/071 final.

- Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii oraz Protokół w sprawie stanowiska Danii, które stanowią integralną część traktatu amsterdamskiego, Dz. Urz. WE C 340 z dnia 10 listopada 1997 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, Dz. Urz. UE L 361 z dnia 31 grudnia 2012 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozvodu i separacji prawnej, Dz. Urz. UE L 343 z dnia 29 grudnia 2010 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1260/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń, Dz. Urz. UE L 361 z dnia 31 grudnia 2012 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2016/1103 z dnia 24 czerwca 2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych, Dz. Urz. UE L 183 z dnia 8 lipca 2016 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2016/1104 z dnia 24 czerwca 2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich, Dz. Urz. UE L 183, z dnia 8 lipca 2016 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 283 z dnia 31 października 2017 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2012 r.), Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 1997 r.), Dz. Urz. WE C 340 z dnia 10 listopada 1997 r.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2002 r.), Dz. Urz. WE C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2012 r.), Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.

Inne

- Boele-Woelki K., *For Better or for Worse: The Europeanization of International Divorce Law*, „Yearbook of Private International Law” 2010, Vol. 12, s. 1-26.
- Dudzik S., *Mechanizm wzmocnionej współpracy na tle konstytucyjnych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 7-39.
- Grzelak A., *Prokuratura Europejska – czy stanie się faktem?*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2015, nr 4, s. 77-101, [on-line:] <https://doi.org/10.33119/KKESiP.2015.4.3>.
- Jelínek J., *The European Public Prosecutor’s Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States*, „Central European Journal of International and Security Studies” 2018, Vol. 12, No. 2, s. 84-99.
- Junge K., *Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam*, London 1999.
- Kortenberg H., *Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam*, „Common Market Law Review” 1998, No. 35 (4), s. 833-854.

- Kubin T., *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej po raz trzeci. Postępujące zróżnicowanie integracji oraz rozwój wzmocnionej współpracy i jej znaczenie dla funkcjonowania UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9, s. 57-75, [on-line:] <https://doi.org/10.14746/rie.2015.9.4>.
- Lamping M., *Enhanced Cooperation. A Proper Approach to Market Integration in the Field of Unitary Patent Protection?*, „IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law” 2011, Vol. 42, No. 8, s. 879-925.
- Mik C., *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, [w:] J. Barcz et al., *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 37-54.
- Mostowik P., *Kwestia przystąpienia przez Polskę do rozporządzenia unijnego Rzym III*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 10, s. 36-43.
- Piontek E., *Wzmocniona współpraca – otwarty problem*, [w:] *Quo vadis Europa III?*, red. E. Piontek, K. Karasiewicz, Warszawa 2009, s. 255-279.
- Piotrowski J., *Podatek od transakcji finansowych. Dylematy wyboru między rozwiązaniem fiskalnym a antykrzysowym*, „Unia Europejska.pl” 2017, nr 3, s. 26-36.
- Sapieżko-Samordak J., *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej. Koncepcja, doktryna, praktyka*, Warszawa 2016.
- Schutte J. J. E., *Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU*, [w:] *The European Public Prosecutor’s Office An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, red. L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, The Hague 2015, s. 195-208.
- Sokołowski M., *Stosowanie rozporządzenia nr 2016/1103 przez polskie sądy – nowe majątkowe prawo małżeńskie Unii Europejskiej a sytuacja obywateli polskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 11, s. 4-12.
- Todorova V., *Bulgaria*, [w:] K. Boele-Woelki, Ch. Mol, E. van Gelder, *Family Law in Action*, Vol. 5: *Informal relationships*, Cambridge – Antwerp – Portland 2015, s. 15.
- Walker N., *Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union*, „European Law Journal” 1998, Vol. 4, No. 4, s. 355-388, [on-line:] <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00058>.
- Wysocka-Bar A., *Enhanced Cooperation in Property Matters and Non-participating Member States*, „ERA Forum” 2019, Vol. 20, No. 1 [w druku].

EWA KAMARAD – doktor nauk prawnych, asystent w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Doktor nauk prawnych ze specjalnością prawo prywatne międzynarodowe (2014), absolwentka prawa (2010) i europeistyki (2009) na Uniwersytecie Jagiellońskim. W swojej pracy naukowej zajmuje się prawem prywatnym międzynarodowym, prawem Unii Europejskiej, prawem rodzinnym, prawem konsularnym oraz międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi. Autorka ponad trzydziestu publikacji.

CZEŚĆ II

INTERESY NARODOWE I POLITYCZNE
W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM VIII KADENCJI

BOGDAN KOSZEL

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

AKTYWNOŚĆ NIEMIEC W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM VIII KADENCJI

UWAGI WSTĘPNE

Ze względu na ograniczony zasięg kompetencji Parlamentu Europejskiego do czasu pierwszych bezpośrednich wyborów w czerwcu 1979 r. w RFN nie cieszył się on poważniejszą renomą, co wyrażało się w funkcjonującym w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia dość pogardliwym powiedzeniu: „masz dziadka, wyślij go do Europy” (*hast Du einen Opa, schick ihn nach Europa*). Parlament Europejski uważano za wygodną przystań dla „zużytych polityków” bądź zasłużonych dla służby państwowej emerytów. Kiedy jednak Parlament Europejski od Jednolitego Aktu Europejskiego i traktatów z Maastricht i Lizbony nabrał wiatru w żagle i stał się pełnoprawnym uczestnikiem (obok Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej) procesu legislacyjnego w tej organizacji, w Niemczech zaczęto coraz staranniej przyglądać się kandydatom do fotela deputowanego w Strasburgu i Brukseli. Stałą jednak troską rządzących w Unii Europejskiej była spadająca systematycznie frekwencja, która rozmijała się z unijnym hasłem o „Europie bliższej obywatelowi”. Nieco inaczej było w Niemczech, gdzie jednak na szczeblu federalnym zawsze można było odnotować wyższą i w miarę stabilną frekwencję aniżeli w pozostałych państwach członkowskich. Generalnie jednak, w odróżnieniu od krajowych wyborów parlamentarnych, eurowybory postrzegane są mimo wszystko jako te drugorzędne i nad Renem czy Szprewą nie wzbudzają specjalnych emocji. Na kampanię wyborczą np. w 2004 r. partie polityczne przeznaczyły o połowę mniejszy budżet niż w wyborach krajowych

dwa lata wcześniej. Nie budziły one zainteresowania mediów i obywateli, którzy nie traktowali ich poważnie¹.

Poprzednie wybory do Parlamentu Europejskiego VII kadencji w 2009 r. stały w cieniu rozszerzającego się kryzysu finansowego strefy euro, a w Niemczech przypadły na okres intensywnej kampanii wyborczej do Bundestagu. Partie polityczne uznały je za ważny wskaźnik i prognozę popularności w społeczeństwie, jednak ostatecznie to wybory do Bundestagu przesłoniły kampanię wyborczą do Europarlamentu. Więcej komentarzy i opinii medialnych związanych było nawet z wyborem 23 maja 2009 r. Horsta Köhlera na prezydenta RFN. Społeczeństwo niemieckie, podobnie jak większości państw unijnych, wykazało słabą orientację w zakresie spraw europejskich: jesienią 2008 r. tylko 38% obywateli wiedziało o zbliżających się wyborach do PE w 2009 r., a rok wcześniej tylko 58% miało świadomość, że posłowie do PE wybierani są w wyborach bezpośrednich przez Europejczyków. Liczba artykułów poświęconych eurowyborom w 2009 r. w ogólnoniemieckiej prasie była w tym czasie dwu-, trzykrotnie niższa niż w przypadku wyborów krajowych z 2011 r. czy w porównaniu do wyborów do Bundestagu w 2009 r.²

Wybory w Niemczech, które odbyły się 7 czerwca 2009 r. przy frekwencji 43,3%, przyniosły dość zaskakujące wyniki. Spektakularną klęskę odnotowała socjaldemokracja, której hasła społecznie (np. *Finanzhaie würden FDP wählen; Heiße Luft würde Die Linke wählen*) mogły razić wyborców i nie wywołały spodziewanego rezonansu. Uzyskała tylko 20,8%, co jednakże pozwoliło jej zachować – podobnie jak w 2004 r. – 23 mandaty. Trudno też mówić o sukcesie chadeków; CDU i CSU wspólnie uzyskały 37,9% (42 mandaty) i było to o sześć mandatów mniej w porównaniu do poprzednich wyborów. Na trzecim miejscu znaleźli się mało usatysfakcjonowani rezultatem Zieloni (12,1% – 14 mandatów). Tym razem do PE weszła FDP z wynikiem 11% (12 mandatów). Swoje wpływy przy nieznacznym wzroście zachowała Die Linke (7,5% – 8 mandatów)³.

¹ A. M. Wüst, M. Tausendpfund, *30 Jahre Europawahlen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2009, Bd 23-24, s. 3; M. Książniakiewicz, *Niemieckie wybory do Parlamentu Europejskiego „Masz dziadka, wyślij go do Europy”*, „Biuletyn Niemiecki” 2014, nr 48, s. 2-5, [on-line:] http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Biuletyn_Niemiecki/BIULETYN_NIEMIECKI_NR_48.pdf – 3.01.2019.

² J. Wilke, M. Leidecker, *Regional – National – Supranational. How the German Press Covers Election Campaigns on Different Levels of the Political System*, „Central European Journal of Communication” 2013, Vol. 7, No. 1, s. 130; U. Hegewald, L. Schmitt, *Die Deutschen vor der Europawahl 2009*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2009, Bd. 23-24, s. 6-7.

³ *Europawahl 2009*, „Bundeszentrale für politische Bildung”, 8.06.2009, <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69377/europawahl-2009-08-06-2009> – 23.02.2019.

Warto jednak wspomnieć, że spośród trzydziestu dwóch dotychczasowych przewodniczących Parlamentu Europejskiego w historii Wspólnot i Unii Europejskiej aż ośmiu (25%) z nich pochodziło z RFN: Hans Furler (1956-1958, 1960-1962), Walter Behrendt (1971-1973), Egon Klepsch (1992-1994), Klaus Hänsch (1994-1997), Hans-Gert Pöttering (2007-2009) oraz Martin Schulz (2012-2014, 2014-2017).

Wybory do Parlamentu Europejskiego VIII kadencji na lata 2014-2019 odbyły się w Niemczech 25 maja 2014 r., a do urn wybrało się 48,1% obywateli uprawnionych do głosowania – zatem więcej w porównaniu do 2009 r. Akt wyborczy miał miejsce osiem miesięcy po wyborach do Bundestagu i sześć miesięcy po ukonstytuowaniu się kolejnej „wielkiej koalicji” CDU/CSU-SPD, po raz trzeci z kanclerz Angelą Merkel na czele. Tym razem było inaczej niż poprzednio, kiedy eurowybory poprzedzały te do Bundestagu, co miało duży wpływ na kampanie wyborcze głównych partii politycznych. Przed eurowyborami w 2014 r. partie kreujące rząd i politykę europejską RFN, a więc chadecy i socjaldemokraci, nie dążyli do takiego zwania, które mogłoby zachwiać podstawami świeżo zawiązanej koalicji. Program CDU, uchwalony na zjeździe partii 26 kwietnia 2014 r. w Berlinie, w dziesięciu „dobrych punktach dla Europy” nawoływał do stworzenia silnej, konkurencyjnej i skutecznej w działaniu UE. Sprzeciwiał się uwspólnotowieniu długów i emisji euroobligacji, czego domagało się wiele państw członkowskich Unii Europejskiej z południa Europy w okresie kryzysu finansowego strefy euro; prócz tego wspierał rozwój i zastosowanie nowych technologii, był za lepszym systemem oświaty i szans zawodowych⁴.

Nieco inne były hasła wyborcze SPD, tradycyjnie ukierunkowane na kwestie pracy i zatrudnienia. Uwypuklano konieczność stworzenia równych szans na rynku pracy, likwidację bezrobocia i wykluczenia społecznego oraz sprawiedliwość podatkową. UE miała być Europą demokracji, a nie biurokracji, stawiającą na różnorodność, a nie centralizm, Europą obywateli i obywateli, a nie banków i spekulantów⁵.

W pewnym stopniu współbrzmiały z nią hasła wyborcze partii Die Linke, uchwalone w programie wyborczym (*Europa geht anders: sozial, friedlich, demokratisch*) 15-16 lutego 2014 r. w Hamburgu. Tu również zapowiadano walkę

⁴ „Gemeinsam erfolgreich in Europa”. Europapolitischer Beschluss des 26. Parteitags der CDU Deutschlands, Berlin, 5.04.2014, [on-line:] <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/140405-beschluss-gemeinsam-erfolgreich-in-europa.pdf> – 12.02.2019.

⁵ *SPD Europa eine neue Richtung geben*, Friedrich Ebert Stiftung, 25.05.2014, [on-line:] <https://www.fes.de/bibliothek/digitale-bibliothek/grundsatz-regierungs-und-wahlprogrammeder-spd-1949-heute./> – 23.02.2019.

z bezrobociem w UE, sprawiedliwe wynagrodzenie i likwidację tzw. umów śmieciowych. Domagano się zwiększenia obciążeń podatkowych dla zamożniejszych i zwalczania w UE rajów podatkowych, a także zakazu prywatyzacji sektora usług publicznych. Nowością było odrzucenie negocjowanej umowy o wolnym handlu z USA⁶.

W radykalnym programie Alternatywy dla Niemiec (*Mut zu Deutschland*), przyjętym w dniach 30.04-1.05.2014 r. w Stuttgarcie, przedstawiono listę żądań, które skoncentrowane były na wyjściu Niemiec ze strefy euro i tym samym odrzuceniu koncepcji unii bankowej oraz programów pomocowych dla państw znajdujących się w tarapatkach finansowych. Opowiadano się przeciwko centralizmowi w UE i za większym udziałem obywateli w unijnym procesie podejmowania decyzji, lepszą kontrolą imigrantów na granicach zewnętrznych UE i równymi szansami dla kobiet i mężczyzn⁷.

Partia Zielonych przedstawiła swój program wyborczy (*EUROPA. Mitentscheiden. Erneuern. Zusammenhalten*) w dniach 7-9 lutego 2014 r. w Dreźnie. Widniały w nim nie tylko tradycyjne hasła proekologiczne, opowiadające się za większym wprowadzaniem OZE i ochroną klimatu, ale też sugerowano drogi wyjścia z kryzysu finansowego strefy euro (z naciskiem na unię bankową). Postulowano ograniczenie eksportu broni, rozbrojenie, a z drugiej strony – nawoływano do dalszego poszerzenia Unii Europejskiej o nowych członków⁸.

25-stronicowy program liberałów z FDP (*Das braucht Europa*), uchwalony 19 stycznia 2014 r. w Bonn, widział większe szanse dla Europy poprzez m.in. zapewnienie praw wolnościowych i obywatelskich, większą stabilność w sektorze finansowym, stały wzrost gospodarczy, rozwiniętą społeczną gospodarkę rynkową, zmniejszenie unijnej biurokracji i usunięcie zbędnych regulacji oraz przesunięcie większości z nich na szczebel regionalny⁹.

W warunkach powrotu do starego/nowego układu sił w rządzie najwięcej dyskusji wzbudzał kształt nowej ordynacji wyborczej i wynikające stąd konsekwen-

⁶ *Europa geht anders: sozial, friedlich, demokratisch. Programm der Partei DIE LINKE zur Europawahl 2014*, Die Linke, [on-line:] <https://archiv2017.die-linke.de/die-linke/wahlen/archiv/europawahlen-2014/europawahlprogramm/kurzfassung/> – 15.01.2019.

⁷ *Mut zu Deutschland. Das Programm der AfD zur Europawahl 2014*, Berlin 2014, [on-line:] https://alternative-hamburg.de/wp-content/uploads/2014/12/AfD_Europawahl_Programm_web.pdf – 3.02.2019.

⁸ *EUROPA. Mitentscheiden. Erneuern. Zusammenhalten. Europawahlprogramm 2014 von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, [on-line:] https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruenes-Europawahlprogramm-2014.pdf – 5.01.2019.

⁹ *„Das braucht unser Europa!“ Programm der Freien Demokratischen Partei für die Wahl zum VIII. Europäischen Parlament 2014*, Bonn, 19.01.2014, [on-line:] <https://www.fdp.de/files/5620/EPT-Europawahlprogramm.pdf> – 20.01.2019.

cje. W 2011 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) na wniosek mniejszych ugrupowań politycznych nakazał zniesienie 5-procentowej klauzuli zaporowej w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W czerwcu 2013 r. Bundestag uchwalił nowelizację ustawy wyborczej do PE, obniżając próg wyborczy z poziomu 5% na 3%. Znowelizowana ustawa weszła w życie na początku października 2013 r., lecz i ta ponownie została zaskarżona jako utrwalająca nierówność szans wyborczych. FTK podzielił opinie skarżących i w orzeczeniu z 26 lutego 2014 r. nakazał usunięcie progów wyborczych. Wskazał na specyfikę eurowyborów, w których nie tworzy się w konsekwencji rządów na podstawie uzgodnień międzypartyjnych, co ułatwiają klauzule wyborcze. W Europarlamencie rzeczą najważniejszą jest stworzenie jak największej reprezentacji, odzwierciedlającej różne poglądy i opcje polityczne. Tak więc w RFN praktycznie wystarczyło 0,5% poparcia, aby wprowadzić posła do Europarlamentu¹⁰.

Nowe regulacje prawne z pewnością nie mogły zaszkodzić wielkim niemieckim partiom reprezentującym proeuropejski konsens w PE, jednakże umożliwiły wejście do niego również reprezentantom ugrupowań radykalnych i antyeuropejskich. Zgodnie z prognozami wybory wygrała koalicja CDU/CSU (35%), która uzyskała jednak o pięć mandatów mniej (34) w porównaniu z poprzednimi wyborami. Sukces odniosła socjaldemokracja (27,3%), poprawiając swój wynik o cztery mandaty (27). Swój cel wyborczy osiągnęli też Zieloni (10,7% – jedenaście mandatów). Natomiast dużym zaskoczeniem był rezultat istniejącej w polityce zaledwie od roku eurosceptycznej Alternatywy dla Niemiec, która uzyskała 7,1% i wprowadziła do PE siedmiu posłów. Wyprzedziła ją nieznacznie Die Linke (7,4%), uzyskując tę samą liczbę mandatów. O porażce mogli mówić liberałowie, którzy uzyskali tylko trzy mandaty i poparcie 3,4% wyborców. Do parlamentu dostało się także siedmiu przedstawicieli mniejszych partii, w tym jeden poseł ze skrajnie prawicowej Narodowodemokratycznej Partii Niemiec – Unii Ludowej (Udo Voigt)¹¹.

Formalnie najsilniejszym ugrupowaniem w nowym PE stała się konserwatywna Europejska Partia Ludowa (EPL), zdobywając 35,8% głosów i dominując tym

¹⁰ *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014*, Bundesverfassungsgericht, [on-line:] https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2014/02/es20140226_2bve000213.pdf?__blob=publicationFile&v=1 – 16.11.2018; por. M. Książnikiewicz, *op. cit.*, s. 3.

¹¹ *Bundesergebnis. Endgültiges Ergebnis der Europawahl 2014*, [on-line:] <https://web.archive.org/web/20150705072802/> – 20.01.2019; P. Kubiak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Niemczech (25.05.2014). Analiza i następstwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, nr 8, s. 306; A. Pawlak, *Po wyborach do PE: „partie protestu” w ofensywie*, „Deutsche Welle”, 26.05.2014, [on-line:] <https://www.dw.com/pl/po-wyborach-do-pe-partie-protestu-w-ofensywie/a-17663192> – 18.12.2018.

samym nad Postępowym Sojuszem Socjalistów i Demokratów (24,6%), posiadała większość, ale już nie taką, jak w poprzedniej kadencji PE. Ośmieliło to frakcję S&D, będącą zdania, że na czele nowej Komisji Europejskiej powinien stanąć jej przywódca Martin Schulz (SPD), a nie powszechnie uznawany za pewnego kandydata Jean-Claude Juncker z Europejskiej Partii Ludowej. Za Schulzem miał przemawiać jego dorobek jako przewodniczącego PE i, w efekcie, dobry wynik wyborczy niemieckich socjaldemokratów. Stali za nim również europejscy socjaliści, którzy już 1 marca 2014 r. na swoim kongresie w Rzymie przytłaczającą większością głosów (91,1%) uznali Schulza za „Spitzenkandydata” tego ugrupowania w eurowyborach¹².

Martin Schulz od początków swojej działalności (1994 r.) w Parlamencie Europejskim stał się jego jedną z najbarwniejszych postaci. Był on przewodniczącym grupy parlamentarnej socjaldemokratów niemieckich, a od 2002 r. pierwszym wiceprzewodniczącym parlamentarnej grupy socjalistów. W ramach porozumienia między grupami chadecką i socjalistyczną 17 stycznia 2012 r. zastąpił Jerzego Buzka na stanowisku przewodniczącego Europarlamentu VII kadencji. W utrzymanych w emocjonalnym tonie przemówieniach imponował konsekwencją i bezkompromisowością oraz szeroką i uporządkowaną wiedzą w różnych obszarach. Posiadał zainteresowania sportowe i umiejętność doboru argumentów i celnych puent, co w środowisku europarlamentarzystów jest wysoko cenione. Po starciu w połowie 2003 r. w Parlamencie Europejskim z premierem Włoch Silvio Berlusconi, którego oskarżał o tłamszenie wolności słowa i korupcję oraz wytknął przyznany mu immunitet sądowy, Schulz stał się osobą niezwykle popularną w Strasburgu i Brukseli, a jego kariera gwałtownie przyspieszyła¹³.

Ambicje i nadzieje Schulza na objęcie roli szefa Komisji Europejskiej w 2014 r. zostały dość szybko powściągnięte. Żadna z wielkich partii, dysponując nawet poparciem mniejszych ugrupowań, nie uzyskałaby koniecznej większości do wskazania kandydata na stanowisko przewodniczącego KE. Chadeacy i socjaliści zmuszeni byli pójść na kompromis, w przeciwnym razie o obsadzie tego czołowego stanowiska szefa europejskiej egzekutywy zdecydowałiby wyłącznie szefowie rządów lub państw¹⁴. Orientując się w sytuacji i nie chcąc pozostawiać całkowitej swobody wyboru Radzie Europejskiej, Schulz zrezygnował z funkcji przewodni-

¹² P. Schmitz, *Der doppelte Schulz*, „Der Spiegel”, 26.04.2014.

¹³ M. Kopeinig, *Martin Schulz – vom Buchhändler zum Mann für Europa. Die Biographie*, Wien 2017, s. 38.

¹⁴ B. Riegert, *Juncker und Schulz kämpfen um Mehrheit im Parlament*, „Deutsche Welle”, 27.05.2014, [on-line:] <https://www.dw.com/de/juncker-und-schulz-k%C3%A4mpfen-um-mehrheit-im-parlament/a-17663616> – 30.01.2019.

czącego Parlamentu na rzecz stanowiska zastępcy szefa komisji z teką bliżej nieokreślonego ważnego resortu gospodarczego. 26 maja po naradzie przywódców partyjnych – Angeli Merkel, Horsta Seehofera i Sigmara Gabriela w Berlinie, kanclerz nie zamierzała zrezygnować z funkcji komisarza dla chadeka i pozbyć się dobrze ocenianego w Brukseli komisarza ds. energii, Günthera Oettingera. Podkreślała, że to właśnie zwycięska Europejska Partia Ludowa ma prawo do de-sygnowania niemieckiego kandydata na eurokomisarza. Ostatecznie niemieccy socjaldemokraci zrezygnowali z wystawienia własnego kandydata, postawili jednak warunki: SPD zaakceptuje komisarza z ramienia chrześcijańskiej demokracji, o ile Schulz zostanie ponownie wybrany na przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, a jego wybór nastąpi przed wyborem Jeana-Claude’a Junckera na przewodniczącego Komisji Europejskiej¹⁵.

Spotkanie Rady Europejskiej 27 maja w Brukseli nie zakończyło sporów i dyskusji. Poproszono przewodniczącego Rady Europejskiej, Hermana Van Rompuya, o rozpoczęcie konsultacji z rządami poszczególnych państw członkowskich. Trwały one do końca czerwca i ostatecznie uzgodniono osobę Junckera jako kandydata Rady Europejskiej na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej – takie rozwiązanie przyjęto na posiedzeniu Rady Europejskiej 26-27 czerwca 2018 r.¹⁶ Wprawdzie 18 czerwca frakcja S&D ponownie wybrała Schulza na swojego przewodniczącego, ale ten szybko złożył urząd. Po uzgodnieniach z Manfredem Weberem z frakcji chadecckiej 1 lipca 2014 r. Schulz ponownie został wybrany przewodniczącym Parlamentu Europejskiego. Na posiedzeniu konstytuującym nowy parlament w Strasburgu Schulz uzyskał 409 z 612 oddanych ważnych głosów. Do wymaganej bezwzględnej większości potrzeba było 336 głosów. Głosowali za nim chadecy, socjaliści i liberałowie¹⁷.

¹⁵ B. Dudek, *Polityczny handel w Berlinie. SPD rezygnuje ze stanowiska eurokomisarza*, „Deutsche Welle”, 20.06.2014, [on-line:] <https://www.dw.com/pl/polityczny-handel-w-berlinie-spd-rezygnuje-ze-stanowiska-eurokomisarza/a-17724639> – 3.12.2018.

¹⁶ Rada Europejska. Konkluzje, 26-27.06.2014, [on-line:] <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/> – 19.12.2018; M. Matzke, *Walka o stół szefa KE. Czy ktoś gra na zwłokę?*, „Deutsche Welle”, 28.05.2014, [on-line:] <https://www.dw.com/pl/walka-o-sto%C5%82ek-szefa-ke-czy-kto%C5%9B-gra-na-zw%C5%82ok%C4%99/a-17667199> – 9.12.2018.

¹⁷ *Martin Schulz als Präsident des europäischen Parlaments wiedergewählt*, Europäisches Parlament Aktuelles, 1.07.2014, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20140630IPR51020/martin-schulz-als-prasident-des-europaischen-parlaments-wiedergewahlt> – 12.12.2018; *Martin Schulz als Parlamentspräsident wiedergewählt*, „Die Zeit”, 1.07.2014; *Martin Schulz ist erneut Präsident des EU-Parlaments*, „Die Welt”, 1.07.2014, [on-line:] <https://www.welt.de/politik/ausland/article129653047/Martin-Schulz-ist-erneut-Prasident-des-EU-Parlaments.html> – 3.02.2019; A. Maurer, *Europäisches Parlament*, „Jahrbuch

W Parlamencie Europejskim VIII kadencji tradycyjnie chadecy zasilili Europejską Partię Ludową, socjaldemokraci Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów, nieliczni członkowie FDP wraz z Ulrike Müller, zaangażowaną w działalność ruchów niezależnych wyborców Freie Wähler – Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, Partia Bündnis 90/Die Grünen oraz Stefan Eck, lider Partii Człowiek, Środowisko, Ochrona Zwierząt – Zielonych/Wolny Sojusz Europejski. Siedmiu posłów Die Linke zgłosiło akces do Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordyckiej Zielonej Lewicy.

Sprawa skomplikowała się w przypadku partii Alternative für Deutschland, której przybyło siedmiu europosłów. Tylko jeden z jej przywódców, Jörg Meuthen, reprezentował swoją partię w Grupie Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej. Pozostałych sześciu posiadaczy mandatu, będąc ofiarami partyjnowewnętrznych walk między umiarkowanymi a radykalnymi działaczami, zrezygnowało z członkostwa w AfD. Ulrike Trebesius, Joachim Starbatty, Bernd Lucke, Bernd Kölmel, Hans-Olaf Henkel w 2015 r. opuścili ugrupowanie, współtworząc Sojusz dla Postępu i Przebudzenia (od 2016 jako Liberalno-Konserwatywni Reformatorzy), a w PE ostatecznie znaleźli się w Grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. Marcus Pretzell, który rozstał się z AfD w 2017 r., przyłączył się do Grupy Europy Narodów i Wolności¹⁸.

Przed rozpoczęciem kadencji powołano siedem grup politycznych. Rzuciło się w oczy, że eurosceptyczni Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy (ECR) zepchnęli na czwartą pozycję liberalów pod względem liczby deputowanych. Dwóch Niemców – Manfred Weber (EPP) i Gabriele Zimmer (EUL/NGL) zostało przewodniczącymi grup, a Rebecca Harms pełniła funkcję współprzewodniczącej G/EFA wspólnie z Belgiem Philippem Lambertsem. Wiceprzewodniczącymi Parlamentu Europejskiego z Niemiec zostali: Rainer Wieland (CDU). W związku z ubieganiem się o funkcję posła do Bundestagu w styczniu 2017 r. Lamsdorffa zastąpiła Evelyn Gebhardt (SPD)¹⁹. W ramach podziału obowiązków przydzielono jej obszary informatyki i telekomunikacji, prócz tego była przewodniczącą grupy roboczej ds. strategii innowacji w dziedzinie ICT, członkinią grupy roboczej *ad hoc* ds. wdrażania środków i strategii politycznych związanych z bez-

der Europäischen Integration” 2017, s. 87, [on-line:] https://www.nomos-shop.de/_assets/downloads/9783848742257_lese01.pdf – 3.02.2019.

¹⁸ K.-A. Scholz, *Die Nationalen und Europa: Was will die AfD im Europaparlament?*, „Deutsche Welle”, 18.11.2018, [on-line:] <https://www.dw.com/de/die-nationalen-und-europa-was-will-die-afd-im-europaparlament/a-46346160> – 10.01.2019.

¹⁹ Parlament Europejski. Posłowie, 2018, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/home> – 27.03.2019.

pieczeństwem, grupy roboczej ds. polityki informacyjnej i komunikacyjnej oraz grupy wysokiego szczebla ds. równości płci i różnorodności. Wraz z wiceprzewodniczącymi Mairead McGuinness i Pavlem Teličką Gebhardt zajmowała się procedurami pojednawczymi, a wspólnie z wiceprzewodniczącym F. Castaldo zastępowała przewodniczącego w kwestiach Ameryki Łacińskiej, a z wiceprzewodniczącą Sylvie Guillaume zastępowała przewodniczącego w sprawach związanych z Międzynarodową Organizacją Pracy. W ramach obowiązków Wielanda leżały problemy natury organizacyjno-techniczno-administracyjnej. Ponoślił on główną odpowiedzialność za infrastrukturę (wraz z wiceprzewodniczącym Davidem Sassolim), dodatkową odpowiedzialność za budżet (wraz z Sassolim), transport i europejskie partie polityczne (wraz z wiceprzewodniczącą Heidi Hautala), a także odpowiadał za kontakty z władzami francuskimi, belgijskimi i luksemburskimi w sprawach dotyczących siedziby PE i jego miejsc pracy. Dodatkowo Wieland był przewodniczącym grupy roboczej ds. budynków, transportu i ekologicznego Parlamentu, zastępował przewodniczącego w kwestiach dotyczących Afryki/AKP i był członkiem grupy roboczej *ad hoc* ds. wdrażania środków i strategii politycznych związanych z bezpieczeństwem²⁰.

W składzie dwudziestu dwóch komisji powołanych przez Parlament Europejski VIII kadencji Niemcy otrzymali stanowiska przewodniczących w tych liczących się: David McAllister został szefem Komisji Spraw Zagranicznych, Bernd Lange – Komisji Handlu Międzynarodowego, Ingeborg Grässle – Komisji Kontroli Budżetowej, Thomas Händel – Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Petra Kammervert – Kultury i Edukacji. Werner Langer został przewodniczącym Komisji śledczej ds. prania brudnych pieniędzy, unikania i uchylania się od opodatkowania. Prace tej komisji zakończono 13 grudnia 2017²¹.

W związku z faktem, że Parlament Europejski posiada rozbudowane kontakty międzynarodowe, każdy z niemieckich posłów należał do wybranej przez siebie Delegacji zajmującej się podtrzymywaniem relacji z różnymi krajami na całym świecie. Niemcy byli znacząco zaangażowani w polityczną działalność Europarlamentu. Poza przedstawicielem AfD i partią Die Linke w rezolucjach protestowali przeciwko rosyjskiej aneksji Krymu i wojnie hybrydowej na wschodzie Ukrainy oraz opowiadali się za sankcjami przeciwko Federacji Rosyjskiej²². Wielu posłów na bieżąco monitorowało i komentowało sprawy związane z *brexitem*, zajmowało

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Parlament Europejski. Komisje, 2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/parliamentary-committees.html> – 16.03.2019.

²² Zob. np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 września 2014 r. w sprawie sytuacji na Ukrainie i stanu stosunków UE-Rosja (2014/2841(RSP)), Dz. Urz. UE, C 234 z dnia 28 czerwca

się oceną poszanowania praw człowieka w Kazachstanie i Iranie, obroną praw kobiet w Arabii Saudyjskiej i nadzwyczajną sytuacją w Wenezueli.

Aktywność niemieckich europosłów pracujących w różnych komisjach koncentrowała się na następujących obszarach:

- » utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego;
- » prawa autorskie na jednolitym rynku cyfrowym;
- » ochrona rynku wewnętrznego UE i praw konsumentów przed negatywnymi skutkami nielegalnego handlu zwierzętami domowymi;
- » ustanowienie ram monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej;
- » wymogi w zakresie egzekwowania prawa oraz szczegółowe zasady dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego;
- » otwarcie negocjacji między UE a USA w sprawie umowy o wolnym handlu (Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji);
- » wspólne zasady rynku wewnętrznego energii elektrycznej; rynek wewnętrzny energii elektrycznej, gotowość na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej;
- » interoperacyjność między systemami informacyjnymi UE w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji; interoperacyjność między systemami informacyjnymi UE w obszarze granic i polityki wizowej;
- » wspólny projekt rezolucji w sprawie zmiany klimatu – europejska, długofalowa i zgodna z porozumieniem paryskim wizja strategiczna na rzecz dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki;
- » wzmocnienie zabezpieczeń dowodów tożsamości oraz dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii;
- » przestępstwa finansowe, unikanie i uchylanie się od opodatkowania;
- » wspólne zasady rynku wewnętrznego gazu ziemnego²³.

Należy wspomnieć, że europosłowie niemieccy solidarnie wsparli komisarza ds. cyfryzacji społeczeństwa otwartego Günthera Oettingera, który zaangażował się w budowę Jednolitego Rynku Cyfrowego (JRC). Jego celem było zniesienie ograniczeń regulacyjnych i ostateczne przekształcenie 28 rynków krajowych w jedną całość. Komisja szacowała, że w pełni funkcjonujący JRC może przyczynić

2016 r. Szerzej: A. Cianciara, *Parlament Europejski i Rada wobec konfliktu na Ukrainie. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 3, s. 142-158.

²³ Parlament Europejski, Poślowie, 2018, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/search/advanced? name= &groupCode=&countryCode=DE&bodyType=ALL> – 27.03.2019.

nić się do wypracowania 415 mld euro rocznie zysku w gospodarce i stworzenia wielu tysięcy miejsc pracy. Wspierano go także w walce o prawa autorskie. Pomimo uzyskania aprobaty rządu niemieckiego i początkowej zgody Europejskiej Partii Ludowej, w wyniku silnego lobbingu i szerokiej kampanii propagandowej dyrektywa w tej sprawie przepadła w 2015 r. w Parlamencie Europejskim, gdzie przewagę uzyskali przeciwnicy zmian, nagłaśniając kwestie cenzury, likwidację podstawowych praw do wolności informacji i ograniczenia swobody pracy naukowej i twórczej²⁴. Do sprawy tej powrócono 12 września 2018 r., kiedy PE w głosowaniu (za: 438 głosów, przeciw: 226 oraz 39 wstrzymujących się) przyjął zmienione stanowisko negocjacyjne w sprawie przepisów dotyczących praw autorskich, chroniące małe firmy i wolność słowa. Ostatecznie 26 marca 2019 r. Parlament Europejski przyjął dyrektywę o prawach autorskich, korzystną m.in. dla twórców, wydawców i firm fonograficznych²⁵.

Dzięki podobnemu wsparciu ze strony niemieckich europosłów Oettingerowi udało się przeforsować zniesienie opłaty roamingowej na terenie Unii Europejskiej. Zgodnie z jego zapowiedziami od 15 czerwca 2017 r. opłaty roamingowe na połączenia międzynarodowe zostały zniesione. Unii Europejskiej udało się tym samym osiągnąć równowagę między potrzebą zniesienia opłat w roamingu a koniecznością utrzymania konkurencyjności i atrakcyjności pakietów krajowych usług łączności mobilnej²⁶.

Spśród posłów niemieckich tradycyjnie aktywnością wyróżniał się Elmar Brok (CDU), który w ławach Parlamentu Europejskiego zasiadał od 1980 r., pełniąc szereg odpowiedzialnych funkcji. W VIII kadencji był on członkiem Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Spraw Konstytucyjnych, a także zasiadał w Delegacji ds. stosunków z Indiami. Zapisał się w pamięci posłów jako ostry krytyk rosyjskiej agresji na Ukrainę i przyłączenia Krymu w 2014 r. W imieniu frakcji poselskiej EPL opowiadał się za „miękkim” *brexitem*, ale nie za zbytnim przedłużaniem negocjacji z Brytyjczykami, gdyż mogłoby to tylko pogłębić już istnieją-

²⁴ A. Demling, *Günther Oettinger und die Lobbyisten: Der Telekommissar*, „Der Spiegel Online”, 24.06.2015, [on-line:] <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/guenther-oettinger-und-lobbyismus-eu-kommissar-trifft-selten-ngos-a-1040147.html> – 27.12.2018.

²⁵ *Prawa autorskie w przestrzeni cyfrowej: Parlament zajął stanowisko*, Parlament Europejski. Aktualności, 12.09.2018, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180906IPR12103/prawa-autorskie-w-przestrzeni-cyfrowej-parlament-zajal-stanowisko> – 3.10.2018; A. Słojewska, P. Mazurkiewicz, *Parlament Europejski przyjął dyrektywę o prawach autorskich*, „Rzeczpospolita”, 26.03.2019, [on-line:] <https://www.rp.pl/Prawo-autorskie/303269912-Parlament-Europejski-przyjal-dyrektywe-o-prawach-autorskich.html> – 28.03.2019.

²⁶ *Oettinger für Abschaffung der Roaming-Gebühren in Europa*, „Die Zeit”, 24.05.2015.

cy chaos²⁷. Innym ważnym działaczem w strukturach PE był Josef „Jo” Leinen (SPD), zasiadający w PE od 1999 r. i piastujący nieprzerwanie stanowisko szefa delegacji PE ds. kontaktów z ChRL.

Niewątpliwie na działalności Parlamentu Europejskiego po 2014 r. rzutowała w dużym stopniu osobowość jego przewodniczącego – Martina Schulza. Krytykował on, w sposób ostry i otwarty, prawicowy populizm w państwach Unii Europejskiej, a także upominał się o praworządność na Węgrzech i w Polsce. Był zatroskany o przyszłość tej organizacji i jej trudną kondycję naznaczoną permanentnymi kryzysami. Słynna stała się jego mowa, którą po niemiecku wygłosił w Knesecie w lutym 2014 r., krytykująca Izrael za utrudnianie Palestyńczykom dostępu do wody. Za obronę surowo ocenianej przez ekonomistów polityki Grecji w okresie najtrudniejszego kryzysu finansowego w tym kraju, w lutym 2015 r. doczekał się ze strony premiera Grecji Alexisa Tsiprasa opinii „przyjaciela Grecji”. W ostrych słowach potępił prezydenta Rosji Władimira Putina za aneksję Krymu i wojnę w Donbasie, uważając to za naruszenie prawa międzynarodowego i integralności terytorialnej państwa ukraińskiego; upierał się również przy twardych sankcjach Unii Europejskiej przeciwko Rosji²⁸. Z drugiej strony, kiedy doszło do napięcia w relacjach UE-Turcja po próbie zamachu stanu w lipcu 2016 r., Schulz bez wahania udał się do Ankary na spotkanie z prezydentem Recepem Tayyipem Erdoğanem. Ze względu na problem uchodźców starał się doprowadzić do odprężenia pomiędzy Brukselą i Turcją²⁹.

Ideę brexitu od początku uważał za „nierozsądną” i apelował do przyjaciół z Labour Party o dołożenie wysiłków, by przeciwstawić się referendum w sprawie wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE. Krytykował rządy państw unijnych, że nie powstrzymały Brytyjczyków, ale oskarżenia pod adresem Komisji Europejskiej o bezczynność uważał za nieuzasadnione. Opowiadał się za szybkim postępem w rokowaniach w sprawie brexitu i to na warunkach UE³⁰.

²⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE (2019/2676(RSP)).

²⁸ M. Gwóźdź, *Martin Schulz: od rozrabiaki do czołowego polityka*, „Deutsche Welle”, 26.01.2017, [on-line:] <https://www.dw.com/pl/martin-schulz-od-rozrabiaki-do-czo%C5%82owego-polityka/a-37274240> – 7.01.2019.

²⁹ M. Schulz, *„Auf diesen Moment kann das türkische Volk stolz sein”*, „Die Zeit”, 1.09.2016, [on-line:] <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-09/martin-schulz-recep-tayyip-erdogan-be-such-tuerkei-putsch-eu> – 12.01.2019; M. Fiedler, *Martin Schulz will mit der Türkei weiter über EU-Beitritt verhandeln*, „Der Tagesspiegel”, 18.11.2016, [on-line:] <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-putschversuch-martin-schulz-will-mit-der-tuerkei-weiter-ueber-eu-beitritt-verhandeln/14861200.html> – 5.12.2018.

³⁰ A. Bonanni, *Martin Schulz weist Mitschuld der EU am Brexit zurück*, „Die Welt”, 6.07.2016, [on-line:] <https://www.welt.de/politik/ausland/article156865162/Martin-Schulz-weist-Mitschuld-der-EU-am-Brexit-zurueck.html> – 19.11.2019; A. Meier, *„Der Brexit wäre ein Akt der*

Schulz wraz z Parlamentem Europejskim angażował się w kampanię na rzecz zakończenia wojny domowej w Syrii. Będąc pod wrażeniem sytuacji w bombardowanym Aleppo, 26 października 2016 r. w dramatycznym przemówieniu domagał się w imieniu Parlamentu Europejskiego, by sprawcy zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości ponieśli konsekwencje swoich czynów i zostali pociągnięci do odpowiedzialności. Żądał, aby Rosja i reżim prezydenta Baszara al Asada zaprzestali ataków na ludność, infrastrukturę cywilną i placówki medyczne oraz poczynili „wiarygodne i natychmiastowe kroki na rzecz zaprzestania działań wojennych”³¹.

Od początku urzędowania Schulz nawiązał bliską współpracę z przewodniczącym Komisji Europejskiej Jeanem-Claudem Junckerem, pochodzącym z konkurencyjnego obozu politycznego w Europarlamencie, co wzbudziło wiele kontrowersyjnych opinii. Spotykał się z nim na gruncie towarzyskim i przed spotkaniami Rady Europejskiej, by wspólnie uzgadniać przyszłe stanowisko. Wytworzyła się w ten sposób pewna sieć współzależności, która w opinii wielu komentatorów utrudniała Parlamentowi pełnienie funkcji kontrolnej wobec Komisji Europejskiej i pozwalała Junckerowi na forsowanie własnych rozwiązań, promowanych następnie przez Schulza na forum Parlamentu. Z drugiej strony po znakiem zapytania stała kolegialność Komisji Europejskiej i wspólna odpowiedzialność za podejmowane działania. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przyjaciela, Schulz nie zgodził się na powołanie podkomisji śledczej w PE w sprawie tzw. *LuxLeaks*. Afera ta wybuchła tuż po objęciu funkcji szefa Komisji Europejskiej przez Junckera, który wcześniej przez wiele lat był premierem i ministrem finansów Luksemburga. Międzynarodowe śledztwo dziennikarzy ujawniło, że przez wiele lat, dzięki umowom zawieranim z władzami Luksemburga, ponad trzysta koncernów płaciło bardzo niskie podatki. Według luksemburskiego prawa nie było to nielegalne, ale pozostałe kraje, gdzie firmy te osiągały zyski, traciły miliardy euro na niezapłaconych podatkach³².

Unvernunft”, „Der Tagesspiegel”, 22.06.2016, [on-line:] <https://www.tagesspiegel.de/politik/eu-parlamentspraesident-martin-schulz-der-brexit-waere-ein-akt-der-unvernunft/13765266.html> – 3.01.2019.

³¹ Przemówienie Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza na posiedzeniu Rady Europejskiej 20 października 2016 roku, Parlament Europejski, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/poland/pl/strona_glowna/aktualnosci/news/2016/pazdziernik-2016/przemowienie-przewodniczacego-schulza-pazdziernik-2016.html – 7.02.2019.

³² J. Münchenberg, *Ein Präsident, der polarisierte*, Deutschlandfunk, 12.12.2016, [on-line:] https://www.deutschlandfunk.de/martin-schulz-ein-praesident-der-polarisierte.724.de.html?dram:article_id=373814 – 7.02.2019.

Schulz wraz z PE na bieżąco komentował i kontrolował sposoby wychodzenia przez władze UE z kryzysu finansowego, ale i on nie ustrzegł się od błędu. Wspólnie z przewodniczącym Rady Europejskiej Donaldem Tuskiem, przewodniczącym Eurogrupy Jeroenem Dijsselbloemem i szefem Europejskiego Banku Centralnego Mariem Draghim był współautorem „Sprawozdania pięciu przewodniczących. Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej” z 22 czerwca 2015 r., postulującym osiągnięcie etapami pełnej europejskiej unii gospodarczo-walutowej. Występując wspólnie z członkami władzy wykonawczej Unii Europejskiej, miał prowadzić „zakulisową politykę” i po raz kolejny pozbawić PE jego funkcji kontrolnych³³.

Zbliżający się w 2016 r. koniec kadencji Schulza wywołał liczne spekulacje co do wyboru jego następcy. Sam Schulz nie ukrywał, że chciałby pozostać na stanowisku przez następne dwa i pół roku, co byłoby bez precedensu w dziejach europejskiego parlamentaryzmu. Wspierał go w tym zamiarze Juncker, który wyrażał pogląd, że w PE nie powinno być zmian w obliczu kryzysów, z jakimi boryka się obecnie Unia. Liczono się jednakże z oburzeniem większości grup politycznych i Schulz zaczął rozważać inny scenariusz – kandydowanie na stanowisko szefa Rady Europejskiej po upływie 2,5-letniej kadencji Donalda Tuska. Co prawda nie był wcześniej premierem ani chociażby ministrem spraw zagranicznych, ale wzbudzał pozytywne skojarzenia w świecie polityki europejskiej i światowej. Z jego chłodnej kalkulacji wynikało, że takie szanse istniały, ponieważ zgodnie z umową pomiędzy EPP i S&D szefem PE zostałby polityk chadecki. Socjaliści mogliby czuć się poszkodowani, ponieważ z czterech najważniejszych unijnych stanowisk pozostałoby im tylko jedno – szefa unijnej dyplomacji. Schulz jednak szybko się zorientował, że wobec dobrych notowań Tuska jako przewodniczącego Rady Europejskiej, wspieranego przez kanclerz Merkel i krytykowanego przez eurosceptyczny rząd w Warszawie, szanse Tuska na reelekcję raczej wzrastają aniżeli maleją³⁴.

Dość niespodziewanie, 24 listopada 2016 r., Schulz ogłosił, że wbrew wcześniejszym doniesieniom nie będzie starał się o kolejną kadencję na fotelu przewodniczącego PE i weźmie udział w wyborach parlamentarnych w Niemczech w 2017 r. jako kandydat swojej macierzystej partii – SPD. Zgodnie z zapowiedzią złożył swój urząd w styczniu 2017 r.³⁵

³³ *Ibidem*; Sprawozdanie pięciu przewodniczących. Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej, Rada Unii Europejskiej, 2015, [on-line:] <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/emu-report-2015/> – 9.12.2018.

³⁴ M. Kopeinig, *op. cit.*, s. 156.

³⁵ K. Kokoszczynski, *Schulz odchodzi z Parlamentu Europejskiego*, EurActiv.pl, 2017, [on-line:] <https://www.euractiv.pl/section/institucje-ue/news/schulz-odchodzi-z-parlamentu-europejskiego/> – 16.12.2018.

Doszukując się motywów takiej decyzji, można wskazać na możliwość objęcia przez Schulza zwalnianego przez popularnego w RFN Franka-Waltera Steinmeiera stanowiska ministra spraw zagranicznych³⁶. Kiedy wysoko ceniony w społeczeństwie prezydent RFN Joachim Gauck ze względu na wiek i z powodów zdrowotnych zasygnalizował swoje odejście, charyzmatyczny Steinmeier był najodpowiedniejszą osobą na to stanowisko – wspierali go artyści, przedstawiciele świata biznesu i związki zawodowe. 12 lutego 2017 r. 931 z 1239 elektorów Niemieckiego Zgromadzenia Federalnego poparło kandydaturę Steinmeiera na urząd prezydenta RFN³⁷.

Powrót Schulza z Brukseli do Berlina wypadł w korzystnym dla niego momencie. W partii trwał ferment, coraz częściej krytykowano Sigmara Gabriela za brak dynamiki w działaniu i nieumiejętność przygotowania partii do wyborów. W tej sytuacji to kandydatura Schulza na urząd kanclerza wydawała się najlepszym rozwiązaniem: nie był uwikłany w politykę krajową i zależny od partyjnych koterii, nie obciążała go współpraca z chadekami w rządzie, nie brał wreszcie udziału we wprowadzaniu niepopularnych reform systemu socjalnego i rynku pracy kanclerza Schrödera – tzw. Agenda 2010, które zraziły wielu wyborców do SPD. Jego doświadczenie i cechy charakteru – upór, stanowczość i dar przekonywania – były pozytywnie oceniane przez Niemców³⁸. Jednak jak wiadomo, pomimo powierzenia Schulzowi stanowiska przewodniczącego partii (19.03.2017), po wyborach parlamentarnych 24 września 2017 r. jego polityczna kariera załamała się. SPD, uzyskując tylko 20,5% głosów, poniosła spektakularną klęskę. 13 lutego 2017 r. Schulz zrezygnował z kierowania partią i został tylko szeregowym posłem partii³⁹.

Następcą Schulza na stanowisku przewodniczącego PE został Antonio Tajani, włoski dziennikarz i polityk, komisarz UE ds. przemysłu i przedsiębiorczości, od 23 lat nieprzerwanie związany z instytucjami UE. Razem z Silviem Berlusconiem w 1994 r. zakładał partię Forza Italia, a po wygranych wyborach pełnił funkcję

³⁶ J. Klatzer, *Martin Schulz: Von Straßburg ins deutsche Außenamt?*, „Kurier”, 14.11.2016, [on-line:] <https://kurier.at/politik/ausland/eu-parlamentspraesident-martin-schulz-er-soll-frank-walter-steinmeier-im-deutschen-aussenamt-ersetzen/230.651.118> – 28.02.2018.

³⁷ *Frank-Walter Steinmeier zum Bundespräsidenten gewählt*, „Die Zeit”, 12.02.2017, [on-line:] <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-02/frank-walter-steinmeier-zum-bundespraesidenten-gewaehlt> – 4.01.2019.

³⁸ M. Otzelberger, *Martin Schulz – Der Kandidat: Die Biografie*, Freiburg im Breisgau 2017.

³⁹ *Ich scheide ohne Bitterkeit und ohne Groll*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 13.02.2018; zob. też: B. Koszel, *Wielcy przegrani. Socjaldemokratyczni kandydaci na kanclerza Niemiec w latach 2009-2017*, „Przegląd Zachodni” 2018, nr 2, s. 39-59; M. Feldenkirchen, *Die Schulz Story. Ein Jahr zwischen Höhenflug und Absturz*, München 2018.

rzecznika prasowego Berlusconi, który został premierem Włoch. Jeszcze w tym samym roku dostał się z list Forza Italia do Parlamentu Europejskiego, zasiadając w ławach Europejskiej Partii Ludowej, której w 2002 r. został wiceprzewodniczącym. Od 2008 do 2014 r. był wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Tajani do 2010 r. w Komisji Europejskiej odpowiadał za transport, a od 2010 do 2014 – za przemysł i przedsiębiorczość. To na niego wówczas spadła odpowiedzialność za niedopilnowanie bezkarnego fałszowania wyników testów emisji gazów spalinowych przez samochody osobowe (głównie koncern Volkswagena) i to on był w tej sprawie – podobnie jak przedstawiciele rządu niemieckiego – przesłuchiwany przez komisję śledczą „Pomiary emisji w sektorze motoryzacyjnym”, kierowaną przez Kathleen van Brempt z Belgii⁴⁰. Zakończyła ona swoje obrady 4 kwietnia 2017 r. raportem, gdzie zaproponowano rozwiązania prawne mające zapobiec podobnym oszustwom w przyszłości⁴¹.

Prawdopodobnie w 2019 r. zakończona zostanie kariera w Parlamencie Europejskim innego znanego Niemca – Manfreda Webera, chadeckiego szefa frakcji EPL, obecnego w PE od 2004 r. W końcu sierpnia 2018 r. Merkel z pewnymi wątpliwościami miała przychylić się do jego kandydatury na stanowisko przewodniczącego nowej Komisji Europejskiej. Na spotkaniu Webera z Merkel 28 sierpnia w Berlinie szefowa niemieckiego rządu „nie miała zasadniczych zastrzeżeń” i tym samym kandydatura Webera na szefa Komisji Europejskiej „przybrała konkretną postać”⁴². Przemawiało za nią wiele argumentów. Weber cieszył się dobrą opinią w PE i jako szef chadeckiej grupy parlamentarnej mógłby się okazać najlepszym „Spitzenkandidat”. Do niego miał też pełne zaufanie przewodniczący EPL Joseph Daul. Weber umiejętnie łagodził konflikty pomiędzy CSU i CDU na tle polityki uchodźczej, toteż jego nominacja z pewnością mogła uspokoić i dowartościować bawarską chadecję. I wreszcie Weber miał opinię niezależnego polityka, czego nie można było powiedzieć o oddanych pani kanclerz innych sugerowanych kandydatach: Ursuli von der Leyen i Peterze Altmeierze⁴³.

⁴⁰ *Car Emissions Inquiry Looking for Answers from German Authorities* [press release], European Parliament News, 19.10.2016, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20161019IPR47703/car-emissions-inquiry-looking-for-answers-from-german-authorities> – 20.01.2019.

⁴¹ *Podsumowanie śledztwa ws. skandalu emisyjnego: potrzebny jest ściślejszy i przejrzystszy nadzór*, Parlament Europejski. Aktualności, 6.04.2017, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/sledztwo-ws-pomiarow-emisji-spalin/20170331STO69307/podsumowanie-skandalu-emisyjnego-potrzebny-scislejszy-i-przejrzystszy-nadzor> – 19.12.2018.

⁴² P. Müller, R. Neukirch, Ch. Schult, *Die Kanzlerin unterstützt den Plan des CSU-Politikers Manfred Weber, Spitzenkandidat bei der Europawahl zu werden. Führt bald ein Deutscher die EU-Kommission?*, „Der Spiegel”, 30.08.2018.

⁴³ *Manfred Weber soll offenbar Spitzenkandidat der EVP werden*, „Der Tagesspiegel”, 31.08.2018, [on-line:] <https://www.sueddeutsche.de/politik/manfred-weber-evp-csu-europawahl-1.4202>

Na spotkaniu Europejskiej Partii Ludowej w Helsinkach 8 listopada 2018 r., w którym wzięło udział wszystkich jej 700 członków, okazało się, że Weber nie miał poważniejszych konkurentów. Głosowało na niego 79,2% zebranych i tym samym pokonał jedynego kontrkandydata – byłego premiera Finlandii Alexandra Stubba. Wytyczając główne zarysy przyszłej polityki UE, Weber opowiedział się za „bezpiecznym domem” dla Europejczyków, co oznaczało wzmocnienie kontroli zewnętrznych granic UE i zatrzymanie nielegalnej imigracji. Wykluczył możliwość członkostwa Turcji w UE. Napiętnował populistów i demagogów z Włoch, Francji i Polski, którym zdecydowany jest nie pozwolić na podział Europy. Dodatkowo w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” wyraził żal z rozvodu Wielkiej Brytanii z Unią Europejską, ale tylko z powodu jej liberalnego podejścia do gospodarki. Zganił z kolei Wielką Brytanię za blokowanie inicjatyw związanych z polityką zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony. Uznał, że bez Zjednoczonego Królestwa efekty są już widoczne w postaci wzmocnionej współpracy państw członkowskich UE (PESCO) i powstania Europejskiego Funduszu Obronnego. Przechodząc do innych zagadnień, za ważne zadanie uznał mobilizację sił i zasobów Europy do walki z nowotworami⁴⁴.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 września 2014 r. w sprawie sytuacji na Ukrainie i stanu stosunków UE-Rosja (2014/2841(RSP)), Dz. Urz. UE C 234 z dnia 28 czerwca 2016 r.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE (2019/2676(RSP)).

Inne

Bonanni A., *Martin Schulz weist Mitschuld der EU am Brexit zurück*, „Die Welt”, 6.07.2016, [on-line:] <https://www.welt.de/politik/ausland/article156865162/Martin-Schulz-weist-Mitschuld-der-EU-am-Brexit-zurueck.html> – 19.11.2019.

Bundesergebnis. Endgültiges Ergebnis der Europawahl 2014, [on-line:] <https://web.archive.org/web/20150705072802/> – 20.01.2019.

Car Emissions Inquiry Looking for Answers from German Authorities [press release], European Parliament News, 19.10.2016, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/>

221 – 19.11.2018; A. Słojewska, *Merkel chce większych wpływów w Unii*, „Rzeczpospolita”, 28.08.2018, [on-line:] <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/308289926-Merkel-chce-wiekszych-wplywow-w-Unii.html> – 9.11.2018.

⁴⁴ *Manfred Weber wird EVP-Spitzenkandidat bei Europawahl*, *op. cit.*

- en/press-room/20161019IPR47703/car-emissions-inquiry-looking-for-answers-from-german-authorities – 20.01.2019.
- Cianciara A.K., *Parlament Europejski i Rada wobec konfliktu na Ukrainie. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 3, s. 142-158.
- „Das braucht unser Europa!” *Programm der Freien Demokratischen Partei für die Wahl zum VIII. Europäischen Parlament 2014*, Bonn, 19.01.2014, [on-line:] <https://www.fdp.de/files/5620/EPT-Europawahlprogramm.pdf> – 20.01.2019.
- Demling A., *Günther Oettinger und die Lobbyisten. Der Telekommissar*, „Der Spiegel Online”, 24.06.2015, [on-line:] <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/guenther-oettinger-und-lobbyismus-eu-kommissar-trifft-selten-ngos-a-1040147.html> – 27.12.2018.
- Dudek B., *Polityczny handel w Berlinie. SPD rezygnuje ze stanowiska eurokomisarza*, „Deutsche Welle”, 20.06.2014, [on-line:] <https://www.dw.com/pl/polityczny-handel-w-berlinie-spd-rezygnuje-ze-stanowiska-eurokomisarza/a-17724639> – 3.12.2018.
- Europa geht anders: sozial, friedlich, demokratisch. Programm der Partei DIE LINKE zur Europawahl 2014*, Die Linke, [on-line:] <https://archiv2017.die-linke.de/die-linke/wahlen/archiv/europawahlen-2014/europawahlprogramm/kurzfassung/> – 15.01.2019.
- EUROPA. Mitentscheiden. Erneuern. Zusammenhalten. Europawahlprogramm 2014 von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, [on-line:] https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruenes-Europawahlprogramm-2014.pdf – 15.01.2019.
- Europawahl 2009*, „Bundeszentrale für politische Bildung”, 8.06.2009, [on-line:] <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69377/europawahl-2009-08-06-2009-23.02.2019>.
- Feldenkirchen M., *Die Schulz Story. Ein Jahr zwischen Höhenflug und Absturz*, München 2018.
- Fiedler M., *Manfred Weber soll offenbar Spitzenkandidat der EVP werden*, „Der Tagesspiegel”, 31.08.2018, [on-line:] <https://www.tagesspiegel.de/politik/csu-politiker-manfred-weber-soll-offenbar-spitzenkandidat-der-evp-werden/22980134.html> – 7.02.2019.
- Fiedler M., *Martin Schulz will mit der Türkei weiter über EU-Beitritt verhandeln*, „Der Tagesspiegel”, 18.11.2016, [on-line:] <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-putschver-such-martin-schulz-will-mit-der-tuerkei-weiter-ueber-eu-beitritt-verhandeln/14861200.html> – 5.12.2018.
- Frank-Walter Steinmeier zum Bundespräsidenten gewählt*, „Die Zeit”, 12.02.2017, [on-line:] <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-02/frank-walter-steinmeier-zum-bundespraesidenten-gewaehlt> – 4.01.2019.
- „Gemeinsam erfolgreich in Europa.” *Europapolitischer Beschluss des 26. Parteitags der CDU Deutschlands*, Berlin, 5.04.2014, [on-line:] <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/140405-beschluss-gemeinsam-erfolgreich-in-europa.pdf> – 12.02.2019.
- Gwóźdź M., *Martin Schulz: od rozrabiaki do czołowego polityka*, „Deutsche Welle”, 26.01.2017, [on-line:] <https://www.dw.com/pl/martin-schulz-od-rozrabiaki-do-czo%C5%82owe-go-polityka/a-37274240> – 7.01.2019.
- Hegewald U., Schmitt L., *Die Deutschen vor der Europawahl 2009*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2009, Bd. 23-24, [on-line:] https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewivnZKZia_iAhXw14sKHbG2DoIQFjABegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.bpb.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fpdf%2FM6JG81.pdf&usq=AOvVaw2GS3UTRqjvynz_WLbY-a9z – 5.02.2019.
- Ich scheide ohne Bitterkeit und ohne Groll*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 13.02.2018.
- Klatzer J., *Martin Schulz: Von Straßburg ins deutsche Außenamt?*, „Kurier”, 14.11.2016, [on-line:] <https://kurier.at/politik/ausland/eu-parlamentspraesident-martin-schulz-er-soll-frank-walter-steinmeier-im-deutschen-aussenamt-ersetzen/230.651.118> – 28.02.2019.

- Kokoszczynski K., *Schulz odchodzi z Parlamentu Europejskiego*, EurActiv.pl, 2017, [on-line:] <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/schulz-odchodzi-z-parlamentu-europejskiego/> – 16.12.2018.
- Kopeinig M., *Martin Schulz – vom Buchhändler zum Mann für Europa. Die Biographie*, Wien 2017.
- Koszel B., *Wielcy przegrani. Socjaldemokratyczni kandydaci na kanclerza Niemiec w latach 2009-2017*, „Przegląd Zachodni” 2018, nr 2, s. 39-59.
- Księżniakiewicz M., *Niemieckie wybory do Parlamentu Europejskiego „Masz dziadka, wyslij go do Europy”*, „Biuletyn Niemiecki” 2014, nr 48, s. 2-5, [on-line:] http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Biuletyn_Niemiecki/BIULETYN_NIEMIECKI_NR_48.pdf – 3.01.2019.
- Kubiak P., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Niemczech (25.05.2014). Analiza i następstwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, nr 8, s. 303-316, [on-line:] <https://doi.org/10.14746/rie.2014.8.21>.
- Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014*, Bundesverfassungsgericht, [on-line:] https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2014/02/es20140226_2bve000213.pdf?__blob=publicationFile&v=1 – 16.11.2018.
- Manfred Weber wird EVP-Spitzenkandidat bei Europawahl*, „Süddeutsche Zeitung”, 8.11.2018, [on-line:] <https://www.sueddeutsche.de/politik/manfred-weber-evp-csu-europawahl-1.4202221> – 19.11.2018.
- Martin Schulz als Parlamentspräsident wiedergewählt*, „Die Zeit”, 1.07.2014.
- Martin Schulz als Präsident des europäischen Parlaments wiedergewählt*, Europäisches Parlament. Aktuelles, 1.07.2014, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20140630IPR51020/martin-schulz-als-prasident-des-europaischen-parlaments-wiedergewahlt> – 12.12.2018.
- Martin Schulz ist erneut Präsident des EU-Parlaments*, „Die Welt”, 1.07.2014, [on-line:] <https://www.welt.de/politik/ausland/article129653047/Martin-Schulz-ist-erneut-Praesident-des-EU-Parlaments.html> – 3.02.2019.
- Matzke M., *Walka o stołek szefa KE. Czy ktoś gra na zwłokę?*, „Deutsche Welle”, 28.05.2014, [on-line:] <https://www.dw.com/pl/walka-o-sto%C5%82ek-szefa-ke-czy-kto%C5%9B-gra-na-zw%C5%82ok%C4%99/a-17667199> – 9.12.2018.
- Maurer A., *Europäisches Parlament*, „Jahrbuch der Europäischen Integration” 2017, s. 87-100, [on-line:] https://www.nomos-shop.de/_assets/downloads/9783848742257_lese01.pdf – 3.02.2019.
- Meier A., *„Der Brexit wäre ein Akt der Unvernunft”*, „Der Tagesspiegel”, 22.06.2016, [on-line:] <https://www.tagesspiegel.de/politik/eu-parlamentspraesident-martin-schulz-der-brexit-waere-ein-akt-der-unvernunft/13765266.html> – 3.01.2019.
- Mut zu Deutschland. Das Programm der AfD zur Europawahl 2014*, Berlin 2014, [on-line:] https://alternative-hamburg.de/wp-content/uploads/2014/12/AfD_Europawahl_Programm_web.pdf – 3.02.2019
- Müller P., Neukirch R., Schult Ch., *Die Kanzlerin unterstützt den Plan des CSU-Politikers Manfred Weber, Spitzenkandidat bei der Europawahl zu werden. Führt bald ein Deutscher die EU-Kommission?*, „Der Spiegel”, 30.08.2018.
- Münchenberg J., *Ein Präsident, der polarisierte*, Deutschlandfunk, 12.12.2016, [on-line:] https://www.deutschlandfunk.de/martin-schulz-ein-praesident-der-polarisierte.724.de.html?dram:article_id=373814 – 7.02.2019.
- Oettinger für Abschaffung der Roaming-Gebühren in Europa*, „Die Zeit”, 24.05.2015.

- Otzelberger M., *Martin Schulz – Der Kandidat. Die Biografie*, Freiburg im Breisgau 2017.
- Parlament Europejski. Komisje, 2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/parliamentary-committees.html> – 16.03.2019.
- Parlament Europejski. Posłowie, 2019 [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/home> – 27.03.2019.
- Pawlak A., *Po wyborach do PE: „partie protestu” w ofensywie*, „Deutsche Welle”, 26.05.2014, [on-line:] <https://www.dw.com/pl/po-wyborach-do-pe-partie-protestu-w-ofensywie/a-17663192> – 18.12.2018.
- Podsumowanie śledztwa ws. skandalu emisyjnego: potrzebny jest ściślejszy i przejrzystszy nadzór, Parlament Europejski. Aktualności, 6.04.2017, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/sledztwo-ws-pomiarow-emisji-spalin/20170331STO69307/podsumowanie-skandalu-emisyjnego-potrzebny-scislej-szy-i-przejrzystszy-nadzor> – 19.12.2018.
- Przemówienie Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza na posiedzeniu Rady Europejskiej 20 października 2016 roku, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/poland/pl/strona_glowna/aktualnosci/news/2016/pazdziernik-2016/przemowie-nie-przewodniczacego-schulza-pazdziernik-2016.html – 7.02.2019.
- Prawa autorskie w przestrzeni cyfrowej: Parlament zajął stanowisko*, Parlament Europejski. Aktualności, 12.09.2018, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180906IPR12103/prawa-autorskie-w-przestrzeni-cyfrowej-parlament-zajal-stanowisko> – 3.10.2018.
- Program dla Europy*, „Gazeta Wyborcza” 18.12.2018.
- Rada Europejska. Konkluzje, 26-27.06.2014, [on-line:] <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/> – 19.12.2018.
- Riegert B., *Juncker und Schulz kämpfen um Mehrheit im Parlament*, „Deutsche Welle”, 27.05.2014, [on-line:] <https://www.dw.com/de/juncker-und-schulz-k%C3%A4mpfen-um-mehrheit-im-parlament/a-17663616> – 30.01.2019.
- Schmitz P., *Der doppelte Schulz*, „Der Spiegel”, 26.04.2014.
- Scholz K.-A., *Die Nationalen und Europa: Was will die AfD im Europaparlament?*, „Deutsche Welle”, 18.11.2018, [on-line:] <https://www.dw.com/de/die-nationalen-und-europa-was-will-die-afd-im-europaparlament/a-46346160> – 10.01.2019.
- Schulz M., *„Auf diesen Moment kann das türkische Volk stolz sein”*, „Die Zeit” 1.09.2016, [on-line:] <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-09/martin-schulz-recep-tayyip-erdogan-besuch-tuerkei-putsch-eu> – 12.01.2019.
- Słojewska A., *Merkel chce większych wpływów w Unii*, „Rzeczpospolita”, 28.08.2018, [on-line:] <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/308289926-Merkel-chce-wiekszych-wplywow-w-Unii.html> – 9.11.2018.
- Słojewska A., Mazurkiewicz P., *Parlament Europejski przyjął dyrektywę o prawach autorskich*, „Rzeczpospolita”, 26.03.2019, [on-line:] <https://www.rp.pl/Prawo-autorskie/303269912-Parlament-Europejski-przyjal-dyrektywe-o-prawach-autorskich.html> – 28.03.2019.
- SPD Europa eine neue Richtung geben*, Friedrich Ebert Stiftung, 25.05 2014, [on-line:] <https://www.fes.de/bibliothek/digitale-bibliothek/grundsatz-regierungs-und-wahl-programme-der-spd-1949-heute./> – 23.02.2019.
- Sprawozdanie pięciu przewodniczących. Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej, Rada Unii Europejskiej, 2015, [on-line:] <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/emu-report-2015/> – 9.12.2018.

Wilke J., Leidecker M., *Regional – National – Supranational. How the German Press Covers Election Campaigns on Different Levels of the Political System*, „Central European Journal of Communication” 2013, Vol. 7, No. 1, s. 122-143.

Wüst A. M., Tausendpfund M., *30 Jahre Europawahlen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2009, Bd. 23-24, s. 3-9.

BOGDAN KOSZEL – prof. zw. dr hab., politolog, historyk dziejów najnowszych. Kierownik Zakładu Badań Niemcoznawczych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu. Zajmuje się polityką zagraniczną Niemiec w XX i XXI wieku oraz stosunkami polsko-niemieckimi. Redaktor naczelny „Rocznika Integracji Europejskiej”. *Senior research fellow* w berlińskim WeltTrends. Institut für Internationale Politik.

BEATA KOSOWSKA-GASTOŁ

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

ENTUZJAŚCI *VERSUS* SCEPTYCY – UKŁAD SIŁ POLITYCZNYCH W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM VIII KADENCJI ORAZ POWYBORCZE SCENARIUSZE ROZWOJU

WPROWADZENIE

Na rok 2019 przypada czterdziesta rocznica przeprowadzenia pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Pomimo że znaczenie wspomnianego organu w tym okresie wzrosło, nie przełożyło się to na frekwencję wyborczą, która systematycznie spada. O ile w 1979 r. wynosiła prawie 62%, w ostatnich dwóch elekcjach, w 2009 oraz 2014 r., uplasowała się poniżej 43%¹. Wybory te niemal powszechnie postrzegane są jako drugorzędna elekcja („second order election”)², w której „gra toczy się o mniejszą stawkę”. Dla wyborców nie jest też do końca oczywistym, co jest stawką w tych wyborach³. Wszystko

¹ Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., Parlament Europejski, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/election-results-2014.html> – 20.04.2019.

² K. Reif, H. Schmitt, *Nine Second-order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results*, „European Journal of Political Research” 1980, Vol. 8, No. 1, s. 3-44.

³ Próbą zmiany tego stanu rzeczy jest wprowadzona przed wyborami w 2014 roku instytucja tzw. „wiodących kandydatów” (*Spitzenkandidaten*). Kandydatem na przewodniczącego Komisji Europejskiej powinien być zatem „wiodący kandydat” europartii, która wygrała wybory do PE, podobnie jak w systemie parlamentarnym państw członkowskich premierem zostaje lider partii zwycięskiej. Owa instytucja ma sprawić, że wybory do PE staną się bardziej zrozumiałe, będzie bowiem jasne, o co toczy się walka. Rozwiązanie to nie wynika jednak bezpośrednio z prawa traktatowego, a raczej z określonej interpretacji przepisów traktatu z Lizbony i oprócz oczywistych zalet rodzi też wiele problemów, stąd jest często przedmiotem krytyki. Zob.:

to powoduje, że społeczeństwo nie czuje się zmotywowane do udziału, stąd niższy niż w wyborach krajowych poziom partycypacji, częściej też niż w wyborach pierwszoplanowych wyborcy skłonni są głosować na partie małe i nowe⁴. Na ogół gorsze wyniki zyskują partie rządzące⁵.

Obserwowany w ostatnich latach wzrost nastrojów populistycznych i eurosceptycznych może spowodować, że pozostające dotąd w głównym nurcie politycznym partie umiarkowane prawicowe i umiarkowane lewicowe osiągną gorsze niż do tej pory wyniki w wyborach do PE 23-26 maja 2019 r., zyskają natomiast ugrupowania eurosceptyczne. Celem artykułu jest zatem przedstawienie układu sił politycznych w PE VIII kadencji (2014-2019) oraz powyborczych scenariuszy rozwoju. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na proporcje między ugrupowaniami proeuropejskimi oraz eurosceptycznymi.

W opracowaniu przyjęto perspektywę wielopoziomowości systemu politycznego Unii Europejskiej, zgodnie z którą poziom państw członkowskich oraz poziom unijny są ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują⁶. Zmiany zachodzące na jednym poziomie nie są bez znaczenia dla drugiego, przy czym wzajemne oddziaływania mają dwustronny charakter, stąd mowa o europeizacji odgórnej (*top-down*) oraz oddolnej (*bottom-up*)⁷. W artykule – opierając się na założeniach europeizacji oddolnej – postawiono hipotezę głoszącą, że dokonujące się w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej przekształcenia polityczne wpłyną na zmianę układu sił w Parlamencie Europejskim. Owo przesunięcie dokona się pomiędzy ugrupowaniami głównego nurtu (tzw. *mainstream*), które odnotują spadek liczby mandatów, oraz ugrupowaniami eurosceptycznymi, które zyskają mandaty.

J. Müller Gómez, W. Wessels, *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*, Istituto Affari Internazionali, „IAI Working Papers”, March 2016, [on-line:] <https://www.iai.it/en/publicazioni/spitzenkandidaten-procedure> – 25.04.2019.

⁴ Warto wspomnieć, że ordynacja wyborcza do PE musi mieć proporcjonalny charakter z maksymalnym progiem na poziomie 5%, co stwarza większe szanse dla partii małych w porównaniu z ordynacjami większościowymi stosowanymi przez niektóre państwa członkowskie w wyborach krajowych (np. we Francji czy w Wielkiej Brytanii).

⁵ Aczkolwiek zależy to w dużej mierze od cykli wyborczych. Jeżeli wybory drugorzędne odbywają się w środku kadencji parlamentu krajowego, wówczas wyborcy bardziej skłonni są głosować na partie opozycyjne. Im bliżej wyborów uznawanych za pierwszoplanowe, tym bardziej prawdopodobne, że zagłosują oni na partie rządzące; zob. K. Deschouwer, *Political Parties as Multi-Level Organizations*, [w:] *Handbook of Party Politics*, eds. R. S. Katz, W. Crotty, London 2006, s. 297.

⁶ K. Deschouwer, *The European Multi-level Party Systems. Towards a Framework or Analysis*, „EUI-RSCAS Working Papers” 2000, No. 47, [on-line:] <https://econpapers.repec.org/paper/erpeuirsc/p0035.htm> – 20.06.2010.

⁷ R. Riedel, *Podejścia i teorie w badaniach nad europeizacją*, [w:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Oslo – Toruń – Wrocław 2010, s. 39.

Badania zostały przeprowadzone na podstawie analizy sytuacji w państwach członkowskich, w których dokonały się w ostatnich latach zmiany w systemie partyjnym na poziomie parlamentarnym, oraz sondaży poprzedzających wybory do Parlamentu Europejskiego. Artykuł podzielono na cztery części: w pierwszej nakreślono polityczny i społeczny kontekst wyborów do PE w 2019 r., w drugiej skupiono się na postawach partii politycznych wobec integracji, dokonując przeglądu stosownych typologii, w trzeciej przedstawiono skład polityczny PE VIII kadencji, natomiast w czwartej, na bazie istniejących sondaży, nakreślono powyborcze scenariusze rozwoju. W zakończeniu odniesiono się do postawionej hipotezy wyjściowej.

SPOŁECZNO-POLITYCZNE TŁO WYBORÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W 2019 R.

Tegoroczne wybory będą się odbywać w atmosferze wychodzenia z nękających Europę kryzysów: ekonomicznego, migracyjnego i politycznego. Kryzys ekonomiczny z 2008 r. wpłynął na osłabienie strefy euro, a jego konsekwencje trwają do dziś. Przejawem tego są podnoszone przez populistów hasła wyjścia poszczególnych państw członkowskich ze strefy euro lub przeprowadzenia w tej sprawie referendum. Na to nakłada się kontekst kryzysu migracyjnego, którego punkt kulminacyjny przypadł na 2015 r. i zdecydowanie zwiększył wśród wyborców atrakcyjność haseł antyimigranckich wysuwanych przez skrajne ugrupowania, ale też radykalne skrzydła w partiach umiarkowanych. Wszystko to przyczyniło się do kryzysu politycznego polegającego na utracie zaufania do partii establishmentowych, które nie tylko nie zdołały zapobiec wspomnianym problemom, ale też borykały się z poważnymi trudnościami podczas prób ich rozwiązywania, co przyczyniło się do pogłębienia spadku poparcia dla ustabilizowanych partii głównego nurtu w państwach członkowskich i zwrócenia się w kierunku ugrupowań radykalnych i populistycznych. Ze względu na rozmiar i charakter opracowania zagadnienie to zostanie omówione na wybranych przykładach.

Warto zacząć od stwierdzenia, że w większości państw Europy Zachodniej systemy partyjne osiągnęły wysoki poziom stabilności, a rywalizacja wyborcza od dziesięcioleci przebiegała pomiędzy umiarkowanymi siłami lewicowymi i prawicowymi, które wymieniały się u władzy. W ostatnich latach sytuacja zaczęła się zmieniać. We Włoszech od lat 90. XX wieku blok prawicowy – skupiony wokół partii Naprzód Włochy (Forza Italia – FI) – rywalizował z centrolewicową koalicją, której przewodziła Partia Demokratyczna (Partito

Democratico – PD)⁸. W wyborach parlamentarnych 4 marca 2018 r. zwycięstwo odniosło jednak populistyczne ugrupowanie Ruch Pięciu Gwiazd (MoVimento 5 Stelle – M5S) z Luigim di Maio na czele, które następnie utworzyło rząd ze skrajnie prawicową Ligą (Lega, wcześniej Liga Północna – Lega Nord) Matteo Salvinię. Obie partie odwoływały się w kampanii do haseł eurosceptycznych, obwiniając Unię Europejską o problemy w polityce wewnętrznej – m.in. o duże bezrobocie wśród młodzieży. Domagały się wyjścia ze strefy euro lub przeprowadzenia referendum w tej sprawie, sprzeciwiały się też polityce migracyjnej UE.

Zasadnicza zmiana układu sił nastąpiła też we Francji. Od początku V Republiki w 1958 r. główna oś rywalizacji przebiegała pomiędzy gaullistami, a następnie neogaullistami (obecnie Republikanie, Les Républicains – LR), oraz Partią Socjalistyczną (Parti Socialiste – PS). Było to widoczne zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i prezydenckich, w których zawsze – za wyjątkiem 2002 r.⁹ – w drugiej turze rywalizowali przedstawiciele tych dwóch stronnictw, popierani przez sojuszników z prawej i lewej strony sceny politycznej¹⁰. W ostatnich wyborach prezydenckich 23 kwietnia 2017 r. kandydaci tych partii odpadli z rywalizacji po pierwszej turze, w drugiej (7 maja) walka wyborcza toczyła się pomiędzy Emmanuelem Macronem, liderem nowo utworzonego ugrupowania Naprzód! (En Marche!) oraz przewodniczącą skrajnie prawicowego Frontu Narodowego (Front National – FN) Marine Le Pen¹¹. Zwycięstwo tego pierwszego zostało powtórzone miesiąc później w wyborach parlamentarnych, które odbyły się 11 i 18 czerwca 2017 r. Republika Naprzód (La République en marche – LREM), bo tak brzmi pełna nazwa ugrupowania prezydenckiego, jest organizacją o charakterze centrowym, proeuropejskim, o socjalliberalnym nastawieniu.

Warto zwrócić uwagę, że powolne zmiany następują również w demokracjach, które cieszyły się dużą stabilnością polityczną przez cały okres powojenny, a mianowicie w Austrii oraz w Niemczech. W obu państwach systemy partyjne ba-

⁸ D. Sieklucki, *System partyjny Włoch*, [w:] *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, red. B. Kosowska-Gąstoł, Kraków 2010, s. 387.

⁹ W wyborach prezydenckich w 2002 r. lider FN Jean-Marie Le Pen uzyskał 16,86% poparcia i pokonał w pierwszej turze urzędującego premiera Lionela Jospina, kandydata Partii Socjalistycznej (16,18%), dzięki czemu wszedł do drugiej tury, w której zmierzył się z Jacques'em Chirakiem; por. A. Paczeński, *Samoidentyfikacja populistyczna Frontu Narodowego jako strategia oddemonizowania partii skrajnie prawicowej*, [w:] *Autorytarny populizm w XXI wieku. Krytyczna rekonstrukcja*, red. F. Pierzchański, B. Rydliński, Warszawa 2017, s. 103.

¹⁰ Ł. Jakubiak, *System partyjny Francji*, [w:] *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, s. 132-136.

¹¹ W 2018 r. partia zmieniła nazwę na Zjednoczenie Narodowe (Rassemblement National, RN), co miało symbolizować zerwanie z przeszłością nawiązującą do skrajnej prawicy starego typu.

zowały na centroprawicowej chadecji oraz centrolewicowej socjaldemokracji¹², które zdobywały zdecydowaną przewagę nad innymi. W Niemczech oba stronnictwa wymieniały się u władzy, współtworząc koalicje z mniejszymi ugrupowaniami, w Austrii często współpracowały, tworząc tzw. wielkie koalicje. W obu państwach obserwujemy w ostatnim czasie osłabienie tych sił politycznych, co przejawia się w mniejszej liczbie uzyskiwanych głosów i mandatów w wyborach ogólnokrajowych, oraz wzmocnienie ugrupowań skrajnie prawicowych o antyimigranckim i eurosceptycznym nastawieniu. Powolny wzrost znaczenia Austriackiej Partii Wolnościowej (Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ) można było zaobserwować już w trakcie wyborów z 1999 r., w których ugrupowanie, uważane za ultrapravicową partię populistyczną, zdobyło podobne poparcie co ÖVP (Österreichische Volkspartei – ÖVP)¹³, przegrywając tylko z socjaldemokratami. W ostatnich wyborach parlamentarnych w 2017 r. FPÖ zdobyła poparcie porównywalne do dwóch największych ugrupowań i weszła w skład rządu koalicyjnego z ÖVP¹⁴. W Niemczech powolnemu spadkowi poparcia dla dwóch głównych ugrupowań, jaki dokonuje się od lat 70. XX wieku, nie towarzyszyły sukcesy wyborcze partii radykalnych na szczeblu ogólnopaństwowym¹⁵ aż do ostatnich wyborów parlamentarnych 24 września 2017 r., w których Alternatywa dla Niemiec (Alternative für Deutschland – AfD) zdołała nie tylko przekroczyć próg wyborczy, ale stała się trzecią siłą w Bundestagu uzyskując 12,5% głosów, co przełożyło się na 94 mandaty.

Jeśli prawdziwa jest postawiona we wprowadzeniu hipoteza, omawiane zmiany powinny wpłynąć na wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, powodując osłabienie grup politycznych tworzonych przez centroprawicę i centrolewicę, a także wzmocnienie frakcji eurosceptycznej oraz skrajnie prawicowej. Warto zwrócić uwagę, że od wspomnianych kryzysów dzieli nas kilka lat i wydaje się,

¹² Na prawicy odpowiednio: Austriacka Partia Ludowa (ÖVP) oraz Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU) i Unia Chrześcijańsko Społeczna w Niemczech (CSU); na lewicy – Socjaldemokratyczna Partia Austrii (SPÖ) oraz Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD).

¹³ Obie partie zyskały po 26,9% głosów. Dokładne dane pokazują jednak, że na FPÖ głosowało około 400 osób więcej niż na ÖVP.

¹⁴ Zwycięska w tych wyborach ÖVP uzyskała 62 mandaty (31,5% głosów), SPÖ – 52 mandaty (26,9% głosów), FPÖ – 51 mandatów (26% głosów); J. Miecznikowska, *Zmiany na scenie politycznej Austrii – analiza wyników przedterminowych wyborów do Rady Narodowej w 2017 r.*, „Studia Politica Germanica” 2017, t. 6-7, nr 3-4, s. 125-141.

¹⁵ W 2013 r. nastąpił przejściowy wzrost spowodowany nieprzekroczeniem progu wyborczego przez FDP; zob. R. Alberski, *System partyjny Niemiec po wyborach do Bundestagu w 2013 roku*, [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi: księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*, t. 1: *Podmioty i procesy demokratyczne*, red. J. Juchnowski, R. Wiszniowski, Toruń 2014, s. 397-406.

że Unia Europejska zdołała je częściowo przewyciężyć, o czym mogą świadczyć badania Eurobarometru przeprowadzone wśród mieszkańców UE: we wrześniu 2018 r. 68% respondentów uznało, że ich państwa członkowskie korzystają na członkostwie w UE, co stanowiło najlepszy wynik od 1983 r.¹⁶ Ważnym elementem tła politycznego tegorocznych wyborów jest także brexit, trudno jednak przewidzieć jego skutki dla ich przebiegu. Z jednej strony, w ślad za Wielką Brytanią, również w innych państwach członkowskich powstały ruchy czy partie domagające się wyjścia z UE typu polexit. Z drugiej jednak, przedłużający się brexit i problemy z nim związane, stały się swego rodzaju przestrogą dla innych. Znalazło to odzwierciedlenie w cytowanych badaniach Eurobarometru, w których 66% respondentów stwierdziło, że w referendum na temat dalszego członkostwa ich państwa w UE opowiedzieliby się za pozostaniem, 17% było za wyjściem, a 17% nie miało zdania. Co ciekawe, za pozostaniem w UE opowiedziałoby się 53% Brytyjczyków, 35% głosowałoby za wyjściem, a 12% nie miało zdania. Najgorsze nastroje panują we Włoszech, gdzie 44% respondentów opowiedziałoby się za pozostaniem w UE, 24% za wyjściem, a aż 32% nie miało zdania¹⁷. Wszystko to wskazuje, że w zbliżających się wyborach spadek poparcia dla partii głównego nurtu, pozytywnie nastawionych do integracji, nie musi być drastyczny.

EUROENTUZJAŚCI ORAZ EUROSCEPTYCY – PODSTAWOWE TYPOLOGIE

Analizując z punktu widzenia wzrostu znaczenia sił eurosceptycznych układ sił politycznych w PE oraz prognozując zmiany, jakie w nim zajdą po wyborach w 2019 r., warto rozpocząć od zdefiniowania, co oznaczają „postawy eurosceptyczne”. Ze względu na rozmiar artykułu pominięte zostaną kwestie związane z czynnikami wpływającymi na ich kształtowanie, uwaga zostanie skupiona na typologiach postaw. Do pionierów w tym zakresie należą Paul Taggart i Alex Szczerbiak, którzy dokonali podziału eurosceptycyzmu na twarde (silny) oraz miękkie (słaby)¹⁸. Ich typologia wywołała dyskusję i skłoniła do podejmowania kolejnych prób w zakresie porządkowania pojęć. Krytykowano ją za to, że kate-

¹⁶ Parlemeter 2018 – Taking Up the Challenge. From (Silent) Support to Actual Vote, European Parliament. At Your Service, October 2018, s. 21, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2018-taking-up-the-challenge> – 17.04.2019.

¹⁷ *Ibidem*, s. 28.

¹⁸ P. Taggart, A. Szczerbiak, *Crossing Europe. Patterns of Contemporary Party-Based Euroscepticism in EU Member States and the Candidates States of Central and Eastern Europe*, [on-line:] https://www.researchgate.net/profile/Aleks_Szczerbiak/publication/237536121_The

goria miękkiego eurosceptycyzmu jest zbyt szeroka. O ile twardy eurosceptycyzm oznacza całkowite odrzucenie integracji, w miękkim mieszczą się zarówno postawy wyrażające sprzeciw wobec obecnego jej kształtu w postaci UE, jej dalszego rozwoju, jednej z polityk unijnych czy idei rozszerzenia współpracy o kolejne państwa¹⁹.

Swego rodzaju remedium miała być typologia Petra Kopeczkiego oraz Casa Mudde'a, w której autorzy posłużyli się dwoma kryteriami określającymi stosunek wobec integracji europejskiej jako takiej oraz stosunek do Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę pierwsze kryterium, popierający integrację określany jest jako eurofil, sprzeciwiający się – jako eurofob. Z kolei stosunek do Unii Europejskiej pozwala na odróżnienie UE-optimisty popierającego Unię od EU-pesymisty będącego jej przeciwnikiem. Zestawienie tych kryteriów pozwoliło na wyodrębnienie kilku postaw, co obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Typologia postaw wobec integracji europejskiej Petra Kopeczkiego oraz Casa Mudde'a

		Poparcie dla procesu integracji europejskiej	
		Eurofil	Eurofob
Poparcie dla UE	UE-optimista	euroentuzjasta	europragmatyk
	UE-pesymista	eurosceptyk	euroantagonista

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Kopeczki, C. Mudde, *Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe*, „European Union Politics” 2002, No. 3, s. 300.

Popierający zarówno integrację, jak i jej obecny kształt w postaci UE określany jest jako euroentuzjasta, natomiast przeciwnik zarówno integracji, jak i samej UE to euroantagonista. Przeciwnik integracji jako takiej, który popiera Unię Europejską (na przykład ze względów pragmatycznych, kiedy ta przynosi realne korzyści), określany jest jako europragmatyk, natomiast zwolennik integracji europejskiej, który sprzeciwia się jej obecnemu kształtowi w postaci UE to eurosceptyk²⁰. Omawiana typologia, wprowadzając szeroki wachlarz różnych typów postaw sceptycznych wobec integracji, nie jest jednak wolna od niedoskonałości. Przedmiotem krytyki uczyniono zwłaszcza ostatnią z wymienionych kategorii,

 Party_Politics_of_Euroscepticism_in_EU_Member_and_Candidate_States/links/5534fb440cf2df9ea6a4122f.pdf – 22.04.2019.

¹⁹ A. Moroska, *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm (na przykładzie Listy Pima Fortuyna w Holandii i Ligi Polskich Rodzin w Polsce)*, Wrocław 2010, s. 58.

²⁰ P. Kopeczki, C. Mudde, *Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe*, „European Union Politics” 2002, No. 3, s. 300.

miano eurosceptyka przypisuje się tu bowiem zwolennikowi integracji europejskiej jako takiej (jeśli sprzeciwia się UE), podczas gdy w literaturze eurosceptykami zwykło się określać przeciwników integracji.

Warto również wspomnieć o typologiach postaw wobec integracji autorstwa polskich badaczy, zwłaszcza Krzysztofa Zuby oraz Aleksandry Moroski. Zasługą pierwszego jest dodanie do katalogu postaw wobec integracji – eurorealizmu, który lokuje się pomiędzy euroentuzjazmem i eurosceptycyzmem, obejmując postawy ambiwalentne i chwiejne²¹. Z kolei Moroska, wychodząc od koncepcji Taagarta i Szczerbiaka, którzy odróżnili eurosceptycyzm twardy od miękkiego, dokonała podobnego podziału postaw entuzjastycznych wobec integracji (tabela 2). W jej typologii twardy eurosceptycyzm oznacza zdecydowany, bezwarunkowy sprzeciw wobec projektu integracji, miękki eurosceptycyzm wiąże się z kolei z umiarkowanym sprzeciwem wobec integracji, polegającym na akceptowaniu *status quo*, ale odrzucaniu dalszego rozwoju projektu integracyjnego, zwłaszcza jeśli miałby doprowadzić do utworzenia federacji europejskiej. Twardy euroentuzjazm wiąże się z pełną akceptacją zarówno procesu integracji, jak i jej dalszego rozwoju, polegającego na przenoszeniu kompetencji z poziomu narodowego na europejski. Z kolei miękki euroentuzjazm oznacza aprobatę dla rozwoju integracji europejskiej, ale w ograniczonym zakresie oraz w umiarkowanym tempie²². Wyróżnienie tej ostatniej kategorii w pewnym sensie usuwa niedoskonałość typologii Taggarta i Szczerbiaka, pozwala bowiem zaliczyć tu ugrupowania, które nie są bezwarunkowymi entuzjastami wszelkiej integracji, a jednocześnie włączenie ich do kategorii miękkiego eurosceptycyzmu prowadziłoby do nadmiernego rozszerzenia tej kategorii, przez co zatraciłaby ona swoje znaczenie.

Tabela 2. Typologia postaw wobec integracji europejskiej wg Aleksandry Moroski

Euroentuzjazm		Eurosceptycyzm	
twardy	miękki	miękki	twardy
pełna akceptacja dalszego rozwoju UE	aprobata dla dalszego rozwoju UE, ale w umiarkowanym tempie i w ograniczonym zakresie	opozycja wobec planowanego kierunku rozwoju integracji, a nie integracji jako takiej	opozycja wobec integracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Moroska, *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm (na przykładzie Listy Pima Fortuyna w Holandii i Ligi Polskich Rodzin w Polsce)*, Wrocław 2010, s. 69-70.

²¹ K. Zuba, *Polski eurosceptycyzm i eurorealizm*, Opole 2006, s. 55.

²² A. Moroska, *op. cit.*, s. 69-70.

Przytoczone tu topologie mają jedynie przykładowy charakter i nie wyczerpują istniejących w literaturze propozycji w tym zakresie. Należy jednak wspomnieć, że postawy wobec integracji mogą się także różnić w zależności od tego, czy uwzględniamy jej aspekty ekonomiczne, polityczne lub kulturowe. Poza tym od postaw długofalowych dobrze jest odróżnić krótkoterminowe, które mogą służyć na przykład doraźnym celom wyborczym.

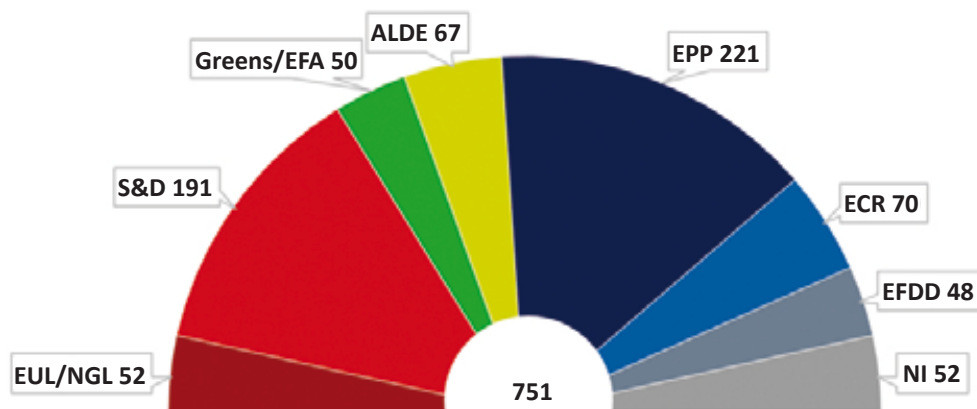
UKŁAD SIŁ POLITYCZNYCH W PE VIII KADENCJI ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SIŁ EUROSCEPTYCZNYCH

Skład polityczny Parlamentu Europejskiego VIII kadencji (2014-2019) nie różnił się znacząco od tego z poprzedniej. Po wyborach w 2014 r. utworzono siedem grup politycznych (zob. wykres 1), wśród których dominującą pozycję zachowały dwie największe frakcje: Europejska Partia Ludowa (European People's Party – EPP) oraz Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów (Progressive Alliance of Socialists and Democrats – S&D), które wspólnie posiadały 412 z 751 mandatów. Przy większości bezwzględnej równej 336 mandatów pozwalało to na przeforsowanie dowolnych decyzji, jeśli tylko największym frakcjom udało się uzgodnić wspólne stanowisko. Układ ten był często określany jako parlamentarny duopol. W skład EPP wchodziłi deputowani partii centroprawicowych z 27 państw członkowskich UE, wszystkich za wyjątkiem Wielkiej Brytanii, natomiast S&D skupiała główne partie centrolewicowe z całej UE.

Na trzecim miejscu znaleźli się Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy (European Conservatives and Reformists – ECR) z liczbą 70 mandatów, co oznaczało awans z piątej pozycji, możliwy m.in. dzięki dobremu wynikowi Prawa i Sprawiedliwości z Polski (19 mandatów), które stało się w tej frakcji drugą siłą po brytyjskiej Partii Konserwatywnej (20 mandatów). Czwartą frakcją było Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy (Alliance of Liberals and Democrats for Europe – ALDE) (67 mandatów), piątą – radykalna grupa Zjednoczona Lewica Europejska/Nordycka Zielona Lewica (European United Left/Nordic Green Left – EUL/NGL) (52 mandaty), szóstą – koalicja ekologów i regionalistów Zieloni/Wolny Sojusz Europejski (Greens/European Free Alliance – Greens/EFA) (50 mandatów), siódmą – eurosceptyczna i populistyczna Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej (Europe of Freedom and Direct Democra-

cy – EFDD) (48 mandatów), w PE zasiadało też 52 deputowanych niezrzeszonych – nienależących do żadnej grupy politycznej²³.

Wykres 1. Układ sił politycznych po wyborach w 2014 r. (na początku prac Parlamentu Europejskiego VIII kadencji)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., Parlament Europejski, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/election-results-2014.html> – 20.04.2019.

W trakcie kadencji – w czerwcu 2015 r. – doszło do powołania ósmej grupy: Europa Narodów i Wolności (Europe of Nations and Freedom – ENF), reprezentującej deputowanych o poglądach skrajnie prawicowych i eurosceptycznych. Trzon frakcji stanowili deputowani francuskiego Frontu Narodowego, którzy na początku kadencji zasiadali wśród deputowanych niezrzeszonych, nie udało im się bowiem spełnić wymogów liczbowych wymaganych do utworzenia grupy – zgodnie z regulaminem PE potrzeba do tego co najmniej 25 deputowanych reprezentujących przynajmniej jedną czwartą (minimum siedem) państw członkowskich²⁴. Ostatecznie w skład nowej frakcji weszło 36 deputowanych z dokładnie siedmiu państw członkowskich²⁵.

²³ Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.

²⁴ Ta same ustalenia obowiązywały już w podczas prac PE VII kadencji; zob. B. Kosowska-Gąstoł, *Zasady tworzenia grup politycznych w Parlamencie Europejskim ze szczególnym uwzględnieniem tzw. frakcji technicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 106.

²⁵ W momencie założenia frakcji dwudziestu jej członków pochodziło z francuskiego Frontu Narodowego, pięciu z włoskiej Ligi Północnej, po czterech z Wolnościowej Partii Austrii i z holenderskiej Partii Wolności, dwóch z polskiego Kongresu Nowej Prawicy oraz po jednym

W PE VIII kadencji zdecydowanie dominowali euroentuzjaści, aczkolwiek w porównaniu z poprzednią kadencją wzrosło znaczenie deputowanych euro-sceptycznych. O ile wcześniej ich liczba nie przekraczała 20% posłów do Parlamentu Europejskiego²⁶, po wyborach w 2014 r. stanowili już ponad 28% składu tego organu²⁷. Przy czym wlicza się tutaj deputowanych reprezentujących nie tylko twarde eurosceptycyzm, ale także miękki w rozumieniu nadanym mu przez Aleksandrę Moroskę, a także eurorealizm w rozumieniu Krzysztofa Zuby. Z pewnym uproszczeniem można stwierdzić, że twarde eurosceptycyzm podzielany jest przede wszystkim przez deputowanych należących do grup: Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej oraz Europa Narodów i Wolności, miękki przez posłów Europejskiej Zjednoczonej Lewicy/Nordyckiej Zielonej Lewicy oraz Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, aczkolwiek ci ostatni wolą być określani mianem eurorealistów.

Jako że frakcje w PE są konglomeratami różnych sił politycznych, tworzonymi w oparciu o najmniejszy wspólny mianownik, a przynależność do nich wynika czasami bardziej ze względów pragmatycznych niż ideowych, dokładne określenie poziomu eurosceptycyzmu wymaga analizy programów partii krajowych, z których list zostali wybrani poszczególni deputowani. Przeprowadziwszy takie badania, Oliver Treib wykazał, że w skład PE VIII kadencji wchodziło 212 eurosceptyków (z 751 deputowanych, co daje 28,3%), z czego 92 reprezentowało twarde eurosceptycyzm, a 120 miękki. W pierwszej grupie znaleźli się głównie przedstawiciele partii skrajnie prawicowych (55 mandatów), takich jak: francuski Front Narodowy, włoska Liga Północna, Austriacka Partia Wolnościowa, holenderska Partia Wolności, Kongres Nowej Prawicy z Polski, Złoty Świt z Grecji, Jobbik z Węgier i inne, ale także deputowani umiarkowanej prawicy (34 mandaty)²⁸, przedstawiciele centrum (1 mandat) oraz skrajnej lewicy (2 mandaty). Z kolei miękki eurosceptycyzm charakterystyczny był dla niektórych partii umiarkowanej prawicy (54 mandaty), radykalnej lewicy (49 mandatów) oraz dla centrowego Ruchu Pięciu Gwiazd (17 mandatów). W pierwszej grupie umieszczono m.in. brytyjską Partię Konserwatywną, Prawo i Sprawiedliwość z Polski, Alternatywę

z belgijskiego Interesu Flamandzkiego i z brytyjskiej Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP).

²⁶ G. Tiemann, O. Treib, A. Wimmel, *Die UE und ihre Bürger*, Wien 2011, s. 98.

²⁷ O. Treib, *The Voter Says No, but Nobody Listens. Causes and Consequences of the Eurosceptic Vote in the 2014 European Elections*, „Journal of European Public Policy” 2014, Vol. 21, No. 10, s. 1543.

²⁸ Wśród nich posłowie z UKIP, Duńskiej Partii Ludowej, Prawdziwi Finowie, deputowani łotewskiego ugrupowania Porządek i Sprawiedliwość oraz pojedynczy deputowani z kilku innych; *ibidem*, s. 1544-1545.

dla Niemiec, Obywatelską Partię Demokratyczną z Czech i pojedynczych deputowanych z kilku innych partii. Eurosceptyczne ugrupowania skrajnie lewicowe to z kolei: Lewica z Niemiec, Zjednoczona Lewica oraz Podemos z Hiszpanii, Syriza z Grecji, Front Lewicy z Francji, Partia Komunistyczna z Czech, Sinn Féin z Irlandii i inne²⁹. Warto zwrócić uwagę, że ani twardy, ani miękki eurosceptycyzm nie znajdują zwolenników wśród umiarkowanych partii lewicowych.

SONDAŻE PRZEDWYBORCZE ORAZ POWYBORCZE SCENARIUSZE ROZWOJU – WZROST ZNACZENIA EUROSCEPTYKÓW?

Wyniki wyborów z 2019 r. są trudne do przewidzenia jak nigdy wcześniej, nie chodzi przy tym o ryzyko błędu, jakie istnieje w przypadku wszystkich badań sondażowych, ale przede wszystkim o niepewność związaną z brexitem. Jako że proces wychodzenia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej miał się zakończyć 29 marca 2019 r., pojawiła się potrzeba zagospodarowania 73 mandatów do PE, którymi do tej pory to państwo dysponowało. W 2018 r. Parlament Europejski zaproponował, a Rada Europejska zatwierdziła nowy podział miejsc w organie przedstawicielskim UE³⁰. Zgodnie z nim 46 z 73 mandatów zostanie zamrożonych na wypadek przyszłych rozszerzeń UE, a 27 będzie rozdzielonych pomiędzy państwa, które są niedoreprezentowane. W ten sposób liczba członków PE zmniejszy się z 751 do 705, a 14 państw powiększy swoje reprezentacje o 1-5 mandatów. Francja i Hiszpania otrzymają po pięć dodatkowych miejsc, Holandia i Włochy po trzy, Irlandia dwa, natomiast Austria, Chorwacja, Dania, Estonia, Finlandia, Polska, Rumunia, Słowacja i Szwecja po jednym. We wspomnianej decyzji zaznaczono jednak, że gdyby Zjednoczone Królestwo nadal było członkiem UE na początku kadencji 2019-2024, powyższe ustalenia wejdą w życie, dopiero gdy wystąpienie tego państwa stanie się prawnie skuteczne.

Ponieważ wyjście Wielkiej Brytanii z UE miało nastąpić pod koniec marca 2019 r., spodziewano się, że wybory odbędą się w 27 państwach członkowskich. Sondaże przedwyborcze, również trzy przygotowane przed końcem marca przez Kantar Public dla Parlamentu Europejskiego, robione były dla 27 państw i PE złożonego z 705 mandatów. Tymczasem na szczycie Rady Europejskiej 10 kwietnia 2019 r. podjęto decyzję o odroczeniu brexitu maksymalnie do 31 października

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. UE L 165 I/2 z dnia 2 lipca 2018.

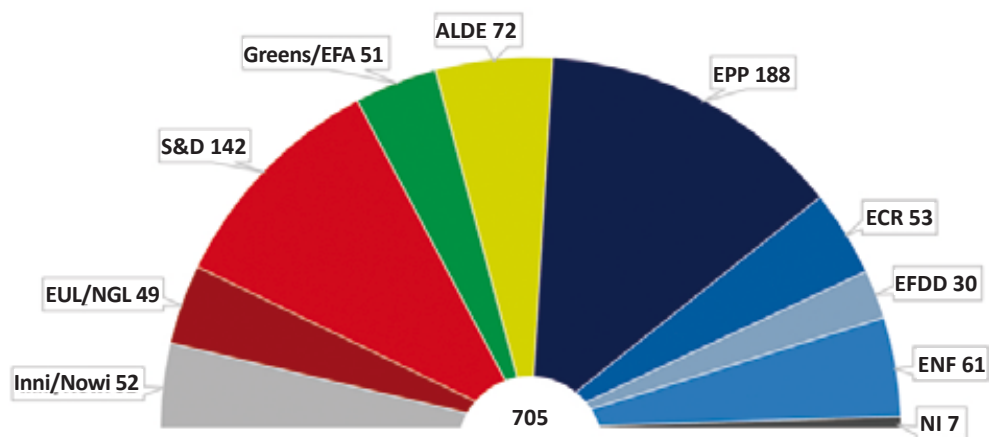
2019 r.; jednocześnie zobowiązano Zjednoczone Królestwo do przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego, jeżeli między 23 a 26 maja 2019 r. nadal będzie członkiem UE i jeżeli nie ratyfikuje umowy o wystąpieniu do 22 maja. Jeżeli jednak Wielka Brytania nie przeprowadzi wyborów, przedłużenie powinno wygasnąć 31 maja³¹. Ostatecznie wybory zostały w Wielkiej Brytanii zarządzane na 23 maja 2019 r.³² Wszystko to spowodowało, że na sześć tygodni przed elekcją PE partie brytyjskie zaczęły być uwzględniane w sondażach przedwyborczych, m.in. w czwartym (ostatnim) sondażu Kantar Public.

Badania robione do końca marca dla 27 państw członkowskich UE (zob. wykres 2) wskazywały na spadek poparcia dla dwóch największych frakcji EPP (188 mandatów) oraz S&D (142 mandaty), które łącznie mogłyby uzyskać 330 mandatów, co oznacza, że straciłyby większość bezwzględną wynoszącą 353 z 705 mandatów. Spadek poparcia odnotowałyby też konserwatyści (ECR), osłabieni odejściem brytyjskiej Partii Konserwatywnej, oraz eurosceptycy (EFDD) po odejściu Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP). Swój stan posiadania zwiększyliby natomiast liberałowie (ALDE) oraz frakcja skrajnej prawicy (ENF), zrzeszająca m.in. deputowanych włoskiej Ligi oraz francuskiego Zjednoczenia Narodowego. Konfederacyjna frakcja zielonych i regionalistów (Greens/EFA) oraz grupa radykalnej lewicy (EUL/NGL) utrzymałyby stan posiadania podobny do tego z poprzedniej kadencji. Do PE dostałoby się też około 50 deputowanych z ugrupowań niezasiadających dotąd w PE, w przypadku których wybór frakcji nie jest przesądzony. Zaliczono ich do kategorii „nowych/innych” i na wykresie umieszczono po lewej stronie politycznego spektrum, niemniej jednak mają oni różnorodne oblicze ideowe, dlatego mogą przystąpić do różnych frakcji lub utworzyć własną. Do grupy tej można zaliczyć na przykład francuską partię Republika Naprzód Emmanuela Macrona. Podobną niewiadomą są nowe ugrupowania z Polski: Stowarzyszenie Kukiz'15 oraz Wiosna Roberta Biedronia.

³¹ Nadzwyczajna Rada Europejska (art. 50). Wyniki obrad, Rada Unii Europejskiej, 10.04.2019, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2019/04/10/-23.04.2019>.

³² The European Parliamentary Elections (Appointed Day of Poll) Order 2019, legislation.gov.uk, 8.04.2019, [on-line:] <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/832/made> – 23.04.2019.

Wykres 2. Wyniki sondaży przedwyborczych dla PE złożonego z przedstawicieli 27 państw członkowskich UE (marzec 2019)



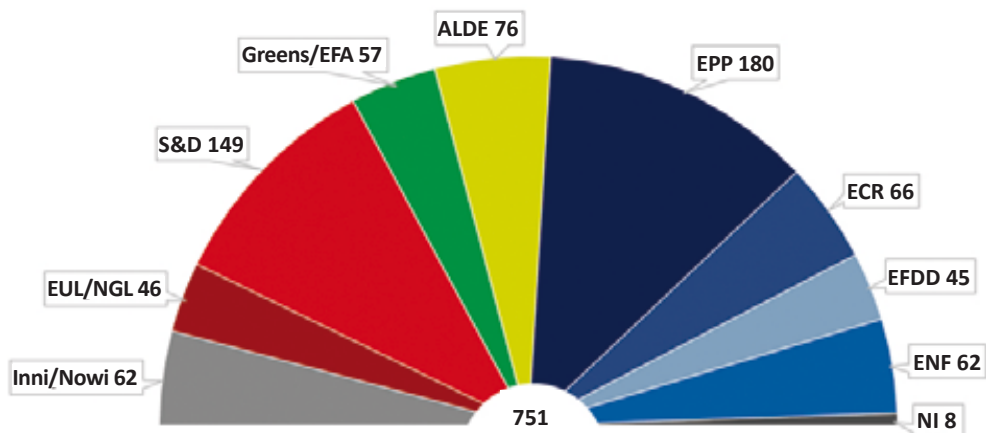
Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Elections 2019. Report on the Developments in the Political Landscape, European Parliament. At Your Service, 29.03.2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/political-landscape-developments> – 17.04.2019.

Próbując oszacować stan posiadania sił eurosceptycznych w PE złożonym z przedstawicieli 27 państw, trzeba uwzględnić deputowanych z frakcji EFDD (30 mandatów, co stanowi 4,3%) oraz ENF (61 mandatów – 8,7%), których można uznać za twarde eurosceptyków, a także z ECR (53 mandaty – 7,5%) i EUL/NGL (49 mandatów – 7%) zaliczanych do eurorealistów czy miękkich eurosceptyków. Należy jednak dodać, że pojedynczy deputowani o poglądach eurosceptycznych mogą się też znajdować wśród niezrzeszonych oraz w innych frakcjach.

W ostatnim badaniu sondażowym Kantar Public dla PE z 18 kwietnia 2018 r. po raz pierwszy uwzględniono partie z 28 państw UE (zob. wykres 3). Zmieniło to nieznacznie spodziewane wyniki. Na przeprowadzeniu wyborów w Zjednoczonym Królestwie straci bowiem największa frakcja EPP (minus 8 mandatów), w której nie są reprezentowani brytyjscy posłowie, zyskają natomiast socjaliści z frakcji S&D (plus 7 mandatów), zasileni reprezentacją brytyjskiej Partii Pracy. Łącznie dwie największe partie zdobędą 329 mandatów, co jeszcze bardziej oddali je od posiadanej w poprzednich kadencjach większości bezwzględnej, która przy parlamencie złożonym z 751 osób wynosi 376. Zyska frakcja ECR (plus 13 mandatów), zasilona przedstawicielami brytyjskiej Partii Konserwatywnej, oraz eurosceptyczna EFDD (plus 15 mandatów), do której przystąpią przedstawiciele nowo utworzonej Partii Brexit. Po kilka mandatów zyskają też przedstawiciele pozosta-

łych frakcji. Nie wiadomo, do której frakcji przystąpi UKIP – po tym, jak partia przesunęła się w kierunku pozycji skrajnie prawicowych, traci nieustannie zwolenników, którzy wybierają eurosceptyczną Partię Brexit. W mijającej kadencji partia należała do EFDD, niewykluczone, że po wyborach w 2019 r. jej osłabiona reprezentacja wybierze radykalnie prawicową ENF.

Wykres 3. Wyniki sondaży przedwyborczych dla PE złożonego z przedstawicieli 28 państw członkowskich UE (kwiecień 2019)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Elections 2019. Report on the developments in the political landscape, European Parliament. At Your Service, 18.04.2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/political-landscape-developments> – 23.04.2019.

Udział Zjednoczonego Królestwa w wyborach spowoduje zwiększenie liczby eurosceptyków w PE. Według sondaży przeprowadzonych dla 28 państw przedstawiciele twardego eurosceptycyzmu zdobędą 14,3% mandatów (EFDD – 6%, ENF – 8,3%), natomiast miękkiego – 14,9% (ECR – 8,8%, EUL/NGL – 6,1%). Tak jak poprzednio trzeba uwzględnić, że pojedynczych deputowanych o eurosceptycznych poglądach można odnaleźć również w innych frakcjach, dlatego ich reprezentacja będzie większa niż suma podanych tu liczb.

Na zakończenie warto odnieść się krótko do badań sondażowych robionych dla polskich komitetów wyborczych. Według Kantar Public wybory wygra Prawo i Sprawiedliwość, uzyskując 40,6% głosów, co przełoży się na 23 mandaty, Koalicja Europejska może liczyć na 36,3% głosów oraz 21 mandatów, Wiosna – na 8,8% głosów i 4 mandaty, Kukiz'15 uzyska 5,5% głosów oraz 3 mandaty. Pozostałe ko-

mitety znajdują się poniżej pięcioprocentowego progu wyborczego³³. Deputowani z PiS przystąpią do frakcji ECR, reprezentanci Koalicji Obywatelskiej rozproszą się pomiędzy kilka frakcji (EPP, S&D, ALDE, może również Greens/EFA), pozostałe dwa ugrupowania zaliczane są do kategorii „innych”, przy czym ponieważ stowarzyszenie Kukiz'15 podjęło współpracę z włoskim Ruchem 5 Gwiazd, istnieje duże prawdopodobieństwo, że przystąpi do współtworzonej przez ten ruch grupy EFDD.

PODSUMOWANIE

Badania sondażowe pokazują, że partie głównego nurtu (umiarkowanie lewicowe i umiarkowanie prawicowe) stracą część swoich mandatów, a największy spadek nastąpi we Francji (Republikanie, Partia Socjalistyczna) oraz we Włoszech (Forza Italia). Dwie największe frakcje EPP oraz S&D stracą większość bezwzględną, przy czym owa strata będzie większa w przypadku PE złożonego z 28 państw niż gdyby Zjednoczone Królestwo nie uczestniczyło w wyborach. Siły proeuropejskie zachowają jednak większość w PE, możliwe jest bowiem budowanie koalicji EPP i S&D z liberałami (ALDE) albo z zielonymi i regionalistami (Greens/EFA), które to koalicje będą dysponowały poparciem bezwzględnej większości deputowanych. Siły eurosceptyczne zwiększą swój stan posiadania; szacuje się, że mogą objąć nawet 35% mandatów. Nie stanowią one wprawdzie zwartej grupy, ale pozostają rozproszone pomiędzy różne frakcje, przez co nie są w stanie zagrozić siłom prointegracyjnym stanowiącym większość. Partie głównego nurtu powinny jednak zmienić swoje nastawienie i nie traktować ich wyłącznie w kategoriach niezbędnej w demokracji kontestacji, ale bez możliwości zasadniczego wpływu na kierunek rozwoju integracji, ponieważ sytuacja może ulec w przyszłości zmianie. Kevin Cunningham et al. szacują, że po wyborach w 2019 r. siły prawicowe, lewicowe i eurosceptyczne będą cieszyły się podobną liczbą mandatów. W ich opinii eurosceptycy uplasują się w PE IX kadencji na drugim miejscu bez względu na to, czy będą w nim obecni przedstawiciele Zjednoczonego Królestwa, czy nie. Obecność deputowanych brytyjskich spowoduje, że najliczniej reprezentowane będą siły lewicowe, natomiast w parlamencie bez Brytyjczyków na czoło wysuną się siły prawicowe³⁴.

³³ Wyniki oparto na badaniach: Eysymnator z 13 kwietnia, Kantar z 10 i 12 kwietnia, IBRIS z 2 i 11 kwietnia oraz Pollster z 7 kwietnia. Na temat szczegółów dotyczących metodologii badań zob. European Elections 2019. Report on the developments in the political landscape, 18.04.2019.

³⁴ K. Cunningham et al., *Kingmakers of the Mainstream. Predictions for the European Parliament Elections*, European Council of Foreign Relations, April 2019, s. 6, [on-line:] <https://>

Wracając do postawionej na wstępie hipotezy, trzeba przyznać, że systemy polityczne poszczególnych państw oraz system UE pozostają ze sobą w ścisłym związku i często trudno interpretować wydarzenia zaistniałe na jednym poziomie bez odnoszenia się do drugiego. Przekształcenia zachodzące w systemach partyjnych poszczególnych państw członkowskich wpłyną niewątpliwie na zmiany w składzie politycznym Parlamentu Europejskiego, na co wskazują przytaczane tu wyniki sondażowe. Spadek poparcia dla dwóch największych partii (bloków), biorących udział w sprawowaniu władzy w ustabilizowanych demokracjach Europy Zachodniej, przełoży się na spadek poparcia dla dwóch największych grup w PE, przez co stracą większość bezwzględna. Swoje przełożenie na poziom unijny będzie miał także wzrost popularności na poziomie krajowym partii skrajnie prawicowych i populistycznych o eurosceptycznym zabarwieniu. Po najbliższych wyborach nie należy się jednak spodziewać zmian porównywalnych do tych, jakie miały miejsce we Włoszech po wyborach w 2018 r. Sytuacja będzie raczej przypominać tę z państw germańskich – zmiany w PE będą bardziej radykalne niż te w niemieckim Bundestagu po wyborach w 2017 r., ale mniej niż w austriackiej Radzie Narodowej po elekcji w tym samym roku.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. UE L 165 I/2 z dnia 2 lipca 2018.
- European Elections 2019. Report on the developments in the political landscape, European Parliament. At Your Service, 29.03.2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/political-landscape-developments> – 17.04.2019.
- European Elections 2019. Report on the developments in the political landscape, European Parliament. At Your Service, 18.04.2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/political-landscape-developments> – 23.04.2019.
- Nadzwyczajna Rada Europejska (art. 50). Wyniki obrad, Rada Unii Europejskiej, 10.04.2019, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2019/04/10/> – 23.04.2019.
- Parlemeter 2018 – Taking Up the Challenge. From (Silent) Support to Actual Vote, European Parliament. At Your Service, October 2018, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/>

at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2018-taking-up-the-challenge – 17.04.2019.

Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Parlament Europejski, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/election-results-2014.html> – 20.04.2019.

Inne

Alberski R., *System partyjny Niemiec po wyborach do Bundestagu w 2013 roku*, [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi: księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*, t. 1: *Podmioty i procesy demokratyczne*, red. J. Juchnowski, R. Wiszniowski, Toruń 2014, s. 397-406.

Cunningham K. et al., *Kingmakers of the Mainstream: Predictions for the European Parliament Elections*, European Council of Foreign Relations, April 2019, [on-line:] https://www.ecfr.eu/publications/summary/kingmakers_of_mainstream_predictions_for_european_parliament_election – 23.04.2019.

Deschouwer K., *Political Parties as Multi-Level Organizations*, [w:] *Handbook of Party Politics*, eds. R. S. Katz, W. Crotty, London 2006, s. 291-300.

Deschouwer K., *The European Multi-level Party Systems. Towards a Framework or Analysis*, „EUI-RSCAS Working Papers” 2000, No. 47, [on-line:] <https://econpapers.repec.org/paper/erpeuirsc/p0035.htm> – 20.06.2010.

Jakubiak Ł., *System partyjny Francji*, [w:] *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, red. B. Kosowska-Gąstoł, Kraków 2010, s. 127-138.

Kopecký P., Mudde C., *Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe*, „European Union Politics” 2002, no 3, s. 297-326, [on-line:] <https://doi.org/10.1177%2F1465116502003003002>.

Kosowska-Gąstoł B., *Zasady tworzenia grup politycznych w Parlamencie Europejskim ze szczególnym uwzględnieniem tzw. frakcji technicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 99-116.

Miecznikowska J., *Zmiany na scenie politycznej Austrii – analiza wyników przedterminowych wyborów do Rady Narodowej w 2017 r.*, „Studia Politica Germanica” 2017, t. 6-7, nr 3-4, s. 125-141.

Moroska A., *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm (na przykładzie Listy Pima Fortuyna w Holandii i Ligi Polskich Rodzin w Polsce)*, Wrocław 2010.

Müller Gómez J., Wessels W., *The Spitzenkandidaten Procedure. Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*, Istituto Affari Internazionali, „IAI Working Papers”, March 2016, [on-line:] <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/spitzenkandidaten-procedure> – 25.04.2019.

Pacześniak A., *Samoidentyfikacja populistyczna Frontu Narodowego jako strategia oddemonizowania partii skrajnie prawicowej*, [w:] *Autorytarny populizm w XXI wieku. Krytyczna rekonstrukcja*, red. F. Pierzchalski, B. Rydliński, Warszawa 2017, s. 95-109.

Reif K., Schmitt H., *Nine Second-order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results*, „European Journal of Political Research” 1980, Vol. 8, No. 1, s. 3-44, [on-line:] <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>.

Riedel R., *Podejścia i teorie w badaniach nad europeizacją*, [w:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Oslo – Toruń – Wrocław 2010, s. 38-57.

Siekłucki D., *System partyjny Włoch*, [w:] *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, red. B. Kosowska-Gąstoł, Kraków 2010, s. 377-389.

- The European Parliamentary Elections (Appointed Day of Poll) Order 2019, legislation.gov.uk, 8.04.2019, [on-line:] <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/832/made> – 23.04.2019.
- Taggart P., Szczerbiak A., *Crossing Europe. Patterns of Contemporary Party-Based Euroscepticism in EU Member States and the Candidates States of Central and Eastern Europe*, [on-line:] <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00143.x>.
- Tiemann G., Treib O., Wimmel A., *Die UE und ihre Bürger*, Wien 2011.
- Treib O., *The Voter Says No, but Nobody Listens. Causes and Consequences of the Eurosceptic Vote in the 2014 European Elections*, „Journal of European Public Policy” 2014, Vol. 21, No. 10, s. 1541-1554, [on-line:] <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941534>.
- Zuba K., *Polski eurosceptycyzm i eurorealizm*, Opole 2006.

BEATA KOSOWSKA-GĄSTOŁ – dr hab., politolog, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Jej obszary zainteresowania obejmują teorię partii politycznych oraz transnarodową współpracę partii w Europie. Autorka szeregu książek i artykułów z tego zakresu, np.: *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowego. Rozwój, struktury, funkcje* (2014), *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej* (2010, redaktor), *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych* (2010, współautor), *Europejska Unia Demokratyczna, czyli o współpracy partii chrześcijańsko-demokratycznych i konserwatywnych* (2004).

JUSTYNA MIECZNIKOWSKA

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

POZYCJA I AKTYWNOŚĆ AUSTRIACKICH POSŁÓW W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM VIII KADENCJI¹

WPROWADZENIE

Rozważania w niniejszym artykule obejmują ocenę aktywności delegacji partyjnych w PE VIII kadencji, tj. w okresie od 1 lipca 2014 do 23 kwietnia 2019 r. Eurodeputowani z pięciu austriackich partii: Socjaldemokratycznej Partii Austrii (Sozialdemokratische Partei Österreichs – SPÖ), Austriackiej Partii Ludowej (Österreichische Volkspartei – ÖVP), Zielonych – Zielonej Alternatywy (Die Grünen; Die Grüne Alternative – GRÜNE), Wolnościowej Partii Austrii (Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ), Nowej Austrii i Liberalnego Forum (Das Neue Österreich und Liberales Forum – NEOS) zostali porównani pod kątem: zajmowanych stanowisk i obejmowanych funkcji; a przede wszystkim zaangażowania w aktywność legislacyjną i polityczną PE. Austriaccy eurodeputowani zostali także zestawieni pod względem wykształcenia oraz posiadanego doświadczenia politycznego i zawodowego.

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na kilka pytań badawczych: Czy kandydatami partii na posłów do PE zostawali pierwszoplanowi doświadczeni politycy, cieszący się dużym autorytetem, czy też miejsca na listach do PE obsadzano mało rozpoznawalnymi członkami, deprecjonując niejako znaczenie europejskiej

¹ Badania nad austriackimi posłami do PE pod kątem zajmowanych przez nich funkcji i stanowisk oraz podejmowanej aktywności na forum PE V, VI, VII, VIII kadencji (od 1.07.2014 do 31.12.2015) zostały opublikowane w monografii: J. Miecznikowska, *Europeizacja partii i systemu partyjnego Austrii*, Warszawa 2018, s. 265-302. Niniejszy artykuł przedstawia wyniki wcześniejszych badań uzupełnione o ocenę aktywności austriackiej delegacji do PE VIII kadencji (do 23.04.2019).

elekcji? Czy posłowie do PE z Austrii zasiadają w organach kierowniczych PE, politycznych (kierownictwo grupy politycznej) lub merytorycznych (komisje parlamentarne, delegacje międzyparlamentarne)? Czy korzystają z dostępnych instrumentów parlamentarnych, oddziałując w ten sposób efektywnie na swoją grupę polityczną, a pośrednio także na pracę całego Parlamentu Europejskiego? Czy austriaccy posłowie do PE zostają autorami sprawozdań?

W pracy przyjęto hipotezę badawczą zakładającą, iż austriaccy posłowie do PE VIII kadencji pochodzący z prointegracyjnych ugrupowań SPÖ, ÖVP, GRÜNE oraz NEOS zajmują wysoką pozycję w gremiach parlamentarnych, maksymalizując swoje oddziaływania na grupę polityczną oraz na pracę samego Parlamentu. Najmniejszy wpływ mają eurodeputowani wywodzący się z eurosceptycznej FPÖ, którzy będąc posłami niezrzeszonymi lub należąc do najmniejszej grupy politycznej Europy Narodów i Wolności, pomijani są w obsadzie ważnych stanowisk, jak i pozbawiani dostępu do kluczowych instrumentów oddziaływania na politykę Parlamentu Europejskiego.

W ramach analizy ilościowo-jakościowej zbadano tworzone przez austriackich posłów sprawozdania i kontrsprawozdania, które w największym stopniu kształtują stanowiska PE. Odniesiono się również do analiz sporządzanych przez portal VoteWatch.eu, który od lat mierzy wpływ eurodeputowanych na pracę Parlamentu po uwzględnieniu ich aktywności, obecności w gremiach i strukturach PE, stażu oraz osobistego zaangażowania. Celem przeprowadzenia wnikliwszej analizy przyjęto ujęcie funkcjonalne analogii, pozwalające na porównywanie posłów z pięciu austriackich ugrupowań pod kątem ich aktywności parlamentarnej oraz obejmowanych funkcji w analizowanej instytucji unijnej

Założenia pracy oparto na klasycznej teorii instytucjonalizmu socjologicznego, nazywanego konstruktywizmem, który objaśnia procesy socjalizacji zachodzące pod wpływem integracji europejskiej; bada również zmiany w zasadach, normach, strukturze, zachowaniach i praktyce². W odniesieniu do tematu analizy badano, jak procesom socjalizacji- europeizacji poddają się obecni w PE austriaccy politycy.

W ramach analizy ilościowo-jakościowej zbadano także tworzone przez austriackich posłów sprawozdania, w mniejszym stopniu odnosząc się do rezolucji, pytań oraz wystąpień plenarnych. W efekcie możliwe będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o obszary zainteresowań austriackich europosłów, w tym o ich

² A. Skolimowska, *Konstruktywizm w badaniach integracji europejskiej*, [w:] *Przeszłość – teraźniejszość – przyszłość. Problemy badawcze młodych politologów*, red. D. Mikucka-Wójtowicz, Kraków 2010, s. 223-231.

udział w komisjach i delegacjach w PE. Przy zbieraniu informacji na temat wykształcenia, przebiegu kariery politycznej posłów oraz aktywności podejmowanej na forum Parlamentu Europejskiego skorzystano z oficjalnych profili polityków dostępnych na stronach Rady Narodowej oraz Parlamentu Europejskiego i/lub bezpośrednio na stronach ugrupowań krajowych.

Artykuł składa się z trzech części – w pierwszej scharakteryzowano austriacką delegację do PE VIII kadencji, następnie przeanalizowano pozycję austriackich posłów w grupach politycznych oraz komisjach i delegacjach parlamentarnych, a wreszcie dokonano oceny ich aktywności pod kątem stosowanego instrumentarium parlamentarnego.

CHARAKTERYSTYKA AUSTRIACKIEJ DELEGACJI DO PE VIII KADENCJI

Od 1995 r. w Austrii przeprowadzono pięć elekcji do Parlamentu Europejskiego: w 1996 (wybory uzupełniające do IV kadencji PE trwającej od 1994 roku) oraz w 1999, 2004, 2009 i 2014 r. Warto zauważyć, że od 1995 r., z uwagi na kolejne rozszerzenia UE (w latach 2004, 2007 i 2013), zmieniała się liczebność Parlamentu Europejskiego i stopniowo wzrastała liczba posłów, co sprawiało, że modyfikacji ulegała wielkość poszczególnych delegacji narodowych. W 2014 r., na mocy ustaleń zawartych w traktacie lizbońskim oraz w związku z przystąpieniem rok wcześniej Chorwacji do UE, liczba eurodeputowanych PE VIII kadencji (2014-2019) wybieranych z Austrii uległa zmniejszeniu: z dziewiętnastu do osiemnastu przedstawicieli. Udział procentowy posłów austriackich w PE jest niski. W składzie liczącego 751 posłów Parlamentu Europejskiego VIII kadencji deputowani z Austrii w liczbie osiemnastu stanowią jedynie 2,39%.

Austriacką delegację do PE charakteryzuje umiarkowane rozdrobnienie frakcyjne, oznaczające udział posłów w trzech lub maksymalnie pięciu grupach politycznych. Począwszy od 1996 r., posłowie wybrani w Austrii najliczniej zasiadają w dwóch najsilniejszych frakcjach Parlamentu: chadeków i socjaldemokratów. W PE VIII kadencji czternastu posłów wybranych w Austrii weszło początkowo do czterech grup politycznych: Europejskiej Partii Ludowej, Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów, Porozumienia Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy oraz Zielonych/Wolnego Sojuszu Europejskiego. Przez pierwszy rok VIII kadencji izby politycy z FPÖ pozostali posłami niezrzeszonymi. Dopiero 16 czerwca 2015 r. ogłoszono powstanie nowej europarlamentarnej grupy politycznej – Europy Narodów i Wolności – z udziałem FPÖ. W sumie do nowej frakcji przystąpiło trzydziestu sześciu deputowanych z siedmiu państw członkowskich,

wywodzących się z pravicowo populistycznych i eurosceptycznych ugrupowań³. Wraz z powstaniem frakcji ENF wszyscy wybrani w Austrii posłowie do PE należą do grup politycznych istniejących na forum izby.

Przez długie lata charakterystyczny dla austriackich delegacji do PE był wysoki udział posłów niezrzeszonych wywodzących się z ugrupowań eurosceptycznych (głównie FPÖ)⁴. Podkreślić należy, iż status posła niezrzeszonego, uregulowany m.in. w art. 35 Regulaminu PE, pozbawia eurodeputowanego wielu funkcji wynikających z rozdziału stanowisk między grupy polityczne zgodnie z systemem d'Hondta, utrudnia pozyskiwanie sprawozdań oraz realizację zadań związanych z efektywną realizacją prac parlamentarnych.

W porównaniu ze składem poprzedniej delegacji nastąpiła duża – bo prawie pięćdziesięcioprocentowa – rotacja. Aż dziewięciu z dziewiętnastu posłów zasiadających w PE VII kadencji nie ubiegało się o ponowną reelekcję, w tym m.in. obecny w PE od 1996 roku Hannes Swoboda. W trakcie kampanii wyborczej do PE z ubiegania się o mandat europosła zrezygnował, na dwa miesiące przed elekcją, główny kandydat FPÖ Andreas Mölzer⁵. Do PE dostało się ośmiu nowych posłów, przykładowo tak rozpoznawani politycy, jak sekretarz generalny FPÖ Harald Vilimsky, wiceprzewodnicząca NEOS Angelika Mlinar czy znany dziennikarz i były rzecznik MSZ Eugen Freund, który otwierał listę SPÖ. Najwięcej debiutantów było wśród polityków FPÖ – trzech z czterech posłów z tego ugrupowania zasiadało po raz pierwszy w PE.

³ Art. 32 Regulaminu PE VIII kadencji przewiduje, że grupa polityczna składa się z posłów wybranych w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich, a minimalna liczba posłów konieczna do utworzenia grupy politycznej wynosi dwadzieścia pięć; zob. *Regulamin Parlamentu Europejskiego VIII kadencji*, Parlament Europejski 2014-2019, styczeń 2017, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> – 10.02.2017.

⁴ Odstępstwem od tej zasady była m.in. trwająca od stycznia do listopada 2007 roku współpraca FPÖ z innymi ugrupowaniami europejskimi w ramach frakcji Tożsamość, Tradycja i Suwerenność (Identity, Tradition and Sovereignty – ITS).

⁵ Polityk zasłynął w trakcie kampanii ze skandalicznych wypowiedzi, w których nie tylko przestrzegał wyborców przed przekształcaniem się UE w „konglomerat czarnuchów”, pozbawiony niemieckiej i austriackiej etyki pracy, ale i podkreślał, że w porównaniu z agresywnymi regulacjami UE ustawodawstwo III Rzeszy wydaje się być liberalne; zob. J. Miecznikowska, *Wybory do PE w Austrii – zwycięstwem eurosceptyków? Analiza wyników elekcji z 2009 i 2014 roku*, „Studia Politica Germanica” 2014, t. 3, nr 1, s. 226 [on-line:] https://www.academia.edu/35197859/Wybory_do_PE_w_Austrii_zwyciestwem_eurosceptykw_Analiza_wynikow_elekcji_europejskiej_z_2009_i_2014_roku – 21.05.2019.

Tabela 1. Podział austriackiej delegacji w PE VIII kadencji (2014-2019)

Grupa polityczna	Liczba posłów (18)	Partia krajowa	Posłowie do PE
EPP-ED	5	ÖVP	Heinz Becker, Othmar Karas, Elisabeth Köstinger, Paul Rübig, Claudia Schmidt
S&D	5	SPÖ	Eugen Freund, Jörg Leichtfried (do czerwca 2015, następnie Karoline Graswander-Hainz), Karin Kadenbach, Evelyn Regner, Josef Weidenholzer
ALDE	1	NEOS	Angelika Mlinar
Greens/EFA	3	GRÜNE	Ulrike Lunacek, Michel Reimon, Monika Vana
ENF	4	FPÖ	Barbara Kappel, Georg Mayer, Franz Obermayr, Harald Vilimsky

Źródło: opracowanie własne.

W porównaniu z VII kadencją chadecy utracili swój szósty mandat, natomiast FPÖ podwoiła reprezentację z dwóch do czterech posłów. Socjaldemokraci utrzymali stan posiadania – czyli pięć mandatów. Po raz pierwszy zieloni zyskali trzy miejsca w PE. Swojego polityka wprowadziło także do PE założone w 2013 r. euroentuzjastyczne ugrupowanie NEOS, którego posłanka, Angelika Mlinar, przystąpiła do grupy ALDE.

Sporadycznie w poprzednich kadencjach PE zdarzały się sytuacje, gdy austriaccy posłowie odchodzili z parlamentu, aby objąć funkcję polityczną w kraju. Ta stabilność odgrywa duże znaczenie w budowaniu autorytetu austriackich posłów na forum izby. Podczas VIII kadencji PE doszło jednak do trzech rezygnacji z mandatu eurodeputowanego przez austriackich polityków. W 2015 r. z PE odszedł szef delegacji SPÖ Jörg Leichtfried, po tym jak został członkiem rządu krajowego w Styrii. Ulrike Lunacek z Zielonych uczestniczyła w wyborach do Rady Narodowej w październiku 2017 r. jako kandydatka swojego ugrupowania na kanclerza – po przegranych wyborach zrezygnowała z mandatu eurodeputowanej. Elisabeth Köstinger z ÖVP, zaangażowana w kampanię wyborczą Nowej Partii Ludowej, odeszła z PE po tym, jak objęła resort rolnictwa w gabinecie kanclerza Sebastiana Kurza.

Należy zauważyć, iż w przeważającej większości austriaccy socjaldemokraci w kolejnych elekcjach europejskich ubiegali się z sukcesem o reelekcję, najczęściej pozostając w PE przez pełne dziesięć lat. Również chadeccy posłowie w zdecydowanej większości ubiegali się o ponowny wybór do PE, a kilku deputowanych zasiadało w PE przez trzy kadencje lub nawet więcej, jak choćby Othmar Karas.

Najdłużej, bo począwszy od IV kadencji, w PE zasiada Paul Rübige, aż pięciokrotnie wybrany na europoła. O reelekcję w 2014 roku starał się z sukcesem inny polityk FPÖ – Franz Obermayer, który zasiadał już w PE VII kadencji.

Niemalże wszyscy austriaccy eurodeputowani mają wykształcenie wyższe, a część z nich posiada nawet stopnie naukowe. Większość przedstawicieli odznaczała się wykształceniem ekonomicznym i prawniczym, niemniej jednak do delegacji partyjnych weszli także specjaliści z różnych dziedzin: socjolodzy, pedagodzy, dziennikarze, lingwiści, historycy i inżynierowie, co świadczy o tym, iż partie krajowe umieszczają na swoich listach wyborczych osoby o określonych predyspozycjach intelektualnych, dbając o jak najlepszy skład reprezentacji. Rzadko wśród przedstawicieli austriackich można odnaleźć osoby pozbawione doświadczenia politycznego. Brak doświadczenia politycznego wypominano również głównemu kandydatowi socjaldemokratów w wyborach do PE w 2014 r., bowiem otwierający listę SPÖ do PE Eugen Freund był znanym dziennikarzem telewizyjnym i rzecznikiem prasowym w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Należy uznać, że doświadczenie pracy w parlamencie narodowym Austrii i w parlamentach krajowych jest atutem posłów, którzy na forum izby uczyli się wypracowywania kompromisów politycznych. Część posłów miała cenne doświadczenie pracy w organizacjach międzynarodowych, przykładowo Evelyn Regner, która zanim została wybrana na posła do PE, przez niemal dziesięć lat kierowała biurem Austriackiej Federacji Związków Zawodowych w Brukseli. Wśród chadeckich posłów można odnaleźć polityków, którzy wcześniej współpracowali z innymi państwami/organizacjami na poziomie ponadnarodowym, jak Elisabeth Köstinger – była delegatka do Rady Europejskiej Młodych Rolników. Najczęściej do PE dostawali się z list partyjnych zaufani politycy ugrupowań. Chociaż w delegacji każdej austriackiej partii do PE zdarzały się przykłady kandydatur bezpartyjnych, to należały one jednak do wyjątków. Europosłowie FPÖ to zwykle oddani i sprawdzeni działacze partyjni: Franz Obermayer, poseł do PE od 2009 r., był wcześniej zastępcą przewodniczącego FPÖ w Górnej Austrii oraz wiceburmistrzem miasta Linz, za to Harald Vilimsky, obecny od 2000 r. w strukturach krajowych FPÖ w Wiedniu, pełni także od 2006 r. funkcję sekretarza generalnego oraz – od 2005 – jest członkiem zarządu federalnego partii. Wybrana w czerwcu 2014 r. na posła do PE Barbara Kappel pełniła funkcję deputowanej FPÖ do landtagu w Wiedniu i członka rady gminy w latach 2010-2014, a Georg Mayer był przez wiele lat działaczem młodzieżówki wolnościowców oraz szefem klubu FPÖ w parlamencie związkowym w Styrii.

POZYCJA AUSTRIACKICH POSŁÓW W GRUPACH POLITYCZNYCH ORAZ KOMISJACH I DELEGACJACH PARLAMENTARNYCH PE VIII KADENCJI

Sposób wykonywania mandatu przez eurodeputowanego zależy w dużej mierze od jego pozycji politycznej na forum Parlamentu, ta zaś jest konsekwencją przynależności do grupy politycznej. Posłowie z EPP oraz PES/S&D (a zatem delegacje ÖVP i SPÖ) częściej stoją na czele komisji lub delegacji oraz są autorami większej liczby sprawozdań i projektów rezolucji. Zarówno posłowie niezrzeszeni, mimo iż chronieni przez zasadę niedyskryminacji, jak i eurodeputowani z małych grup eurosceptycznych, dysponując mniejszym wpływem na przebieg procesu legislacyjnego w PE, częściej zabierają głos na posiedzeniach plenarnych oraz formułują pytania, nadając swojej działalności charakter interwencyjny.

Z uwagi na małą liczebność grupy narodowej austriaccy posłowie od 1996 r. nie mają w żadnej z frakcji politycznych PE znaczącego udziału. W przypadku socjaldemokratów pięcioosobowa reprezentacja posłów SPÖ w Parlamencie VIII kadencji stanowi jedynie 2,6% grupy S&D, liczącej 185 deputowanych. Udział austriackich chadeków w Grupie Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów w latach 2014-2019 jest równie niski i wynosi 2,3% całej frakcji, w skład której wchodzi 217 deputowanych z 28 państw członkowskich. Udział Austriackiej Partii Zielonych stopniowo wzrasta w stosunkowo mało licznej grupie Greens/EFA, posiadającej 52 parlamentarzystów. W PE VIII kadencji udział austriackich zielonych we frakcji wynosi 5,7%. Jedyna posłanka, Angelika Mlinar, która weszła do frakcji ALDE, to zaledwie 1,4% całej grupy politycznej liczącej 69 posłów. Udział posłów FPÖ w nowo powstałej w PE VIII kadencji frakcji Europa Narodów i Wolności wynosi ponad 10% składu grupy, w skład której wchodzi 36 deputowanych z ośmiu państw członkowskich.

Analizując dane z głosowań VIII kadencji, można stwierdzić, że austriaccy zieloni w ramach Greens/EFA, a także eurodeputowani ÖVP w grupie EPP oraz posłowie SPÖ w grupie S&D niemal zawsze głosują zgodnie z oficjalnym stanowiskiem swoich frakcji. Pamiętając o tym, że najwyższa spójność oznaczona współczynnikiem 1 oznacza, że wszyscy posłowie z grupy głosują w każdym głosowaniu tak samo, należy zauważyć, iż delegacja austriackich zielonych w PE charakteryzuje się najwyższą lojalnością względem swojej frakcji (współczynnik wynosi 0,98) – zgodnie z linią programową grupy politycznej ALDE głosuje np. posłanka z NEOS (0,97)⁶. W przypadku chadeków współczynnik ten jest

⁶ Obliczenia własne na podstawie danych: *Top 5 Most Influential Austrian MEPs*, VoteWatch Europe, 5.10.2016, [on-line:] <http://www.votewatch.eu> – 23.04.2019.

niewiele niższy (0,95), natomiast u socjaldemokratów wynosi 0,93. Posłowie FPÖ, wchodzący w skład grupy ENF, w niemal połowie głosowań (współczynnik spójności wynosi jedynie 0,55) nie popierają stanowiska swojej grupy politycznej. Fakt ten świadczy zarówno o braku dopasowania ideologicznego, jak i słabości kierownictwa frakcji Europy Narodów i Wolności. Kooperacja w ramach tej frakcji opiera się na zasadzie najmniejszego wspólnego mianownika oraz pozostawianiu bardzo heterogenicznym ugrupowaniom znacznej swobody w formułowaniu własnych poglądów.

Należy zastrzec, że wysoki współczynnik spójności nie wyróżnia specjalnie austriackich posłów z ugrupowań prointegracyjnych na tle innych eurodeputowanych w PE. Jedność w głosowaniu jest postrzegana na forum PE zarówno jako oznaka skuteczności kierownictwa grupy politycznej, jak i pochodna zbieżności poglądów oraz pragmatyzm działania posłów⁷. Stanowisko posła odrębne od grupy może również prowadzić do utraty zaufania do danego deputowanego, czego konsekwencją byłyby przykładowo przegrana w rywalizacji o istotne sprawozdanie.

Mimo że o obsadzie stanowisk w ramach grupy politycznej w PE decyduje arytmetyka wynikająca ze stosowanej metody d'Hondta, to przykład austriackich socjaldemokratów i chadeków, a także zielonych najlepiej dowodzi, iż istotną rolę odgrywa także zaangażowanie w pracę frakcji, a ponadto doświadczenie oraz profesjonalizm posłów. Parlamentarzyści wybrani w Austrii z list SPÖ i ÖVP mają ugruntowaną mocną pozycję w swoich grupach politycznych, o czym świadczą m.in. zajmowane przez Austriaków ważne stanowiska – zarówno w gremiach formalnych, jak i nieformalnych.

W VIII kadencji austriaccy socjaldemokraci utrzymali stanowisko wiceprzewodniczącego S&D – początkowo był nim Jörg Leichtfried, a po jego rezygnacji z mandatu eurodeputowanego w kierownictwie grupy zasiada Josef Weidenholzer. Ulrike Lunacek z Partii Zielonych została w VIII kadencji PE wskazana przez swoją frakcję na wiceprzewodniczącą PE. Harald Vilimsky, poseł FPÖ, debiutuje od czerwca 2015 r. w roli wiceprzewodniczącego grupy politycznej Europa Narodów i Wolności.

Każdy poseł na początku kadencji PE zgłasza swoją przynależność do co najmniej jednej stałej komisji oraz delegacji parlamentarnej (art. 199 Regulaminu PE), dodatkowo posłowie mogą pełnić funkcję zastępcy członka w danej komisji lub delegacji (art. 200). Podobnie jak i w innych gremiach PE obowiązuje zasada proporcjonalnej reprezentacji, uwzględniająca w składzie komisji obecność po-

⁷ P. Tosiek, *Funkcjonowanie grup politycznych w Parlamencie Europejskim (analiza ilościowa)*, „Studia Europejskie” 2000, nr 2, s. 94.

słów adekwatną do liczebności delegacji narodowych i grup partyjnych. Z uwagi na fakt, że większość poprawek do rezolucji jest opracowywana w komisjach, obecność deputowanych w kluczowych komisjach związanych ze stanowieniem prawa przez PE ma charakter strategiczny. Właściwy wybór komisji świadczy zatem zarówno o wiedzy posłów na temat kompetencji decyzyjnych PE, jak i wiedzy specjalistycznej, która jest wymagana w przypadku niektórych komisji.

Austriacy posłowie z SPÖ oraz ÖVP byli obecni – począwszy od PE IV kadencji – w kilku komisjach, które odgrywały dla nich priorytetowe znaczenie, po pierwsze, w komisji przemysłu, badań naukowych i energii, po drugie – w komisji rolnictwa i rozwoju wsi. W obu tych komisjach parlamentarnych od IV kadencji stale zasiadał poseł ÖVP. Niemalże równie często (cztery z pięciu kadencji PE) posłowie z ÖVP wchodziłi w skład komisji: 1) spraw gospodarczych i walutowych, 2) ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności, 3) transportu i turystyki, a także 4) spraw zagranicznych. Dla austriackich socjaldemokratów priorytetowe znaczenie, jak można wnioskować na podstawie stałej reprezentacji od 1996 roku, ma komisja ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i bezpiecznej żywności oraz komisja spraw zagranicznych. Posłowie Partii Zielonych w ciągu pierwszych lat obecności w PE (dwie pierwsze kadencje) byli obecni w komisji spraw konstytucyjnych oraz komisji rozwoju regionalnego, transportu i turystyki. Analizując udział posłów FPÖ w komisjach parlamentarnych, począwszy od IV kadencji, trudno dostrzec, aby wolnościowcy szczególną wagę przykładali do konkretnego obszaru polityki UE. Wyjątek stanowi zainteresowanie FPÖ sprawami konstytucyjnymi i reformą UE.

Austriacy posłowie, co należy odczytać jako mocną stronę delegacji, są reprezentowani zarówno w tych komisjach, w których polityka UE jest kształtowana z udziałem PE, jak i tych, których tematyka jest postrzegana jako priorytetowa dla Austrii. Za takie można uznać komisje: ochrony środowiska naturalnego, rolnictwa i rozwoju wsi, budżetu i kontroli budżetowej, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności, przemysłu, badań naukowych i energii, spraw gospodarczych i walutowych oraz transportu i turystyki. Austriacy posłowie są obecni niemal we wszystkich stałych komisjach parlamentarnych z wyjątkiem komisji rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów, komisji ds. rybołówstwa, komisji kultury i edukacji oraz komisji spraw konstytucyjnych.

Za pozytywną tendencję należy uznać to, że zdecydowana większość austriackich europosłów odbywających kolejną kadencję parlamentarną kontynuuje aktywność w tych samych komisjach i delegacjach co wcześniej, wykorzystując w ten sposób nabyte doświadczenie oraz wiedzę. Taka ciągłość działalności parlamentarnej okazywała się sprawdzoną strategią, poseł – stając się ekspertem – umacniał bowiem swoją pozycję wśród innych posłów, co procentowało

wyborem np. na przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego komisji/delegacji. Należy również pamiętać, że wybór kierownictwa komisji i delegacji parlamentarnej jest zdominowany przez grupy PE (art. 196 i 212 Regulaminu PE), co po raz kolejny dowodzi, iż posłowie niezrzeszeni znajdują się poza głównym nurtem tworzenia polityki przez Parlament.

Austriaccy europosłowie z ÖVP oraz SPÖ zdecydowanie częściej zajmowali istotne stanowiska w delegacjach parlamentarnych niż w komisjach. Od 1996 r. jedynie trzykrotnie austriaccy europosłowie kierowali komisjami parlamentarnymi i wszyscy deputowani, którzy pełnili te funkcje, byli socjaldemokratami⁸. W PE VIII kadencji Othmar Karas z ÖVP pełni obowiązki szefa delegacji do komisji współpracy parlamentarnej UE–Rosja uznanej – obok delegacji UE–USA oraz UE–Chiny – za priorytetową dla Parlamentu. Paul Rübiger z ÖVP został dwukrotnie (VII i VIII kadencja) wybrany na wiceprzewodniczącego delegacji do spraw stosunków z Półwyspem Koreańskim. Wiceprzewodniczącą delegacji do Komisji Współpracy Parlamentarnej UE–Armenia i UE–Azerbejdżan oraz do Komisji Parlamentarnej Stowarzyszenia UE–Gruzja została Elisabeth Köstinger, którą do października 2017 r. zastąpił Lukas Mandl, także z ÖVP. Dwóch posłów z SPÖ zajmowało wysokie stanowisko w delegacjach międzyparlamentarnych – wiceprzewodniczącą delegacji do spraw stosunków z Japonią została Karin Kadenbach, a wiceprzewodniczącym Delegacji do Euro-Latynoamerykańskiego Zgromadzenia Parlamentarnego do czerwca 2015 r. był Jörg Leichtfried, którego potem zastąpiła Karoline Graswander-Hainz. Ulrike Lunacek z austriackich zielonych pełniła funkcję wiceprzewodniczącej delegacji do spraw stosunków z Bośnią i Hercegowiną oraz Kosowem. Po odejściu Lunacek z PE funkcję tę sprawuje od listopada 2017 r. Thomas Waitz, także z Grüne. Należy podkreślić, że żaden z posłów FPÖ nie został dotychczas wybrany ani na przewodniczącego, ani też na wiceprzewodniczącego komisji bądź delegacji parlamentarnej w PE.

Austriaccy posłowie działają także na forum Parlamentu Europejskiego w zespołach międzypartyjnych (intergrupach), które choć nie są organami Parlamentu, w istotny sposób przyczyniają się do nieformalnej wymiany poglądów między deputowanymi wszystkich grup politycznych na określone tematy, a także wspierają kontakty między posłami a społeczeństwem obywatelskim⁹. W PE VIII ka-

⁸ W PE V kadencji Karin Scheele została wiceprzewodniczącą tymczasowej komisji do spraw genetyki ludzkiej i innych nowych technologii współczesnej medycyny, w PE kolejnej kadencji Herbert Bösch stanął na czele komisji kontroli budżetowej, której wcześniej był wiceprzewodniczącym, a w latach 2009-2014 wiceprzewodniczącą komisji prawnej była Evelyn Regner.

⁹ Zob. *Regulamin Parlamentu Europejskiego VIII kadencji*, Parlament Europejski 2014-2019, styczeń 2017, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NO NSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> – 20.04.2019.

dencji kilku austriackich posłów zajmuje wysokie stanowiska przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego intergrupy¹⁰. Prym wiodą przede wszystkim politycy ÖVP: Othmar Karas jako przewodniczący intergrupy „Małe i Średnie Przedsiębiorstwa”, Heinz Becker – wiceprzewodniczący międzypartyjnego zespołu „Aktywne Starzenie się”, a Elisabeth Köstinger pełniła do października 2017 r. funkcję wiceprzewodniczącej intergrupy „Zmiana Klimatu, Zrównoważony Rozwój, Różnorodność Biologiczna”, potem zastąpił ją Paul Rübig. Austriacy socjaldemokraci stoją, podobnie jak zieloni, na czele dwóch zespołów międzypartyjnych: Josef Weidenholzer z SPÖ zasiada w Komitecie kierowniczym intergrupy „Agenda Cyfrowa”, a Katrin Kadenbach jest wiceprzewodniczącą intergrupy „Dobrostan i Ochrona Zwierząt”. Ulrike Lunacek z Partii Zielonych była do października 2017 r. przewodniczącą intergrupy zajmującej się prawami LGBT, natomiast debiutantka w PE, Monika Vana, sprawuje funkcję wiceprzewodniczącej intergrupy „Wspólne Zasoby i Usługi Publiczne”.

AKTYWNOŚĆ AUSTRIACKICH POSŁÓW W PE VIII KADENCJI

Przystępując do analizy aktywności austriackich posłów w Parlamencie Europejskim, należy uwzględnić, że eurodeputowani dysponują różnymi instrumentami oddziaływania na decyzje parlamentarne, które różnią się jednak znacząco co do skuteczności wywierania wpływu. Należy również pamiętać, że sporą część pracy posłów do PE stanowią rozmowy nieformalne, negocjacje na forum komisji, podczas których dochodzi do wypracowania kompromisów i porozumień, a których nie można zawrzeć w zestawieniach statystycznych. Istotnym wskaźnikiem aktywności posłów do PE jest sporządzanie sprawozdań, które stanowią analizę danego zagadnienia bądź są stanowiskiem do projektu zaproponowanego przez Komisję Europejską lub niezależnym projektem europosłów. Na podstawie sprawozdań komisji parlamentarnych Parlament podejmuje decyzje w wielu dziedzinach. Sprawozdania przydzielane są proporcjonalnie do pozycji i wielkości danej partii narodowej wchodzącej w skład frakcji. Duże znaczenie ma w tym wypadku także autorytet oraz doświadczenie eurodeputowanego, który jest odpowiedzialny za opracowanie sprawozdania.

¹⁰ Więcej na temat składu członkowskiego zespołów międzypartyjnych (nazywanych intergrupami) utworzonych w trakcie PE VIII kadencji zob. na stronie: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/20150201PVL00010/Organizacja> – 20.04.2019.

Za najmniej skuteczną formę aktywności parlamentarnej uważa się wystąpienia podczas debat plenarnych (art. 162 Regulaminu PE), wystąpienia jednominutowe (art. 163), oświadczenia osobiste posłów (art. 164), a także kierowanie pytań wymagających odpowiedzi na piśmie oraz interpelacji (art. 130-131a Regulaminu PE). Powyższe instrumenty parlamentarne, choć stanowią okazję do promowania własnych wyrazistych poglądów i odzwierciedlają opinie danego eurodeputowanego w grupie, to w niewielkim stopniu kształtują późniejsze decyzje PE. Prezentacja stanowiska podczas debaty, a tuż przed głosowaniem, jest częstym narzędziem stosowanym przez eurodeputowanych niezrzeszonych lub wywodzących się z małych frakcji z uwagi na fakt, że pozwala zaakcentować swoją obecność na forum PE.

Austriackie delegacje na przestrzeni lat charakteryzuje duży odsetek posłów sprawozdawców. Fakt, że wśród sprawozdawców nie brakuje nazwisk posłów, którzy debiutowali w PE, najlepiej dowodzi, że austriaccy politycy z SPÖ, ÖVP i GRÜNE stosunkowo szybko dostosowywali się do nowej roli, a zadania parlamentarne realizowali efektywnie. Członkostwo posłów SPÖ i ÖVP w dużych grupach politycznych (EPP-ED/EPP i PES/S&D) oznacza łatwiejszy dostęp do głównych instrumentów oddziaływania na politykę Parlamentu Europejskiego, tj. do merytorycznych sprawozdań i opinii. Nie jest zatem zaskakujący fakt, że to właśnie chadecy i socjaldemokraci najczęściej byli autorami sprawozdań. Zdecydowanie rzadziej sprawozdania były opracowywane przez posłów Partii Zielonych, co jest konsekwencją zarówno małej reprezentacji partyjnej, jak i mniejszego znaczenia tworzonej przez nich grupy politycznej. Wolnościowcy jako posłowie niezrzeszeni nie mieli dużych szans na zdobycie prawa do sporządzania sprawozdań.

Tabela 2. Liczba sprawozdań opracowanych przez austriackich posłów do PE V, VI, VII i VIII kadencji*

Parlament Europejski	SPÖ	ÖVP	GRÜNE	FPÖ	NEOS
V kadencja	31	36	4	1	
VI kadencja	26	21	4	–	
VII kadencja	17	21	12	–	
VIII kadencja	18	17	7	4	5

*W przypadku VIII kadencji PE analiza obejmuje okres od 1.07.2014 do 23.04.2019.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony: Parlament Europejski. Posłowie, 2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl> – 23.04.2019.

W V kadencji trzy czwarte posłów austriackich było autorami sprawozdań, przy czym należy zaznaczyć, że ponad 90% z tych dokumentów zostało opracowanych przez posłów SPÖ i ÖVP, z lekką przewagą socjaldemokratów. Wysoka liczba sprawozdań (72) przygotowanych przez austriackich posłów w latach 1999-2004 dowodzi przede wszystkim szybkiej socjalizacji parlamentarnej Austriaków, którzy przyswoili sobie zasady funkcjonowania PE, i ich silnej pozycji w grupach politycznych. Począwszy od VI kadencji, spadła liczba opracowywanych sprawozdań.

W VIII kadencji eurodeputowani z czterech partii prointegracyjnych (SPÖ, ÖVP, Grüne, NEOS) byli autorami czterdziestu sześciu sprawozdań. Najwięcej sprawozdań opracowała posłanka Evelyn Regner z SPÖ, która jako członek komisji prawnej była autorką aż jedenastu dokumentów dotyczących pozbawienia immunitetu eurodeputowanych w związku ze stawianymi im zarzutami popełnienia przestępstwa. Rekordzistą co do liczby sprawozdań z partii ÖVP był Paul Rübiger, którego sprawozdania dotyczyły m.in. uruchomienia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Autorką trzech z siedmiu sprawozdań przygotowanych przez austriackich zielonych była debiutująca w roli eurodeputowanej Monika Vana. Trzy sprawozdania przygotowała Ulrike Lunacek, m.in. raport dotyczący układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między UE/Euratomem a Kosowem. Jedyna austriacka posłanka w grupie ALDE, Angelika Mlinar, opracowała aż pięć sprawozdań, czyli więcej niż czterech posłów FPÖ należących do eurosceptycznej frakcji ENF.

Począwszy od VII kadencji, austriaccy posłowie często sięgają po kontrsprawozdania, których zadaniem jest przedstawienie poglądów politycznych innych grup niż ta, do której należy sprawozdawca. W przeciwieństwie do trudnych do zdobycia sprawozdań kontrsprawozdania mogą być przygotowywane przez posłów niezrzeszonych lub należących do małej frakcji¹¹. Wysokim poziomem aktywności w tej materii wykazują się w VIII kadencji posłowie z FPÖ, którzy przygotowali aż 321 kontrsprawozdań, autorką niemal wszystkich była posłanka do PE Barbara Kappel, która do kwietnia 2019 roku opracowała 298 kontrsprawozdań. Zieloni europosłowie opracowali łącznie 82 kontrsprawozdania.

¹¹ Zgodnie z art. 205a Regulaminu PE grupy polityczne mogą wyznaczać kontrsprawozdawcę do każdego sprawozdania w celu śledzenia postępów w pracy nad danym sprawozdaniem oraz poszukiwania kompromisu w komisji w imieniu grupy politycznej; zob. *Regulamin PE VIII kadencji 2014-2019*, Parlament Europejski 2014-2019, styczeń 2017, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> - 20.04.2019.

Na tle innych partii posłowie FPÖ pozostają niekwestionowanymi rekordzistami wystąpień plenarnych. W PE VIII kadencji (analizie podlegał okres do 23.04.2019) czworo austriackich posłów FPÖ aż 6150 razy zabierało głos na forum Parlamentu. Zdecydowanym liderem była eurodeputowana Barbara Kappel, która miała ponad 2 tys. wystąpień.

Tabela 3. Liczba wystąpień plenarnych austriackich posłów do PE V, VI, VII i VIII kadencji*

Parlament Europejski	SPÖ	ÖVP	GRÜNE	FPÖ	NEOS
V kadencja	475	830	90	305	
VI kadencja	785	997	147	373	
VII kadencja	905	1061	145	2344	
VIII kadencja	697	377	426	6105	109

*W przypadku VIII kadencji PE analiza obejmuje okres od 1.07.2014 do 23.04.2019.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony: Parlament Europejski. Posłowie, 2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl> – 23.04.2019.

Zarysowuje się także olbrzymia dysproporcja między częstotliwością wystąpień posłów FPÖ a deputowanymi do PE z innych austriackich partii, którzy zdecydowanie rzadziej zabierają głos podczas debat plenarnych.

W uznaniu za zaangażowanie austriaccy posłowie do PE byli wielokrotnie nagradzani za swoją pracę na forum tej instytucji unijnej prestiżowym wyróżnieniem MEP Awards, nazywanym nieoficjalnie „unijnym Oscarem”. Wyróżnienia są przyznawane co roku przez wpływowe brukselskie czasopismo „The Parliament Magazine”. Eurodeputowani są typowani w kilku kategoriach związanych z politykami unijnymi. Uzyskana nagroda stanowi nie tylko docenienie pracy danego posła, ale także formę promocji partii, z której on pochodzi, oraz dowód kompetencji zasiadających w jej szeregach polityków. Podczas PE VIII kadencji kilku austriackich posłów zostało docenionych za swoją pracę: Elisabeth Köstinger z ÖVP i Ulrike Lunacek z Grüne w 2014 oraz Paul Rübiger z ÖVP i Evelyn Regner z SPÖ w 2015 r. W 2019 r. został wyróżniony eurodeputowany Heinz K. Becker z ÖVP za walkę z antysemityzmem. Nagroda MEP Awards nie trafiła dotąd w ręce posłów FPÖ.

Organizacja pozarządowa VoteWatch Europe, która zajmuje się monitorowaniem pracy eurodeputowanych, stworzyła algorytm, według którego wyliczała wpływ konkretnych posłów na prace PE. „Wpływowość” była rozumiana przez

twórców rankingu jako zdolność europoła do efektywnego działania na forum PE¹². W rankingu z września 2016 roku za najbardziej wpływowego austriackiego posła w PE organizacja VoteWatch Europe uznała deputowanego Othmara Karasa z ÖVP zajmującego 23. miejsce na liście, następnie Evelyn Regner z SPÖ (miejsce 25.) oraz Ulrike Lunacek z Partii Zielonych (miejsce 56.)¹³. Organizacja VoteWatch Europe uzasadniła wysoką pozycję Othmara Karasa kilkoma argumentami. Po pierwsze, Karas, który zasiada w PE od 1999 r., jest wieloletnim szefem delegacji austriackich chadeków w EPP. Po drugie, w VIII kadencji pełnił funkcję przewodniczącego ważnej delegacji do komisji współpracy parlamentarnej UE–Rosja. Po trzecie, jest autorem ważnych sprawozdań dotyczących zwiększenia dostępu do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw. Zajmująca w rankingu z września 2016 r. 25. pozycję w rankingu posłanka Evelyn Regner (S&D) jest szefową delegacji posłów SPÖ w PE oraz koordynatorem politycznym frakcji S&D w komisji prawnej. Portal docenił również zaangażowanie Regner w działalność parlamentarną, zwracając uwagę na sporządzone przez posłankę sprawozdania i opinie dotyczące kwestii polityki socjalnej (takich jak walka z dumpingiem socjalnym oraz ujawnienie podatku dochodowego przez przedsiębiorstwa). Ranking z września 2016 r. wskazywał Ulrike Lunacek jako trzecią w kolejności wśród austriackich eurodeputowanych (56. pozycja na liście najbardziej wpływowych deputowanych). Uzasadnieniem dla przyznania wysokiej pozycji w rankingu była pełniona przez Lunacek funkcja wiceprzewodniczącej PE i wiceprzewodniczącej delegacji do spraw stosunków z Bośnią i Hercegowiną oraz Kosowem. Istotnym obszarem aktywności Lunacek na forum PE było działanie na rzecz praw LGBT (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender*), posłanka była ponadto szefem międzyparlamentarnej grupy zajmującej się tą tematyką. Według rankingu VoteWatch.eu zrealizowanego pod koniec VIII kadencji, na miejscu 79. umieszczona została posłanka FPÖ Barbara Kappel, obecna w grupie politycznej ENF autorka rekordowej ilości kontrsprawozdań (298), zasiadająca w komisji gospodarczej i monetarnej, komisji przemysłu, badań naukowych i energii oraz w komisji śledczej do zbadania zarzutów naruszenia prawa Unii i niewłaściwego

¹² Algorytm uwzględnia wiele danych, w tym m.in. zajmowane przez posła stanowiska w gremiach kierowniczych PE, we frakcji, obecność w komisjach i delegacjach (różnie punktowanych w zależności od znaczenia komisji i delegacji oraz zajmowanej tam funkcji), liczbę kadencji posła w PE, liczbę sporządzonych sprawozdań oraz zaproponowanych opinii, a także frekwencję w głosowaniach i członkostwo w poszczególnych grupach politycznych PE (najwyżej punktowane są dwie najsilniejsze frakcje – EPP i S&D).

¹³ *Top 5 Most Influential Austrian MEPs*, VoteWatch Europe, 5.10.2016, [on-line:] <http://www.votewatch.eu/blog/top-5-most-influential-austrian-meps-september-2016/#sthash.oPUu7Dmu.dpuf> – 10.02.2017.

administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu do prania pieniędzy, unikania i uchylania się od opodatkowania.

Parlamentarzyści wybrani z list SPÖ, ÖVP (w mniejszym stopniu Grüne) mają mocną pozycję w swoich grupach politycznych, o czym świadczą zajmowane ważne stanowiska zarówno w komisjach i delegacjach parlamentarnych, jak i w nieformalnych międzypartyjnych zespołach. Austriacy posłowie są obecni w tych komisjach, w których kształtowana polityka UE jest z udziałem PE oraz których obszar działania jest postrzegany jako priorytetowy dla Austrii. Posłowie z ÖVP, SPÖ i GRÜNE, a także NEOS, koncentrując się na pracy parlamentarnej, są autorami sprawozdań, opinii i projektów rezolucji. Posłowie zjednoczeni w małych eurosceptycznych grupach politycznych (politycy FPÖ) dysponują zdecydowanie mniejszym wpływem na przebieg procesu legislacyjnego w PE, dlatego częściej zabierają głos podczas debat plenarnych oraz formułują pytania, akcentując chociaż w ten sposób swoją obecność w tej instytucji unijnej. Stosunkowo wysoki udział posłów wywodzących się z ugrupowań eurosceptycznych w austriackiej delegacji (niemalże 25%) należy uznać za główną słabość austriackiej delegacji do PE VIII kadencji.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006.
- Miecznikowska J., *Europeizacja partii i systemu partyjnego Austrii*, Warszawa 2018.
- Miecznikowska J., *Prawicowe i lewicowe partie populistyczne w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku na przykładzie Partii Wolnościowej w Austrii oraz Partii Lewicy w Niemczech*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9, s. 527-549, [on-line:] <https://doi.org/10.14746/rie.2015.9.31>.
- Miecznikowska J., *Wybory do PE w Austrii – zwycięstwem eurosceptyków? Analiza wyników elekcji z 2009 i 2014 roku*, „Studia Politica Germanica” 2014, t. 3, nr 1, s. 221-235, [on-line:] https://www.academia.edu/35197859/Wybory_do_PE_w_Austrii_zwyciestwem_eurosceptykw_Analiza_wynikow_elekcji_europejskiej_z_2009_i_2014_roku – 21.04.2019.
- Parlament Europejski. Posłowie, 2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl> – 23.04.2019.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego VIII kadencji*, Parlament Europejski 2014-2019, styczeń 2017, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> – 20.04.2019.
- Skolimowska A., *Konstruktywizm w badaniach integracji europejskiej*, [w:] *Przeszłość – terazniejszość – przyszłość. Problemy badawcze młodych politologów*, red. D. Mikucka-Wójtowicz, Kraków 2010.

Top 5 Most Influential Austrian MEPs, VoteWatch Europe, 5.10.2016, [on-line:] <http://www.votewatch.eu/blog/top-5-most-influential-austrian-meps-september-2016/#sthash.oPUu7Dmu.dpuf> – 10.02.2017.

Tosiek P., *Funkcjonowanie grup politycznych w Parlamencie Europejskim (analiza ilościowa)*, „Studia Europejskie” 2000, nr 2, s. 91-106.

JUSTYNA MIECZNIKOWSKA – dr hab. nauk społecznych w dyscyplinie nauk o polityce i administracji na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich, ekspertka sieci Team Europe przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Warszawie. Do zainteresowań badawczych należy europeizacja partii i systemów partyjnych, partie eurosceptyczne, Parlament Europejski – funkcjonowanie, koordynacja polityk unijnych w państwach członkowskich oraz polityka europejska Austrii i Niemiec. Autorka m.in.: *Europeizacja partii i systemu partyjnego Austrii* (2018), *Zmiany na scenie politycznej Austrii. Analiza wyników przedterminowych wyborów do Rady Narodowej w 2017 r.* (2017), *Wybory prezydenckie w Austrii – polityczne trzęsienie ziemi*, [w:] *Przywódcy polityczni wobec współczesnych zagrożeń. Wyzwania dla przywódców na poziomach międzynarodowym, krajowym i lokalnym* (2017), *Populist narration of the Freedom Party of Austria before the presidential election in 2016* (2016), *The Common Agricultural Policy at a Time of Crisis*, [w:] *European Union Politics. At a time of crisis* (2017).

CZEŚĆ III

PARLAMENT EUROPEJSKI VIII KADENCJI
NA STRAŻY AKSJOLOGII UNII EUROPEJSKIEJ

PARLAMENT EUROPEJSKI W LATACH 2014-2019 WOBEC PRZESTRZEGANIA PRAW CZŁOWIEKA NA PRZYKŁADZIE PROMOWANIA I OCHRONY PRAW DZIECKA

WPROWADZENIE

Poszanowanie praw obywateli jest jednym z podstawowych obowiązków Unii Europejskiej. UE musi przestrzegać tych praw, prowadząc politykę i realizując programy; podobnie muszą postępować jej instytucje i wszystkie państwa członkowskie – mowa tu o zapewnieniu praw obywatelskich, promowaniu równych szans, dostosowaniu się do ery cyfrowej, zapewnieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zagwarantowaniu prawa do azylu.

W Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej zapisano wszystkie prawa osobiste, obywatelskie, polityczne, gospodarcze i społeczne, które przysługują obywatelom Unii Europejskiej¹. Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, zawiera wyraźne zobowiązanie do propagowania ochrony praw dziecka w wewnętrznych i zewnętrznych działaniach UE w ramach polityki dotyczącej praw człowieka, zgodnie ze standardami i dokumentami międzynarodowymi². Parlament Europejski stosuje i uwzględnia międzynarodowe deklaracje ONZ, przepisy oraz rezolucje, z szacunkiem pochodząc przy tym do zapisów konstytucyjnych poszczególnych państw w sprawie wolności i praw obywatelskich. Promuje i wzywa do przestrzegania praw dziecka zgodnie z Konwencją

¹ Karta Praw Podstawowych UE przyjęta 7 grudnia 2000 r. w Nicei.

² Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966), Międzynarodowy Pakt Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych (1966), Konwencja o prawach dziecka (1989).

o prawach dziecka, która ustaliła status prawny i społeczny dziecka w oparciu o istniejące międzynarodowe regulacje i współczesne koncepcje wychowania³.

Parlament Europejski jest w pełni zaangażowany w przestrzeganie praw podstawowych w całej Unii. Jako jedyna instytucja UE wybierana bezpośrednio, Parlament bardzo poważnie traktuje swoją rolę strażnika wolności, praw człowieka i demokracji zarówno w Europie, jak i poza jej granicami. Zadaniem posłów jest przede wszystkim reprezentowanie obywateli na szczeblu UE i ochrona ich interesów w dialogu z unijnymi przywódcami i instytucjami.

Większość międzynarodowych umów zawieranych przez UE wymaga zatwierdzenia przez Parlament Europejski, który uczestniczy również w kształtowaniu polityki UE w zakresie pomocy rozwojowej i humanitarnej. Posłowie do Parlamentu w coraz większym stopniu wpływają na europejską politykę zagraniczną oraz utrzymują bliskie kontakty z ustawodawcami na całym świecie. Posłowie często pełnią rolę obserwatorów wyborów w krajach na całym świecie po to, aby wykryć ewentualne nieprawidłowości. Dbają też o ochronę praw człowieka w zewnętrznych umowach gospodarczych i handlowych zawieranych przez UE, a także przyznają Nagrodę im. Sacharowa wyróżniającą osoby i organizacje zasłużone dla obrony praw człowieka, demokracji i wolności słowa, walczące z nietolerancją i uciskiem w dowolnym miejscu na świecie. Wśród laureatów tej nagrody znaleźli się m.in. Malala Yousafzai, Nelson Mandela i Aung San Suu Kyi⁴.

Celem artykułu jest prezentacja działań VIII kadencji Parlamentu Europejskiego wobec kwestii łamania praw człowieka, a także jego zaangażowanie w walkę o prawa dzieci.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO WOBEC PRZESTRZEGANIA PRAW CZŁOWIEKA

Parlament Europejski, podobnie jak cała UE, zaapelował do wszystkich krajów o wdrożenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i innych międzynarodowych traktatów dotyczących praw jednostki. Parlament dąży również do tego, aby wszystkie międzynarodowe działania UE – w tym handel i pomoc – były zgodne z zasadami praw człowieka. Przez wiele lat skupiał się na kwestiach kary śmierci

³ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.

⁴ Więcej zob. Sakharow Prize, European Parliament, [on-line:] europarl.europa.eu/sakharov – 19.03.2019.

i tortur. Niedawno do spraw będących przedmiotem troski Parlamentu dołączyły: handel ludźmi, prawa cyfrowe i inne.

W następstwie prac toczących się w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podczas posiedzeń plenarnych Parlamentu Europejskiego posłowie do PE omawiają i przyjmują rezolucje w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE oraz w przedmiocie konkretnych zagadnień dotyczących ochrony tych praw w państwach członkowskich. Parlament Europejski przyjmuje wraz z Radą UE prawodawstwo, które służy lepszej ochronie praw podstawowych⁵. Innym ważnym osiągnięciem jest ochrona prywatności i zadbanie o to, by dane osobowe były przetwarzane w pełnym poszanowaniu prawodawstwa Unii przyjętego w celu zapewnienia ochrony praw podstawowych.

W ostatnich latach Parlament Europejski angażuje się również w większej mierze w kwestie dotyczące praworządności i demokracji. W 2016 r. Parlament przyjął rezolucję wyrażającą poparcie dla utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich i instytucjach UE⁶. Parlament Europejski prowadzi dialog między państwami poprzez wydawane rezolucje, a w nich:

- » wzywa rządy do zaniechania określonych działań,
- » zwraca się do rządów o potwierdzenie określonych postanowień,
- » wyraża głębokie/szczególne zaniepokojenie sytuacją,
- » apeluje do władz,
- » potępia,
- » krytykuje,
- » przypomina rządów o określonych przepisach.

Komisja Spraw Zagranicznych i Podkomisja Praw Człowieka zwracają uwagę na naruszenia i przygotowują grunt pod debatę z udziałem pozostałych posłów.

Wszyscy posłowie uczestniczą w pracach toczących się na czwartkowych popołudniowych posiedzeniach w trakcie sesji plenarnych Parlamentu w Strasburgu. Ten czas jest przeznaczony na dotyczące praw człowieka debaty i rezolucje w trybie pilnym. Do głównych uprawnień Podkomisji Praw Człowieka (DROI)⁷ należą wszelkie kwestie związane z prawami człowieka, ochroną mniejszości i promowaniem wartości demokratycznych, a jej terytorialny zasięg działania

⁵ Jednym z dobrych przykładów takiego prawodawstwa jest zbiór aktów prawnych, które Parlament Europejski przyjął, by zakazać dyskryminacji i zapewnić równe traktowanie w pracy.

⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych – Teksty przyjęte, P8_TA(2016)0409.

⁷ Jej przewodniczącym jest Pier Antonio Panzeri z Włoch.

rozciąga się na państwa spoza UE. Najważniejsze cele DROI to zagwarantowanie, aby prawa człowieka stanowiły trzon polityki zagranicznej Unii oraz były uwzględniane we wszystkich obszarach unijnej polityki.

Jednym z obszarów działalności DROI jest przyznawana corocznie Nagroda im. Sacharowa za wolność myśli, wręczana osobom i organizacjom walczącym o prawa człowieka. Za cel stawia sobie również jak najszybsze reagowanie na przypadki łamania praw człowieka na całym świecie przez dopuszczanie do głosu osób, których prawa są naruszane w największym stopniu. Podkomisja przyjmuje i wykorzystuje aktualne informacje przekazywane przez obrońców praw człowieka, obywateli i organizacje pozarządowe⁸.

Pierwsze posiedzenie VIII kadencji Parlamentu Europejskiego odbyło się w poniedziałek 24 listopada 2014 r. Podczas swojej pięcioletniej służby eurodeputowani zareagowali na występujące w świecie sytuacje łamania praw człowieka 46 razy, przy czym w ośmiu przypadkach rezolucje dotyczyły ochrony praw dziecka, czyli osób do 18. roku życia (tabela 1).

Tabela 1. Obszary interwencji PE w sprawach humanitarnych w latach 2014-2019

Rok	Obszar interwencji
2014	Rezolucja z dnia 23 października 2014 r. w sprawie zamknięcia organizacji pozarządowej Memoriał (laureata Nagrody im. Sacharowa z 2009 r.) w Rosji
15 stycznia 2015	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie Rosji, w szczególności przypadku Aleksieja Nawalnego (2015/2503(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie Pakistanu, w szczególności sytuacji po ataku na szkołę w Peszawarze (2015/2515(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie Kirgistanu i ustawy o zakazie propagowania homoseksualizmu (2015/2505(RSP))
12 lutego 2015	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie Burundi: sprawa Boba Ruguriki (2015/2561(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie Arabii Saudyjskiej: sprawa Raifa Badawiego (2015/2550(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie masowych grobów osób zaginionych w miejscowości Assia w Ornithi w okupowanej części Cypru (2015/2551(RSP))

⁸ Posiedzenia podkomisji transmitowane są na żywo i dostępne do obejrzenia w Internecie. Sprawozdania, projekty sprawozdań, poprawki i opinie opracowane przez DROI można obecnie znaleźć tylko na stronie Komisji Spraw Zagranicznych (AFET), gdyż końcowe głosowanie nad nimi odbywa się na forum AFET.

Rok	Obszar interwencji
12 marca 2015	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie ostatnich ataków i uprowadzeń dokonanych przez Państwo Islamskie/Daisz na Bliskim Wschodzie, zwłaszcza wobec Asyryjczyków (2015/2599(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie Sudanu Południowego, w tym niedawnych porwań dzieci (2015/2603(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie Tanzanii, w szczególności kwestii zawłaszczania ziemi (2015/2604(RSP))</p>
30 kwietnia 2015	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie Nadii Sawczenko (2015/2663(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie sytuacji w obozie dla uchodźców w Jarmuk w Syrii (2015/2664(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie uwięzienia obrońców praw pracowniczych i praw człowieka w Algierii (2015/2665(RSP))</p>
21 maja 2015	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie Zimbabwe – sprawa obrońcy praw człowieka Itaia Dzamary (2015/2710(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie dramatycznej sytuacji uchodźców należących do mniejszości etnicznej Rohingya, w tym kwestia masowych grobów w Tajlandii (2015/2711(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie Suazi: sprawy obrońców praw człowieka – Thulaniego Maseko i Bhekiego Makhubu (2015/2712(RSP))</p>
11 czerwca 2015	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie Syrii: sytuacja w Palmyrze i sprawa Mazena Darwisha (2015/2732(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie Paragwaju: aspekty prawne związane z przypadkami ciąży u dzieci (2015/2733(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie sytuacji w Nepalu po trzęsieniach ziemi (2015/2734(RSP))</p>
10 września 2015	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie Angoli (2015/2839(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie Azerbejdżanu (2015/2840(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie Rosji, w szczególności spraw Estona Kohvera, Ołeha Sencowa i Ołeksandra Kolczenki (2015/2838(RSP))</p>
8 października 2015	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2015 r. w sprawie Republiki Środkowoafrykańskiej (2015/2874(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2015 r. w sprawie sytuacji w Tajlandii (2015/2875(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2015 r. w sprawie masowych przesiedleń dzieci w Nigerii w wyniku ataków Boko Haram (2015/2876(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2015 r. w sprawie Alego Mohammeda al-Nimra (2015/2883(RSP))</p>

Rok	Obszar interwencji
26 listopada 2015	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie Afganistanu, w szczególności zabójstw w prowincji Zabul (2015/2968(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie sytuacji politycznej w Kambodży (2015/2969(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie wolności słowa w Bangladeszu (2015/2970(RSP))</p>
17 grudnia 2015	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie Ibrahima Halawy, potencjalnie zagrożonego karą śmierci (2015/3016(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie sytuacji na Malediwach (2015/3017(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie Malezji (2015/3018(RSP))</p>
21 stycznia 2016	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie estońskich i brytyjskich marynarzy zatrzymanych w Indiach (2016/2522(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie sytuacji w Etiopii (2016/2520(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie Korei Północnej (2016/2521(RSP))</p>
4 lutego 2016	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie stanu poszanowania praw człowieka na Krymie, w szczególności sytuacji Tatarów krymskich (2016/2556(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie Bahrajnu: sprawa Mohammeda Ramadana (2016/2557(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie zaginionych wydawców książek w Hongkongu (2016/2558(RSP))</p>
10 marca 2016	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie wolności słowa w Kazachstanie (2016/2607(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie Egiptu, zwłaszcza Giulia Regeniego (2016/2608(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie Demokratycznej Republiki Konga (2016/2609(RSP))</p>
14 kwietnia 2016	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie Pakistanu, w szczególności ataku w Lahaur (2016/2644(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie Hondurasu: sytuacja obrońców praw człowieka (2016/2648(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie Hondurasu: sytuacja obrońców praw człowieka (2016/2648(RSP))</p>
12 maja 2016	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie Tatarów krymskich (2016/2692(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie Gambii (2016/2693(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie Dżibuti (2016/2694(RSP))</p>

Rok	Obszar interwencji
15 września 2016	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2016 r. w sprawie Filipin (2016/2880(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2016 r. w sprawie Somalii (2016/2881(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2016 r. w sprawie Zimbabwe (2016/2882(RSP))</p>
6 października 2016	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 października 2016 r. w sprawie Rwandy: przypadek Victoire Ingabire (2016/2910(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 października 2016 r. w sprawie Sudanu (2016/2911(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 października 2016 r. w sprawie Tajlandii, w szczególności sprawy Andy'ego Halla (2016/2912(RSP))</p>
24 listopada 2016	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie Gui Minhaia, wydawcy uwięzionego w Chinach (2016/2990(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie sytuacji Indian Guarani-Kaiowá w brazylijskim stanie Mato Grosso do Sul (2016/2991(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie Ildara Dadina, więźnia sumienia w Rosji (2016/2992(RSP))</p>
15 grudnia 2016	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie tybetańskiej akademii buddyjskiej Larung Gar i Ilhama Tohtiego (2016/3026(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie sytuacji mniejszości Rohindza w Mjanmie/Birmie (2016/3027(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zbiorowych grobów w Iraku (2016/3028(RSP))</p>
19 stycznia 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie Indonezji, w szczególności sprawy Hosei Yeimo i Ismaela Alui oraz Gubernatoa Dżakarty (2017/2506(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie sytuacji w Republice Środkowoafrykańskiej (2017/2507(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie sytuacji w Burundi (2017/2508(RSP))</p>
16 lutego 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka i demokracji w Nikaragui – sprawa Francisco Ramireza (2017/2563(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie egzekucji w Kuwejcie i Bahrajnie (2017/2564(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie Gwatemali, w szczególności sytuacji obrońców praw człowieka (2017/2565(RSP))</p>

Rok	Obszar interwencji
16 marca 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie Zimbabwe, przypadku pastora Evana Mawarire i innych przypadków ograniczania wolności słowa (2017/2608(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie ukraińskich więźniów w Rosji oraz sytuacji na Krymie (2017/2596(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie Filipin – sprawa senator Leili M. De Limy (2017/2597(RSP))</p>
6 kwietnia 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie Rosji, w szczególności aresztowania Aleksieja Nawalnego i innych demonstrantów (2017/2646(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie sytuacji na Białorusi (2017/2647(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie Bangladeszu, w tym małżeństw dzieci (2017/2648(RSP))</p>
18 maja 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie Zambii, w szczególności przypadku Hakainde Hichilemy (2017/2681(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie Etiopii, w szczególności przypadku dr. Merery Gudiny (2017/2682(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie Sudanu Południowego (2017/2683(RSP))</p>
15 czerwca 2017.	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie azerbejdżańskiego dziennikarza Afgana Mukhtarlego (2017/2722(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie Pakistanu, w szczególności sytuacji obrońców praw człowieka i stosowania kary śmierci (2017/2723(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Indonezji (2017/2724(RSP))</p>
6 lipca 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie laureata Nagrody Nobla Liu Xiaobo oraz Lee Ming-che (2017/2754(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie Erytrei, a w szczególności spraw Abune Antoniosa i Dawita Isaaka (2017/2755(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie sytuacji w Burundi (2017/2756(RSP))</p>
14 września 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2017 r. w sprawie Kambodży, w szczególności sprawy Kema Sokhy (2017/2829(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2017 r. w sprawie Gabonu: represje wobec opozycji (2017/2830(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2017 r. w sprawie Laosu, w szczególności przypadków Somphone Phimmasonéa, Lod Thamavong i Soukane Chaithada (2017/2831(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2017 r. w sprawie Mjanmy, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji Rohindzów (2017/2838(RSP))</p>

Rok	Obszar interwencji
5 października 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 października 2017 r. w sprawie sytuacji osób z albinizmem w Afryce, w szczególności w Malawi (2017/2868(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 października 2017 r. w sprawie spraw przywódców Tatarów krymskich: Achtema Czijgoza, Ilmiego Umerowa i dziennikarza Mykoły Semeny (2017/2869(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 października 2017 r. w sprawie sytuacji na Malediwach (2017/2870(RSP))</p>
16 listopada 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie wolności słowa w Sudanie, w szczególności w sprawie Mohameda Zine'a El Abidine'a (2017/2961(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie ataków terrorystycznych w Somalii (2017/2962(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie Madagaskaru (2017/2963(RSP))</p>
14 grudnia 2017	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie wolności słowa w Wietnamie, zwłaszcza sprawy Nguyen Van Hoa (2017/3001(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie Kambodży: w szczególności sprawy rozwiązania Partii Narodowego Ocalenia Kambodży (CNRP) (2017/3002(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie Salwadoru: przypadki kobiet ściganych za poronienie (2017/3003(RSP))</p>
18 stycznia 2018	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie Nigerii</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie Demokratycznej Republiki Konga (2018/2515(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2018 r. dotyczący spraw działaczy na rzecz praw człowieka: Wu Gana, Xie Yanga, Lee Ming-cheha, Tashiego Wangchuka i mnicha tybetańskiego Choekyiego (2018/2514(RSP))</p>
8 lutego 2018	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie Rosji – sprawa Ojuba Titiewa i Centrum Praw Człowieka „Memoriał” (2018/2560(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie egzekucji w Egipcie (2018/2561(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie niewolnictwa dzieci na Haiti (2018/2562(RSP))</p>
15 marca 2018	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie sytuacji na Malediwach (2018/2630(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie aresztowania obrońców praw człowieka w Sudanie (2018/2631(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie zabójstw z litości w Ugandzie (2018/2632(RSP))</p>

Rok	Obszar interwencji
19 kwietnia 2018	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie Białorusi (2018/2661(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie Filipin (2018/2662(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie sytuacji w Strefie Gazy (2018/2663(RSP))</p>
31 maja 2018	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie sytuacji uwięzionych w Iranie osób posiadających podwójne – unijne i irańskie – obywatelstwo (2018/2717(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie sytuacji obrońców praw kobiet w Arabii Saudyjskiej (2018/2712(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie Sudanu, w szczególności sytuacji Noury Hussein Hammad (2018/2713(RSP))</p>
14 czerwca 2018	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie Rosji, w szczególności sytuacji ukraińskiego więźnia politycznego Ołeha Sencowa (2018/2754(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Bahrajnie, w szczególności sytuacji Nabila Radżaba (2018/2755(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie sytuacji uchodźców należących do mniejszości Rohingja, w szczególności trudnej sytuacji dzieci (2018/2756(RSP))</p>
5 lipca 2018.	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie kryzysu politycznego w Mołdawii po unieważnieniu wyborów na urząd burmistrza Kiszyniowa (2018/2783(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie Somalii (2018/2784(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie Burundi (2018/2785(RSP))</p>
13 września 2018	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2018 r. w sprawie Ugandy, aresztowania posłów opozycji (2018/2840(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2018 r. w sprawie Mjanmy/Birmy, w szczególności w sprawie dziennikarzy: Wa Lone i Kyaw Soe Oo (2018/2841(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2018 r. w sprawie Kambodży, w szczególności sprawy Kema Sokhy (2018/2842(RSP))</p>
4 października 2018	<p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 października 2018 r. w sprawie pogorszenia się sytuacji w zakresie wolności mediów na Białorusi, w szczególności w sprawie Karty'97 (2018/2861(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 października 2018 r. w sprawie Zjednoczonych Emiratów Arabskich, w szczególności sytuacji obrońcy praw człowieka Ahmeda Mansoora (2018/2862(RSP))</p> <p>Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 października 2018 r. w sprawie masowych arbitralnych zatrzymań Ujgurów i Kazachów w Regionie Autonomicznym Sinciang-Ujgur (2018/2863(RSP))</p>

Rok	Obszar interwencji
25 października 2018	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie zabójstwa dziennikarza Dżamala Chaszukdziego w konsulacie Arabii Saudyjskiej w Stambule (2018/2885(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie sytuacji na Morzu Azowskim (2018/2870(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie sytuacji w Wenezueli (2018/2891(RSP))
15 listopada 2018	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie Wietnamu, w szczególności sytuacji więźniów politycznych (2018/2925(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka na Kubie (2018/2926(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Bangladeszu (2018/2927(RSP))
13 grudnia 2018	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie Iranu, w szczególności sprawa Nasrin Sotude (2018/2967(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie Egiptu, w szczególności sytuacji obrońców praw człowieka (2018/2968(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie Tanzanii (2018/2969(RSP))
17 stycznia 2019	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie Azerbejdżanu, w szczególności sprawa Mehmana Husejnowa (2019/2511(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie Sudanu (2019/2512(RSP))
14 lutego 2019	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie sytuacji w Czeczenii i sprawy Ojuba Titijewa (2019/2562(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie Zimbabwe (2019/2563(RSP)) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie obrońców praw kobiet w Arabii Saudyjskiej (2019/2564(RSP))

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Parlament Europejski, 17.01.2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0034+0+DOC+XML+V0//PL> – 20.04.2019.

Jak z analizy powyższego zestawienia wynika, Parlament Europejski odnosi się do bieżących sytuacji łamania praw człowieka w świecie, w tym:

- » wartości – oscylujące wokół praw człowieka, sprawowania rządów i demokracji (Parlament potępia m.in. rosnącą nietolerancję wobec mniejszości etnicznych, religijnych i seksualnych, ataki przeciwko siłom pokojowym oraz naruszenia praw człowieka);

- » naruszenia wolności słowa, demokracji i praworządności (ograniczające m.in. prawa do wolności wypowiedzi, prasy i publikacji oraz upoważniające rząd do nadzorowania mediów społecznościowych w celu identyfikacji i uciszania osób wyrażających swój sprzeciw w Internecie);
- » przemocy politycznej wobec obrońców praw człowieka;
- » wszelkich aktów zastraszania, aresztowania, zatrzymania lub ścigania przywódców partii opozycyjnych, członków i aktywistów, obrońców praw pracowniczych, pozasądowych egzekucji i zabójstw, rosnącej przemocy wobec demonstrantów;
- » apeluje o równość płci oraz wzmocnienie pozycji kobiet, wzywa do uwolnienia wszystkich obrońców praw człowieka, działaczy, prawników, dziennikarzy oraz wnioskodawców petycji, którzy zostali zatrzymani za działalność na rzecz praw człowieka, oraz zaprzestania stosowania wobec nich represji w postaci zatrzymywania, nękania sądowego i zastraszania, stosowania tortur, a także wszelkiego innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

Ponadto interweniuje w sprawach kampanii wyborczych, tak aby wybory przebiegały w zgodzie z międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie praw człowieka, oraz podejmuje wszelkie środki konieczne do zapewnienia wolnych, przejrzystych i wiarygodnych wyborów parlamentarnych. Parlament potępia niedawne zbrodnie i bieżące ograniczenia podstawowych praw demokratycznych, wzywa rządy do skoncentrowania się na poszanowaniu praw człowieka i godności we wszystkich dziedzinach polityki w celu zapewnienia pokojowego współistnienia obywateli bez względu na ich religię, przekonania lub przynależność polityczną; nawołuje do poszanowania podstawowych wolności, praworządności i praw człowieka – jest to nieodzowny warunek poprawy i dalszego rozwoju stosunków między UE a danym państwem.

OCHRONA PRAW DZIECI W ŚWIETLE PRAC PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO VIII KADENCJI

Parlament Europejski jest w pełni zaangażowany w zapewnienie wszechstronnej ochrony i promowanie praw dziecka. Walka z ubóstwem, ochrona dzieci przed przemocą, nadużyciem, zaniedbaniem i wykorzystywaniem, zapewnienie im ogólnego dobrobytu i dostępu do podstawowych usług wysokiej jakości (ochrona zdrowia, edukacja, woda i sanitacja) należą do priorytetów na całym świecie. PE zapewnia kompleksowe podejście do praw dziecka, wspierając konkretne zagad-

nienia i zapewniając uwzględnianie praw i potrzeb dzieci we wszystkich unijnych politykach i programach.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2015 r.
w sprawie Pakistanu, w szczególności sytuacji po ataku na szkołę
w Peszawarze (2015/2515(RSP))

Opis problemu

16 grudnia 2014 r. siedmiu uzbrojonych napastników dokonało ataku na prowadzoną przez armię szkołę publiczną w Peszawarze – otoczoną z trzech stron przez Terytorium Plemienne Administrowane Federalnie (FATA) – zabijając ponad 140 osób, w tym 134 dzieci, i raniąc niemal drugie tyle.

Był to najokrutniejszy akt terrorystyczny w historii Pakistanu, a jego przerażający charakter spotęgował fakt, że odzyskanie kontroli nad szkołą zabrało siłom zbrojnym osiem godzin. W tym czasie na wielu uczniach i pracownikach szkoły przeprowadzono egzekucję, wielu osobom zadano rany, a ci, którzy przeżyli, nadal pozostają w głębokim szoku.

Parlament Europejski

Apel do rządu Pakistanu o zapewnienie bezpieczeństwa szkołom i dopilnowanie, by dzieci, niezależnie od płci, nigdy nie były zastraszane z powodu uczęszczania do szkoły; PE uważa, że rząd powinien wykazać znacznie większą determinację i podejmować więcej działań mających na celu aresztowanie i sądenie bojowników TTP oraz wszystkich tych, którzy dokonują ataków na szkoły, gdyż w przeciwnym razie ucierpi wiarygodność rządu; przypomina o swoim niezmiennym i niezależnym od okoliczności sprzeciwie wobec kary śmierci; ubolewa nad decyzją premiera Pakistanu Nawaza Szarifa o uchyleniu nieoficjalnego czteroletniego moratorium na wykonywanie kary śmierci i wzywa do jego natychmiastowego przywrócenia.

PE wezwał do opracowania długofalowej strategii zapobiegania radykalizacji młodych ludzi w Pakistanie oraz do uporania się z „głębokim kryzysem edukacji”, jaki według UNESCO panuje w Pakistanie, w szczególności poprzez zwiększenie inwestycji w system oświaty finansowany ze środków publicznych i dopilnowanie, by szkoły religijne dysponowały materiałami niezbędnymi do realizacji wyważonego programu nauczania dla wszystkich uczniów. Wzywa pakistański rząd do przestrzegania ratyfikowanych niedawno umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w tym Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, a także Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz

innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, zobowiązujących władze do zapewniania rzetelnych procesów w sprawach ogólnych i zabraniających powierzania sądom wojskowym rozpatrywania spraw cywilów, o ile funkcjonują zwykłe sądy. Parlament Europejski podkreśla, że w walce z terroryzmem i ekstremizmem religijnym kluczowe znaczenie ma praca nad głównymi przyczynami, m.in. poprzez eliminowanie ubóstwa, zapewnienie tolerancji religijnej i wolności wyznania, wzmocnienie praworządności oraz zagwarantowanie dziewczynkom i chłopcom prawa do edukacji i bezpiecznego dostępu do nauki.

Konkluzja

Wola stworzenia krajowego planu walki z terroryzmem przez partie polityczne Pakistanu.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2015 r.
w sprawie Sudanu Południowego, w tym niedawnych porwań dzieci
(2015/2603(RSP))

Opis problemu

15 i 16 lutego 2015 r. w obrębie gminy Wau Shilluk w stanie Nilu Górnego 89 dzieci – a możliwe, że kilkaset więcej – zostało porwanych przez bojówki rzekomo pozostające pod przywództwem Johnsona Oloniego, dowódcy w Ludowej Armii Wyzwolenia Sudanu (SPLA). Uprowadzono głównie chłopców powyżej dwunastego roku życia. Dzieci wcielane są do armii lub ugrupowań zbrojnych: od 2013 r. wcielono około 12 tys. dzieci, a tysiące innych zostało zabitych, zgwałconych, przesiedlonych i osieroconych.

Według szacunków ONZ ponad połowa ludności w obozach dla uchodźców to dzieci, których fizyczne bezpieczeństwo, rozwój i dobrostan są w związku z tą sytuacją poważnie zagrożone, a Sudan Południowy ma jeden z najwyższych współczynników umieralności niemowląt i jednocześnie jeden z najniższych wskaźników edukacji na świecie – 400 tys. dzieci przerwało szkołę w wyniku konfliktu.

Zgodnie ze Statutem Międzynarodowego Trybunału Karnego nabór, werbunek lub wykorzystanie dzieci, które nie ukończyły piętnastego roku życia, w działaniach wojennych przez krajowe siły zbrojne lub uzbrojone grupy stanowią zbrodnię wojenną⁹. Szkoły w Sudanie są wykorzystywane m.in. do celów wojskowych¹⁰.

⁹ Również Konwencja o prawach dziecka, art.38. Szerzej zob. J. K. Auleytner, K. Głąbicka-Auleytner, *Prawa i obowiązki dzieci*, Radom 2018.

¹⁰ Pod koniec lutego 2015 r. trzydzieści szkół nadal było wykorzystywanych do celów wojskowych.

Parlament Europejski

- » pilnie wzywa wszystkie strony do zaprzestania przemocy i łamania praw człowieka;
- » wzywa strony do zaprzestania ataków na budynki edukacyjne i publiczne oraz do niewykorzystywania szkół do celów wojskowych, w tym do werbunku dzieci-żołnierzy;
- » apeluje o natychmiastowe zwolnienie wszystkich dzieci wcielonych do armii od początku konfliktu w grudniu 2013 r. oraz umożliwienie im bezpiecznego powrotu do domu;
- » pilnie przypomina wszystkim stronom konfliktu, że werbunek i wykorzystywanie dzieci w armii i ugrupowaniach zbrojnych stanowi poważne pogwałcenie prawa międzynarodowego;
- » wzywa Ludową Armię Wyzwolenia Sudanu i siły opozycyjne, aby dokładnie i w sposób przejrzysty sprawdziły, czy w ich szeregach nie pozostały żadne dzieci, oraz aby niezwłocznie opracowały i wdrożyły w koordynacji z ONZ plan działania w celu położenia kresu poważnym przypadkom łamania praw dziecka;
- » wzywa Komisję do mobilizacji zasobów, umożliwiających – we współpracy z Biurem Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ do Spraw Dzieci i Konfliktów Zbrojnych, UNICEF-em i innymi agencjami – długoterminową reintegrację dzieci wcielonych do armii oraz dzieci, które ucierpiały wskutek konfliktu;
- » wzywa rząd Sudanu Południowego do pilnego sfinalizowania zmian legislacyjnych, w których uznaje się werbunek i wykorzystywanie dzieci w armii za przestępstwo, oraz do zastosowania tych przepisów w celu ścigania przestępców, a także do zakończenia wdrażania umów międzynarodowych, w tym protokołu fakultatywnego z 2002 r. do Konwencji o prawach dziecka, jak też do przystąpienia do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2015 r.
w sprawie Paragwaju: aspekty prawne związane z przypadkami
cięży u dzieci (2015/2733(RSP))

Opis problemu

Wg danych ONZ 19% ciężarnych dziewcząt w Paragwaju jest niepełnoletnich, codziennie rodzą dwie dziewczęta poniżej czternastego roku życia, a 2,13% przypadków zgonów okołoporodowych dotyczy dziewczynek w wieku od 10 do 14 lat.

Co roku w Paragwaju, kraju liczącym 6,8 mln mieszkańców, zachodzi w ciążę około 600 dziewcząt w wieku do 14 lat, a odsetek ciąż u dzieci jest tu aż 10 razy wyższy niż w innych krajach regionu.

W Paragwaju ze względów religijnych nadal odmawia się dziewczynkom dostępu do bezpiecznej i legalnej aborcji, łamiąc ich prawo do zdrowia, życia oraz nienaruszalności fizycznej i psychicznej. Według art. 109 ust. 4 paragwajskiego kodeksu zdrowia aborcja jest zakazana we wszystkich przypadkach z wyjątkiem komplikacji stanowiących zagrożenie dla życia kobiety lub dziewczynki, nie przewiduje się natomiast żadnych innych wyjątków, nawet w przypadku gwałtu, kazirodztwa lub niezdolności płodu do samodzielnego życia.

Przemoc wobec kobiet i dziewcząt zarówno fizyczna, seksualna, jak i psychiczna ciągle należy do najpowszechniejszych form łamania praw człowieka występujących we wszystkich warstwach społecznych, pozostając zarazem jednym z najrzadziej zgłaszanych przestępstw.

Parlament Europejski

- » wyraża potępienie dla wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt, zwłaszcza dla stosowania przemocy seksualnej jako narzędzia walki, a także dla przemocy domowej, i wzywa Paragwaj do zapewnienia kobietom i dziewczętom dostępu do bezpiecznej i legalnej aborcji, przynajmniej w sytuacji, gdy zagrożone jest ich zdrowie i życie, płód jest dotknięty poważną niepełnosprawnością lub ciąża jest wynikiem gwałtu bądź kazirodztwa;
- » apeluje do Komisji o przyspieszenie prac służących przedstawieniu Parlamentowi i Radzie wniosku umożliwiającemu UE ratyfikowanie i wdrożenie konwencji stambulskiej, by zapewnić spójność wewnętrznych i zewnętrznych działań UE dotyczących przemocy wobec dzieci, kobiet i dziewcząt;
- » wzywa przywódców państw i szefów rządów UE i CELAC (Wspólnota Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów), by na swoim drugim szczycie rozbudowali rozdział dotyczący przemocy motywowanej płcią należący do planu działań UE – CELAC na lata 2013-2015, przyjętego na pierwszym szczycie, który odbył się w Santiago de Chile w styczniu 2013 r., by określili jasny harmonogram działań i środków wykonawczych mających zagwarantować należytą staranność w kwestii zapobiegania aktom przemocy wobec kobiet, prowadzenia dochodzeń w sprawie takiej przemocy i karania za jej popełnianie, a także przyznawania ofiarom odpowiedniego odszkodowania¹¹.

Zgodnie z art. 3 Konwencji ONZ o prawach dziecka dobro dziecka musi być zawsze sprawą nadrzędną we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podej-

¹¹ Teksty przyjęte, P8_TA(2015)0076.

mowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, organy administracji lub ciała ustawodawcze, a państwa mają obowiązek zapewnić dostęp do bezpiecznej i legalnej aborcji w razie zagrożenia dla życia ciężarnej.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2015 r.
w sprawie masowych przesiedleń dzieci w Nigerii w wyniku ataków
Boko Haram (2015/2876(RSP))

Opis problemu

Od czasu wybuchu rebelii Boko Haram ataki tego ugrupowania skierowane przeciw uczennicom i uczniom w tym regionie pozbawiły dzieci dostępu do edukacji, a liczba 10,5 mln nigeryjskich dzieci w wieku szkolnym nieuczęszczających do szkół stanowi według danych UNESCO najwyższy wynik na świecie. Boko Haram atakuje dzieci i kobiety, które zdobywają wykształcenie.

Pomimo postępów nigeryjskich i regionalnych sił zbrojnych nasilające się ataki i samobójcze zamachy bombowe – wykraczające poza granice państwa, do sąsiednich krajów – zagrażają stabilności i bytowi milionów ludzi w całym regionie. W największym stopniu zagrożone są dzieci, które nie mają wystarczającej ilości żywności i wody pitnej, oraz dostępu do edukacji i usług zdrowotnych. Według szacunków ONZ w stanach Borno, Yobe i Adamawa z powodu przemocy liczba osób przesiedlonych wewnątrz kraju wzrosła drastycznie do 2,1 mln, a według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji 58% tych osób to dzieci; należy przy tym pamiętać, że ponad 3 mln osób zostało dotkniętych rebelią, a 5,5 mln w Basenie Jeziora Czad potrzebuje pomocy humanitarnej.

Od 2009 r. Boko Haram wprowadziło w Nigerii ponad 2 tys. kobiet i dziewcząt, w tym 276 uczennic z Chibok w północno-wschodniej części kraju 14 kwietnia 2014 r. Czyn ten zaszokował cały świat i uruchomił międzynarodową kampanię („Uwolnić nasze dziewczęta”) w celu ich uratowania, jednak prawie półtora roku później ponad 200 dziewcząt uprowadzonych w trakcie tego incydentu wciąż nie zostało odnalezionych. Od tego czasu o wiele więcej dzieci zaginęło, zostało uprowadzonych lub zwerbowanych do służby jako bojownicy lub pracownicy domowi, a dziewczęta są gwałcone i zmuszane do małżeństw bądź do przejścia na islam.

Parlament Europejski

Parlament Europejski ubolewa nad aktami, które doprowadziły do masowych przesiedleń niewinnych dzieci oraz wzywa do natychmiastowego podjęcia skoordynowanych działań międzynarodowych w celu wsparcia pracy agencji ONZ i organizacji pozarządowych w zakresie zapobiegania dostaniu się przesiedlonych

dzieci i młodzieży w niewolnictwo seksualne oraz udziałowi w innych formach przemocy seksualnej, a także zapobiegania porwanom i zmuszaniu do uczestnictwa w konflikcie zbrojnym wypowiedzianym przez sektę terrorystyczną Boko Haram celom cywilnym, rządowym i wojskowym w Nigerii. Podkreśla nadrzędną konieczność odpowiedniej ochrony praw dzieci w Nigerii jako w państwie, w którym ponad 40% całkowitej liczby ludności pozostaje w wieku poniżej czternastego roku życia.

PE wzywa prezydenta Nigerii i jego nowo mianowany rząd federalny do przyjęcia zdecydowanych środków mających na celu ochronę ludności cywilnej, do położenia szczególnego nacisku na ochronę kobiet i dziewcząt, aby uczynić z praw kobiet i praw dziecka priorytet w dziedzinie zwalczania ekstremizmu, do zapewnienia pomocy ofiarom oraz ścigania winnych przestępstw oraz do zapewnienia udziału kobiet w podejmowaniu decyzji na wszystkich szczeblach. PE apeluje do społeczności międzynarodowej o wspomoczenie Nigerii i sąsiednich krajów poprzez:

- » zapewnienie osobom potrzebującym wszelkiej niezbędnej pomocy lekarskiej i psychologicznej;
- » zapewnienie łatwego dostępu do pełnego zakresu usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego dla kobiet i dziewcząt, które padły ofiarą gwałtu;
- » pełną solidarność z kobietami i dziećmi, które przetrwały ślepe akty terroryzmu popełnione przez Boko Haram;
- » ustanowienie wyspecjalizowanych programów edukacyjnych skierowanych do kobiet i dzieci będących ofiarami wojny i do społeczeństwa jako całości, aby pomóc im w przezwyciężeniu doznanego terroru, udzielać właściwych i kompleksowych informacji, walczyć ze stygmatyzacją i wykluczeniem społecznym oraz dopomóc im w staniu się docenianymi członkami społeczeństwa.

PE wzywa Komisję do priorytetowego traktowania wsparcia dla wysiedlonych dzieci i młodzieży w Nigerii, Kamerunie, Czadzie i Nigrze, ze zwróceniem szczególnej uwagi na ochronę przed wszelkimi formami brutalności i przemocy związanej z płcią oraz na dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej i bezpiecznej wody pitnej w ramach nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilności, a także na konieczność wyeliminowania pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji oraz przesiedleń w Afryce¹².

¹² Teksty przyjęte, P8_TA(2014)0008.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2017 r.
w sprawie Bangladeszu, w tym małżeństw dzieci (2017/2648(RSP))

Opis problemu

Według danych ONZ wskaźnik małżeństw dzieci w Bangladeszu, najwyższy w Azji, nadal należy do najwyższych na świecie. W Bangladeszu 52% dziewcząt jest wydawanych za mąż, zanim skończą 18 lat, a 18% – zanim skończą lat 15. ONZ uznaje małżeństwa dzieci za pogwałcenie praw człowieka, stanowiące odebranie dziecku możliwości wyboru lub udzielenia świadomej zgody, a dodatkowo pozostaje często powiązane z ryzykiem psychologicznym i fizycznym. Bangladesz należy do dwunastu krajów docelowych wspieranego przez UE światowego programu UNFPA – UNICEF na rzecz przyspieszenia działań służących wyeliminowaniu małżeństw dzieci.

Parlament Europejski

Parlament Europejski potępił wszystkie przypadki przymusowych małżeństw oraz małżeństw dzieci, a także przemoc seksualnej wobec kobiet i dziewcząt na całym świecie. PE dostrzega wpływ, jaki mogą wywierać małżeństwa zawierane przez dzieci, w tym: ograniczenie dostępu do edukacji, izolację, biedę, zależność ekonomiczną i zniewolenie, zwłaszcza w odniesieniu do dziewcząt z obszarów wiejskich; z obawą odnotowuje również zwiększone ryzyko gwałtów, przemoc fizycznej i wymuszonych ciąż w małżeństwach zawieranych przez dzieci; wskazuje na luki prawne w ustawodawstwie Bangladeszu, które umożliwiają legalne zawieranie małżeństw przez dzieci. Wyraża ponadto ubolewanie z powodu nieuwzględnienia w ustawie kryteriów prawnych, co zwiększa ryzyko ewentualnych i rozpowszechnionych nadużyć, i wzywa rząd Bangladeszu do zmiany ustawy, tak aby usunąć luki prawne i zakazać wszelkich małżeństw dzieci.

Parlament Europejski wzywa rząd Bangladeszu, by podjął przerwane opracowywanie krajowego planu działania na lata 2015-2021 na rzecz wyeliminowania zjawiska małżeństw dzieci, a także by wyjaśnił, w jaki sposób planuje osiągnąć ów cel. Sam PE uważa, że problem małżeństw dzieci może zostać skutecznie rozwiązany dzięki promowaniu praw człowieka i godności ludzkiej oraz za pomocą publicznej polityki społecznej, w związku z czym wzywa władze Bangladeszu, by systematycznie angażowały społeczności i społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje pozarządowe i organizacje działające na rzecz dzieci, w usuwanie przyczyn małżeństw dzieci w Bangladeszu, a także by podnosiły świadomość tego problemu w szkołach¹³.

¹³ Dz. Urz. C 234 z dnia 28 czerwca 2016, s. 10. Teksty przyjęte, P8_TA(2017)0089.

Konkluzja

Bangladesz zobowiązał się, że do 2021 r. obniży o jedną trzecią liczbę dziewcząt wydawanych za mąż w wieku od 15 do 18 lat i wyeliminuje małżeństwa dzieci w wieku poniżej 15 lat, a do 2041 r. położy ostateczny kres małżeństwom dzieci w wieku poniżej 18 lat. 27 lutego 2017 r. rząd Bangladeszu przyjął ustawę o ograniczeniach w zawieraniu małżeństw przez dzieci, w której utrzymano minimalny wiek zawierania małżeństw (18 lat dla kobiet i 21 lat dla mężczyzn), ale jednocześnie wprowadzono wyjątki dotyczące „szczególnych przypadków”, służące „interesom” nastolatka i dopuszczalne za zgodą sądu. Ustawa ta weszła w życie po zatwierdzeniu jej przez prezydenta 11 marca 2017 r. i stanowi sukces rezolucji PE, ponieważ świadczy o postępach poczynionych przez Bangladesz w działaniach na rzecz ograniczenia zjawiska zawierania małżeństw przez dzieci.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lutego 2018 r.
w sprawie niewolnictwa dzieci na Haiti (2018/2562(RSP))

Opis problemu

Haiti jest jednym z najbiedniejszych krajów świata, w którym głównym źródłem wyniszczającego ubóstwa jest poważna korupcja, niedostatek infrastruktury, brak opieki zdrowotnej, niski poziom edukacji i historyczna niestabilność polityczna. W tym kraju wykorzystuje się dzieci w charakterze pomocy domowej, co określa się kreolską nazwą „restavek”; jest to zjawisko systematyczne na całym Haiti, istniejące głównie ze względu na ciężkie warunki ekonomiczne i kulturowo uwarunkowane podejście do dzieci.

„Restavek” jest formą wewnętrznego handlu ludźmi i współczesnego niewolnictwa, która dotyka około 400 tys. dzieci na Haiti, z czego 60% to dziewczęta. Wiele haitańskich dzieci nie posiada aktów urodzenia i jest narażonych na handel ludźmi i przemoc, w tym kary cielesne i przemoc na tle płciowym. Na Haiti co czwarta kobieta i co piąty mężczyzna padli ofiarą wykorzystywania seksualnego przed ukończeniem osiemnastego roku życia, natomiast 85% dzieci w wieku od 2 do 14 lat pada w domu ofiarą karania z wykorzystaniem przemocy, 79% jest ofiarami kar cielesnych, a 16% – ekstremalnych kar cielesnych. 30 tys. dzieci żyje w około 750 sierocińcach, które finansowane są ze środków prywatnych. Dzieci „restavek” rodzą się zazwyczaj w biednych wiejskich rodzinach, które mają niewielkie – lub żadne – możliwości uzyskania dochodów, dlatego sprzedają dziecko innej rodzinie w zamian za jedzenie lub pieniądze. Wiele haitańskich dzieci otrzymuje niewystarczające wychowanie i edukację szkolną: według UNICEF 18% haitańskich dzieci w wieku od 6 do 11 lat nie uczęszcza do szkoły podsta-

wowej¹⁴. Połowa wszystkich Haitańczyków w wieku 15 lat i starszych jest analfabetami, ponieważ 85% szkół jest prowadzonych przez podmioty prywatne, a tym samym są zbyt kosztowne dla rodzin o niskich dochodach.

Haiti jest krajem pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia pracy przymusowej i handlu dziećmi, a zjawisko „restavek” ma również wymiar międzynarodowy – wiele haitańskich dzieci pada ofiarą handlu ludźmi z sąsiednią Republiką Dominikańską.

Parlament Europejski

UE przeznaczyła dla Haiti 420 mln euro w ramach 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju, kładąc szczególny nacisk na żywienie dzieci i edukację wspierającą ich rozwój. W 2017 r. UE zaprosiła kraje członkowskie do składania wniosków pod francuskim tytułem „La promotion des droits des enfants et la protection des enfants victimes d'exploitation, discrimination, violence et abandon”¹⁵, którego głównym priorytetem był powrót uwięzionych dzieci do biologicznych rodzin lub umieszczenie ich w rodzinach zastępczych.

Parlament Europejski ubolewa nad faktem, że w ramach zjawiska „restavek” dużą liczbę dzieci na Haiti zabiera się pod przymusem z ich rodzin, zmuszając do pracy, i wzywa do położenia kresu tej praktyce. Wzywa również rząd Haiti do nadania priorytetowego znaczenia środkom legislacyjnym, mianowicie reformie kodeksu karnego, z myślą o zwalczaniu takich zjawisk przy jednoczesnym przywróceniu w kraju kluczowych instytucji, które utknęły w martwym punkcie wskutek niedawnego impasu politycznego, tak aby możliwe było przeprowadzenie pilnych reform.

PE wzywa rząd Haiti, by pilnie wdrożył środki mające na celu zaradzenie trudnościom, które skutkują służbą domową dzieci, w tym ochronę dzieci, które padły ofiarą zaniedbań, wykorzystywania, przemocy i pracy nieletnich. Wzywa UE i jej państwa członkowskie do dalszej pomocy Haiti we wdrażaniu środków służących ochronie dzieci, m.in. programów i partnerstw mających na celu zwalczanie przemocy, nadużyć i wykorzystywania dzieci; wzywa rząd Haiti do priorytetowego potraktowania i ustanowienia procedur z przeznaczeniem wystarczających środków, aby położyć kres praktyce „restavek”, w tym szkoleń z zakresu usług socjalnych, służących dzieciom „restavek” pomocą w opuszczeniu wykorzystujących je rodzin oraz zapewniających rehabilitację dla zaspokojenia ich potrzeb fizycznych i psychicznych.

¹⁴ UNICEF Annual Report 2017, [on-line:] <https://www.unicef.org/publications/> – 19.04.2019.

¹⁵ „Promowanie praw dzieci i ochrona dzieci ofiar dyskryminacji, przemocy i porzucenia”.

PE wzywa rząd Haiti do wprowadzenia systemu administracyjnego, który zagwarantuje, że wszystkie nowo narodzone dzieci będą rejestrowane przy urodzeniu, a także do ustanowienia środków dla rejestracji osób, których nie zarejestrowano przy narodzinach oraz do dokonania rejestracji ich miejsca zamieszkania. PE zachęca władze i darczyńców haitańskich do przesunięcia znacznych środków wydatkowanych obecnie na drogie, lecz niskiej jakości domy dziecka i przeznaczenie ich na usługi świadczone przez społeczność lokalną, które wzmacniają zdolność rodzin i społeczności do odpowiedniej opieki nad własnymi dziećmi.

Wzywa rząd Haiti i pozostałe państwa członkowskie UE, aby w stosownych przypadkach ratyfikowały bez zastrzeżeń konwencje, które mają zasadnicze znaczenie dla walki z handlem dziećmi i niewolnictwem.

Konkluzja

Rząd Haiti podjął pewne wysiłki, by rozwiązać problem wykorzystywania dzieci „restavek”, m.in.: przyjęcie kompleksowej ustawy w celu zwalczania handlu ludźmi, przedsięwzięcie środków identyfikacji i pomocy dzieciom w służbie domowej oraz podnoszenie świadomości – obowiązkiem państwa jest wspieranie rodziców, tak aby mogli oni wypełniać swoje obowiązki.

Haitański parlament przyjął roczny budżet we wrześniu 2017 r.; podkreśla również niedawne postępy poczynione w zakresie prawa do edukacji, w szczególności dzięki powszechnemu, wolnemu i obowiązkowemu programowi edukacyjnemu, który wymaga zarówno systemu skutecznego monitorowania i realizacji, jak i stałego wysiłku finansowego ze strony haitańskiego budżetu krajowego oraz unijnej pomocy rozwojowej.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2018 r.
w sprawie zabójstw z litości w Ugandzie (2018/2632(RSP))

Opis problemu

Sprawa dotyczy zasady niedyskryminacji, w tym ze względu na niepełnosprawność, oraz prawa do życia. „Eutanazja” w Ugandzie jest praktyką stosowaną przez rodziców dzieci niepełnosprawnych, polegającą na zabiciu lub zagłodzeniu dziecka lub niezapewnieniu mu pomocy medycznej zgodnie z przekonaniem, że lepiej dla tych dzieci jest umrzeć niż znosić cierpienia wynikające z nieuleczalnej niepełnosprawności. Rodzice przyznają, że „eutanazja” jest konieczna, gdyż oszczędza dzieciom niepełnosprawnym dożywoć dotkliwych cierpień. Jest to powszechna praktyka, ponieważ napiętnowanie społeczne w Ugandzie jest tak duże, że matki dzieci niepełnosprawnych i ich potomstwo są odrzucane przez

wspólnotę, co pogarsza ich status społeczny i uniemożliwia pełne uczestnictwo w życiu społecznym. Na matki wywiera się nacisk, by zabijały własne dzieci po latach zmagani i poświęceń związanych z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem. Niepełnosprawne dzieci nadal padają ofiarą różnych form przemocy, dyskryminacji i marginalizacji ze względu na negatywne postawy wobec nich, przesady, zaniedbania oraz normy i praktyki społeczne. Za niepełnosprawność dziecka obwinia się matkę (w niektórych przypadkach wypędzano matki z domów mężów za to, że rodzą niepełnosprawne dzieci).

Miejscowi lekarze i pracownicy służb medycznych nie potrafią zrozumieć lub wyjaśnić charakteru i przyczyn słabowitości dziecka, a systemy opieki zdrowotnej nie są odpowiednio wyposażone, by diagnozować i leczyć wiele rodzajów niepełnosprawności, które można by zminimalizować czy nawet usunąć. Odmawianie dzieciom niepełnosprawnym podstawowych praw, np. dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji, wsparcia i rehabilitacji, poważnie ogranicza możliwości ich pełnego rozwoju.

Parlament Europejski

Mając na uwadze, że Uganda należy do 162 państw stron Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych; mając na uwadze, że w dniu 25 września 2008 r. Uganda ratyfikowała bez zastrzeżeń konwencję i jej protokół fakultatywny; mając na uwadze, że Uganda zobowiązała się przyznać osobom niepełnosprawnym takie same prawa jak pozostałym obywatelom, PE zdecydowanie potępia nieuzasadnione i nieludzkie zabijanie niepełnosprawnych dzieci i noworodków. Wyraża też najwyższe zaniepokojenie zjawiskiem „eutanzji” dzieci niepełnosprawnych w Ugandzie i we wszystkich krajach, w których zjawisko to występuje, oraz apeluje o położenie kresu aktom przemocy, okrucieństwa i torturowania dzieci. Dodatkowo w niniejszej rezolucji wzywa władze Ugandy i wszystkich krajów, w których występuje zjawisko „eutanzji” i rytualnego zabijania, by zobowiązały się do zwalczania szkodliwych przesądów, które utrwalają tego rodzaju praktyki wymierzone przeciwko dzieciom. Prócz tego UE:

- » przypomina o szczególnym obowiązku parlamentu Ugandy wobec osób niepełnosprawnych, zapisanym w art. 35 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym parlament powinien przyjmować odpowiednie przepisy służące ochronie osób niepełnosprawnych;
- » wzywa rząd Ugandy do wspierania wszelkich działań podejmowanych na rzecz lepszego przestrzegania praw obywatelskich i praw człowieka przynależnych osobom niepełnosprawnym;

- » apeluje o wspieranie rodzin osób niepełnosprawnych, by mogły one wychowywać dzieci w domu; wzywa rząd Ugandy, by rozwijał w całym kraju wysokiej jakości usługi wsparcia dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, obejmujące wystarczające wsparcie finansowe i świadczenia rodzinne, umożliwiające należytą opiekę nad dziećmi niepełnosprawnymi;
- » wzywa władze do informowania i podnoszenia świadomości społecznej na temat sytuacji osób niepełnosprawnych oraz do organizowania szkoleń służących zapewnieniu wsparcia, informacji, a także porad dla rodziców i opiekunów dzieci niepełnosprawnych, by ułatwić udział tych dzieci w życiu społeczeństwa;
- » wzywa władze do zapewnienia rejestracji wszystkich urodzeń, w tym urodzeń dzieci niepełnosprawnych;
- » wzywa władze Ugandy do większych starań o podnoszenie w Ugandzie wiedzy o prawach i godności dzieci niepełnosprawnych; podkreśla ważną rolę edukacji w walce ze stygmatyzacją; szczególnie podkreśla kluczową rolę organizacji osób niepełnosprawnych w podnoszeniu świadomości na temat integracji osób niepełnosprawnych oraz problemów, z jakimi muszą się mierzyć.

Konkluzja

Odpowiedzią na rezolucję Parlamentu Europejskiego było utworzenie ugandyjskiej komisji ds. praw człowieka na mocy konstytucji Republiki Ugandy z 1995 r., a także monitorowanie wypełniania przez rząd międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie praw człowieka. Nastąpiła również wymiana dobrych praktyk między krajami rozwijającymi się i rozwiniętymi poprzez utworzenie międzynarodowej platformy dzielenia się dobrymi praktykami w zakresie integracji dzieci niepełnosprawnych.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie sytuacji uchodźców należących do mniejszości Rohingja, w szczególności trudnej sytuacji dzieci (2018/2756(RSP))

Opis problemu

720 tys. dzieci Rohingja będących w przeważającej mierze muzułmańską mniejszością narażoną na represje oraz ciągle poważne naruszenia praw człowieka w Bangladeszu i Mjanmie pilnie potrzebuje pomocy humanitarnej i ochrony. Odmawia im się prawa do opieki zdrowotnej i edukacji. Muzułmanie Rohingja są uważani za najbardziej prześladowaną mniejszość na świecie i za największą grupę bezpaństwowców.

Od sierpnia 2017 r. podczas kampanii czystek etnicznych w stanie Arakan ponad 900 tys. Rohingjów, w tym 534 tys. dzieci, uciekło przed skierowaną przeciw nim przemocą, w obawie o własne życie szukając schronienia w Bangladeszu. Tysiąc dzieci Rohingja w wieku poniżej pięciu lat zostało zabitych podczas aktów przemocy w Mjanmie, 28 300 dzieci Rohingja straciło przynajmniej jedno z rodziców, a kolejne 7 700 utraciło oboje. Ponad 14 tys. dzieci w wieku poniżej piątego roku życia cierpi z powodu poważnego niedożywienia, doświadczyło lub było świadkami traumatycznych przeżyć, w tym w wielu przypadkach utraty jednego lub obojga rodziców, oddzielenia od rodziny, przemocy fizycznej, stresu psychicznego, niedożywienia, chorób, wykorzystywania seksualnego; było również świadkami zbrodni przeciwko ludzkości w stanie Arakan, w tym systematycznego palenia domostw, fizycznych napaści i gwałtów popełnianych wobec Rohingjów.

W obozach dla uchodźców w Bangladeszu dostęp do opieki zdrowotnej dla kobiet i dzieci jest bardzo ograniczony, toteż są one narażone na ryzyko stania się ofiarami handlu ludźmi. Dzieci Rohingja nie mają wystarczającego dostępu do kształcenia formalnego. W Bangladeszu i Mjanmie wskaźnik przymusowej prostytucji, handlu ludźmi i przemocy seksualnej w obozach, w tym małżeństw dzieci, przemocy ze strony partnerów oraz wykorzystywania seksualnego i niegodziwego traktowania jest bardzo wysoki.

Parlament Europejski

PE zdecydowanie potępia ataki na Rohingjów w Mjanmie, które według Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka są równoznaczne z czystkami etnicznymi; jest on głęboko zaniepokojony coraz poważniejszymi przypadkami łamania praw człowieka i ich skalą, w tym zabójstwami, gwałtownymi starciami, niszczeniem własności cywilnej i przesiedlaniem setek tysięcy cywilów; zdecydowanie wzywa mjanmańskie wojsko i siły bezpieczeństwa do natychmiastowego zaprzestania zabójstw, prześladowań i gwałtów wobec Rohingjów, a także do zaprzestania palenia ich domów. Przypomina również o potrzebie zapewnienia pomocy lekarskiej i psychologicznej w obozach dla uchodźców, szczególnie dostosowanej do potrzeb grup podatnych na zagrożenia, w tym kobiet i dzieci; apeluje o większe wsparcie dla ofiar gwałtu i napaści na tle seksualnym; podkreśla, że wszystkie kobiety i dziewczęta powinny mieć dostęp do informacji i usług w zakresie zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, w tym antykoncepcji oraz bezpiecznej aborcji. Ponadto PE:

- » z wielkim zaniepokojeniem zauważa brak dostatecznej oferty edukacyjnej dla dzieci Rohingja w obozach dla uchodźców; wzywa władze Bangladeszu, aby

zagwarantowały dzieciom Rohingja pełny i wystarczający dostęp do wysokiej jakości kształcenia w ich własnym języku, które może być prowadzone w placówkach szkolnych przez agencje ONZ i organizacje pozarządowe, tak aby wszystkie dzieci mogły rozwijać swój potencjał;

- » domaga się, by rząd Mjanmy zagwarantował bezpieczny, dobrowolny i godny powrót – pod pełnym nadzorem ze strony ONZ – tym, którzy chcą wrócić na swoje ojczyste tereny; nalega na rządy Mjanmy i Bangladeszu, aby w pełni przestrzegały zasady *non-refoulement*.

Konkluzje

W maju 2018 r. Komisja przeznaczyła kwotę 40 mln euro na pomoc humanitarną, aby zapewnić wsparcie ratujące życie najbardziej narażonym grupom ludności cywilnej Rohingja oraz społecznościom przyjmującym uchodźców Rohingja w Bangladeszu i w stanie Arakan, przy czym jest to uzupełnienie 51 mln euro uruchomionych w 2017 r.

Przez rząd i mieszkańców Bangladeszu podejmowane są wysiłki mające na celu udzielenie uchodźcom Rohingja schronienia i zapewnienie im ochrony, uruchomiono międzynarodowe wsparcie dla społeczności przyjmujących uchodźców, w tym poprzez rozwiązywanie krajowych problemów społecznych, oświatowych, gospodarczych i zdrowotnych. 6 czerwca 2018 r. podpisano protokół ustaleń uzgodniony między Mjanmą, UNHCR i UNDP, stanowiący pierwszy konkretny krok w kierunku pełnego zaangażowania agencji ONZ w proces repatriacji.

Lepsza ochrona interesu dziecka w międzynarodowych sporach rozwodowych między rodzicami

Opis problemu

Rosnąca liczba rozwodów międzynarodowych w UE i uprowadzeń dzieci za granicę wymaga nowelizacji unijnych przepisów UE dotyczących rozwiązywania sporów¹⁶. Komisja szacuje, że w Unii Europejskiej żyje 16 mln rodzin, w których małżonkowie są różnej narodowości, i podaje liczbę ok. 140 tys. rozwodów międzynarodowych rocznie. Każdego roku w UE uprowadzanych jest za granicę około 1 800 dzieci. Parlament Europejski ma mediatora ds. uprowadzenia dziecka za granicę. Stanowisko to obecnie zajmuje Elisabeth Morin-Chartier, eurodeputowana z Francji.

¹⁶ *Lepsza ochrona interesu dziecka w międzynarodowych sporach rozwodowych rodziców* [komunikat prasowy], Parlament Europejski. Aktualności, 18.01.2018, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180112IPR91636/lepsza-ochrona-interesu-dziecka-w-miedzynarodowych-sporach-rozwodowych> – 15.04.2019.

Parlament Europejski

Parlament Europejski chce przepisów wyraźniej uwzględniających konieczność ochrony praw dziecka. Decyzje w sprawach dotyczących uprowadzenia dziecka przez rodziców muszą być podejmowane przez doświadczonych sędziów rodzinnych. W opinii na temat nowelizacji przepisów o rozstrzygnięciu międzynarodowych sporów rozwodowych Parlament Europejski na pierwszym miejscu stawia ochronę prawa dziecka. Aby rozporządzenie rzeczywiście poprawiło sytuację, konieczne jest wzmocnienie praw dzieci w trakcie procedury rozstrzygnięcia sporów rozwodowych między małżonkami. Oznaczałoby to w szczególności zapewnienie dziecku prawa do wyrażenia opinii w trakcie postępowania, „bez żadnej presji, w szczególności bez presji ze strony rodziców”. W tym celu dziecko powinno być wysłuchane przez „sędziego lub specjalnie wyszkolonego specjalistę”, „w przyjaznym dla dziecka otoczeniu odpowiednim dla jego wieku pod względem językowym i treściowym”¹⁷.

Posłowie proponują, aby w przypadku uprowadzenia dziecka przez jednego z rodziców do innego kraju UE sprawa była rozpatrywana przez praktyków i doświadczonych sędziów rodzinnych w celu jak najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka. W sporze rodzicielskim, dotyczącym wykonywania władzy rodzicielskiej czy w kwestii tzw. porwania rodzicielskiego, dziecko jest stroną najsłabszą i tę stronę trzeba absolutnie chronić. Dziecko ma być podmiotem, a nie przedmiotem prowadzonej sprawy¹⁸. Parlament Europejski chce również poprawy wymiany informacji i współpracy między organami sądowymi państw członkowskich.

Konkluzja

Opinia Parlamentu została przyjęta 562 głosami, przy 16 głosach przeciw i 43 wstrzymujących się. Opinia zostanie teraz przekazana Radzie, odpowiedzialnej za podjęcie ostatecznej decyzji.

Podsumowanie

Przed przyjęciem Agendy 2030¹⁹ UE i UNICEF podjęły ambitny projekt stworzenia narzędzia, które zapewniłoby uwzględnianie praw dziecka podczas programowania, budżetowania, kształtowania polityki i stanowienia prawa – owo-

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Agenda ONZ 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju – implementacja w Polsce, [on-line:] https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Agenda2030PL_pl.pdf – 12.04.2019.

cem współpracy jest „Zestaw narzędzi do praw dziecka UE – UNICEF: integracja praw dziecka w ramach współpracy na rzecz rozwoju”. Istnieje bardzo niewiele projektów lub programów neutralnych dla dzieci, z których większość ma wpływ na dziecko bezpośredni lub pośredni, pozytywny lub negatywny. Obszary współpracy dotyczą m.in. edukacji i zdrowia oraz sektorów, które są postrzegane jako mniej wrażliwe na dzieci: infrastruktura, rolnictwo, energia, zmiana klimatu lub środowisko. Wiele sektorów pozostaje bardzo często wzajemnie powiązanych. Parlament Europejski może jedynie motywować je do działania podejmowaniem niewiążących ją wezwań – wysiłki te przyniosły już pierwsze rezultaty: niektóre rządy ponownie rozważyły swoje działania, w tym te dotyczące wprowadzenia kary śmierci, a niektóre parlamenty narodowe zmieniły lub uchylły ustawy krytykowane w rezolucjach Parlamentu.

UE będzie kontynuować realizację planu działania dotyczącego praw człowieka i demokracji (2015-2019)²⁰. W niniejszym planie ujętych jest wiele działań na rzecz dzieci; UE będzie w szczególności wspierać wysiłki krajów partnerskich na rzecz wzmocnienia systemów ochrony dziecka przed przemocą, wykorzystywaniem, nadużyciami i zaniedbaniem. Zaisnialy również ważne działania mające na celu rozwiązanie problemów takich jak dzieci w konfliktach zbrojnych, praca dzieci i szkodliwe praktyki²¹.

Parlament Europejski wykorzystuje połączenie dialogu politycznego, współpracy na rzecz rozwoju i zachęt handlowych w celu promowania i ochrony praw dziecka. PE wzywa kraje partnerskie do ratyfikowania stosownych konwencji międzynarodowych, przyjęcia lub rewizji ustawodawstwa krajowego, określenia obszarów, w których pomoc techniczna mogłaby być pomocna, oraz promowania dobrych praktyk.

Wsparcie finansowe dla dzieci jest zapewnione przez Europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka (EIDHR) oraz instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (DCI) w ramach globalnego programu na rzecz dóbr publicznych i wyzwań (GPGC) na lata 2014-2020. Zapisane priorytety w ramach rozdziału dotyczącego dobrego samopoczucia dzieci dotyczą m.in. przeciwdziałania przemocy wobec dzieci, przeciwstawiania się szkodliwym praktykom i normom społecznym (np. pracy dzieci), wspieraniem tożsamości dzieci, ich włączenia społecznego oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

²⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie za rok 2015 oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie (2016/2219(INI)), (2018/C 238/06), Dz. Urz. UE C z dnia 6 lipca 2018 r.

²¹ *Ibidem*, art. 118-120.

Parlament Europejski regularnie ogłasza rezolucje w kwestii praw dziecka w Radzie Praw Człowieka ONZ oraz w trzecim Komitecie Zgromadzenia Ogólnego ONZ, pozostając w ścisłej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, organami ONZ (m.in. UNICEF i MOP) oraz organizacjami regionalnymi. Dzięki zaangażowaniu eurodeputowanych VIII kadencji zmieniono wytyczne UE w sprawie propagowania i ochrony praw dziecka w myśl hasła: „Nie pozostawiamy żadnego dziecka samemu sobie”.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Parlament Europejski, 17.01.2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0034+0+DOC+XML+V0//PL> – 20.04.2019.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie za rok 2015 oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie (2016/2219(INI)), (2018/C 238/06), Dz. Urz. UE C z dnia 6 lipca 2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania rocznego dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie w 2016 r. oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie (2017/2122(INI)), Dz. Urz. UE C 2018.369.56.

Inne

- Agenda ONZ 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju – implementacja w Polsce, [on-line:] https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Agenda2030PL_pl.pdf – 12.04.2019.
- Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2002.
- Auleytner J. K., Głąbicka-Auleytner K., *Prawa i obowiązki dziecka*, Radom 2018.
- Czyż E., *Prawa dziecka*, Warszawa 2002.
- Głąbicka K., *Socjalny wymiar Europy*, Radom 2006.
- Głąbicka K., *Prekursorzy socjalnego wymiaru Europy*, Radom 2010.
- Głąbicka K., *Europejski model socjalny*, Radom 2012.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C., *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999.
- Lepsza ochrona interesu dziecka w międzynarodowych sporach rozwodowych rodziców* [komunikat prasowy], Parlament Europejski. Aktualności, 18.01.2018, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180112IPR91636/lepsza-ochrona-interesu-dziecka-w-miedzynarodowych-sporach-rozwodowych> – 15.04.2019.
- Prawa dziecka wczoraj, dziś i jutro – perspektywa korczakowska*, red. M. Michałak, Warszawa 2018.
- UNICEF Annual Report 2017, [on-line:] <https://www.unicef.org/publications/> – 19.04.2019.

KATARZYNA GŁĘBICKA-AULEYTNER – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Nauk Społecznych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Wykładowca polskiej i europejskiej polityki społecznej. Autorka ponad 300 publikacji naukowych i 44 monografii z obszaru polityki migracyjnej, polityki rynku pracy, polityki społecznej UE, europejskiej polityki regionalnej, funduszy strukturalnych, ekonomii społecznej, krajowej i lokalnej polityki społecznej.

BARBARA CURYŁO

*Instytut Politologii
Uniwersytet Opolski*

PARLAMENTARYZACJA POLITYKI ZEWNĘTRZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ: WYBRANE INSTRUMENTY WPŁYWU PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA AKTYWNOŚĆ MIĘDZYNARODOWĄ UE

WPROWADZENIE

Parlament Europejski (PE) jest ze wszech miar instytucją nietuzinkową, stanowiącą złożone, acz frapujące wyzwanie badawcze, a miary tego wyzwania wyznacza nie tylko perspektywa europejska, lecz również międzynarodowa. W pierwszym kontekście specyfika Parlamentu Europejskiego generuje pytania badawcze odnośnie do jego pozycji w systemie instytucjonalnym UE, wynikającej z katalogu przypisanych mu traktatowo kompetencji i jego relacji z pozostałymi instytucjami unijnymi. Ciekawość badawczą budzą również struktura oraz mechanizmy codziennego funkcjonowania PE, częściowo tylko korelujące z wzorcami parlamentarnymi państw członkowskich, które niejednokrotnie bywają punktem odniesienia do analiz porównawczych dążących do wypracowania pewnych generalnych analogii. Wreszcie fakt, że Parlament Europejski jest jedyną na świecie instytucją o charakterze ponadnarodowym wybieraną w wyborach bezpośrednich, inklinuje rozważania na temat legitymizacji, poziomu demokratyczności, reprezentacji politycznej oraz stanu świadomości europejskiej u obywateli państw członkowskich UE. W każdym z tych obszarów PE wymyka się daleko idącym generalizacjom, bowiem wraz z każdą następną kadencją umocowuje on swoją pozycję poprzez zdobywanie nowych kompetencji lub ugruntowywanie dotychczasowych, jak również poprzez eksplorowanie mechanizmów nie mających podstawy w traktatach, a będących przejawem jego ambicji i aktywności. Stąd też m.in. Simon Hix i Bjørn Høyland przekonują, że przemiany Parlamentu

Europejskiego stanowią przykład jednego z najbardziej interesujących rozwojów instytucjonalnych w UE¹.

Mniej eksponowaną w literaturze jest perspektywa międzynarodowa, w Parlamencie Europejskim każąca widzieć kształtującego się dynamicznie i niebanalnie aktora w zjawisku dyplomacji parlamentarnej, której znaczenie jest coraz bardziej doceniane w stosunkach międzynarodowych bez kwestionowania faktu, że świat dyplomacji jest w pierwszej kolejności obszarem działania egzekutyw, a nie legislatyw. Niemniej jednak na kanwie rozwoju tego typu dyplomacji Parlament Europejski wraz ze swoją specyfiką oraz aktywnością jest w tym obszarze traktowany jako model dla innych podmiotów parlamentarnych aspirujących do prowadzenia dyplomacji parlamentarnej², która w bardzo ogólnym rozumieniu utożsamiana jest głównie ze współpracą międzynarodową różnych zgromadzeń parlamentarnych³.

Parlament Europejski jako instytucja Unii Europejskiej łączy w sobie obie perspektywy – europejską i międzynarodową – przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, z racji swojej specyfiki w zakresie struktury oraz pozycji, kompetencji i zakresu wpływu w aranżacji instytucjonalnej UE, a także własnych ambicji. Po drugie – z racji specyfiki samej Unii Europejskiej, niepoddającej się generalizacjom, a zwłaszcza porównaniom z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, tworząc unikatowy system instytucjonalny, który można rozpatrywać w kategorii *intermestic*⁴, integrującej sferę wewnętrzną (w tym wypadku unijną i krajową państw członkowskich) i międzynarodową. Zatem specyfika Parlamentu Europejskiego koreluje z unikalnością Unii Europejskiej, co przejawia się zarówno na poziomie wewnętrznej sceny unijnej w obszarze kształtowania się procesów decyzyjnych w odniesieniu do polityk wspólnotowych, jak i w kontekście polityki zewnętrznej UE, która na tle tych pierwszych wyróżnia się właściwościami głównie o charakterze międzyrządowym, stanowiącymi strategiczne uwa-

¹ S. Hix, B. Høyland, *Empowerment of the European Parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, Vol. 16, s. 171.

² A. Malamud, S. Stavridis, *Parliaments and Parliamentarians as International Actors*, [w:] *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, ed. B. Reinalda, New York 2011, s. 109.

³ To rozumienie upraszcza fenomen dyplomacji parlamentarnej, która jak wskazuje szereg autorów, może mieć różne wymiary, składać się z wielu komponentów, operować zróżnicowanymi instrumentami i celować w odmienne podmioty. W tym temacie zob. m.in.: D. Fiott, *On the Value of Parliamentary Diplomacy*, „Madariaga Paper” 2011, Vol. 4, No. 7, s. 1-6; F. W. Weisglas, G. de Boer, *Parliamentary Diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, No. 2, s. 93-99.

⁴ W tym temacie zob. więcej: D. E. Kurniawati, *Intermestic Approach: A Methodological Alternative in Studying Policy Change*, „PCD Journal” 2017, Vol. 5, No. 1, s. 147-173.

runkowanie (w przeważającej mierze o potencjale negatywnym) aspiracji oraz kompetencji dla ponadnarodowego Parlamentu Europejskiego.

Celem artykułu jest ukazanie znaczenia Parlamentu Europejskiego w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej, wyznaczanego nie tylko przez formalne kompetencje traktatowe, ale również poprzez zakres ich faktycznego respektowania i implementacji przez pozostałe instytucje UE, które w tym obszarze są zobligowane do współpracy z PE, a także dzięki całemu spektrum działań nieobjętych formalnie regulacjami traktatowymi, lecz za to budującymi specjalną pozycję PE zarówno w traktatowej aranżacji polityki zewnętrznej UE, jak również w pozycji międzynarodowej UE jako „mocarstwa normatywnego” (*civilian power*) rozpatrywanego w kategoriach *soft power*. W obu przypadkach rola PE wyraża się w ewolucyjnie postępującej „parlamentaryzacji” polityki zewnętrznej UE, która w kontekście UE jako struktury mieszczącej się kategorii *intermestic* wnosi swój wkład w „miękką legitymizację” działań zewnętrznych UE w stosunkach międzynarodowych. W celu uporządkowania dyskursu i klarowności metodologicznej niniejszy artykuł odnosi się do ukazania pozycji PE w polityce zewnętrznej UE w kontekście jej stopniowej „parlamentaryzacji”, czyli zdobywania i posiadania wpływów traktatowych i „pozatraktatowych” przez PE, a nie dyplomacji parlamentarnej, którą autorka traktuje jako pojęcie szersze, odnoszące się również do aktywności międzynarodowej PE, m.in. współpracy międzyparlamentarnej, udziału parlamentarzystów w misjach obserwacyjnych etc., która nie jest tutaj przedmiotem analizy. Ponadto, z racji ograniczeń publikacyjnych, w artykule przywołano wybrane instrumenty parlamentaryzacji, których wybór warunkowany jest ich znaczeniem w korelacjach między instytucjami UE, programującymi i warunkującymi politykę zewnętrzną UE. Jednocześnie, traktując o polityce zewnętrznej UE, artykuł odnosi się do różnych jej wymiarów, nie ograniczając się do tego najbardziej strategicznego, czyli polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, który jest jednak akcentowany najczęściej, a to z racji specyfiki zakresu kompetencji i narzędzi, którymi PE dysponuje w tej materii.

PARLAMENTARYZACJA POLITYKI ZEWNĘTRZNEJ UE

Charakteryzując specyficzne znaczenie Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym UE, można wskazać, że

[...] na tle innych instytucji unijnych, głównie Rady i Komisji Europejskiej (KE), których silna pozycja niuansowana była w różnych okresach integracyjnych przy stosunkowo niezmiennym zakresie ich kompetencji, PE przeszedł drogę od instytucji kon-

sultacyjnej i deliberacyjnej, potocznie i złośliwie określanej jako „wielojęzyczny klub dyskusyjny”, do współlegislatora w unijnym procesie decyzyjnym i jedynej ponadnarodowej instytucji wybieranej w wyborach bezpośrednich. Współcześnie PE jest niezbędnym uczestnikiem i kreatorem mechanizmów integracyjnych jako element unijnego trójkąta instytucjonalnego (wraz z Radą i KE), w którym stanowi instytucję o charakterze prointegracyjnym, promującą wspólnotowe rozwiązania różnego typu problemów integracyjnych⁵.

Ten ewolucyjny postęp dotyczy jednak głównie unijnych polityk wspólnotowych, związanych tematycznie z przedlizbońskim pierwszym filarem. Polityka zewnętrzna UE jako obszar newralgiczny dla państw członkowskich i ich partykularnych polityk zagranicznych stanowi jeden z bastionów międzyrządowości, który jest jednak systematycznie szturmowany przez PE, co wynikało i nadal wynika z korelacji między aspiracjami międzynarodowymi PE, presją skutkującą stopniowym poszerzaniem zakresu jego kompetencji powiązanych ze strategicznym zagadnieniem poziomu demokratyczności w UE.

W toku rozwoju instytucjonalnego te trzy elementy: ambicje PE, rozwój kompetencji oraz bezpośrednio wybory przetarły drogę do stanu, który dziś badacze wpływu i znaczenia PE w działaniach zewnętrznych UE określają jako „parlamentaryzacja” polityki zewnętrznej UE⁶.

W sferze kompetencji, jeszcze w okresie znikomych praw legislacyjnych, tj. przed przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego, PE dysponował kompetencjami budżetowymi oraz kontrolnymi. Znaczenie prerogatyw budżetowych, polegających na przyjmowaniu wraz z Radą Ministrów rocznego budżetu ówczesnej EWG, skutkowało dwiema istotnymi konsekwencjami. Po pierwsze, jak wskazuje Janusz Ruszkowski, wyłoniła się „swoista bikameralna władza budżetowa”⁷, która nie tylko pozwoliła zaistnieć PE w relacjach z pozostałymi instytucjami, ale dała mu niebagatelny instrument wpływu na obszary integracyjne objęte finansowaniem budżetowym. Po drugie, kompetencje budżetowe stały się orężem Parlamentu Europejskiego w wywieraniu presji i wnioskowaniu o dalsze prawa legislacyjne w różnych obszarach, których brak, w uzasadnieniu PE, skutkował

⁵ B. Curyło, *Ewolucja pozycji i roli Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Parlament Europejski w strukturze instytucjonalnej i politycznej Unii Europejskiej*, red. B. Choroś, K. Zuba, Opole 2019, s. 14.

⁶ Zob. min. K. Raube, *Parliamentarization approaches. Parliamentary Control in EU Foreign Policy*, [w:] *New Approaches to EU Foreign Policy*, eds. M. Wilga, I. P. Karolewski, New York 2014, s. 125-141.

⁷ J. Ruszkowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 187-188.

stanem nierównowagi między uprawnieniami budżetowymi i legislacyjnymi, co będzie mieć swoje konsekwencje w paraliżu decyzyjnym, wynikającym z napięcia w systemie instytucjonalnym Wspólnot⁸. W obszarze kompetencji kontrolnych w początkowym okresie funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali ówczesne Zgromadzenie Parlamentarne (protoplast PE) dysponowało uprawnieniem do odwołania Wysokiej Władzy (protoplastki Komisji Europejskiej)⁹. Z czasem kompetencja ta została uzupełniona przez prerogatywę o potencjale zdecydowanie dla PE pozytywnym, polegającą na zatwierdzaniu składu Komisji i wyboru jej przewodniczącego poprzez akceptację jej programu, co w sposób nieformalny zainicjowało późniejszą procedurę inwestytury¹⁰.

Kolejnymi elementami składowymi korelującymi z kompetencjami PE warunkującymi parlamentaryzację polityki zewnętrznej UE były wybory bezpośrednie, będące konsekwencją wieloletnich rozważań nie tylko na temat źródeł mandatu decyzyjnego i pozycji ponadnarodowego ciała parlamentarnego we Wspólnotach, ale również poziomu demokratyczności i legitymizacji procesów decyzyjnych i politycznych w integracji europejskiej w ogóle. Kluczowym w zdiagnozowaniu tej korelacji był tzw. Raport Vedela, w którym stwierdzono, że „trudno jest sobie wyobrazić Parlament z rzeczywistą mocą, który nie czerpie swego mandatu z bezpośrednich wyborów, jak również trudno jest sobie wyobrazić bezpośrednie wybory do Parlamentu bez poszerzonych kompetencji”¹¹. Bezpośrednie wybory, które ostatecznie odbyły się w 1979 roku po raz pierwszy, ugruntowały rys charakterologiczny Parlamentu Europejskiego jako reprezentanta obywateli państw członkowskich, co dało mu siłę napędową do argumentu, że ponadnarodowa instytucja wybrana w demokratycznych wyborach powinna partycypować w pełnym możliwym wymiarze funkcjonowania integracji europejskiej. Ten demokratyczny „kredyt” stał się kanwą dla prób uzyskania wpływu również na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej, w kontekście zarówno przemian na świecie, związanych z zjawiskiem demokratyzacji stosunków międzynarodowych, przejawiających się zmianami w dyplomacji, głównie rosnącą liczbą znaczących aktorów niepaństwowych w obszarach dotychczas zajmowanych przez aktorów

⁸ P. Roca, A. Rasmussen, P. Ponzano, *The European Parliament Asserts Its Powers*, [w:] *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History 1958-2008*, Luxembourg 2009, s. 154-155.

⁹ M. Shackleton, *The European Parliament*, [w:] *The Institutions of the European Union*, eds. J. Peterson, M. Shackleton, Oxford 2012, s. 127.

¹⁰ J. Ruszkowski, *op. cit.*, s. 195.

¹¹ *Report of the Working Party Examining the Problem of the Enlargement of the Powers of the European Parliament „Vedel Report”*, „Bulletin of the European Communities” 1972, Supplement No. 4/72, s. 59.

państwowych¹², jak również presji diagnozowanej w samej UE odnośnie do kwestii demokratycznej legitymizacji jej funkcjonowania. Nie należy pominąć faktu, że wraz z rozwojem kompetencji PE i tym samym zwiększeniem jego znaczenia w obszarze polityk wspólnotowych, co generalnie warunkowało dynamikę integracji europejskiej, brak analogicznego rozwoju w temacie polityki zewnętrznej oznaczałby ryzyko jej izolacji z tej dynamiki¹³.

Parlamentaryzację polityki zewnętrznej UE rozpatrywać należy jako proces, który swój obecny kształt przybierał stopniowo w toku kolejnych reform traktatowych aż do traktatu lizbońskiego, którego rozwiązaniu, poszerzając zakres dotychczasowych (o czym będzie mowa poniżej), „upodmiotowiły” Parlament Europejski do tego stopnia, że w literaturze zaczęto rozważać „parlamentarny zwrot” w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej¹⁴. Proces parlamentaryzacji unijnej polityki zewnętrznej składa się z kilku komponentów, które w tym artykule dla celów porządkujących przedstawione są sekwencyjnie, ale należy je traktować w sposób względem siebie komplementarny. Komponenty te to, po pierwsze, aspiracje i pomysły PE względem kształtu funkcjonowania polityki zewnętrznej UE; po drugie, kompetencje traktatowe PE oraz ich faktyczna implementacja przez zainteresowane instytucje UE; po trzecie – „pozatraktatowe”, pośrednie oraz nieformalne mechanizmy wpływu PE.

W zakresie projektowania polityki zewnętrznej UE Parlament Europejski konsekwentnie promował ideę Unii jako aktora, który aktywnie kształtuje swoje bliższe i dalsze otoczenie międzynarodowe w celu stworzenia środowiska przychylnego jej wartościom i interesom¹⁵. Stąd też idea ta przyświecała aktywnej postawie PE w procesie budowy instytucjonalnej polityki zewnętrznej UE, ugruntowanej przez traktat lizboński, który m.in. powołał do życia Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. W jej kontekście rezolucje PE z 2005 i 2009 roku oraz *non-paper* autorstwa Elmara Broka i Guya Verhofstadta, obok Raportu Javiera Solany i José Manuela Barroso, propozycji Catherine Ashton oraz Rady Europejskiej, stanowią dokumenty kluczowe dla modelu funkcjonowania służby¹⁶. Na szczególną uwagę

¹² J. Melissen, *Beyond the New Public Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael Paper”, October 2011, s. 2.

¹³ U. Diedrichs, *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?*, „The International Spectator” 2004, No. 2, s. 32.

¹⁴ A. K. Cianciara, *Parlament Europejski i Rada wobec konfliktu na Ukrainie. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 3(100), s. 142.

¹⁵ Ta idea jest wyrażona w szeregu rezolucji PE, zob. m.in. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie UE jako podmiotu na scenie globalnej: jej rola w organizacjach wielostronnych (2010/2298(INI)), Dz. Urz. UE C 377/E/66 z dnia 7 grudnia 2012 r.

¹⁶ R. Formuszewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przelotu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej*, Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 7.

zasługuje *non-paper*, w którym posłowie PE adwokatowali na rzecz umocowania wspólnotowego charakteru Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która powiązana z Komisją Europejską, ponosiłaby odpowiedzialność przed Parlamentem¹⁷. Monitorując lizbońską aranżację instytucjonalną polityki zewnętrznej UE, parlamentarzyści Elmar Brok i Roberto Gualtieri w Zaleceniu z dnia 26 kwietnia 2013 dla Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, Rady i Komisji w sprawie przeglądu organizacji i funkcjonowania ESDZ rekomendowali szereg jej modyfikacji, głównie w celu usprawnienia procesu decyzyjnego poprzez m.in. wprowadzenie możliwości głosowania kwalifikowaną większością głosów w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W odniesieniu do jednego z kluczowych komponentów unijnej polityki zewnętrznej, tj. polityki sąsiedztwa, w zaleceniach wyraźnie zaakcentowali, że „Parlament odrzuca jakiegokolwiek próby nadania charakteru międzyrządowego unijnym strategiom politycznym”¹⁸.

W kontekście ogłoszonej w 2016 roku przez Wysoką przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Federicę Mogherini, Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, która stawiała przed UE pięć kluczowych priorytetów dotyczących m.in. różnych form bezpieczeństwa (np. cybernetycznego) w UE, polityki sąsiedztwa, zintegrowanego podejścia do rozwiązywania konfliktów międzynarodowych oraz globalnego rządzenia opartego na poszanowaniu praw człowieka oraz zrównoważonego rozwoju¹⁹, Parlament Europejski przedstawił swoje stanowisko w sprawozdaniu parlamentarnej Komisji Spraw Zagranicznych „w sprawie UE w zmieniającym się globalnym otoczeniu – świat bardziej połączony, skonfliktowany i złożony”, w którym wzywał głównie do pełnego wykorzystania ram manewru działań zewnętrznych, określonych przez traktat lizboński w celu obrony wartości unijnych, wzięcia odpowiedzialności przez UE za bezpieczeństwo, zwłaszcza w obszarze stabilizacji unijnego sąsiedztwa w kontekście konfliktów międzynarodowych oraz ruchów migracyjnych. Wspólnym mianownikiem podsumowującym te rozważania były

¹⁷ M. Lefebvre, Ch. Hillion, *The European External Action Service. Towards a Common Diplomacy*, „European Policy Analysis”, 2010, Vol. 6, s. 5.

¹⁸ Zalecenie z dnia 26 kwietnia 2013 dla Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, Rady i Komisji w sprawie przeglądu organizacji i funkcjonowania ESDZ w roku 2013 (2012/2253(INI)), [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0147+0+DOC+XML+V0//PL> – 21.05.2018.

¹⁹ Zob. szerzej: Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, [on-line:] https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en – 29.04.2019.

konkluzje o konieczności zaangażowania obywateli UE w procesy międzynarodowe poprzez pełne uczestnictwo PE oraz parlamentów narodowych w działaniach UE w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa²⁰.

Kontynuując monitorowanie realizacji polityki zewnętrznej UE, Parlament Europejski akcentował również wagę rozwiązań finansowych, wskazując m.in., że „globalna strategia UE zawiera wezwanie do inwestowania w zapobieganie konfliktom, lecz w rzeczywistości zarówno Komisja, jak i Rada zaproponowały daleko idące cięcia w budżecie przeznaczonym w 2017 r. na jedyny instrument UE, którego celem jest zapobieganie konfliktom (instrument na rzecz przyczyniania się do stabilności i pokoju)” oraz że „należy zdwoić wysiłki w dziedzinie zapobiegania konfliktom, mediacji i pojednania ze względu na liczne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, jakie istnieją w sąsiedztwie Europy i na innych obszarach”²¹.

Jedne z kluczowych pomysłów i aspiracji PE zawarte są w Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony z dnia 16 lutego 2017 r., w której zwrócono uwagę, że nadal pozostaje szeroki zakres niewykorzystanych możliwości traktatowych, które należy zastosować w obliczu kryzysów w UE oraz w codziennej praktyce integracyjnej. W rezolucji podkreślono, że „metoda wspólnotowa jest najlepiej dostosowana do funkcjonowania Unii i pod wieloma względami przewyższa metodę międzyrządową, jako że jest to jedyna metoda umożliwiająca większą przejrzystość, skuteczność, głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie, równe prawa współustawodawcze Parlamentu i Rady, a także zapobieganie rozproszeniu odpowiedzialności instytucjonalnej i rozwoju konkurujących ze sobą instytucji”²². W odniesieniu do polityki zewnętrznej, zwłaszcza wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, PE wzywał państwa członkowskie do stosowania regulacji traktatowych, które „zezwalają Radzie na podejmowanie pewnych decyzji w dziedzinie WPZiB [...] w celu stopniowego przechodzenia na system głosowania kwalifikowaną większością w odniesieniu do decyzji WPZiB, które nie mają skutków o charakterze wojskowym lub obron-

²⁰ Zob. Sprawozdanie w sprawie UE w zmieniającym się globalnym otoczeniu – świat bardziej połączony, skonfliktowany i złożony (2015/2272(INI), [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0069_PL.html – 29.04.2019.

²¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (2016/2036(INI), Dz. Urz. UE C 238/89 z dnia 14 grudnia 2016 r.

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony, Dz. Urz. UE C 252/215 z dnia 16 lutego 2017 r.

nym” oraz zaapelowała o „stopniowe podejmowanie działań na rzecz stworzenia wspólnej polityki obronnej”²³.

Podsumowując ten komponent parlamentaryzacji polityki zewnętrznej UE, PE wzywa instytucje UE do ambitnych celów zagranicznych, których realizacja powinna opierać się przynajmniej częściowo na metodach ponadnarodowych. Ważnym akcentem w retoryce PE jest wskazywanie potencjału założeń traktatowych z Lizbony, które w opinii PE nie są w pełni wykorzystywane. Jest to o tyle zrozumiałe, że traktat ten, jak zostało to już wspomniane i będzie omawiane jeszcze poniżej, wzmocnił rolę PE w kontekście polityki zewnętrznej UE, a to poprzez dostarczenie mu instrumentów, które pozwalają mówić o procesie „parlamentaryzacji” polityki zewnętrznej UE.

Drugi komponent parlamentaryzacji polityki zewnętrznej UE wiąże się z kompetencjami traktatowymi – tutaj uwagę zwracają głównie prerogatywy związane z procedurą zgody dla umów międzynarodowych podejmowanych przez UE, w tym traktatów akcesyjnych, oraz z prerogatywami budżetowymi, w tym w kontekście instrumentów finansowych polityki zewnętrznej UE. Ważnym wzmocnieniem roli PE było również objęcie Wspólnej Polityki Handlowej UE zwykłą procedurą ustawodawczą, w której PE jest współlegislatorem z Radą²⁴. Szczególnie interesująca jest pozycja PE w odniesieniu do umów międzynarodowych i w tym obszarze zademonstrowały się ambicje PE w sensie jego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych, a także walki o respektowanie jego praw przez państwa członkowskie i instytucje UE. Parlament Europejski nie bierze formalnego udziału w negocjacjach umów międzynarodowych, ale ma zagwarantowane prawo do bycia informowanym o poszczególnych stadiach i rezultatach negocjacji²⁵, co ma w rozumieniu PE zapewnić mu możliwość sprawowania funkcji kontrolnych oraz demokratycznej legitymizacji tym umowom. Przykłady kilku umów (głównie SWIFT i ACTA) wskazują na mechanizmy stopniowego procesu parlamentaryzacji polityki zewnętrznej UE i na jej konsekwencje, m.in. napięcie między instytucjami UE, które traktatowo zostały zobowiązane do określonych działań. W pierwszej kolejności wskazuje się na umowę SWIFT (sieci umożliwiającej wymianę danych między instytucjami finansowymi na całym świecie)

²³ *Ibidem*.

²⁴ P. Bajtaj, *Shaping and Controlling Foreign Policy. Parliamentary Diplomacy and Oversight, and the Role of the European Parliament*, Directorate-General for External Policies, 2015, s. 24-28, [on-line:] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549045/EXPO_STU\(2015\)549045_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549045/EXPO_STU(2015)549045_EN.pdf) – 13.10.2018.

²⁵ B. Kleizen, *Mapping the Involvement of the European Parliament in EU External Relations. A Legal and Empirical Analysis*, „CLEER Papers” 2016, Vol. 4, s. 9.

między UE a USA. Przebieg negocjacyjny tej umowy wyłączył PE z obiegu informacyjnego, co skutkowało brakiem zgody PE na jej akceptację²⁶. Merytoryczne podłoże odrzucenia umowy związane było z krytyką propozycji amerykańskich, w odniesieniu do których PE zaproponował własne rozwiązania, m.in. konieczność powołania przez UE niezależnego kontrolera do analizy sposobu przetwarzania danych przez USA²⁷. Merytorycznym powodem towarzyszyły jednak również te polityczne, wyeksponowane przez ówczesnego przewodniczącego PE, Jerzego Buzka, który wezwał rządy państw członkowskich do respektowania praw PE nadanych mu przez traktat lizboński²⁸. PE ostatecznie wyraził zgodę na przyjęcie umowy po uwzględnieniu jego propozycji. Konsekwencje tej sytuacji diagnozować możemy nie tylko w wymiarze pozycji PE w środowisku unijnym, ale i w otoczeniu międzynarodowym, bowiem perturbacje związane z umową przełożyły się na docenienie roli PE przez stronę amerykańską, która podjęła bezprecedensowe dotąd zabiegi dyplomatyczne, m.in. wizytę ówczesnego wiceprezydenta Joe Bidena w Parlamencie czy konsultacje sekretarz stanu Hillary Clinton z przewodniczącym PE²⁹. Co ciekawe, następne kluczowe umowy międzynarodowe angażujące UE były procedowane w oparciu o wnioski wyciągnięte z tych doświadczeń, np. delegacja PE brała udział w negocjacjach paryskiego porozumienia klimatycznego podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatycznych w 2015 roku³⁰.

Trzecim komponentem „parlamentaryzacji” polityki zewnętrznej UE są mechanizmy „okołotraktatowe”, które nie formułując bezpośrednio określonych prerogatyw, generują możliwości wpływu, jak również instrumenty pośrednie i nieformalne, które Péter Bajtay określa jako kompetencje „miękkiego wpływu” (*soft non-legislative powers*)³¹. Pierwszy przypadek dotyczy procedury akceptacji przez PE składu Komisji Europejskiej. W odniesieniu do polityki zewnętrznej UE jest to o tyle strategiczna prerogatywa, że członkiem Komisji Europejskiej jest również Wysoki przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, odpowiedzialny za jej implementację oraz nadzorujący funkcjonowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Taka aranżacja układu instytucjonalnego

²⁶ Ch. Eckes, *How the European Parliament's Participation in International Relations Affects the Deep Tissue of the EU's Power Structures*, „Icon” 2014, Vol. 12, issue 4, s. 909-910.

²⁷ A. Fuksiewicz, M. Szczepanik, *Parlament Europejski 2009-2013. Subiektywny przegląd najważniejszych debat i decyzji*, Warszawa 2014, s. 11.

²⁸ Ch. Eckes, *op. cit.*, s. 910.

²⁹ M. Shackleton, *op. cit.*, s. 125.

³⁰ E. Bassot, W. Hiller, *The Juncker Commission's Ten Priorities. State of Play in Early 2018*, EPRS, Brussels 2018, s. 13.

³¹ P. Bajtay, *op. cit.*, s. 28.

skutkuje tym, że w procesie konstytuowania się składu KE Rada, jako instytucja proponująca, musi wziąć pod uwagę preferencje PE w tej materii³². Podobny mechanizm funkcjonuje w zakresie kompetencji budżetowych PE w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w ramach której PE posiada ograniczone prerogatywy, głównie dotyczące prawa do informacji i konsultacji. Jednak w ramach kompetencji budżetowych PE dysponuje prawem do wnoszenia poprawek do budżetu WPZiB, zyskując w ten sposób pośredni wpływ na nią³³.

Trzeci komponent parlamentarzystyki polityki zewnętrznej UE dotyczy mechanizmów pośredniego i nieformalnego wpływu – i tutaj Parlament Europejski opiera swoją pozycję w polityce zewnętrznej na kilku elementach. W pierwszej kolejności należy wskazać porozumienia inter-instytucjonalne, które w brzmieniu artykułu 295 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowią polityczne deklaracje współpracy między instytucjami UE. Mowa tutaj o Porozumieniu ramowym w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską z 2010 roku oraz dwoma międzyinstytucjonalnymi porozumieniami między PE a Radą z 2014 roku. W celu wniesienia pozytywnego wkładu w relacje między instytucjami w przypadku pierwszej umowy Komisja Europejska zobowiązała się do informowania PE nie tylko, jak nakazuje traktat lizboński, o kolejnych stadiach negocjowania umowy międzynarodowej, ale również o intencji podjęcia takich rozmów ze stronami trzecimi UE. W drugim przypadku Rada uregulowała dostęp PE do informacji odpowiednio w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz pozostałych aktywności zewnętrznych UE³⁴. Założeniem tych umów jest wyjście naprzeciw regulacjom lizbońskim, jak również oczekiwaniom samego PE, który m.in. poprzez swoją krytyczną postawę względem wspomnianej umowy SWIFT zakwestionował próby umocowania go w systemie instytucjonalnym UE wyłącznie jako „dawcy” zgody *ex post*.

W polityce zewnętrznej UE, w szczególności w kontekście WPZiB, niezmiernie interesujące mechanizmy zachodzą między PE a Wysokim przedstawicielem. Jak wspomniano, PE ma pośredni wpływ na jego wybór poprzez procedurę zatwierdzania składu KE. W obszarze WPZiB Parlament Europejski posiada jednak mocno ograniczony zakres kompetencji, który próbuje rekompensować regularnym raportowaniem przez Wysokiego przedstawiciela w celu sprawowa-

³² B. Kleizen, *op. cit.*, s. 12.

³³ C.-C. Cîrlig, *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security/Vice-President of the Commission. Briefing*, September 2014, s. 2, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Commissioner_hearings/EPRS-Briefing-538920-EU-High-Representative-FINAL.pdf – 30.04.2019.

³⁴ B. Kleizen, *op. cit.*, s. 19-22.

nia demokratycznej kontroli nad tą strategiczną polityką³⁵. W tym kontekście istotne znaczenie dla relacji na linii PE – Wysoki przedstawiciel miała sygnowana przez pierwszą Wysoką przedstawiciel, Catherine Ashton, deklaracja z 2010 roku, w której zobowiązała się ona m.in. do konsultowania z PE głównych kierunków rozwoju polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, usprawnienia i udrożnienia kanałów przepływu informacji na różnych etapach realizacji działań, w tym informacji tajnych, bezpośredniego zaangażowania Wysokiego przedstawiciela lub urzędników Europejskiej Służby Działań w debaty plenarne i briefingi w komisjach³⁶. Choć deklaracja nie ma statusu porozumienia międzyinstytucjonalnego, to w opinii Bjorna Kleizena stanowi ona ważne uwarunkowanie dla pozycji PE, zwłaszcza w kontekście WPZiB, bowiem stawia ona Parlament Europejski w op-tyce obowiązków sprawozdawczych Wysokiego przedstawiciela³⁷.

Kolejnym elementem w trzecim komponentie parlamentaryzacji polityki zewnętrznej UE są instrumenty „miękkiego wpływu”, oznaczające działalność Parlamentu Europejskiego, którą Daniel Fiott określa jako „dyplomację retoryczną” (*rhetorical diplomacy*)³⁸. Składa się na nią szerokie spektrum narzędzi, w tym głównie wystąpienia publiczne parlamentarzystów, różnego rodzaju kampanie, debaty plenarne i w komisjach oraz rezolucje PE w tematach związanych z polityką zewnętrzną UE. W tym kontekście PE staje się konsekwentnie trybuną nagłaśniania kwestii problematycznych³⁹, co stawia złośliwe, choć historycznie uzasadnione jego określenie jako „wielojęzycznego klubu dyskusyjnego” w innym świetle. Kształtowanie debaty publicznej, zwłaszcza w tematach, w których Parlament Europejski podejmuje próby wywarcia wpływu opartego na fundamentalnych wartościach UE, czyli m.in. poszanowaniu praw człowieka oraz rządów prawa i zasad demokracji, przyczynia się do wzmacniania polityki zewnętrznej UE poprzez zapewnienie jej „miękkiej legitymizacji” (*soft legitimacy*)⁴⁰. Prowadzi to również do konsolidacji wizerunku Parlamentu Europejskiego, który zarazem promuje i legitymizuje wartości traktowane jako podstawy zasobów *soft power* Unii Europejskiej, tj. m.in. dialog, konsensualność, multilateralizm i instytucjo-

³⁵ P. Bajtay, *op. cit.*, s. 30-31.

³⁶ *Draft Declaration by the High Representative on political accountability*, Brussels, 20.07.2010, [on-line:] <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012401%202010%20ADD%201> – 30.04.2019.

³⁷ B. Kleizen, *op. cit.*, s. 25.

³⁸ D. Fiott, *The Diplomatic Role of the European Parliament's Parliamentary Groups*, „European Policy Analysis”, March 2015, s. 5.

³⁹ A. Fuksiewicz, M. Szczepanik, *op. cit.*, s. 5.

⁴⁰ P. Bajtay, *op. cit.*, s. 23.

nalizacja współpracy⁴¹. W rezolucji z dnia 11 maja 2011 roku PE wprost akcentuje znaczenie UE jako aktora w stosunkach międzynarodowych, którego siła wynika z unijnych mechanizmów osiągania konsensusu i podejmowania wspólnych działań, co czyni z UE „wzór dla opartego na prawie międzynarodowego porządku świata”⁴². W ten sposób PE wnosi również wkład w dyplomację publiczną UE, co jest dostrzegane przez jej badaczy, którzy w kontekście PE wnioskuje o fenomenie demokratyzacji poprzez dyplomację publiczną przejawiającą się tym, że posłowie mają możliwość debatowania w sposób bardziej otwarty, elastyczny, czy nawet kontrowersyjny w kwestiach problematycznych w stosunku do dyplomatów lub innych instytucji UE⁴³. Co istotne, zakres tematyczny debat szeroko obejmuje zagadnienia bieżących spraw w stosunkach międzynarodowych, co widoczne było m.in. w VIII kadencji PE, w której wyzwania rzucały sytuacje związane m.in. z reorientacją polityki zagranicznej USA po wyborach prezydenckich, konflikt na wschodzie Ukrainy, problemy fal migracyjnych i uchodźców, kwestia relacji UE z Wielką Brytanią w kontekście brexitu, sankcje dla Korei Północnej, zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego, głównie związane z cyberterroryzmem, relacje z poszczególnymi podmiotami stosunków międzynarodowych w kontekście określonych problemów, m.in. z państwami Afryki jako „kontynentu bliźniaczego” Europy czy z Chinami w odniesieniu do reformy WTO⁴⁴.

Szczególne znaczenie w tym obszarze „miękkiego wpływu” mają rezolucje, które, zwłaszcza w kontekście polityki zewnętrznej, głównie w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak przekonuje Bjorn Kleizen, stanowią ważny instrument zaistnienia PE w tych tematach i jednocześnie rekompensują mu stosunkowo słaby zakres „twardych” kompetencji legislacyjnych (*hard legislative powers*)⁴⁵. Tezę tę potwierdza analiza tematyczna rezolucji przynosząca wnioski, że rezolucje są nie tylko instrumentem wyrażania stanowiska PE wobec szerszej publiczności międzynarodowej, ale również, a może głównie, narzędziem komunikacji i wywierania nacisku na pozostałe instytucje UE, głównie Komisję i Radę. Jako egzemplifikację można wskazać zestaw rezolucji PE w jego VIII kadencji,

⁴¹ S. B. Rasmussen, *Discourse Analysis of EU Public Diplomacy. Messages and Practices*, The Hague 2009, s. 10.

⁴² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r.,..., *op. cit.*

⁴³ Zob. więcej: M. Reinprecht, H. Levin, *Democratization through Public Diplomacy. An Analysis of the European Parliament's Reaction to the Arab Spring*, „CPD Perspectives on Public Diplomacy” 2015, Paper 6, s. 8-9.

⁴⁴ Zob. szerzej: E. Bassot, *Ten Issues to Watch in 2017*, In-Depth Analysis, EPRS, Brussels 2017; idem, *Ten Issues to Watch in 2018*, In-Depth Analysis, EPRS, Brussels 2018; idem, *Ten Issues to Watch in 2019*, In-Depth Analysis, EPRS, Brussels 2019.

⁴⁵ B. Kleizen, *op. cit.*, s. 38-39.

które tematycznie korespondowały, ale również polemizowały, krytykowały i doradzały w kontekście ogłoszonej w 2014 roku strategii dziesięciu priorytetów Komisji Europejskiej, w której polityka zewnętrzna UE stanowi osobny priorytet dotyczący budowy pozycji UE jako globalnego aktora⁴⁶.

PODSUMOWANIE

Na tle klasycznych polityk wspólnotowych parlamentaryzacja polityki zewnętrznej stanowi ciekawy *casus* zmagania Parlamentu Europejskiego o zaistnienie i decydowanie w tej przestrzeni. Ambicje międzynarodowe PE wynikają nie tylko z jego emancypacji w systemie instytucjonalnym UE, która prowadziła od roli konsultanta i dyskutanta do statusu współ-legislatora w zwyczajnej procedurze ustawodawczej, ale również z jego specyficznej natury korespondującej ze specyfiką UE jako struktury międzynarodowej i aktora w polityce globalnej. Jego właściwość jako jedynej ponadnarodowej instytucji wybieranej w wyborach bezpośrednich, przekładająca się na skoncentrowanie na fundamentalnych wartościach UE i legitymizacji demokratycznej w funkcjonowaniu UE, predestynuje PE do obecności nie tylko w politykach wspólnotowych, ale również w działaniach zewnętrznych, w których UE jawi się w kategoriach *soft power*. Tym samym ponadnarodowe cechy PE wraz z legitymacją demokratyczną wnoszą znaczący wkład w unijne zasoby *soft power*.

Parlamentaryzacja polityki zewnętrznej UE stanowi proces, który wpisując się w szersze pojęcie dyplomacji parlamentarnej, koncentruje się na zarysowaniu wewnątrzunijnych marginesów znaczenia PE. Proces ten składa się z trzech komponentów, traktowanych w artykule w sposób sekwencyjny, ale o dynamice względem siebie komplementarnej. Na komponenty te składają się: aspiracje i pomysły PE co do kształtu funkcjonowania polityki zewnętrznej UE; po drugie, kompetencje traktatowe PE oraz ich faktyczna implementacja przez zainteresowane instytucje UE; po trzecie, „pozatraktatowe”, pośrednie oraz nieformalne mechanizmy wpływu PE. Każdy z tych komponentów niesie określone treści i konsekwencje dla procesu parlamentaryzacji unijnej polityki zewnętrznej UE. W pierwszym przypadku PE konsekwentnie promuje ambitne cele działalności międzynarodowej UE z założeniem, że ich realizacji sprzyjają rozwiązania traktatu lizbońskiego, których potencjał w opinii PE VIII kadencji nie został w pełni wykorzystany. W drugim przypadku, PE korzysta ze swoich uprawnień traktato-

⁴⁶ E. Bassot, W. Hiller, *op. cit.*, s. 29-31.

wych, zmagając się z respektowaniem swoich praw przez pozostałe instytucje UE. W trzecim komponentcie PE dysponuje najszerzym wachlarzem możliwości, które paradoksalnie wzmacniają jego pozycję w aktywności międzynarodowej UE. Są to bowiem instrumenty nielegislacyjne o charakterze „miękkiego wpływu”, które jednak logicznie korespondują ze specyficzną naturą samego Parlamentu, budując jego wizerunek, wiarygodność oraz legitymizację jako nośnika fundamentalnych wartości UE.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie UE jako podmiotu na scenie globalnej: jej rola w organizacjach wielostronnych (2010/2298(INI)), Dz. Urz. UE C 377/E/66 z dnia 7 grudnia 2012 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (2016/2036(INI)), Dz. Urz. UE C 238/89 z dnia 14 grudnia 2016 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony, Dz. Urz. UE C 252/215 z dnia 16 lutego 2017 r.

Inne

- Bajtay P., *Shaping and Controlling Foreign Policy: Parliamentary Diplomacy and Oversight, and the Role of the European Parliament*, Directorate-General for External Policies, 2015, [on-line:] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549045/EXPO_STU\(2015\)549045_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549045/EXPO_STU(2015)549045_EN.pdf) – 13.10.2018.
- Bassot E., *Ten Issues to Watch in 2017*, In-Depth Analysis, EPRS, Brussels 2017, [on-line:] <https://www.doi.org/10.2861/704017>.
- Bassot E., *Ten Issues to Watch in 2018*, In-Depth Analysis, EPRS, Brussels 2018, [on-line:] <https://www.doi.org/10.2861/089563>.
- Bassot E., *Ten Issues to Watch in 2019*, In-Depth Analysis, EPRS, Brussels 2019, [on-line:] <https://www.doi.org/10.2861/302269>.
- Bassot E., W. Hiller, *The Juncker Commission's Ten Priorities. State of Play in Early 2018*, EPRS, Brussels 2018, [on-line:] <https://www.doi.org/10.2861/50748>.
- Cianciara A. K., *Parlament Europejski i Rada wobec konfliktu na Ukrainie. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 3 (100), s. 142-158.
- Cîrlig C.-C., *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security/Vice-President of the Commission. Briefing*, September 2014, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Commissioner_hearings/EPRS-Briefing-538920-EU-High-Representative-FINAL.pdf – 30.04.2019.
- Curyło B., *Ewolucja pozycji i roli Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Parlament Europejski w strukturze instytucjonalnej i politycznej Unii Europejskiej*, red. B. Choroś, K. Zuba, Opole 2019.

- Diedrichs U., *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?*, „The International Spectator” 2004, No. 2, s. 31-46, [on-line:] <https://doi.org/10.1080/03932720408457070>.
- Draft Declaration by the High Representative on political accountability*, Brussels, 20.07.2010, [on-line:] <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012401%202010%20ADD%201> – 30.04.2019.
- Eckes Ch., *How the European Parliament's Participation in International Relations Affects the Deep Tissue of the EU's Power Structures*, „Icon” 2014, Vol. 12, issue 4, s. 904-929, [on-line:] <https://doi.org/10.1093/icon/mou067>.
- Fiott D., *On the Value of Parliamentary Diplomacy*, „Madariaga Paper” 2011, Vol. 4, No. 7, s. 1-6.
- Fiott D., *The Diplomatic Role of the European Parliament's Parliamentary Groups*, „European Policy Analysis”, March 2015, s. 1-11.
- Formuszewicz R., Liszczyk D., *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej*, Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012.
- Fuksiewicz A., Szczepanik M., *Parlament Europejski 2009-2013. Subiektywny przegląd najważniejszych debat i decyzji*, Warszawa 2014.
- Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, [on-line:] https://eas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en – 29.04.2019.
- Hix S., Høyland B., *Empowerment of the European Parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, Vol. 16, s. 171-189, [on-line:] <https://doi.org/10.1177/1465116517716311>.
- Kleizen B., *Mapping the Involvement of the European Parliament in EU External Relations. A Legal and Empirical Analysis*, „CLEER Papers” 2016, Vol. 4.
- Kurniawati D. E., *Intermestic Approach. A Methodological Alternative in Studying Policy Change*, „PCD Journal” 2017, Vol. 5, No. 1, s. 147-173, [on-line:] <https://doi.org/10.22146/pcd.26293>.
- Lefebvre M., Hillion Ch., *The European External Action Service. Towards a Common Diplomacy*, „European Policy Analysis”, 2010, Vol. 6.
- Malamud A., Stavridis S., *Parliaments and Parliamentarians as International Actors*, [w:] *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, ed. B. Reinalda, New York 2011, s. 101-115.
- Melissen J., *Beyond the New Public Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael Paper”, October 2011.
- Rasmussen S. B., *Discourse Analysis of EU Public Diplomacy. Messages and Practices*, The Hague 2009.
- Raube K., *Parliamentarization Approaches. Parliamentary Control in EU Foreign Policy*, [w:] *New Approaches to EU Foreign Policy*, eds. M. Wilga, I. P. Karolewski, New York 2014, s. 125-141.
- Reinprecht M., Levin H., *Democratization through Public Diplomacy. An Analysis of the European Parliament's Reaction to the Arab Spring*, „CPD Perspectives on Public Diplomacy” 2015, Paper 6.
- Report of the Working Party Examining the Problem of the Enlargement of the Powers of the European Parliament „Vedel Report”*, „Bulletin of the European Communities” 1972, Supplement No. 4/72.
- Roca P., Rasmussen A., Ponzano P., *The European Parliament Asserts Its Powers*, [w:] *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History 1958-2008*, Luxembourg 2009, s. 135-226, [on-line:] <https://doi.org/10.2861/49329>.

- Ruszkowski J., *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010.
- Shackleton M., *The European Parliament*, [w:] *The Institutions of the European Union*, eds. J. Peterson, M. Shackleton, Oxford 2012.
- Sprawozdanie w sprawie UE w zmieniającym się globalnym otoczeniu – świat bardziej połączony, skonfliktowany i złożony (2015/2272(INI)), [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0069_PL.html – 29.04.2019.
- Weisglas F. W., Boer G. de, *Parliamentary Diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, No. 2, s. 93-99, [on-line:] <https://doi.org/10.1163/187119007X180494>.
- Zalecenie z dnia 26 kwietnia 2013 dla Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, Rady i Komisji w sprawie przeglądu organizacji i funkcjonowania ESDZ w roku 2013 (2012/2253(INI)), [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0147+0+DOC+XML+V0//PL> – 21.05.2018.

BARBARA CURYŁO – adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych, kierownik Pracowni Międzynarodowych Stosunków Politycznych. Autorka kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu procesów decyzyjnych w UE, negocjacji międzynarodowych oraz nowej dyplomacji. Autorka m.in. *Negocjacje w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód: uwarunkowania, aktorzy, przebieg* (2012), *Integracja w dezintegracji i dezintegracja w integracji: determinanty mechanizmów integracyjnych w Unii Europejskiej* („Przegląd Europejski” 2017, nr 3), „Dyplomatyczna Republika Europy”? *Rozważania na temat wpływu wybranych rozwiązań lizbońskich na dyplomację UE w multilateralnym środowisku międzynarodowym* („Politeja” 2018, nr 54), *Ewolucja pozycji i roli Parlamentu Europejskiego* (w: *Parlament Europejski w strukturze instytucjonalnej i politycznej UE*, 2019). Stypendystka Central European Exchange Program for University Studies. Prowadziła badania w ramach projektów międzynarodowych, m.in. Funduszu Wyszehradzkiego, oraz zagranicznych kwerend naukowych (m.in. w instytucjach UE w Brukseli, Public Diplomacy Council w Barcelonie, Uniwersytecie Sztokholmskim).

BOŻENA GIERAT-BIEROŃ

*Instytut Europeistyki
Uniwersytet Jagielloński*

PROGRAM „OBYWATELE, RÓWNOŚĆ, PRAWA I WARTOŚCI”

Parlament Europejski na rzecz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego
Unii Europejskiej

Zanim Komisja Europejska przystąpiła w 2018 roku do inicjatywy ustawodawczej w sprawie nowego programu mającego na celu wsparcie działań organizacji pozarządowych w zakresie ochrony państwa prawa i europejskich wartości, zamówione zostały badania społeczne. Przygotowały je m.in.: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Europejskie Forum Obywatelskie¹, Europejskie Centrum Fundacji oraz Platforma na rzecz uczenia się przez całe życie. Ekspertyzę dotyczącą przestrzegania wartości europejskich (godność człowieka, wolność, demokracja, rządy prawa, równość i tolerancja) stworzył też zespół Forum Idei Fundacji im. Stefana Batorego². Na początku 2018 roku Komisja zleciła konsultacje społeczne, których adresatami byli beneficjenci poprzednich programów unijnych w zakresie prawa i obywatelstwa, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy prywatni i naukowcy. Spłynęło 1839 odpowiedzi z całej Europy³.

¹ Opinion on the proposition of the European Commission „Regulation establishing the Rights and Values Programme”, European Civic Forum, 30.05.2018, [on-line:] <https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2018/07/European-Civic-Forum-opinion-Rights-and-Values-programme.pdf> – 25.03.2019.

² K. Pełczyńska-Nałęcz, *Normatywne imperium w kryzysie*, Warszawa 2017, Fundacja im. Stefana Batorego, [on-line:] http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/rap_otw_eu/Normatywne_imperium_w_kryzysie_czas_na_polityke_wartosci.pdf – 15.03.2019 oraz J. J. Chrościewicz, *Opinion on the Proposal of the European Commission „Regulation Establishing the Rights and Values Programme”*, Warsaw 2018, Fundacja im. Stefana Batorego, [on-line:] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Stefan%20Batory%20Foundation_Opinion%20on%20Rights%20and%20Values%20Programme-4.pdf – 15.03.2019.

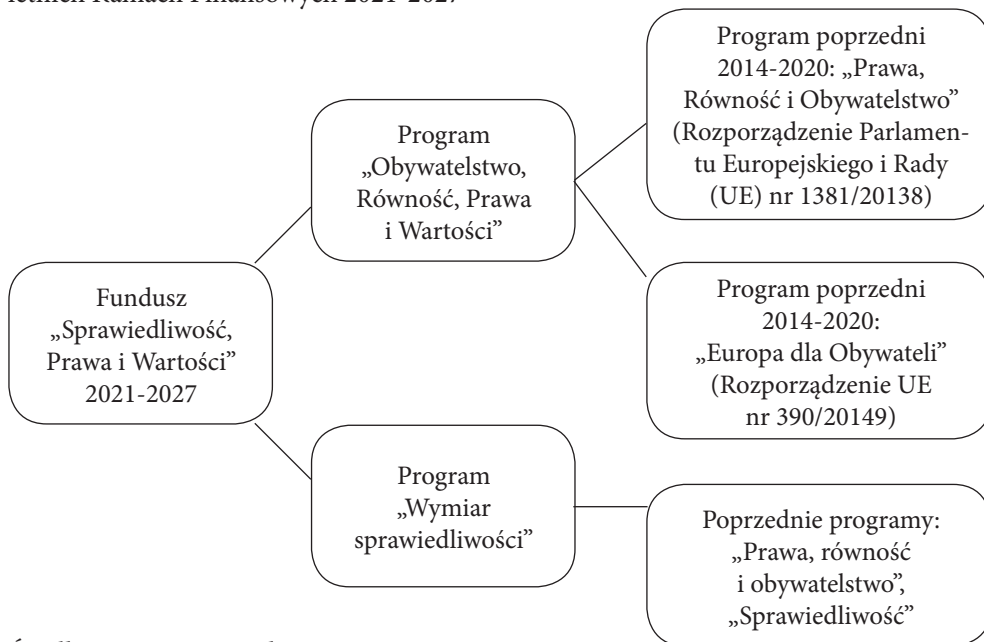
³ Więcej informacji na temat wyników konsultacji społecznych: „Otrzymano co najmniej jedną odpowiedź z każdego państwa członkowskiego. Krajem zamieszkania respondentów, z którego

Respondenci uznali, że poprzednie programy typu: „Europa dla Obywateli”, „Prawa, równość i obywatelstwo”, „Kreatywna Europa” oraz „Sprawiedliwość” są nadal potrzebne, ale przy zwiększonej ilości środków finansowych skierowanych do małych organizacji o charakterze lokalnym. Ponadto zastrzeżenia budziła wydajność procedury składania wniosków o dofinansowanie projektów oraz mechanizmy sprawozdawczości. Generalne konkluzje z wszystkich raportów dostarczonych Komisji zawierały aprobatę dla kontynuacji działań UE na polu ochrony państwa prawa i sprawiedliwości, jednakże rekomendowały zarazem zainicjowanie osobnego specjalistycznego programu, chroniącego *stricte* założenia normatywne aksjologii unijnej. Stwierdzono, że w wyniku nasilania się nastrojów eurosceptycznych, podgrzewanych przez siły polityczne przeciwne Unii Europejskiej (zwłaszcza neonacjonalistów), następuje erozja wartości europejskich wpisanych tak w traktaty, jak i w treść Karty Praw Podstawowych. Podkreślono fakt podważania dogmatu o nienaruszalności wartości unijnych, skutkujący stopniowym ograniczaniem wolności prasy lub naruszaniem ukształtowanego porządku prawnego wewnątrz państw członkowskich. Ekspertki przytaczały raport Freedom House, w którym wśród 15 europejskich państw wymieniono Polskę i Węgry jako te, w których odnotowano wyraźny spadek poziomu wolności. Ponadto uznano, że organizacje pozarządowe, odznaczające się wysokim statusem społecznym i aktywizmem społecznym, posiadają ograniczoną zdolność operacyjną do prowadzenia projektów wspierających obywatelstwo i kultywujących pamięć o przeszłości. Zasady pomocniczości i proporcjonalności UE dały mandat Komisji Europejskiej do podjęcia tzw. działań uzupełniających dla tychże aktywności. Warto wspomnieć, że organizacje pozarządowe zrzeszone w Civil Liberties Union for European Parliament wystosowały apel do Jean-Claude’a Junckera, Donalda Tuska i Fransa Timmermansa o podjęcie monitoringu praktyk ograniczania wolności w państwach członkowskich UE oraz o wsparcie działań prewencyjnych w tym zakresie⁴.

pochodziło najwięcej odpowiedzi, były Niemcy (24,4%), a następnie Francja (8,7%), Belgia (7,7%) i Hiszpania (5,4%). Spośród 1 839 odpowiedzi przesłanych za pośrednictwem kwestionariusza online 65,2% (1 199) otrzymano od organizacji, a 34,8% (640) od osób fizycznych. Swoje opinie wyraziło wiele różnych zainteresowanych stron – spośród 1 199 odpowiedzi przesłanych w imieniu organizacji 355 (19,3%) pochodziło od organizacji pozarządowych, platform lub sieci, 270 (14,7%) od prywatnych przedsiębiorstw (przede wszystkim mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw), a 127 (6,9%) od badaczy i pracowników naukowych”; Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające program „Prawa i Wartości” z dnia 30 maja 2018 r. {SEC(2018) 274 final} {SWD(2018) 290 final} {SWD(2018) 291 final}, COM(2018) 383 final 2018/0207 (COD), s. 10.

⁴ Więcej na ten temat: M. Pankowska, *18,5 mld euro na obronę wartości UE. NGO mają dostać je bez pośrednictwa rządów*, OKO.press, 13.03.2019, [on-line:] <https://oko.press/185-mld-na-obrone-wartosci-ue/> – 13.03.2019.

Diagram 1. Schemat organizacyjny programów wspierających prawa i wartości w Wieloletnich Ramach Finansowych 2021-2027



Źródło: opracowanie własne.

W odpowiedzi na apele i rekomendacje europejskich grup eksperckich i zawodowych, Komisja Europejska ogłosiła 30 maja 2018 roku Propozycję dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu „Prawa i Wartości”⁵. Propozycja przyjęła formę Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości”⁶. KE przygotowała w nim stanowisko w sprawie programów pomocowych i ramowych na lata 2021-2027. Zaproponowała przesunięcia i fuzje niektórych istniejących programów: „Prawa, Równość i Obywatelstwo”, „Europa dla Obywateli” i „Kreatywna Europa” oraz zmniejszenie proporcjonalne kwoty wsparcia dla każdego z nich o 15%. Oszczędności miały stworzyć szanse sfinansowania nowego podprogramu „Prawa i Wartości”. Planowano od 2021 r. podzielić Fundusz „Sprawiedliwość, Prawa i Wartości” na dwa programy oraz ich komponenty, co miało służyć wzmocnieniu wartości UE oraz „poszanowaniu praworządności i zachowaniu ot-

⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Rights and Values programme{SEC(2018)290final}{SEC(2018)291final}{SEC(2018)274final}. Ostatecznie dokument był datowany na: Brussels, 7.06.2018, COM(2018) 383 final/2, 2018/0207(COD).

⁶ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady...

wartych, demokratycznych, integracyjnych i kreatywnych społeczeństw, których oczekują Europejczycy”⁷.

Projekt Rezolucji ustawodawczej trafił do Parlamentu Europejskiego 7 czerwca 2018 r. Komisje parlamentarne pracowały nad nim od 14 czerwca do przełomu listopada i grudnia 2018 r.; były to po kolei: Komisja Budżetowa⁸, Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych⁹, Komisja Kultury i Edukacji (CULT)¹⁰, Komisja Prawna¹¹, Komisja Spraw Konstytucyjnych¹² oraz Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia (FEMM)¹³. 4 grudnia 2018 r. dokument został przyjęty przez komisję przedmiotowo właściwą, czyli Komisję LIBE PE (Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych). W toku prac nad poprawkami komisje zaproponowały wiele nowych rozwiązań w stosunku do pierwotnego wniosku Komisji Europejskiej. Co najważniejsze, postulowały znaczne zwiększenie środków finansowych na program. To właśnie Komisja Budżetowa w poprawce 16 do art. 6 ust. 1 Propozycji KE zaproponowała prawie trzykrotne zwiększenie budżetu na program „Prawa i wartości”: ze wstępnie proponowanej przez Komisję kwoty 641 mln 705 tys. euro (w cenach bieżących) do kwoty 1 mld 834 mln euro (w cenach bieżących). Ponadto poprawka 23 Komisji Budżetowej mówiła o konieczności wsparcia działań na poziomie lokalnym: „Cele szczegółowe programu, o których mowa w art. 2 ust. 2, będą realizowane w szczególności przez wspieranie następujących działań, na szczeblu niższym niż krajowy, krajowym i europejskim”¹⁴. Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych zaproponowała korektę nazwy programu na: „Prawa, Równość i Wartości” oraz podkreśliła konieczność wspierania działań przeciwstawiających się przejawom rasizmu i mowy nienawiści w Internecie. Sporo kluczowych poprawek wniosła Komisja Kultury i Edukacji (CULT). W uzasadnieniu do opinii Komisji, sprawozdawczyni Sylvie Guillaume zwracała uwagę na jeden z komponentów programu pt. „Zaangażowanie i udział obywateli”, ustanowionego jako kontynuator wcześniejszego programu „Europa dla Obywateli” (zob. diagram 1). Komisja proponowała zwiększenie środków finansowych na ten komponent (do 500 mln euro na lata

7 *Ibidem*, s. 5.

8 Opinia Komisji Budżetowej została ogłoszona 26.11.2018 r.

9 Opinia Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych została ogłoszona 21.11.2018 r.

10 Opinia Komisji Kultury i Edukacji została ogłoszona najpóźniej, bo dopiero 4.12.2018 r.

11 Opinia Komisji Prawnej została ogłoszona 21.11.2018 r.

12 Opinia Komisji Spraw Konstytucyjnych została ogłoszona 21.11.2018 r.

13 Opinia Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia została ogłoszona 27.11.2018 r.

14 Opinia Komisji Budżetowej z dnia 26 listopada 2018 r. dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)).

2021-2027) oraz udostępnienie ich organizacjom pozarządowym z krajów trzecich. Istotna z punktu widzenia kształtowania idei wspólnotowości narodów europejskich była poprawka nr 30 Opinii Komisji Kultury i Edukacji, odnosząca się do art. 4 akapit 1a Propozycji KE. Mówiła ona o wspieraniu projektów przedstawianych przez ludzi młodych, których tematyka odwołuje się do pamięci historycznej sięgającej okresu sprzed ustanowienia UE oraz do „lepszego poznania wspólnej historii, kultury i wartości, a także do poczucia bogactwa wspólnego dziedzictwa kulturowego oraz różnorodności kulturowej i językowej, które stanowią fundament wspólnej przyszłości; zwiększaniu zrozumienia przez obywateli Unii, jej początków, racji bytu i osiągnięć, a także zwiększaniu ich świadomości na temat obecnych i przyszłych wyzwań [...]”¹⁵. Duże znaczenie miała również poprawka nr 49, wprowadzająca nowy artykuł (art. 18a), ustanawiający Krajowe Punkty Kontaktowe – takie rozwiązanie nie zostało zapisane w projekcie Komisji Europejskiej. Artykuł ów brzmiał:

Każde państwo członkowskie ustanawia niezależny i wykwalifikowany krajowy punkt kontaktowy mający za zadanie udzielanie potencjalnym beneficjentom programu (obywatelom, organizacjom i stowarzyszeniom regionalnym) wskazówek, praktycznych informacji i pomocy w odniesieniu do wszystkich aspektów programu, w tym procedury składania i sporządzania wniosków, dystrybucji dokumentacji, poszukiwania partnerów, szkoleń i innych formalności, zapewniając tym samym, by program był wdrażany jednolicie. Nie są one odpowiedzialne za ocenę projektów, a kompetencje te są zastrzeżone dla Komisji¹⁶.

Stworzenie sieci Punktów Kontaktowych w każdym państwie członkowskim UE miało swoje pierwowzory w wielu wcześniejszych programach unijnych, zatem praktyka nie była nowa. Istotne było to, że fundusze na projekty organizacji pozarządowych miały pozostać w gestii Komisji, czyli nie transferowano by ich do państw członkowskich (na wzór np. funduszy norweskich). Punkty Kontaktowe stawały się delegaturami informacyjnymi Komisji, pomagającymi w obsłudze programu i dbającymi o skuteczność wdrożenia rozwiązań programowych na terenie danego państwa. Tym sposobem Komisja Kultury i Edukacji PE zabezpieczała niezależność programu od ingerencji administracji państwa członkowskiego. Komisja Prawna wprowadziła poprawkę nr 19 tworząc nowy art. 9 a; wymieniał on przykładowe rodzaje działań organizacji pozarządowych (Non-

¹⁵ Opinia Komisji Kultury i Edukacji (4.12.2018) dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)).

¹⁶ *Ibidem*.

-governmental organizations – NGOs) podlegające wsparciu przez UE w ramach promowania postaw obywatelskich i aktywności na rzecz wzmocnienia UE. Były to m.in.: wzajemne uczenie się, monitorowanie praworządności, gromadzenie danych i statystyk, opracowywanie wspólnych metodologii badań; prowadzenie szkoleń i kampanii uświadamiających katalog podstawowych wartości europejskich oraz praw i obowiązków wynikających z obywatelstwa UE; inicjatywy mające na celu analizę czynników, które prowadzą do powstania reżimów totalitarnych i upamiętnienie ich ofiar; wspieranie obrońców praw człowieka i sygnalistów; wspieranie inicjatyw przeciwdziałających mowie nienawiści i dezinformacji oraz ochronę ofiar przemocy. Komisja Spraw Konstytucyjnych oceniła projekt KE jako „mało ambitny”. Domagała się wprowadzenia osobnego podprogramu o nazwie „Unijne wartości” – tym samym poprawka nr 22 Komisji Spraw Konstytucyjnych dodawała do rezolucji nowy art. 2a zatytułowany „Komponent Wartości Unii”. Z racji przekonania, że proces równouprawnienia płci zachodzi w Europie powoli, Komisja Spraw Kobiet i Równouprawnienia uznała za kluczowe uwzględnienie aspektu płci w programie, postulując przy tym przydzielenie dodatkowych środków finansowych na komponent „Dafne”.

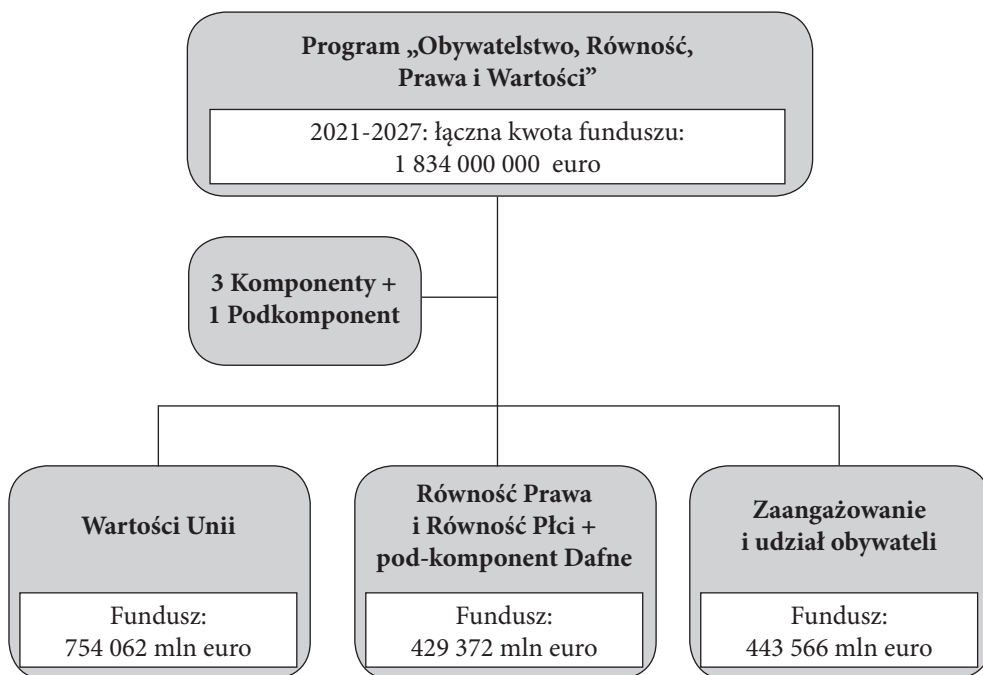
Po poprawkach komisji parlamentarnych rezolucja została złożona w Parlamencie Europejskim 17 grudnia 2018 r. Debata parlamentarna nad dokumentem miała miejsce 16 stycznia 2019 r., a głosowanie nad jej poprawkami odbyło się w PE nazajutrz i zakończyło wynikiem: 426 europosłów – za, 152 europosłów – przeciw, 45 europosłów – wstrzymało się od głosu¹⁷. Parlament przyjął zatem rezolucję w pierwszym czytaniu. 19 grudnia 2018 r. Rada Europejska wyraziła akceptację dla rezolucji, a zaakceptowała ją 20 lutego 2019 r., choć decyzja ta nie należała do łatwych: Rada UE chciała uzależnić fundusze europejskie na lata 2021-2027 od przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie, na co nie zgadzała się Służba Prawna Rady, widząc w tym zamysły niezgodne z traktatami. Obawiano się mechanizmów osłabiania organizacji pozarządowych w przypadku, gdyby środki na programy zostały transferowane do państw członkowskich UE w ramach funduszy strukturalnych. Państwa członkowskie mogłyby celowo wstrzymywać się z ich dystrybucją na działania proobywatelskie, a UE postawiłaby się w roli „sponsora” rządów o zapędach autorytarnych¹⁸.

¹⁷ Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 17 stycznia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)) (1) (Zwykła procedura ustawodawcza: pierwsze czytanie).

¹⁸ K. L. Scheppele, L. Pech, R. D. Kelemen, *Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity. The Council Legal Service Opinion on the Commission’s EU Budget-related Rule of Law*

Ostatecznie dokument Rady UE o wstępnym podziale funduszy w ramach WRF został opublikowany 18 marca 2019 r.¹⁹

Diagram 2. Schemat finansowania programu „Obywatelstwo, Równość, Prawa i Wartości”



Źródło: opracowanie własne.

Aktem prawnym potwierdzającym przyjęcie rezolucji jest aktualnie skonsolidowana wersja Rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości”²⁰. Program w wersji skonsolidowanej przyjął nazwę „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”, a nie, jak proponowała Komisja, „Prawa i Wartości” i został umieszczony w Wie-

Mechanism, VerfBlog, 12.11.2018.

¹⁹ Council of the European Union, Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027 – Progress report, Brussels, 18.03.2019 (OR. en) 6443/1/19REV 1CADREFIN 90RESPR 13POLGEN 28FIN 143.

²⁰ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)) (Zwykła procedura ustawodawcza: pierwsze czytanie).

oletnich Ramach Finansowych 2021-2027. Ostateczna, zaakceptowana i zapisana w akcie prawnym przez Parlament kwota wsparcia to 1 mld 834 mln euro na 7 lat. Program jest skierowany do państw Unii Europejskiej, państw EFTA, EOG oraz państw stowarzyszonych i tzw. państw trzecich na zasadzie ogólnych warunków udziału tychże w programach unijnych. Jest również adresowany do podmiotów prawnych działających na terenie państw członkowskich UE, raportowany w trybie regularnej sprawozdawczości oraz monitorowany przez Komisję Europejską. Program ma za zadanie wspierać aktywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego, których celem jest działanie na rzecz przemian demokratycznych i integracyjnych, jak również wzmacnianie praworządności w społeczeństwach europejskich (art. 2 ust. 1).

Zasadniczo program posiada trzy cele: 1. propagowanie praw, niedyskryminacji, równości, w tym równości płci, oraz dalsze uwzględnianie aspektu płci i niedyskryminacji; 2. propagowanie zaangażowania obywateli w życie demokratyczne Unii i ich w nim udziału, a także wymiana między obywatelami poszczególnych państw członkowskich oraz podnoszenie świadomości obywateli w zakresie wspólnej historii europejskiej; 3. zwalczanie przemocy, w tym przemocy ze względu na płeć. Cele powyższe w sposób krzyżowy pokrywają się z trzema komponentami programu: a) „Wartości Unii”; b) „Równość, prawa i równość płci”; c) „Zaangażowanie i równość obywateli” oraz podkomponentem: „Dafne”. Komponent „Wartości Unii” ma na celu wzmożenie ochrony i propagowanie wartości integracyjnych w celu wzmacniania demokracji, opartej na dialogu, otwartości, przejrzystości zarządzania i „dobrych rządach”. Komponent „Równość, prawa i równość płci” jest bardziej rozbudowany i przewiduje wsparcie dla większego *spectrum* działań. Ma zapobiegać nierównościom i dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię bądź światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną. Ma również służyć wdrażaniu kompleksowych strategii politycznych służących: propagowaniu pełnego korzystania z praw przez kobiety i wzmocnieniu ich roli w życiu prywatnym i zawodowym; propagowaniu niedyskryminacji; zwalczaniu rasizmu, ksenofobii i wszelkich form nietolerancji (w tym homofobii, bifobii, transfobii i interfobii), a także nietolerancji ze względu na tożsamość płciową, w internecie i poza nim; ochronie i propagowaniu praw dziecka; ochronie i propagowaniu praw osób niepełnosprawnych; ochronie i propagowaniu praw związanych z obywatelstwem Unii. Trzeci komponent „Zaangażowanie i równość obywateli” służy wspieraniu projektów upamiętniających wydarzenia z nowożytnej historii Europy (w tym reżimy autorytarne i totalitarne) oraz przyczyniających się do podnoszenia świadomości europejskiej wśród obywateli (poprzez promowanie wspólnej historii, kultury, dziedzictwa kulturowe-

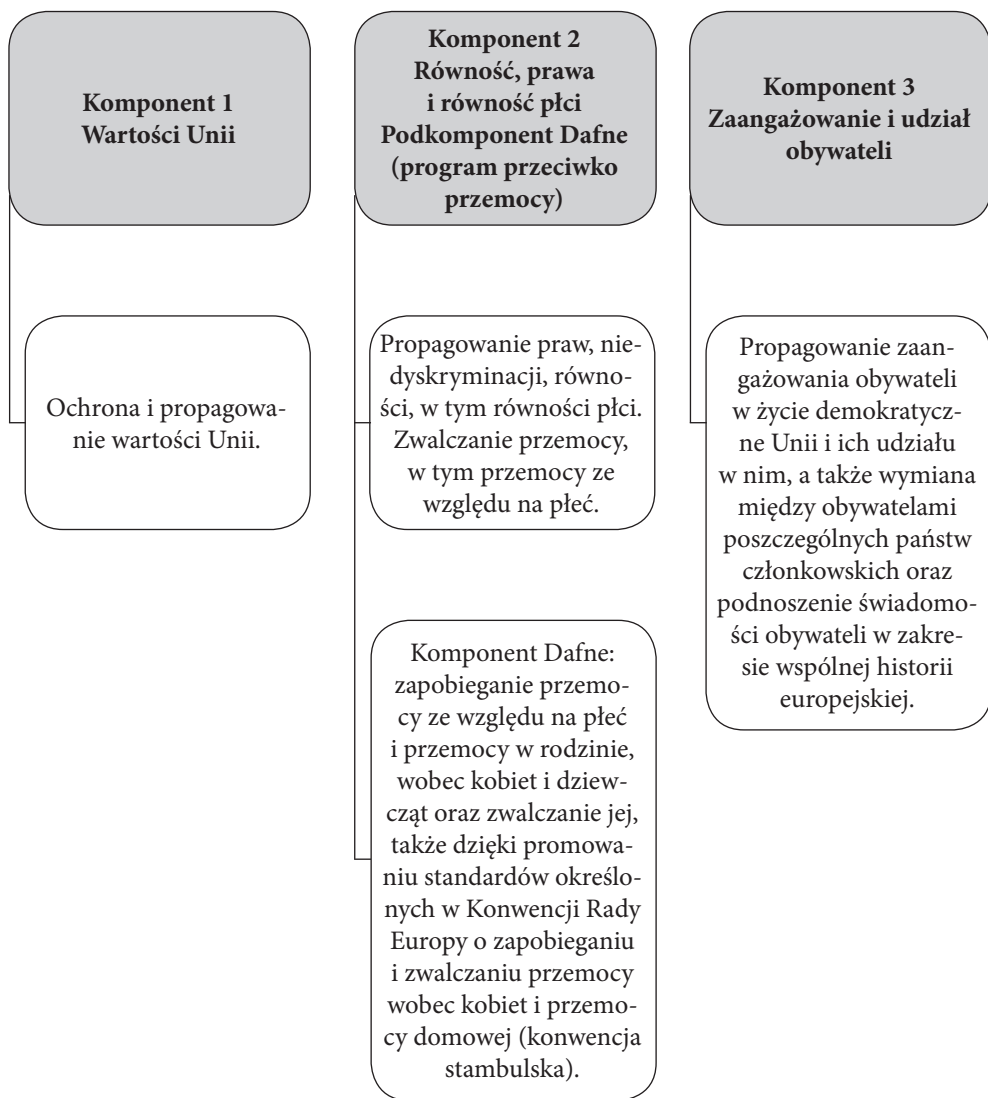
go i wartości). Celem działań tego komponentu jest w szczególności zwiększenie rozumienia procesów integracyjnych oraz współczesnego funkcjonowania Unii. Ponadto komponent wspiera udział obywateli i stowarzyszeń przedstawicielskich w życiu demokratycznym i obywatelskim Unii oraz propaguje wymianę między obywatelami różnych państw, zwłaszcza za pośrednictwem partnerstw miast i sieci miast. Ostatni komponent, „Dafne” (zwany też podkomponentem) służy zapobieganiu wszelkim formom przemocy ze względu na płeć, a także przemocy wobec dzieci, młodzieży, osób LGBT oraz osób niepełnosprawnych i sierot. Jego celem jest również udzielanie takim osobom wsparcia.

Tabela 1. Proponowany rozdział środków finansowych w ramach Programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości” w latach 2021-2027 (w mln euro oraz w %) wraz z objaśnieniem celów szczegółowych

Kwota dofinansowania (euro)	Procent udziału w całości budżetu (%)	Cele szczegółowe	Komponent
754 062 000	46,34	· ochrona i propagowanie wartości Unii	· „Wartości Unii”
429 372 000	26,39	· propagowanie praw, niedyskryminacji, równości, w tym równości płci, oraz dalsze uwzględnianie aspektu płci i niedyskryminacji · zwalczanie przemocy, w tym przemocy ze względu na płeć	· „Równość, prawa i równość płci” · Podkomponent „Dafne”
443 566 000	27,26	· propagowanie zaangażowania obywateli w życie demokratyczne Unii i ich udziału w nim, a także wymiana między obywatelami poszczególnych państw członkowskich oraz podnoszenie świadomości obywateli w zakresie wspólnej historii europejskiej	· „Zaangażowanie i udział obywateli”
Razem: 1 627 000 000	100		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)) (Zwykła procedura ustawodawcza: pierwsze czytanie).

Diagram 3. Priorytety w ramach poszczególnych komponentów programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”



Źródło: opracowanie własne.

Istotnym *novum* programu jest ustanowienie przez PE Grupy dialogu obywatelskiego (art. 9a), której celem jest, jak podaje Uchwała²¹, utrzymanie „regu-

²¹ Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 17 kwietnia 2019 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”.

larnego, otwartego i przejrzystego dialogu z beneficjentami programu i innymi zainteresowanymi stronami [...], wymiany doświadczeń i dobrych praktyk oraz omawiania zmian w polityce w dziedzinach i celach objętych programem i powiązanych obszarach”²². Dokument nie precyzuje zasad funkcjonowania grupy dialogu, jednakże biorąc pod uwagę całość dokumentu i powoływanie się w nim na art. 11 ust. 2 TUE²³ dotyczący zasad demokratycznych, dialog jest fundamentem komunikacji obywatelskiej: „Instytucje [unijne] utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”. Przepis stwarzający Grupę dialogu społecznego został wprowadzony poprawką nr 7²⁴ do projektu Komisji Europejskiej. Poprawka ta, która jednak nie znalazła się w wersji skonsolidowanej tekstu, mówiła o sposobie wyłaniania składu grupy z „organizacji, które zostały wybrane do uzyskania dotacji operacyjnej lub dotacji na działania w ramach programu, oraz innych organizacji i zainteresowanych stron, które wyraziły zainteresowanie programem lub pracami w tym obszarze polityki, a które niekoniecznie otrzymują wsparcie z programu”²⁵. Pominięcie tej poprawki w jednolitym akcie prawnym prawdopodobnie wynikało z braku zgody co do sposobów tworzenia Grupy dialogu społecznego (mogły być tu faworyzowane organizacje biorące udział w programie) oraz pozostawienie tej kwestii przepisom wykonawczym. Dokument precyzował natomiast działalność Punktów Kontaktowych (art. 18a). To wyspecjalizowane, jak wspomniano, agencje Komisji Europejskiej działające w każdym państwie członkowskim UE i promujące program wśród obywateli danego kraju. Zasadą ich istnienia jest pozostawanie poza nadzorem ideowym i merytorycznym rządów krajowych. Takie rozwiązanie, jak podkreślał wielokrotnie europoseł Michał Boni, „oznacza, że rządy niechętnie organizacjom obywatelskim nie będą miały wpływu na przyznawanie dotacji i tak idących przecież bezpośrednio z budżetu unijnego”²⁶.

Powstaje pytanie: co w ostateczności zyskuje obywatel poprzez wprowadzenie programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”? Z pewnością program

²² *Ibidem*.

²³ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r., P. 0001 – 0390.

²⁴ Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 17 stycznia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD))(1) (Zwykła procedura ustawodawcza: pierwsze czytanie).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Debata parlamentarna, Parlament Europejski, 16.01.2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20190116&secondRef=ITEM-031&language=PL&ring=A8-2018-0468> – 20.03.2019.

uruchamia mechanizm finansowy wzmacniający funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, skoro jest wprost dedykowany organizacjom trzeciego sektora. Oczywiście Unia Europejska przekazywała od lat środki finansowe wspomagające działalność organizacji pozarządowych. Szacuje się, że stworzono ok. 150 możliwości dofinansowania NGO's w przynajmniej 31 dziedzinach²⁷. Powołanie specjalistycznego i osobnego programu chroniącego praworządność, pronijne i obywatelskie postawy oraz posiadającego zatwierdzony spory wieloletni budżet jest jednoznaczne z tworzeniem konkretnego instrumentu dla wdrażania idei w życie. Jest również sposobem na przypomnienie fundamentalnych wartości integracji europejskiej oraz kształtowanie powszechnej świadomości praw i obowiązków, tak obywateli/obywatelek, jak i rządzących. Ma charakter antydyskryminacyjny. Służy ochronie praw kobiet i dzieci, co należy do istotnych tematów współczesnej dyskusji o rodzinie, relacjach międzyludzkich czy przewadze silniejszego nad słabszym, przejawiającej się brutalnymi aktami przemocy, nienawiści i agresji. Przekazanie funduszy na działalność organizacji pozarządowych to wyraz powagi politycznej europarlamentarzystów i zaufania Komisji i Rady UE do aktywności trzeciego sektora jako partnera instytucji europejskich. To również metoda na rozwijanie niezależnych sieci współpracy. Dlaczego tak istotne staje się w obecnym czasie wsparcie NGO's? Pierwszym powodem jest próba podjęcia wysiłków na rzecz przywrócenia świadomości i szacunku dla praw obywatelskich oraz zasad aksjonormatywnych Unii Europejskiej, a także zrozumienia idei solidarności narodów. Drugą kwestią jest wykorzystanie mechanizmu *soft power*²⁸ do budowania wpływów pomiędzy UE a obywatelami. Dzięki zastosowaniu „słabej siły” jest szansa na pozyskanie sojuszników idei praworządności poprzez umożliwienie beneficjentom uczestnictwa w procesach kontroli ośrodków władzy. Ponadto Unia Europejska, zgodnie z teoriami *soft power*, może pośrednio wpłynąć na dokonanie przez państwa członkowskie rewizji swoich polityk, skutkującej aspirowaniem przez nie do – jak to miało miejsce w latach 90. XX wieku – wyższego poziomu rozwoju poziomu demokracji. Trzecią przyczyną jest skuteczność sieciowania. Według badaczy organizacji *non-for-profit* posiadają one szczególne predyspozycje do samorządzenia ideami: działają reaktywnie, są aktywizowane przez silne indywidualności o profilu obywatelskim, budują nowoczesny management „małych kosztów”, stając się adwokatem interesów społeczno-politycz-

²⁷ Np. w polityce zatrudnieniowej, planowaniu przestrzennym, zarządzaniu publicznym, opiece humanitarnej czy innowacjach i przemyśle energetycznym.

²⁸ J. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, reprint edition, New York 1991.

nych wobec instytucji unijnych. Wieloraka współpraca partnerska i wymiana, charakterystyczna dla bytów o charakterze niehierarchicznym, do jakich zaliczają się organizacje publiczne, może przekształcać się w ponadpolityczny i zdecentralizowany model współpracy. Ugruntowanie nieformalnych kontaktów międzynarodowych posłuży budowaniu nowoczesnego europejskiego społeczeństwa, które odchodzi od filozofii „panowania” na rzecz harmonijnego i horyzontalnego współistnienia, czując się współodpowiedzialne za losy UE i chcąc mieć wpływ na jej przyszłość. Nie ulega wątpliwości, że europejskie społeczeństwa obywatelskie stają się bardziej świadome bycia współspadkobiercą Wspólnot i współwłaścicielem Unii.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Council of the European Union, Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027-Progress report, Brussels, 18.03.2019 (OR. en) 6443/1/19REV 1CADREFIN 90RESPR 13POLGEN 28FIN 143.
- Opinia Komisji Budżetowej z dnia 26 listopada 2018 r. dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)).
- Opinia Komisji Kultury i Edukacji z dnia 4 grudnia 2018 r. dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)).
- Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 17 stycznia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)) (1).
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Rights and Values Programme {SEC(2018)290 final} {SEC(2018)291 final} {SEC(2018)274 final}.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)).
- Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018)0383 – C8-0234/2018 – 2018/0207(COD)), Parlament Europejski, 17.12.2018, A8-0468/2018.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r., P. 0001-0390.
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające program „Prawa i Wartości” z dnia 30 maja 2018 r. {SEC(2018) 274 final} {SWD(2018) 290 final} {SWD(2018) 291 final}, COM(2018) 383 final 2018/0207 (COD).

Pozostałe

- Boni M., *Parlamentariusz 19. O negocjacjach Praw i Wartości*, 25.02.2019, [on-line:] <https://natemat.pl/blogi/michalboni/264989,parlamentariusz-18-o-negocjacjach-praw-i-wartosci> – 1.04.2019.
- Chodubski A., *Wartości cywilizacji współczesnej a unifikacja i dezintegracja Europy*, [w:] *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Warszawa 2002, s. 16-30.
- Chromiec J. J., *Opinion on the Proposal of the European Commission „Regulation Establishing the Rights and Values Programme”*, Warsaw 2018, Fundacja im. Stefana Batorego, [on-line:] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Stefan%20Batory%20Foundation_Opinion%20on%20Rights%20and%20Values%20Programme-4.pdf – 25.03.2019.
- Debata parlamentarna, Parlament Europejski, 16.01.2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20190116&secondRef=ITEM-031&language=PL&ring=A8-2018-0468> – 20.03.2019.
- Garlicki J., *Demokracja i integracja europejska. Studium osobistych i politycznych orientacji dwóch pokoleń Polaków*, Toruń 2005.
- Jestem obywatelem Unii Europejskiej*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2019.
- Nye J., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, reprint edition, New York 1991.
- Opinion on the Proposition of the European Commission „Regulation Establishing the Rights and Values Programme”, European Civic Forum, 30.05.2018, [on-line:] <https://civicspacewatch.eu/wp-content/uploads/2018/07/European-Civic-Forum-opinion-Rights-and-Values-programme.pdf> – 25.03.2019.
- Pankowska M., *18,5 mld euro na obronę wartości UE. NGO mają dostać je bez pośrednictwa rządów*, OKO.press, 13.03.2019, [on-line:] <http://oko.press/185-mld-na-obrone-wartosci-ue/> – 13.03.2019.
- Pehn G., *Networking Culture. The Role of European Cultural Networks*, Strasbourg: Council of Europe, 1999.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Normatywne imperium w kryzysie*, Warszawa 2017, Fundacja im. Stefana Batorego, [on-line:] http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/rap_otw_eu/Normatywne_imperium_w_kryzysie_czas_na_polityke_wartosci.pdf – 15.03.2019.
- Scheppele K. L., Pech L., Kelemen R. D., *Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity. The Council Legal Service Opinion on the Commission’s EU Budget-related Rule of Law Mechanism*, VerfBlog, 12.11.2018, [on-line:] <https://doi.org/10.17176/20181115-215538-0>.
- Waluch K., *Sieci współpracy kulturalnej w Europie*, Warszawa 2012.

BOŻENA GIERAT-BIEROŃ – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jej obszary badawcze to: teoretyczne założenia polityk kulturalnych, polityka kulturalna Unii Europejskiej, procesy europeizacji kultury oraz dyskusja nad ideą kultury narodowej i tożsamością europejską. Autorka kilku książek, ekspertyz europeistycznych oraz kilkudziesięciu artykułów naukowych. Stypendystka Komisji Europejskiej, europejskiego programu Erasmus Mundus, programu UJ – JAM (Uniwersytet Jagielloński – Japan Advanced Multidisciplinary Master Studies we współpracy z Komisją Europejską)

oraz japońskiej fundacji Ryoichi Sazakawa. W latach 2002-2009 koordynatorka międzynarodowego programu magisterskiego Euroculture. Odebrała wizyty studyjne na uniwersytetach w Dublinie, Groningen, Glasgow, Wilnie, Sassari oraz Osace i Kobe. Prowadziła zajęcia m.in. w Letniej Szkole Wszechradzkiej w Krakowie oraz Szkole Letniej Kultury Polskiej w Rzymie. Była pełnomocnikiem dyrektora Narodowego Centrum Kultury w Warszawie ds. Wrocławia Europejskiej Stolicy Kultury 2016. Działa w Europejskim Stowarzyszeniu Badaczy Kultury ECURES.

CZEŚĆ IV

PARLAMENT EUROPEJSKI VIII KADENCJI WOBEC WYBRANYCH POLITYK SEKTOROWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

JAN WIKTOR TKACZYŃSKI

Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytet Jagielloński

PARLAMENT EUROPEJSKI WOBEC NEGOCJACJI WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH NA LATA 2021-2027: MIĘDZY MOŻLIWOŚCIAMI A ROZWOJEM

Wieloletnie Ramy Finansowe (WRF) stanowią istotny element integracji europejskiej. Dzieje się tak dlatego, że jest to uzgodnienie dotyczące budżetu w perspektywie średnioterminowej, najczęściej siedmioletniej, obejmujące finansowanie niemalże wszystkich działań Unii Europejskiej. W systemie politycznym Unii WRF stosowane są od dłuższego czasu, bo od 1988 roku. Ramy, o których mowa w tekście, obejmują lata 2021-2027 i są już szóstym okresem tychże¹. Ustalanie priorytetów budżetowych jest procesem złożonym, w którym uczestniczy wielu interesariuszy. W ramach WRF zapisuje się bowiem wydatki związane ze wszystkimi politykami i działaniami UE. Nie dziwi więc fakt, że są one przedmiotem bacznej zainteresowania. A ponieważ głównym źródłem finansowania WRF są wpłaty państw członkowskich, stąd ich stanowisko ma bardzo duże znaczenie, aby nie powiedzieć – decydujące.

Generalnie rzecz ujmując – stanowiska wobec wielkości WRF, formułowane przez poszczególne instytucje, przebiegają następująco: za najniższym z możliwych kształtów WRF opowiadają się zazwyczaj Rada Europejska i Rada Ministrów jako instytucje międzyrządowe. Odwrotnie jest z Parlamentem Europejskim (PE), który jako instytucja wspólnotowa zazwyczaj stoi na stanowisku zwiększenia finansowania WRF. Komisja Europejska (KE), która zobligowana jest do przedstawienia propozycji WRF na kolejne perspektywy finansowe, zajmuje

¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Finansowanie Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 119-140.

zazwyczaj stanowisko pośrednie między poziomem oczekiwanym przez kraje członkowskie a PE. Najczęściej propozycje KE, jeśli chodzi o wielkość WRF, podlegają korekcie w dół.

Kolejne negocjacje WRF na lata 2021-2027 skłaniają do refleksji nad rolą PE w tym procesie. Nie chodzi tutaj tylko o wielkość WRF, lecz także ich kształt, rozumiany jako układ priorytetów zapisany w ostatecznym podziale środków WRF. Stąd celem niniejszych rozważań jest weryfikacja hipotezy, iż negocjacje WRF 2021-2027 są przykładem ograniczonej siły politycznej PE, przy dominującej roli państw członkowskich jako płatników do budżetu UE. Dlatego też punkt wyjścia przedmiotowej analizy stanowi kształt dotychczasowych ram, jak również doświadczenia w zakresie negocjacji WRF. W sposób szczególny zostanie wzięty pod uwagę obecny proces negocjacji WRF 2021-2027 z punktu widzenia stanowiska wyrażanego przez PE.

ZNACZENIE WRF DLA UE I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Złożoność działań UE wiąże się z koniecznością utworzenia przewidywalnych, stabilnych i przejrzystych mechanizmów finansowania polityk unijnych. Chodzi o aktywności UE i państw członkowskich, będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. Roli tej nie odgrywały budżety roczne Wspólnot, stosowane do końca lat 80., charakterystyczne dla państw narodowych. Nieustanne dyskusje między instytucjami wspólnotowymi a państwami członkowskimi trwały bowiem długo i czyniły finansowanie budżetu niestabilnym. Ponawianie ustalania procedury budżetowej co roku nie zapewniało przy tym jakiegokolwiek stabilizacji i przewidywalności prowadzonych polityk unijnych. Głównym problemem ustalania ram wieloletnich jest to, iż w tak kluczowej kwestii porozumienie musi zostać osiągnięte w Radzie UE na zasadzie konsensusu. Stąd kształt ram nierzadko sprowadza się do spełniania najniższych oczekiwań poszczególnych interesariuszy. Głównie mowa o państwach członkowskich, które ponoszą ciężar finansowania budżetu UE (państwa-płatnicy), a następnie dążą do jak najwyższego zwrotu (zasada *juste retour*²). Nie może więc dziwić fakt, iż to państwa członkowskie mają w tym procesie najmocniejszą pozycję³.

² J. W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013, s. 221.

³ V. Rant, M. Mrak, *The 2007-13 Financial Perspective: Domination of National Interests*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, s. 368-369.

Do wejścia w życie traktatu z Lizbony WRF stanowiły porozumienie między-instytucjonalne dotyczące procedury budżetowej, zawierane między KE, Radą UE a PE. Na podstawie obowiązującej procedury PE, wyrażając zgodę na przyjęcie ram finansowych, daje zielone światło Radzie UE, a ta z kolei przyjmuje je jednomyślnie w drodze rozporządzenia⁴. Sam sposób procedowania ram finansowych jest jedną z przyczyn trudności w jakiegokolwiek reformie ram finansowych UE⁵. Negocjacje WRF traktowane są często jako gra zero-jedynkowa, tj. zwiększenie puli środków dla jednego kraju powoduje automatyczną redukcję dla innego. Wielkość oraz struktura obowiązujących w danym okresie WRF traktowane są jako odniesienie dla kolejnych negocjacji budżetu UE. Innym ważnym powodem braku znaczących reform WRF jest równowaga finansowa państw członkowskich. Wyżej zarysowana perspektywa powoduje, iż zmiany są zatem zazwyczaj bardzo ograniczone.

Analiza literatury przedmiotu wskazuje na powszechną krytykę wieloletniego budżetu UE. Formułują ją niezależni eksperci, niektóre wspólnotowe instytucje unijne (np. PE), jak również państwa członkowskie, które nie kryją swojej ograniczonej satysfakcji z jego kształtu. Krytyczne opinie, najczęściej podnoszone przez ekspertów, odnoszą się zwłaszcza do struktury wydatków, ale także wpływów⁶. Te najbardziej krytykowane to rabat brytyjski⁷, Wspólna Polityka Rolna bądź polityka regionalna. Zestawiając dominujące wydatki WRF z aspiracjami Europejczyków, trudno nie zgodzić się z Iainem Beggiem, iż pozycje te nie znajdują się na szczycie listy najcenniejszych europejskich „towarów publicznych”⁸.

Rozdźwięk między agendą polityczną a finansową odgrywa istotną rolę, ponieważ może stać się przyczyną nieskuteczności nie tylko poszczególnych polityk, ale także WRF jako takich. Nie da się przeoczyć w tym miejscu konstatacji Sary Hagemann, która obarcza za zaistniały stan rzeczy wąsko zdefiniowane interesy narodowe⁹. Obserwacja kolejnych szczytów Rady Europejskiej potwierdza powyższą konstatację; krajowi negocjatorzy zobowiązani są do obrony stanowi-

⁴ Art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 115 z dnia 9 maja 2008 r.

⁵ R. Crowe, *The European Council and the Multiannual Financial Framework*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2016, Vol. 18, s. 69-92.

⁶ W dyskusji podnosi się dwa pytania: w jakim stopniu budżet UE powinien składać się z wpłat państw członkowskich oraz ile powinny wynosić autentyczne zasoby własne, tj. niezależnione od wkładu członków UE. Por. J. McCormick, *European Union Politics*, New York 2015, s. 304; E. Molino, F. Zuleeg, *The Impact of New EU Own Resources on Regional and Local Governments*, Brussels 2011, s. 3-17.

⁷ I. Begg, *Rethinking How to Pay for Europe*, „European Policy Analysis”, March 2010, s. 1-4.

⁸ F. Heinemann, P. Mohl, S. Osterloh, *Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints*, „Journal of European Integration” 2010, Vol. 32, s. 60.

⁹ S. Hagemann, *Money and Power: EU Budget Negotiations in a Time of Austerity*, „DIIS Policy Brief”, May 2012, s. 1-2.

ska własnego kraju, które sprowadza się do ochrony finansów narodowych, stąd presja, by nie zawierać łatwo kompromisów, co jednocześnie zawęży pole do negocjacji. Isabelle Thomas w ocenie sytuacji posuwa się jeszcze dalej, określając ją jako schizofreniczną i zestawiając z odpowiedzią na pytanie: którą dłoń należy dać sobie odciąć, lewą czy prawą? Na końcu państwa i tak odcinają sobie tę, którą nie piszą, czyli swój europejski wkład do budżetu¹⁰. Przywołane porównanie, choć drastyczne, bardzo celnie określa sytuację, w której polityczne priorytety UE ustępują priorytetom narodowym.

Dotychczasowa ocena budżetu UE musi odnosić się do jego znaczenia w kontekście całej integracji europejskiej. Biorąc pod uwagę jego wielkość w stosunku do PKB państw UE, niektórzy formułują tezę o bardzo ograniczonym wpływie unijnych finansów publicznych na kierowanie procesem integracyjnym, a w szczególności na zmianę polityczną¹¹. Tymczasem należy zaznaczyć, iż korzyści z WRF nie można przypisywać jedynie prostemu mechanizmowi redystrybucji środków między poszczególne państwa członkowskie. Pozytywne efekty WRF to także korzyści ekonomiczne krajów płatników wynikające chociażby z wpłat do budżetu unijnego, przeznaczonych na realizację polityki spójności w krajach będących jej beneficjentem (np. kraje Grupy Wyszehradzkiej – GW). Należy wskazać, iż kraje UE-15 przekazały na realizację polityki spójności 2007-2013 w krajach GW ok. 120 mld euro. Łączne korzyści ekonomiczne krajów UE-15, wynikające z realizacji polityki spójności w GW, wynoszą ok. 96,6 mld euro, co przekłada się na ok. 80% wpłat (wykres 1).

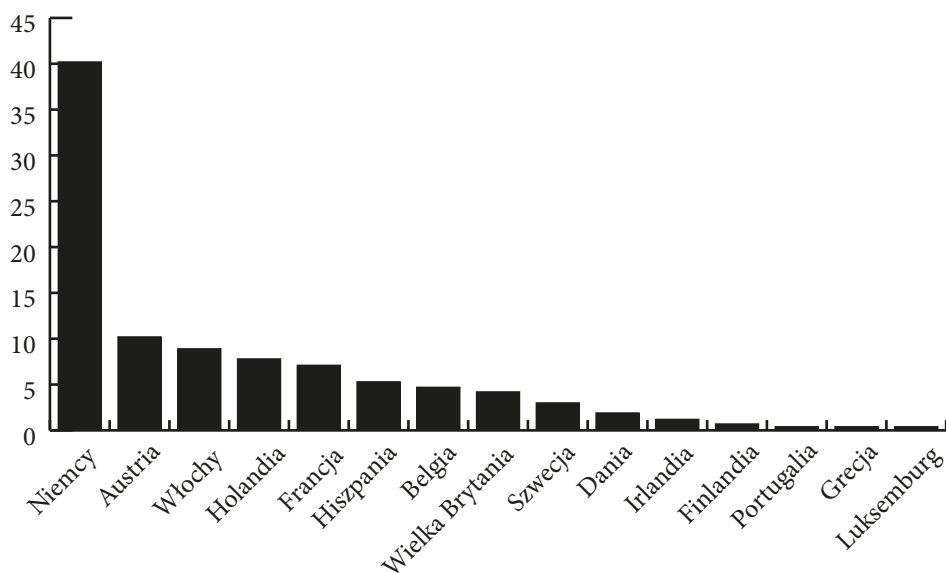
Trudność w ustaleniu kształtu WRF zasadza się na konieczności osiągnięcia porozumienia wielu uczestników procesu politycznego. Mowa o KE, Radzie UE (która musi zmiany zatwierdzić w drodze jednogłosego stanowiska) oraz zgody PE. Formułowane uwagi krytyczne, takie czy inne, kierowane pod adresem WRF muszą to uwzględniać. Spoglądając na proces polityczny formułowania WRF w różnych przedziałach czasowych, wypadnie stwierdzić, iż kluczem są różne motywacje, a w związku z tym – różne interesy poszczególnych aktorów. Egzemplifikacją jest fakt, iż wyliczenie ekonomiczne, oczywiste w kontekście budżetu, ustępuje nierzadko kalkulacji natury politycznej. Sprawia to, iż oprzyrządowanie ekonomiczne oparte na analizie kosztów i korzyści nie ma pełnego zastosowania w praktyce procesu kształtowania WRF¹².

¹⁰ C. Barbière, *MEP: Own Resources Are Only Answer to EU's „Budget Schizophrenia”*, EurActiv.com, 6.04.2017, [on-line:] <http://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/thursdaymep-own-resources-are-only-answer-to-eus-budget-schizophrenia/> – 28.05.2019.

¹¹ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 8th edition, New York 2017, s. 432.

¹² M. Świstak, *Polityka regionalna jako polityka publiczna. Wobec potrzeby optymalizacji publicznego działania*, Kraków 2018, s. 268.

Wykres 1. Bezpośrednie i pośrednie korzyści eksportowe oraz bezpośrednie korzyści kapitałowe krajów UE-15 w odniesieniu do wpłat przeznaczonych na realizację polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej w okresie programowania 2007-2013 (w mld euro)



Źródło: M. Antosiewicz et al., *Jak państwa UE-15 korzystają z realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej? Raport końcowy z badania pt. Ewaluacja ex post i prognoza korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa 2017, s. 8.

OGÓLNE KWESTIE ZWIĄZANE Z KSZTAŁTEM WRF NA LATA 2021-2027

Stanowisko Parlamentu Europejskiego, będące przedmiotem niniejszej analizy, jest oparte na propozycjach KE w zakresie WRF 2021-2027. KE ogłosiła swoje propozycje 2 maja 2018 roku, w których przedstawiła kształt nowych WRF. Punktem wyjścia dla prac KE był przegląd wydatków UE z jednej strony, z drugiej zaś doświadczenia wyniesione z ostatnich lat w trakcie wydatkowania środków w ramach WRF – mowa tutaj głównie o pojawieniu się nowych wyzwań dla UE wymagających uruchomienia znacznych zasobów finansowych, jak dla przykładu konsekwencje napływu emigrantów z Afryki. W ramach przeglądu WRF 2014-2020 wykorzystano wszystkie możliwości przesunięcia środków na ów cel. Wystąpienie nieprzewidywalnych okoliczności unaocznilo unijnym decydom

konieczność wprowadzenia mechanizmów umożliwiających niezbędną elastyczność unijnego wydatkowania. Dodatkową okoliczność, która nie pozostaje bez wpływu na kształt WRF, stanowi wyjście Wielkiej Brytanii z UE.

Ponieważ sytuacja gospodarcza w poszczególnych państwach członkowskich odbiega od oczekiwań i nie ma w związku z tym sprzyjających warunków na rzecz znaczącego zwiększenia pułapu WRF, Komisja zaproponowała, aby wydatki w WRF cechowały się europejską wartością dodaną. Chodzi o inwestycje w dziedzinach, w których Wspólnota jest w stanie zaoferować rzeczywistą europejską wartość dodaną w stosunku do wydatków publicznych krajów członkowskich. W tym zakresie KE preferuje łączenie środków krajowych i unijnych, czego przykładem mogą być projekty badawcze stymulujące współpracę naukowców z całego kontynentu. Innym aspektem nowych WRF jest zamierzenie uproszczenia i zwiększenia przejrzystości budżetu; mowa głównie o takim przeformułowaniu WRF, aby w większym stopniu odzwierciedlały one polityczne priorytety Unii.

W wymiarze technicznym KE wskazała na konieczność zmniejszenia liczby programów o ponad jedną trzecią, głównie w drodze łączenia rozdrobnionych źródeł finansowania w nowych programach o bardziej zintegrowanym charakterze. Co ciekawe, działanie to zostało przeprowadzone w odniesieniu do obecnych WRF 2014-2020, nie przyczyniło się jednak ani do znaczącej poprawy skuteczności zarządzania tymi środkami, ani też nie przyniosło radykalnie większych efektów. Pomimo iż KE zakłada mniej biurokracji dla beneficjentów, brak jest szczegółowych rozwiązań, które mogłyby świadczyć o takim zamierzeniu. Koncepcje w kierunku uproszczenia systemu dystrybucji środków WRF są ogłaszane właściwie podczas każdej negocjacji ram finansowych (a wcześniej perspektyw finansowych). O ironio, często uproszczenia stawały się dodatkowym wymogiem, który zamiast ułatwiać wydatkowanie środków, czynił proces jeszcze bardziej złożonym. Jest to bardzo istotne, ponieważ znaczące opóźnienia we wdrażaniu np. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych miały swoje przełożenie na ogólną sytuację gospodarczą czy też sytuację na rynku pracy w wielu krajach członkowskich¹³. To właśnie opóźnienia stanowią pokłosie wysokiego poziomu skomplikowania w wydatkowaniu rzeczonych środków.

WRF 2021-2027 mają mieć bardziej elastyczny charakter, co również może budzić kontrowersje. Z jednej strony nie ma wątpliwości, iż UE działająca w niestabilnym środowisku geopolitycznym musi być w stanie szybko reagować na nie-

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027”, Bruksela, 2.05.2018 r., COM/2018/321 final, s. 4.

przewidziane okoliczności wiążące się z określonymi wydatkami. KE proponuje stosowanie już istniejących mechanizmów, a także elastyczność w obrębie programów oraz między nimi. Dodatkowo opowiada się za wzmocnieniem narzędzi zarządzania kryzysowego i utworzeniem nowej „rezerwy Unii”, umożliwiającej reagowanie na nieprzewidziane wydarzenia i nagle stany nadzwyczajne w obszarach takich, jak bezpieczeństwo i migracja. Z drugiej strony zwiększanie elastyczności może zachwiać stabilnością interwencji przewidzianych w budżecie, w sytuacji zasadniczej zmiany kierunków wydatkowania WRF w trakcie ich trwania – jest to głównie przedmiot zainteresowania państw beneficjentów budżetu UE. Wystąpienie takiej ewentualności mogłoby podważyć wiarygodność UE¹⁴.

KE dość enigmatycznie wypowiada się na temat powiązania wydatkowania środków WRF z praworządnością. Dotychczasowe uregulowania na poziomie szczegółowych rozporządzeń dotyczących np. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych zapewniają możliwość interwencji w sytuacji, gdy mają miejsce nieprawidłowości w wydatkowaniu środków. Państwo i jego instytucje, które wydatkują środki unijne, muszą legitymować się odpowiednimi zdolnościami administracyjnymi (np. desygnacja, istnienie systemu zarządzania i kontroli)¹⁵. Tymczasem propozycja KE zmierza w kierunku wzmocnienia ochrony budżetu UE przed ryzykiem finansowym, związanym, jak się to ujmuje, z „uogólnionymi brakami w zakresie praworządności w państwach członkowskich”¹⁶. Komisja stoi na stanowisku, iż w sytuacji, gdy takie braki stanowią przeszkodę lub zagrożenie dla należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych Unii, musi istnieć możliwość wyciągnięcia konsekwencji związanych z unijnym finansowaniem.

STANOWISKO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W PROCESIE NEGOCJACJI WRF 2021-2027 A PROPOZYCJE NEGOCJACYJNE KE W KWESTIACH FINANSOWYCH

Propozycje przedstawione przez KE zmierzają w kierunku nieznacznego zwiększenia pułapów w wielu kategoriach budżetowych. Wyjątkiem jest pozycja: Zasoby naturalne i środowisko, która obejmuje finansowanie Wspólnej Polityki

¹⁴ M. Świstak, *op. cit.*, s. 274.

¹⁵ M. Dołowiec, *Desygnacja*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, red. R. Poździk, Warszawa 2016, s. 98-112.

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady..., s. 5.

Rolnej (WPR). Jest to jedno z bardziej istotnych obniżen planowanego budżetu wieloletniego, a obejmującego głównie środki przeznaczone na inwestycje rozwojowe w rolnictwie. Planowane redukcje finansowania nie mają dotknąć płatności bezpośrednich, czyli głównego instrumentu dochodów rolników w ramach WPR. Potencjalne obniżki mogą dotyczyć więc państw, które są najbardziej zapóźnione, jeśli chodzi o poziom rozwoju technologicznego rolnictwa, czyli kraje o słabiej rozwiniętym rolnictwie, jakim jest dla przykładu Polska. Stanowisko PE w tym zakresie jest odległe od KE, ponieważ instytucja ta postuluje zwiększenie środków na WPR do kwoty 456 146 mln euro, co stanowi zwiększenie o ok. 77 mld euro w stosunku do wyjściowego stanowiska KE. Jest to przykład kategorii, w której PE prezentuje swoje oczekiwania w kierunku zmiany kształtu WRF, ale przy zachowaniu poziomu wdrażania dotychczas realizowanych polityk określonych w traktatach, czyli m.in. polityki spójności i WPR¹⁷. Tymczasem KE proponuje nowe wydatki kosztem właśnie tych głównych polityk.

Tabela 1. Propozycje pułapów WRF 2021-2027 według kategorii zaproponowane przez KE oraz PE w porównaniu do WRF 2014-2020 (w mln euro, ceny bieżące)

Główne kategorie/ w tym programy	WRF 2014- 2020 (UE-27)	WRF 2021-2027 (UE-27)			
		KE	PE	Różnica w mln euro	Różnica w %
I. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	114 538	187 370	243 395	56 025	29,9
w tym: „Horyzont Europa”	63 679	94 100	135 248	41 148	43,7
w tym: Europejskie Inwestycje Strategiczne. Instrument „Łącząc Europę”	17 435	24 480	31 651	7 171	29,3
w tym: Program na rzecz jedno- litego rynku (w tym: COSME)	3 485	4 089	6 563	2 474	60,5
II. Spójność i wartości	380 738	442 412	516 517	74 105	16,8
w tym: Europejski Fundusz Roz- woju Regionalnego + Fundusz Spójności	267 987	273 000	307 312	34 312	12,6
w tym: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	193 398	226 308	-	-	-

¹⁷ Wstępne sprawozdanie w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 – stanowisko Parlamentu z myślą o osiągnięciu porozumienia (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)), A8-0358/2018 z 7 listopada 2018 r., s. 6.

Główne kategorie/ w tym programy	WRF 2014- 2020 (UE-27)	WRF 2021-2027 (UE-27)			
		KE	PE	Różnica w mln euro	Różnica w %
w tym: Fundusz Spójności	74 589	46 692	-	-	-
w tym: Europejski Fundusz Spo- łeczny+ (w tym: 5,9 mld euro w cenach z 2018 r. na gwarancję dla dzieci)	94 382	101 174	120 457	19 283	19,1
w tym: Unia gospodarczo-walutowa	275	25 113	25 113	0	0,0
w tym: Program „Erasmus+”	13 536	30 000	46 758	16 758	55,9
w tym: „Kreatywna Europa”	1 381	1 850	3 162	1 312	70,9
III. Zasoby naturalne i środowisko	391 849	378 920	456 146	77 226	20,4
w tym: Europejski Fundusz Rolny Gwarancji + Europej- ski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)	375 429	365 006	431 946	66 940	18,3
w tym EFRROW	95 078	78 811	-	-	-
w tym: Fundusz sprawiedliwej transformacji energetyki	0	0	5 410	5 410	100
IV. Migracja i zarządzanie granicami	9 929	34 902	36 448	1 546	4,4
V. Bezpieczeństwo i obrona	1 941	27 515	27 872	357	1,3
w tym: Europejski Fundusz Obronny	590	13 000	13 000	0	0,0
VI. Sąsiedztwo i świat	93 381	123 002	128 036	5 034	4,1
VII. Europejska administracja publiczna	69 584	85 287	85 287	0	0,0
w tym: Wydatki administracyj- ne instytucji	55 761	66 028	66 028	0	0,0
Środki na zobowiązania ogółem:	1 061 960	1 279 408	1 493 701	214 293	16,7
jako procent DNB:	1,16%	1,11%	1,30%	-	0,19%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Parlament Europejski, Załącznik IV, [w:] Wstępne sprawozdanie w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 – stanowisko Parlamentu z myślą o osiągnięciu porozumienia (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)), A8-0358/2018 z dnia 7 listopada 2018 r., s. 52-53, 57-60.

Skala wzrostów, biorąc pod uwagę tylko analizę głównych kategorii, jest dość zróżnicowana. Procentowo jeden z najwyższych wzrostów dotyczy kategorii: Bezpieczeństwo i obrona – z prawie 2 mld euro do nieco ponad 27 mld. Powyższa korekta, aczkolwiek dla budżetu unijnego z uwagi na dość niskie kwoty w stosunku do całkowitego nie jest zasadnicza, obrazuje przeformułowanie priorytetów politycznych organizacji. Mowa o działaniach w kierunku rozwoju sieci i wspólnych systemów skutecznej współpracy między organami krajowymi oraz UE w zakresie zdolności radzenia sobie z zagrożeniami dla bezpieczeństwa (np. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Europejski Fundusz Obronny)¹⁸. W tym zakresie PE opowiada się za nieznacznym zwiększeniem finansowania omawianej kategorii.

Jako kolejny istotny wzrost należy potraktować kategorię: Migracja i zarządzanie granicami, w której planuje się zwiększenie wydatkowania z 929 mln do 34 902 mln euro. PE natomiast wnioskuje zwiększenie kwoty proponowanej przez KE do 36 448 mln euro. Celem tej korekty jest kompleksowe podejście do zarządzania migracjami oraz wzmocnienie zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Pojawiające się od kilku lat wyzwanie związane z zarządzaniem przepływami uchodźców i migracjami potwierdza potrzebę podjęcia interwencji na poziomie europejskim. Chodzi o większe zasilenie finansowe nowych instrumentów (np. Fundusz Zarządzania Granicami), jak również wsparcie dotychczasowych rozwiązań (np. Fundusz Azylu i Migracji)¹⁹.

Warto zwrócić uwagę także na wzrost w kategorii: Spójność i wartości, która obejmuje z jednej strony politykę spójności adresowaną do biedniejszych państw i regionów unijnych, z drugiej natomiast jest to kategoria obejmująca unię gospodarczo-walutową, która odnosi się do działań na rzecz konsolidacji państw strefy euro, względnie państw, które chcą przyjąć wspólną walutę. W tej drugiej podkategorii KE proponuje największy wzrost wydatków – z 275 do 25 113 mln euro (tabela 1). Powyższy dość znaczący wzrost można traktować jako krok w kierunku konsolidacji integracji europejskiej wokół strefy euro, a także swego rodzaju zachętę dla państw, które rozważają przyjęcie wspólnej waluty. Ponieważ są to także środki na konsolidację państw strefy euro, reformy strukturalne i makroekonomiczne, stąd można taki wzrost interpretować jako zacieśnienie integracji w ramach państw posiadających wspólną walutę.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż propozycja KE zawiera zmniejszenie środków na politykę spójności (kategoria: Spójność i wartości) w obszarze inwestycji infrastrukturalnych i ochrony środowiska w państwach słabiej rozwiniętych

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady..., s. 18.

¹⁹ *Ibidem*, s. 16.

(np. takich jak Polska). Jest tak, ponieważ zmniejszenie w ramach Funduszu Spójności (FS) z 74 589 do 46 692 mln euro dla państw kohezyjnych może być bardzo dotkliwe. W ramach WRF 2021-2027 będzie po prostu mniej środków na inwestycje infrastrukturalne, w tym transportowe oraz inwestycje prośrodowiskowe w państwach słabiej rozwiniętych (tj. państwach legitymujących się w przypadku FS DNB *per capita* 90% średniej unijnej). Stanowisko PE w tej kwestii nie jest w pełni klarowne, ponieważ instytucja ta nie przedstawiła swoich oczekiwań co do pułapów finansowania samego FS na lata 2021-2027, a jedynie zaprezentowała łączny pułap dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz FS. Biorąc pod uwagę ogólne stanowisko PE dotyczące kontynuacji polityk unijnych według uregulowań traktatowych na takim samym poziomie oraz chęć zwiększenia finansowania łącznie EFRR oraz FS z 273 tys. (zaproponowanych przez KE) do 307 312 mln euro, można domniemywać zamiar utrzymania FS na dotychczasowym poziomie.

Zmniejszeniu pułapu FS w propozycji KE odpowiada wzrost finansowania w ramach tzw. Europejskich inwestycji strategicznych, które mogą być realizowane na obszarze całej UE, a więc także w krajach i regionach lepiej rozwiniętych (biorąc pod uwagę wskaźnik DNB *per capita*). Przypomina to wyjściową sytuację podczas negocjacji obecnych ram finansowych, kiedy – podobnie jak obecnie – zaproponowano znaczne zmniejszenie środków na Fundusz Spójności²⁰ na rzecz Instrumentu „Łącząc Europę”, którego zadaniem jest finansowanie wspomnianych inwestycji w całej UE. Między innymi sprzeciw części państw członkowskich oraz, w mniejszym stopniu, PE spowodował zmniejszenie alokacji na rzecz Instrumentu „Łącząc Europę”, co pozwoliło częściowo zachować alokację na rzecz FS. Zabiegały o to głównie państwa-beneficjenci FS, a więc te, które przystąpiły do UE w i po 2004 roku (w tym Polska). W tym zakresie stanowisko PE jest spójne z propozycją KE. Co więcej, PE proponuje zwiększenie finansowania Instrumentu „Łącząc Europę” z 24 480 do 31 651 mln euro. Zwiększenie finansowania Instrumentu „Łącząc Europę” kosztem FS jest mniej korzystne dla krajów słabiej rozwiniętych, ponieważ środki tego instrumentu nie muszą trafić do krajów będących obecnie beneficjentami FS (tabela 1). Można zatem zaryzykować stwierdzenie, iż w ramach kategorii: Spójność i wartości następuje przesunięcie finansowania z państw słabiej rozwiniętych do krajów głównie strefy euro (lepiej rozwiniętych), przeżywających trudności strukturalne związane ze skutkami spowolnienia gospodarczego w Europie.

²⁰ J. W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008, s. 143-154.

Jako flagowe zwiększenie pułapów finansowania, na które KE zwraca uwagę, jest program „Horyzont Europa”, stanowiący kontynuację obecnego programu „Horyzont 2020”. Jego celem będzie finansowanie wysokiej jakości pionierskich badań naukowych w UE. Ich realizacja ma pozwolić UE konkurować z innymi rozwiniętymi i wschodzącymi gospodarkami (np. azjatyckimi). Należy wyraźnie zaznaczyć, iż PE idzie znacznie dalej, jeśli chodzi o zwiększenie finansowania programu „Horyzont Europa”, gdyż propozycję KE w wysokości 94 100 mln euro proponuje zwiększyć do kwoty 135 248 mln euro, uznając przy tym, że instrument ten wnosi wysoką europejską wartość dodaną. PE, podobnie jak KE, opowiada się także za zwiększeniem wydatków, które będą wspierały ogólnoeuropejskie rozwiązania. Jako przykład można wskazać Program na rzecz jednolitego rynku, którego zadaniem jest wspieranie funkcjonowania jednolitego rynku poprzez zapewnienie współpracy między organami oraz świadczenie usług na rzecz obywateli i firm, a w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw.

Wśród wydatków notujących wzrost, takich jak przeznaczone na programy ogólnoeuropejskie, należy wskazać również na Program „Erasmus+”, w ramach którego PE postuluje wzrost z 30 000 mln euro (propozycja KE) do 46 758 mln euro, co w porównaniu z obecną alokacją (13 536 mln euro) oznacza ponad trzykrotny wzrost. Program w perspektywie na lata 2021-2027, poza umożliwieniem zdobywania nowej wiedzy i umiejętności poprzez studia, staże, praktyki zawodowe, nauczanie, szkolenie, pracę z młodzieżą i zajęcia sportowe, ma być katalizatorem swobodnego przepływu osób, który jest jedną z podstawowych wolności na jednolitym rynku. Analogicznie wygląda sytuacja w odniesieniu do programu „Kreatywna Europa”, choć proponowana przez PE kwota 3 162 mln euro, mimo iż stanowi istotne zwiększenie programu, to nie jest, jeśli chodzi o łączne wydatki WRF, pozycją kluczową (tabela 1).

SYSTEM ZASOBÓW WŁASNYCH W STANOWISKU PE W SPRAWIE WRF 2021-2027

Kwestie finansowe dotyczące strony wydatkowej to nie wszystko, kiedy mowa o negocjacjach WRF 2021-2027. Dyskusje dotyczą także strony dochodowej, na co w sposób szczególny zwraca uwagę PE. Stoi on bowiem na stanowisku, iż ewentualne korekty po stronie wydatkowej powinny odnosić się do reformy po stronie dochodowej. W tym kontekście stanowisko PE wykazuje dużą zbieżność z pozycją negocjacyjną KE. Jeśli chodzi o dochody WRF, to najistotniejszym zasileniem są wkłady państw członkowskich oparte na DNB. W zależności od

sytuacji gospodarczej w państwach UE powoduje to większy bądź mniejszy opór krajów przed zwiększaniem pułapów WRF, co jednak rodzi napięcia między KE, PE a państwami członkowskimi²¹. PE nie ma złudzeń co do tego, czy państwa członkowskie na dalszych etapach negocjacji będą skore do zwiększenia pułapów WRF, stąd wprowadzenie nowych unijnych środków własnych pozostaje jedyną opcją adekwatnego finansowania przyszłych WRF²².

W negocjacjach WRF 2021-2027 KE, chcąc wyjść naprzeciw oczekivanemu zmniejszeniu udziału składek członkowskich opartych na DNB, zaproponowała obok już istniejących źródeł²³ koszyk nowych zasobów własnych, do których zaliczono:

- » podatek od osób prawnych obejmujący sektor cyfrowy²⁴ (szacowany dochód WRF ok. 12 mld euro rocznie) – proponuje się, aby każde państwo członkowskie opodatkowywało przypadającą na nie część zysków z zastosowaniem własnej stawki krajowej, a ponadto proponuje się wprowadzenie unijnej stawki poboru; mowa o wspólnym podatku od reklamy cyfrowej pobieranym od przychodów wynikających ze świadczenia usług reklamy cyfrowej²⁵;
- » udział w dochodach z systemu handlu emisjami (szacowany dochód WRF ok. 3 mld euro rocznie) – państwa członkowskie sprzedają uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych na aukcjach, a przedsiębiorstwa je kupują, aby pokryć w ten sposób swoje potrzeby w zakresie emisji; część przychodów z aukcji uprawnień mogłaby być przekazywana do budżetu UE;
- » wkład oparty na ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi (szacowany dochód WRF ok. 7 mld euro rocznie przy stawce poboru w wysokości 0,80 euro/kg) – nowy rodzaj zasobów własnych ma stanowić skuteczną zachętę dla państw członkowskich do zwiększania współczynników recyklingu; wkład jest ściśle związany z inicja-

²¹ Wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2021-2027. Sprawozdanie z postępu prac, Bruksela, 2.04.2019, 6443/3/19, s. 1-3 [on-line:] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6443-2019-REV-3/pl/pdf> – 16.04.2019.

²² Pkt 6 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 24 października 2017 roku w sprawie dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE (2017/2742(RSP)), Dz. Urz. UE C 346/139 z dnia 27 września 2018 r.

²³ Decyzja Rady 2014/335/UE z 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 168 z 7 dnia czerwca 2014 r., s. 105.

²⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Sprawiedliwy i skuteczny system podatkowy w Unii Europejskiej dla jednolitego rynku cyfrowego”, Bruksela, 21.09.2017, COM/2017/547 final.

²⁵ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od reklamy cyfrowej pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia usług reklamy cyfrowej. Porozumienie polityczne, ST 6873 2019 INIT, Bruksela, 1.03.2019, s. 5-30.

tywą dotyczącą gospodarki o obiegu zamkniętym oraz strategią w dziedzinie tworzyw sztucznych²⁶.

Stosownie do stanowiska KE dochody z nowych zasobów własnych mają wynieść średnio 22 mld euro rocznie, co odpowiada około 12% całkowitych dochodów w budżecie UE. Nowe zasoby własne mają przyczynić się do finansowania nowych priorytetów w budżecie²⁷. PE w pełni popiera ustanowienie dodatkowych źródeł dochodów WRF, wskazując konieczność rozważenia także innych zasileń – mowa o podatku od transakcji finansowych czy podatku od emisji dwutlenku węgla pobieranym na granicach, który gwarantowałby równe warunki w handlu międzynarodowym, w tym wliczenie kosztów związanych ze zmianą klimatu w ceny importowanych towarów. Co więcej, PE opowiada się za zniesieniem wszelkich rabatów oraz innych mechanizmów korekcyjnych²⁸.

Oceniając stanowisko PE wobec negocjacji WRF 2021-2027, należy zaznaczyć, iż jest ono generalnie podobne do poprzednich negocjacji WRF. Parlament zdecydowanie opowiada się za utrzymaniem finansowania dotychczas realizowanych polityk traktatowych. Tak należy postrzegać najistotniejszą różnicę w stanowisku PE i KE, odnoszącą się do pułapów finansowania WRF opartych na DNB. Różnica między stanowiskiem KE (1,11%), a PE (1,30%) może nie jest wielka, ale może stanowić o kontynuacji albo istotnym ograniczeniu finansowania działań UE. Jeśli poziom finansowania WRF za pośrednictwem wkładów opartych na DNB państw członkowskich zostanie utrzymany, to należy przypuszczać, iż po raz kolejny decydującym będzie głos państw członkowskich. Jak pokazały poprzednie negocjacje, państwa członkowskie nie są skore do podnoszenia pułapów WRF, gdyż jest to dla nich dodatkowe obciążenie finansowe. PE wskazuje poza tym na konieczność podejścia kompleksowego do dyskusji nad kształtem WRF. Stoi bowiem na stanowisku, iż nowym wydatkom musi towarzyszyć uszczelnienie dotychczasowych zasobów własnych (np. cła, podatek VAT), ustanowienie nowych zasobów finansowych, czy to w postaci zwiększenia finansowania opartego na DNB poszczególnych krajów, czy też za pośrednictwem zwiększenia wpływów wynikających z nowego systemu zasobów własnych WRF.

Przedstawiona przez PE argumentacja w zakresie zwiększenia pułapów WRF również nie odbiega od uzasadnienia stosowanego w poprzednich negocjacjach.

²⁶ Komisja Europejska, Budżet UE na przyszłość. Modernizacja strony dochodów budżetu UE, Komisja Europejska, 2.05.2018, s. 2, [on-line:] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modernising-budget-revenue-side-may2018_pl.pdf – 28.05.2019.

²⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady..., s. 30.

²⁸ Wstępne sprawozdanie w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027..., s. 16.

Nie ulega także zasadniczo zmianie formalna pozycja PE wobec innych instytucji tak wspólnotowych, jak i międzyrządowych. Biorąc to pod uwagę, można przypuszczać, iż nie wszystkie postulaty finansowe PE zostaną spełnione. Obrazuje to ograniczoną siłę polityczną PE sygnalizowaną na wstępie niniejszego opracowania. Patrząc na próbę ustanowienia nowego uzupełniającego systemu zasobów własnych WRF, a zwłaszcza poziomu wpływów z niego wynikającego, nie można mówić o zasadniczym przełamaniu kluczowego wyzwania stojącego przed unijnym budżetem. Tego mianowicie, że jest on w gruncie rzeczy finansowany przez państwa członkowskie, co potwierdza hipotezę niniejszego tekstu odnoszącą się do dominującej roli państw członkowskich w procesie kształtowania WRF.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Decyzja Rady 2014/335/UE z 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 168 z dnia 7 czerwca 2014 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Sprawiedliwy i skuteczny system podatkowy w Unii Europejskiej dla jednolitego rynku cyfrowego”, Bruksela, 21.09.2017, COM /2017/547 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027”, Bruksela, 2.05.2018, COM/2018/321 final.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE (2017/2742(RSP)), Dz. Urz. UE C 346/139 z dnia 27 września 2018 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 115 z dnia 9 maja 2008 r.
- Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od reklamy cyfrowej pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia usług reklamy cyfrowej. Porozumienie polityczne, ST 6873 2019 INIT, Bruksela, 1.03.2019.
- Wstępne sprawozdanie w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 – stanowisko Parlamentu z myślą o osiągnięciu porozumienia (COM(2018)0322 – C8-00 00/2018 – 2018/0166R(APP)), A8-0358/2018 z dnia 7 listopada 2018 r.

Inne

- Antosiewicz M. et al., *Jak państwa UE-15 korzystają z realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej? Raport końcowy z badania pt. Ewaluacja ex post i prognoza korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa 2017.
- Barbière C., *MEP: Own Resources Are Only Answer to EU's „Budget Schizophrenia”*, EurActiv.com, 6.04.2017, [on-line:] <http://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/thursdaymep-own-resources-are-only-answer-to-eus-budget-schizophrenia/> – 28.05.2019.

- Begg I., *Rethinking How to Pay for Europe*, „European Policy Analysis”, March 2010, s. 1-12.
- Budżet UE na przyszłość. Modernizacja strony dochodów budżetu UE, Komisja Europejska, 2.05.2018, [on-line:] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modernising-budget-revenue-side-may2018_pl.pdf – 28.05.2019.
- Crowe R., *The European Council and the Multiannual Financial Framework*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2016, Vol. 18, s. 69-92, [on-line:] <https://doi.org/10.1017/cel.2016.2>.
- Dołowiec M., *Desygnacja*, [w:] *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, red. R. Poździk, Warszawa 2016, s. 98-112.
- Hagemann S., *Money and Power. EU Budget Negotiations in a Time of Austerity*, „DIIS Policy Brief”, May 2012, s. 1-4.
- Heinemann F., Mohl P., Osterloh S., *Reforming the EU Budget. Reconciling Needs with Political-Economic Constraints*, „Journal of European Integration” 2010, Vol. 32, s. 59-76, [on-line:] <https://doi.org/10.1080/07036330903375149>.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Finansowanie Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 119-140.
- McCormick J., *European Union Politics*, New York 2015.
- Molino E., Zuleeg F., *The Impact of New EU Own Resources on Regional and Local Governments*, Brussels 2011.
- Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, 8th edition, New York 2017.
- Rant V., Mrak M., *The 2007–13 Financial Perspective. Domination of National Interests*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, s. 347-372, [on-line:] <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02055.x>.
- Świstak M., *Polityka regionalna jako polityka publiczna. Wobec potrzeby optymalizacji publicznego działania*, Kraków 2018.
- Tkaczyński J. W., Świstak M., *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013.
- Tkaczyński J. W., Willa R., Świstak M., *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008.
- Wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2021-2027. Sprawozdanie z postępu prac, Bruksela, 2.04.2019, 6443/3/19, [on-line:] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6443-2019-REV-3/pl/pdf> – 16.04.2019.

JAN WIKTOR TKACZYŃSKI – profesor zwyczajny na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. W roku 2010 wyróżniony zespołowo za *Leksykon funduszy Unii Europejskiej* podczas Targów Wydawnictw Ekonomicznych w Warszawie za „najlepszą publikację w kategorii nauki polityczne”. Laureat indywidualnej Nagrody Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w roku 2010 za monografię *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej*. W roku 2012 zwycięzca w międzynarodowym konkursie na stanowisko profesora w Europa-Universität Viadrina we Frankfurcie. Kierownik czterech grantów badawczych NCN oraz autor/współautor 24 monografii i opracowań zbiorowych.

PAULINA ANTON

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Od wybuchu Arabskiej Wiosny (2010-2013) w Unii Europejskiej obserwowalny stał się coraz większy napływ nielegalnych imigrantów. Jednak kluczowe znaczenie dla przekształceń w ramach zintegrowanego systemu zarządzania granicami miał kryzys migracyjny, którego kulminacyjny moment przypadł na lata 2015-2016¹. Bezprecedensowy napływ ludności z obszaru Bliskiego Wschodu oraz północnej Afryki wywołał głęboki kryzys instytucjonalny we wszystkich politykach mających związek ze swobodą przepływu osób. Stwierdzone słabości w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych przyspieszyły reformę tego obszaru współpracy w Unii Europejskiej. Przypadające na lata 2014-2019 prace Parlamentu Europejskiego VIII kadencji ze względu na kryzys migracyjny stały się testem dojrzałości oraz solidarności zarówno dla instytucji unijnych, jak i państw członkowskich. O ile zatem Parlament Europejski podczas VII kadencji w głównej mierze koncentrował się na poszukiwaniu rozwiązań kryzysu ekonomicznego, o tyle zapobieganie konsekwencjom nielegalnej imigracji na terytorium Unii Europejskiej było jednym z kluczowych wyzwań dla okresu VIII kadencji.

¹ Zgodnie z danymi zawartymi w analizie przeprowadzonej przez Frontex suma prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych Unii Europejskiej w 2015 r. wyniosła 1 822 337, przy czym liczba ta nie jest równoznaczna z liczbą nielegalnych imigrantów, którzy faktycznie przedostali się na terytorium Unii Europejskiej, gdyż niektórzy z nich podejmowali takie próby kilkukrotnie; zob. *Frontex Annual Risk Analysis for 2016*, Warszawa 2016, s. 16-17.

Przedmiotem analizy niniejszego rozdziału jest wpływ Parlamentu Europejskiego na proces kształtowania polityki zintegrowanego zarządzania granicami w kontekście jej europeizacji jako następstwa kryzysu migracyjnego. W części pierwszej przedstawione zostały kluczowe założenia zintegrowanego systemu zarządzania granicami w Unii Europejskiej. Druga część opracowania została poświęcona omówieniu roli Parlamentu Europejskiego w zakresie polityki kontroli granic, przede wszystkim w kontekście powołania do życia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (European Border and Coast Guard Agency – EBCGA). Utworzenie nowej agencji unijnej odpowiedzialnej za koordynację współpracy państw członkowskich w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych było bowiem postrzegane jako ważny krok w kierunku budowy spójniejszego, unijnego systemu zarządzania granicami, gotowego do reagowania na kryzysowe sytuacje związane ze wzrostem zagrożeń zewnętrznych.

POLITYKA ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UNII EUROPEJSKIEJ

Konsekwencją realizacji swobody przepływu osób w strefie Schengen był stopniowy rozwój zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi (Integrated Border Management – IBM), który można ujmować jako proces będący wypadkową różnych czynników, przede wszystkim rozszerzenia terytorium Unii Europejskiej, zmieniających się uwarunkowań środowiska zewnętrznego oraz przekształceń kompetencji poszczególnych poziomów decyzyjnych². Celem zintegrowanego systemu zarządzania granicami jest zapewnienie skutecznej ochrony i kontroli granic zewnętrznych, co pozwoli zagwarantować właściwy poziom bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium państw członkowskich, na których zniesiono kontrolę na granicach wewnętrznych. Szczególnie ważnym momentem w rozwoju tego obszaru współpracy było wejście w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego, który nadał podstawę traktatową zintegrowanemu zarządzaniu granicami. Unia Europejska, zgodnie z art. 77 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), rozwija politykę, której celem jest m.in. stopniowe rozwijanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi³.

² A. Moraczewska, *Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako model Multi-level Governance*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013, s. 239.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 75-76.

Kryzys migracyjny, uwydatniając nieskuteczność funkcjonujących rozwiązań w obszarze zarządzania granicami zewnętrznymi, stał się bodźcem dla pogłębienia procesu europeizacji w tej dziedzinie⁴. Następstwem podjętych przez Unię Europejską działań zmierzających do opanowania kryzysu migracyjnego było przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 2016/1624 z 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁵, w którym na nowo zdefiniowano politykę zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi w Unii Europejskiej, jednocześnie wprowadzając tę koncepcję do prawodawstwa unijnego. Jej celem jest opracowanie oraz wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na poziomie krajowym i unijnym, aby: skutecznie zarządzać kontrolą granic zewnętrznych; odpowiednio reagować na wyzwania związane z migracją oraz innymi zagrożeniami zewnętrznymi na granicach, a także zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii Europejskiej. Przy czym wszelkie podejmowane w tym zakresie działania powinny być realizowane z poszanowaniem praw podstawowych. Podtrzymano czteropoziomowy model kontroli dostępu, który obejmuje: środki w państwach trzecich, środki w sąsiadujących państwach trzecich, środki kontroli granicznej na granicach zewnętrznych oraz środki w obrębie strefy Schengen, analizy ryzyka i powrotów obywateli państw trzecich, nielegalnie przebywających na terytorium Unii Europejskiej⁶.

W art. 4 rozporządzenia nr 2016/1624 określono zakres europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, które obejmuje jedenaście elementów mających charakter strategicznych komponentów. Są nimi: kontrola graniczna; akcje poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu; analizy ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz analizy zagrożeń; współpraca między państwami członkowskimi koordynowana przez EBCGA; środki operacyjne i techniczne w ramach strefy Schengen związane z kontrolą graniczną; współpraca między organami państw członkowskich odpowiedzialnych za

⁴ Pojęcie „europeizacji” definiuje się najczęściej jako proces oddziaływania struktur, polityk i instytucji Unii Europejskiej (poziom ponadnarodowy) na struktury, polityki oraz instytucje państw członkowskich (poziom narodowy); zob. K. E. Howell, *Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, „Queen’s Papers on Europeanization” 2004, No. 3, s. 1-12; R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32, issue 1, s. 69.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. UE L 251 z dnia 16 września 2016 r.

⁶ *Ibidem*, s. 1.

ochronę granic zewnętrznych a właściwymi instytucjami, organami oraz agencjami Unii Europejskiej (przede wszystkim w aspekcie wzajemnej wymiany informacji); powroty obywateli państw trzecich, których pobyt w Unii Europejskiej uznano za bezprawny; wykorzystywanie najnowszej technologii, głównie wielkoskalowych systemów informacyjnych; stosowanie mechanizmów kontroli jakości ochrony granic zewnętrznych; współpraca z państwami trzecimi, zwłaszcza z państwami sąsiadującymi oraz państwami pochodzenia lub tranzytu nielegalnej imigracji; mechanizmy solidarnościowe, przede wszystkim unijne instrumenty finansowania⁷.

W realizacji europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami kluczową rolę obok krajowych organów odpowiedzialnych za ochronę i kontrolę granic zewnętrznych ma odgrywać powołana do życia EBCGA poprzez wzmacnianie, ocenianie oraz koordynację działań państw członkowskich w omawianej dziedzinie. Zwiększenie kompetencji operacyjnych oraz kontrolnych nowej agencji miało usprawnić system zarządzania granicami zewnętrznymi, aby był on zdolny do skutecznego i natychmiastowego reagowania na sytuacje kryzysowe. Wobec tego efektywne funkcjonowanie agencji jest podstawowym elementem wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi.

WPLYW PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA EWOLUCJĘ POLITYKI ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UNII EUROPEJSKIEJ

W kontekście powołania do życia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a tym samym ewolucji polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej warto podkreślić rolę Parlamentu Europejskiego w aspekcie jego kompetencji ustawodawczych. Zmiany wprowadzone na mocy traktatu lizbońskiego nadały mu bowiem status prawodawcy unijnego, równorzędnego z Radą Unii Europejskiej⁸. W zakresie stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, będącego częścią przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS), Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjmują akty prawa w tej dziedzinie, stano-

⁷ *Ibidem*, s. 12.

⁸ J. J. Węć, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 15.

wiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą⁹. Specjalna procedura ustawodawcza, w której Parlament Europejski uzyskał prawo do konsultacji, może być stosowana jedynie w wyjątkowych przypadkach określonych w traktatach, które dotyczą spraw odnoszących się do suwerenności bądź systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich¹⁰. Co do zasady ustanowienie zwykłej procedury ustawodawczej wiodącą procedurą legislacyjną, jak również rozszerzenie jej stosowania na nowe dziedziny wzmocniło pozycję Parlamentu Europejskiego, gdyż wcześniej w ramach PWBis jego rola w głównej mierze sprowadzała się do konsultacji aktów prawnych. Ponadto Parlament Europejski jest informowany o ocenie realizacji przez państwa członkowskie polityk należących do PWBis (na mocy art. 70 TFUE), jak również o działalności Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 71 TFUE)¹¹.

W związku z narastającym zagrożeniem wywołanym bezprecedensową skalą nielegalnej imigracji na terytorium Unii Europejskiej podjęto decyzję o przeprowadzeniu reformy zarządzania granicami zewnętrznymi. Kluczowym elementem zmiany miało być wzmocnienie uprawnień operacyjnych oraz kontrolnych Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), odpowiedzialnej za koordynację współpracy państw członkowskich w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych¹². 15 grudnia 2015 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek ustawodawczy w sprawie utworzenia nowej agencji, wyposażonej w większe uprawnienia w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, zwłaszcza w kontekście organizacji interwencji na zagrożonych odcinkach granic zewnętrznych oraz operacji powrotu obywateli państw trzecich, którym odmówiono prawa do pobytu na terytorium Unii Europejskiej¹³. Priorytetem dla przedstawionego projektu było stworzenia spójnego, europejskiego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, opartego na funkcjonowaniu Europejskiej Straży Granicznej

⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 76.

¹⁰ W zakresie kontroli i ochrony granic wewnętrznych przykładowo art. 77 ust. 3 TFUE określa zakres stosowania specjalnej procedury ustawodawczej; zob. *ibidem*, s. 76; A. Grzelak, *Reforma Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 268.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 74.

¹² Agencja została ustanowiona na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. w ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 349 z dnia 25 listopada 2004 r.

¹³ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję 2005/267/WE z dnia 15 grudnia 2015 r., KOM (2015) 671.

i Przybrzeżnej, którą tworzyłaby nowa jednostka EBCGA oraz organy krajowe państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami¹⁴. Zawarte we wniosku propozycje w głównej mierze dotyczyły: zwiększenia uprawnień kontrolnych agencji wobec państw członkowskich pod kątem spełniania przez nie zobowiązań w zakresie prawidłowej kontroli i ochrony granic zewnętrznych; wzmocnienia kompetencji operacyjnych EBCGA, głównie w aspekcie organizacji interwencji na zagrożonych odcinkach granic, jak również operacji powrotu; intensyfikacji współpracy agencji z odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami organami krajowymi państw członkowskich; uniezależnienia EBCGA od aktywności i „dobrej woli” państw członkowskich poprzez stworzenie rezerwy szybkiego reagowania, zwiększenie liczby personelu agencji, a także wyposażenie jej we własny sprzęt operacyjny. Najbardziej kontrowersyjna propozycja wiązała się z możliwością przeprowadzenia przez EBCGA natychmiastowej interwencji na zagrożonym odcinku granicy zewnętrznej nawet bez zgody zainteresowanego państwa członkowskiego, jeżeli nie wypełniałoby ono swoich zobowiązań w zakresie stosowania dorobku prawnego Schengen i nie wykazywało chęci do naprawy tej sytuacji. Miało to dotyczyć wyjątkowych okoliczności związanych z napływem nielegalnych imigrantów, stwarzających zagrożenie dla funkcjonowania całej strefy Schengen¹⁵. Pomimo ogólnego pozytywnego stosunku do wniosku państwa członkowskie wyraziły sprzeciw wobec kontrowersyjnej propozycji, argumentując, że rozwiązanie to byłoby zbyt dużym naruszeniem ich suwerenności, co byłoby niezgodne z zagwarantowaną w prawie pierwotnym klauzulą gwarancyjną¹⁶. W dniach 17-18 grudnia 2015 r. w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli postanowiono, że ostateczne stanowisko w tej sprawie zostanie podjęte do końca czerwca 2016 r.¹⁷

Wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej z grudnia 2015 r. był rozpatrywany przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs – LIBE). Jest ona odpowiedzialna za przygotowywanie stanowiska Parlamentu Europejskiego w ramach prawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie kwestii związanych

¹⁴ *Ibidem*, s. 3.

¹⁵ *Ibidem*, *passim*.

¹⁶ Jest to klauzula wywodząca się z postanowień traktatu z Maastricht, potwierdzona w art. 72 TFUE, zgodnie z którą państwa członkowskie ponoszą wyłączną odpowiedzialność w zakresie utrzymania porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 74.

¹⁷ Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17-18 grudnia 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 18.12.2015 r., EUCO 28/15, s. 2.

z PWBiS¹⁸. Na sprawozdawcę wyznaczono Artisa Pabriksa (Europejska Partia Ludowa). W styczniu 2016 r. wniosek został skierowany do LIBE, a już w maju po głosowaniu w komisji podjęto decyzję o rozpoczęciu negocjacji międzyinstytucjonalnych, opierając się na sprawozdaniu przyjętym przez komisję. W czerwcu na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego złożono sprawozdanie¹⁹, w którym uzasadniono wprowadzone do wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej poprawki.

W projekcie rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego podkreślono, że nowe przepisy powinny wyeliminować wykryte słabości systemu zarządzania granicami, w szczególności niechęć bądź niezdolność państw członkowskich do udostępniania swoich funkcjonariuszy i sprzętu na wniosek agencji, jak również brak skutecznych środków monitorowania efektywności kontroli granic czy też niewykorzystywania przez państwa członkowskie dostępnych środków w zakresie pomocy w ochronie granic zewnętrznych. Od wielu lat Parlament Europejski w ramach kształtowania polityki zintegrowanego zarządzania granicami zwraca szczególną uwagę na kwestię poszanowania praw podstawowych oraz godności ludzkiej²⁰. W związku z tym dążono przede wszystkim do uregulowania tej materii w przyszłej działalności nowej agencji, czego przykładem są zasugerowane zmiany w art. 4 wniosku, w którym do koncepcji zintegrowanego zarządzania granicami dodano kolejny element składowy, jakim jest poszukiwanie i ratowanie osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu. Ponadto w wprowadzonych poprawkach rozwinięty został mechanizm skargi indywidualnej (po raz pierwszy zainicjowany we wniosku Komisji Europejskiej). Kluczowym elementem reformy Frontexu miało być wzmocnienie uprawnień operacyjnych agencji w zakresie interwencji na granicach zewnętrznych oraz organizacji operacji powrotu obywateli państw trzecich. Wobec propozycji Komisji Europejskiej odnoszącej się do procedury związanej z sytuacją na granicy, która wymaga natychmiastowego działania, stwierdzono, że przedstawione rozwiązania respektują

¹⁸ Strona internetowa: LIBE, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/home.html> – 17.04.2019.

¹⁹ Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)).

²⁰ Przykładem było dążenie LIBE do włączenia do rozporządzenia określającego mandat Frontexu przepisów dotyczących mechanizmu skarg indywidualnych; zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 grudnia 2015 r. dotycząca sprawozdania specjalnego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Fronteksu (2014/2215(INI)).

suwerenność państw członkowskich, gdyż to konkretne państwo pozostaje odpowiedzialne za ochronę granic. Uznano jednak, że procedura ta nie powinna być uruchomiana przez Komisję Europejską, ale przez Radę Unii Europejskiej, natomiast Parlament Europejski powinien być informowany o zainicjowaniu postępowania i wszystkich podjętych w tym zakresie działaniach. Zwrócono uwagę na istotną kwestię dotyczącą ewentualnego niewypełnienia przez państwo członkowskie decyzji Rady Unii Europejskiej. Parlament Europejski zasugerował, że środkiem ostatecznym w tym przypadku powinno być przewrócenie tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych poszczególnych państw członkowskich, aby w ten sposób zapewnić ochronę w całej strefie Schengen. W projekcie rezolucji podkreślono również, że EBCGA powinna wspomagać państwa członkowskie w praktycznej realizacji organizacji powrotów w oparciu o mechanizmy zabezpieczające prawa podstawowe podczas wykonywania czynności przez funkcjonariuszy agencji. Ponadto wskazano, że utworzenie rezerwy szybkiego reagowania, wyposażonej w odpowiedni sprzęt techniczny, jest niezbędnym minimum dla prawidłowego funkcjonowania EBCGA. Poprawki wniesione przez LIBE do wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej dotyczyły również kwestii oddelegowania oficerów łącznikowych do wszystkich państw członkowskich w celu intensyfikacji wymiany informacji pomiędzy jednostkami krajowymi a agencją. W tym aspekcie zwrócono uwagę na potrzebę rozszerzenia zakresu odpowiedzialności EBCGA poprzez udostępnianie większej ilości informacji Parlamentowi Europejskiemu oraz opinii publicznej. Wobec tego dodano art. 7 do wniosku rozporządzenia, zgodnie z którym agencja ponosi odpowiedzialność zarówno przed Radą Unii Europejskiej, jak i Parlamentem Europejskim. Dodatkowo LIBE stała na stanowisku, że należy zrezygnować z koncepcji rady nadzorczej oraz wieloletniego programu, a także oprzeć finansowanie agencji nie na dotacjach, ale na umowach dotyczących finansowania lub współfinansowania jej działań²¹.

21 czerwca 2016 r. Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej potwierdził w imieniu Rady Unii Europejskiej przyjęcie kompromisu między Radą, Parlamentem Europejskim a Komisją Eu-

²¹ Projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)), *passim*. Warto zaznaczyć, że projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego uwzględniał również opinie innych komisji, mających znaczenie dla analizowanej kwestii, którymi były: Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Budżetowa oraz Komisja Rybołówstwa. Szerzej na temat przedstawionych opinii zob. Sprawozdanie w sprawie wniosku...

ropejską w kwestii ustanowienia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej²². Na początku lipca 2016 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata wokół tego zagadnienia²³. 6 lipca Parlament w pierwszym czytaniu opowiedział się za przyjęciem rozporządzenia w tej sprawie²⁴. Projekt rezolucji ustawodawczej poparło 483 posłów, 181 głosowało przeciw, 48 wstrzymało się od głosu²⁵. Podkreślono, że ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej nie stanowi, co prawda, lekarstwa na rozwiązanie kryzysu migracyjnego, ale jest to dobry kierunek do właściwego, bezpieczniejszego zarządzania granicami zewnętrznymi w Unii Europejskiej²⁶. 14 września 2016 r. Rada Unii Europejskiej ostatecznie zatwierdziła ustanowienie EBCGA.

W zakresie kompetencji kontrolnych Parlamentu Europejskiego należy zaznaczyć, że EBCGA, zgodnie ze wspomnianym art. 7 rozporządzenia 2016/1624, w ramach pełnionych przez nią obowiązków jest odpowiedzialna przed Radą Unii Europejskiej i Parlamentem Europejskim²⁷. Przepisy rozporządzenia precyzują obszary działalności agencji, w ramach których EBCGA składa bezpośrednie sprawozdania Parlamentowi. Dotyczy to przede wszystkim: prowadzonych badań w zakresie zarządzania granicami, analiz ryzyka, wyników przeprowadzonych ocen narażenia, które określają zdolność państw członkowskich do reagowania na zagrożenia na granicach zewnętrznych, dodatkowych potrzeb finansowych

²² *European Border and Coast Guard: Council Confirms Agreement with Parliament* [press release], 22.06.2016 r., [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/22/border-and-coast-guard/> – 17.04.2019.

²³ Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna [debata], Parlament Europejski, 5.07.2016 r., [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20160705&secondRef=ITEM-011&language=PL&ring=A8-2016-0200> – 23.04.2019.

²⁴ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)); Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 6 lipca 2016 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/... w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE.

²⁵ *Results of vote in Parliament*, European Parliament. Legislative Observatory, 2016 [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=27314&l=en> – 23.04.2019.

²⁶ *Parlament poparł plan utworzenia wspólnej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej*, Parlament Europejski. Aktualności, 6.07.2016, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20160701IPR34480/parlament-poparl-plan-utworzenia-europejskiej-strazy-granicznej-i-przybrzeznej> – 23.04.2019.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624..., s. 13.

lub operacyjnych, podejmowanych czynności w ramach sytuacji wymagających natychmiastowego działania²⁸. Dyrektor wykonawczy agencji regularnie uczestniczy w przesłuchaniach komisji Parlamentu Europejskiego (najczęściej w posiedzeniach LIBE), przekazując informacje związane z funkcjonowaniem EBCGA. Ponadto może być on wezwany przez Radę Unii Europejskiej lub Parlament Europejski do złożenia sprawozdania z działalności EBCGA²⁹.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia 2016/1624 Parlament Europejski odgrywa również większą rolę w procedurze mianowania dyrektora wykonawczego EBCGA. Jest on powoływany przez zarząd agencji spośród trzech kandydatów zgłoszonych na to stanowisko przez Komisję Europejską. Przed mianowaniem kandydaci ci przechodzą procedurę przesłuchania przed właściwą komisją lub komisjami Parlamentu Europejskiego, które mogą wskazać preferowanego kandydata³⁰.

PODSUMOWANIE

W trakcie prac Parlamentu Europejskiego VIII kadencji Unia Europejska koncentrowała się na poszukiwaniu rozwiązań oraz zapobieganiu konsekwencjom kryzysu migracyjnego. Sytuacja związana z bezprecedensowym napływem nielegalnych imigrantów wpłynęła na zmiany prawne i instytucjonalne w Unii Europejskiej, zwłaszcza w ramach zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. W tym obszarze współpracy Parlament Europejski, ze względu na charakter swoich kompetencji ustawodawczych oraz kontrolnych, odegrał istotną rolę w procesie reformowania polityki kontroli granic. Najważniejszą zmianą w tej dziedzinie było ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Celem przekształcenia Frontexu w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która miała posiadać większe uprawnienia operacyjne oraz kontrolne, było wytworzenie zdolności agencji do prowadzenia efektywnych działań w walce z kryzysem migracyjnym, jak również z przyszłymi zagrożeniami zewnętrznymi. Przyjęte przez Parlament Europejski stanowisko w tym zakresie wyrażało potrzebę zwiększenia niezależności agencji od woli i aktywności państw członkowskich, ale również wzmocnienia wpływu Parlamentu Europejskiego na czyn-

²⁸ *EU Partners. European Parliament*, Frontex, [on-line:] <https://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/european-parliament/> – 23.04.2019.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624..., s. 52-53.

³⁰ *Ibidem*, s. 53-54.

ności podejmowane w ramach polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17-18 grudnia 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 18.12.2015 r., EUCO 28/15.
- Projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 grudnia 2015 r. dotycząca sprawozdania specjalnego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Fronteksu (2014/2215(INI)).
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. UE L 251 z dnia 16 września 2016 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. w ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 349 z dnia 25 listopada 2004 r.
- Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE (COM(2015)0671 – C8-0408/2015 – 2015/0310(COD)).
- Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 6 lipca 2016 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/... w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004,

rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję 2005/267/WE z dnia 15 grudnia 2015 r., KOM (2015) 671.

Inne

EU Partners. European Parliament, Frontex, [on-line:] <https://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/european-parliament> – 23.04.2019.

European Border and Coast Guard. Council Confirms Agreement with Parliament [press release], 22.06.2016 r., [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/22/border-and-coast-guard> – 17.04.2019.

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna [debata], Parlament Europejski, 5.07.2016 r., [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20160705&secondRef=ITEM-011&language=PL&ring=A8-2016-0200> – 23.04.2019.

Frontex Annual Risk Analysis for 2016, Warszawa 2016.

Grzelak A., *Reforma Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 254-285.

Howell K. E., *Developing Conceptualisations of Europeanization. Synthesising Methodological Approaches*, „Queen's Papers on Europeanization” 2004, No. 3, s. 1-12.

Ladrech R., *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32, issue 1, s. 69-88, [on-line:] <https://www.doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>.

Moraczewska A., *Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako model Multi-level Governance*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013, s. 235-248.

Parlament poparł plan utworzenia wspólnej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej, Parlament Europejski. Aktualności, 6.07.2016, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20160701IPR34480/parlament-poparl-plan-utworzenia-europejskiej-strazy-granicznej-i-przybrzeznej> – 23.04.2019.

Results of vote in Parliament, European Parliament. Legislative Observatory, 2016 [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=27314&l=en> – 23.04.2019.

Węc J. J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stoliński, Kraków 2015, s. 13-37.

PAULINA ANTOŃ – doktorantka w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w INPiSM UJ. Absolwentka stosunków międzynarodowych i politologii na UJ. W pracy naukowej podejmuje tematykę związaną z integracją europejską oraz bezpieczeństwem międzynarodowym, w szczególności bezpieczeństwem wewnętrznym UE, ochroną granic i funkcjonowaniem strefy Schengen. Autorka m.in. *Polityka energetyczna Unii Europejskiej w wieloletnich ramach finansowych* (w: *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, 2015), *Symboliczne zanikanie granic w Europie. Strefa Schengen – konsekwencje zmiany koncepcji granic w Unii Europejskiej* („Konteksty społeczne” 2015, nr 2), *Wpływ kryzysu migracyjnego na funkcjonowanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na*

Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), („Nauki Społeczne. Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ” 2016, nr 13), *Wpływ traktatu lizbońskiego na zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej* („Politeja” 2018, nr 3), *Propozycje reform w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej w obliczu kryzysu migracyjnego w Europie* (w: *Meandry współczesnego bezpieczeństwa. Między regionalizacją a globalizacją*, 2018).

WAWRZYNIEC BANACH

Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytet Jagielloński

STANOWISKA FRAKCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO VIII KADENCJI WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO

UWAGI WSTĘPNE

Początek prac Parlamentu Europejskiego (PE) VIII kadencji zbiegł się w czasie z eskalacją kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej (UE). Zwiększona presja migracyjna na granicach zewnętrznych UE była przedmiotem burzliwych dyskusji w Parlamencie Europejskim, podczas których można było zaobserwować różne stanowiska reprezentowane przez poszczególne grupy polityczne. Głównym celem niniejszego opracowania jest przegląd i analiza stanowisk poszczególnych frakcji PE wobec problemu kryzysu migracyjnego. W badaniach dokonano krytycznej analizy źródeł w postaci dokumentów poszczególnych frakcji PE zawierających stanowiska wobec kryzysu migracyjnego, opublikowanych w latach 2015-2019¹. Uwzględniono tylko te dokumenty programowe, które zawierały wspólne stanowisko, natomiast pominięto rozbieżności wewnątrz frakcji. W przypadku braku takich dokumentów przeanalizowano wypowiedzi przewodniczących grup lub innych deputowanych należących do frakcji. Podjęto także próbę przedstawienia dynamiki zmian stanowisk grup politycznych wobec problemu nasilonej migracji do Unii Europejskiej. Frakcje omówiono w kolejności od największej do najmniejszej.

¹ Np. stanowiska [*position paper*], rezolucje [*resolution*], noty prasowe [*press release*], propozycje [*proposal*].

EUROPEJSKA PARTIA LUDOWA

W 2015 r. Grupa Europejskiej Partii Ludowej opublikowała stanowisko wobec migracji. W dokumencie przedstawiono pięć głównych propozycji dotyczących rozwiązania problemu kryzysu migracyjnego². Pierwszą z nich była odpowiedź na kryzys systemu azylowego. W ramach tej propozycji frakcja EPP opowiedziała się za utworzeniem systemu relokacji uchodźców, polegającego na przekazywaniu osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z jednego do innego państwa członkowskiego UE. Mechanizm ten miałby funkcjonować w oparciu o kryteria: rozmiaru, populacji, sytuacji gospodarczej i liczby uchodźców przebywających już na terytorium danego państwa członkowskiego. Grupa EPP stała na stanowisku, że w politykach unijnych należy wyraźnie rozróżnić uchodźców oraz migrantów ekonomicznych. Według frakcji EPP należało również podjąć negocjacje z państwami trzecimi i wypracować porozumienia, które zatrzymywałyby nielegalnych migrantów, zanim przekroczą granice UE. W celu usprawnienia systemu azylowego grupa zaproponowała utworzenie klasyfikacji „niebezpiecznych i bezpiecznych” państw trzecich, co umożliwiłoby przyspieszenie procesu przyznawania azylu uchodźcom pochodzącym z państw ogarniętych wojną oraz odsyłania migrantów ekonomicznych do bezpiecznych państw trzecich³.

Drugą propozycją odpowiedzi na kryzys migracyjny było rozszerzenie możliwości legalnej migracji, tak aby nielegalną migrację uczynić mniej atrakcyjną. Takie działania miałyby iść w parze z wzmocnieniem polityki integracyjnej w poszczególnych państwach członkowskich⁴. Kolejną możliwością zaprezentowaną przez EPP było zwalczanie przemytników oraz poprawa kontroli na granicach zewnętrznych UE. W tym kontekście grupa EPP wezwała do przeprowadzenia wspólnej operacji pod egidą UE i Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w celu rozbicia sieci przemytniczych funkcjonujących wzdłuż wybrzeża Libii. Ponadto Europejski Urząd Policji (Europol), Frontex i Europejski System Nadzorowania Granic (EUROSUR) powinny otrzymać dodatkowe środki, wyposażenie oraz personel, aby móc skuteczniej walczyć z procederem przemytu ludzi⁵.

Frakcja EPP zaproponowała także sposób, w jaki należy rozwiązać problem tzw. „fal migracyjnych”. Miałyby być to z jednej strony poprawa bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE, a z drugiej – lepsza współpraca z państwami trze-

² EPP Group Position Paper on Migration, EPP Group, s. 1, [on-line:] <https://www.eppgroup.eu/newsroom/publications/position-paper-on-migration> – 10.10.2018.

³ *Ibidem*, s. 7.

⁴ *Ibidem*, s. 8.

⁵ *Ibidem*, s. 9.

cimi w sprawie odsyłania nielegalnych migrantów, a także wsparcie celowe, stabilizujące sytuację w tych państwach. W tym kontekście EPP podkreśliła, że polityki wewnętrzne UE muszą być spójne z działaniami zewnętrznymi, a pomocą należy objąć nie tylko państwa, w których występuje konflikt, lecz także państwa sąsiadujące⁶.

W dokumencie przyjętym przez grupę EPP członkowie grupy opowiedzieli się za otwarciem granic tylko dla tych uchodźców, którzy spełniają warunki określone w Konwencji Genewskiej⁷. W pozostałych przypadkach bezpieczeństwo i ochrona granic miały być priorytetem dla państw członkowskich UE. Grupa podtrzymała swoje stanowisko w sprawie legalnej migracji i relokacji uchodźców; poparła także operacje ratujące życie na morzu, a jednocześnie służące ochronie granic zewnętrznych, takie jak EUNAVFOR MED i Sofia, zaznaczając jednak, że ich zakres powinien zostać zwiększony. Ratowanie życia w ramach takich misji nie mogło jednak oznaczać automatycznego przyznania azylu. EPP zaproponowała także zmianę prawa unijnego w postaci dyrektyw 2011/95/EU⁸ i 2013/33/EU⁹, które w znacznym stopniu rozszerzały pomoc dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w stosunku do Konwencji Genewskiej – zmiana ta miała dotyczyć przede wszystkim redefinicji ochrony uzupełniającej, która odbiega od ochrony w indywidualnych przypadkach, na której opiera się konwencja. Co do zasady migranci mieliby otrzymywać pomoc jak najbliżej swego miejsca pochodzenia¹⁰. EPP wyraziła poparcie dla propozycji Komisji Europejskiej odnośnie do reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA), a także propozycji poprawy systemu Eurodac umożliwiającego lepszą wymianę informacji między państwami członkowskimi. EPP poparła także utworzenie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EBCG), która miała pozwolić na efektywniejsze zarządzanie migracją. Wyraziła także poparcie dla podpisania umowy

⁶ *Ibidem*, s. 13-15.

⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 515.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz. Urz. UE L 337/9 z dnia 20 grudnia 2011 r.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz. Urz. UE L 180/96 z dnia 29 czerwca 2013 r.

¹⁰ Protecting Lives and Controlling Migration to Europe. Resolution adopted by the EPP Political Assembly, 15.11.2016, s. 2-3, [on-line:] <https://www.epp.eu/files/uploads/2016/11/Protecting-Lives-Controlling-migration-1.pdf> – 11.04.2019.

z Turcją z 18 marca 2016 r., mającej być modelem dla współpracy z innymi państwami trzecimi w kontekście kryzysu migracyjnego¹¹.

Z drugiej strony, grupa EPP wezwała do wzmocnienia współpracy bilateralnej i multilateralnej z państwami z regionu Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (Middle East and North Africa – MENA). Zwróciła uwagę na konieczność zwiększenia wsparcia finansowego i technicznego dla państw członkowskich położonych przy południowej granicy UE oraz zaproponowała utworzenie tzw. bezpiecznych stref (*safe zones*) w państwach ogarniętych konfliktem oraz krajach tranzytowych, w których potencjalni migranci mogliby otrzymać pomoc na miejscu, zanim wyruszą w podróż do Unii Europejskiej. EPP zaapelowała również o dalszy rozwój istniejących już centrów informacyjnych w państwach trzecich, których funkcją miało być udzielanie pomocy oraz ostrzeganie przed przemytnikami, jak również zniechęcanie migrantów do dalszej niebezpiecznej podróży, a także informowanie o znacznym prawdopodobieństwie odesłania ich przez UE do kraju pochodzenia. Grupa EPP zaproponowała także utworzenie centrów azylowych i migracyjnych we współpracy z organizacjami takimi jak Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) w państwach trzecich, do których mogliby zostać odsyłani migranci o nieznanym statusie pochodzenia. Grupa EPP postulowała także, że WESA powinien być zaprojektowany w taki sposób, aby możliwe było procesowanie wniosków poza granicami UE. Jednym z technicznych rozwiązań zaproponowanych przez EPP było wykorzystanie specjalnego narzędzia rozpoznającego język, które pomagałoby określić kraj pochodzenia migrantów. W zakresie celów długoterminowych frakcja EPP podkreśliła, że należy zainwestować w strategię zwalczania przyczyn migracji, poprawić perspektywy dla młodych, przeciwdziałać marginalizacji i bezrobociu oraz zmniejszać bariery handlowe dla produktów rolnych pochodzących z państw trzecich¹².

POSTĘPOWY SOJUSZ SOCJALISTÓW I DEMOKRATÓW

W reakcji na trwający kryzys migracyjny 22 czerwca 2016 r. Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (S&D) opublikowała swoje stanowisko w sprawie migracji i azylu¹³. W dokumencie frakcja podkreśliła, że jej głównym

¹¹ *Ibidem*, s. 3.

¹² *Ibidem*, s. 4-5.

¹³ *S&D Position Paper on Migration & Asylum. One Europe for All of Us. Solidarity, Diversity and Security. A Common Asylum and Immigration Policy for Europe*, European Parliament, s. 1, [on-

celem jest dążenie do solidarności państw członkowskich i przejęcie odpowiedzialności za sytuację uchodźców. Według frakcji należy rozszerzyć stosowanie art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który mówi o zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności za politykę dotyczącą kontroli granicznej, azylu i imigracji¹⁴. Państwa miały podchodzić w sposób zrównoważony do ochrony granic zewnętrznych, nie mogła być ona jednak ważniejsza niż ochrona ludzi potrzebujących pomocy. Grupa zaznaczyła, że na granicach zewnętrznych UE wciąż jeszcze występują problemy z przestrzeganiem prawa międzynarodowego oraz z zapewnieniem możliwości ubiegania się o azyl, a migranci często są odsyłani spod granicy bez szansy ubiegania się o ochronę międzynarodową¹⁵.

Grupa S&D uważa, że państwa członkowskie UE powinny, w myśl zasady solidarności, pomagać tym państwom, które znalazły się pod największą presją migracyjną – program relokacji oraz przesiedlenia są konkretnym działaniem realizującym tę zasadę. Dodatkowo państwa członkowskie powinny z równym zaangażowaniem zapewniać ochronę wewnątrz UE, jak i poza jej granicami. W wymiarze zewnętrznym UE powinna lepiej zadbać o koordynację wszystkich unijnych polityk oraz współpracę pomiędzy Komisją, jej Dyrekcjami Generalnymi oraz poszczególnymi agencjami zaangażowanymi w politykę azylową, migracyjną i ochronę granic zewnętrznych¹⁶.

Grupa S&D domagała się zwiększenia środków na Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, co miało zmusić państwa członkowskie do wypracowania strategii na poziomie krajowym i regionalnym dotyczących integracji imigrantów do społeczeństwa. Frakcja S&D zwróciła uwagę na konieczność szczególnego traktowania poszczególnych grup migrantów – kobiet, dzieci i mniejszości seksualnych – z racji tego, że są one narażone na marginalizację i prześladowanie. Państwa członkowskie powinny także w znacznie większym stopniu zaangażować się w walkę z sieciami przemytniczymi. Grupa zaproponowała wytyczenie bezpiecznych szlaków migracyjnych do Unii Europejskiej oraz rozszerzenie oferty legalnej migracji do UE poprzez podpisywanie umów o współpracy w dziedzinie migracji i partnerstw na rzecz mobilności z państwami trzecimi¹⁷.

- - - - -
-line:] https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/position_paper/Migration%20and%20asylum%20position%20paper_en_160713_template.pdf – 10.10.2019.

¹⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.

¹⁵ *S&D Position Paper...*, s. 3.

¹⁶ *Ibidem*, s. 4.

¹⁷ *Ibidem*, s. 6.

Fracja S&D wyraziła opinię, że rozpowszechnianie demokracji powinno być podstawowym celem w kształtowaniu relacji zewnętrznych. UE powinna wspierać aktorów prodemokratycznych, a także stosować „inteligentne sankcje”, które miałyby zachęcać przywódców reżimów do wprowadzania reform demokratycznych. UE powinna skupić się na rozwinięciu efektywniejszej dyplomacji prewencyjnej po to, aby skuteczniej identyfikować potencjalne konflikty w państwach trzecich, które bezpośrednio przekładają się potem na rosnącą presję migracyjną. W odniesieniu do polityki rozwojowej grupa S&D wyraziła sprzeciw wobec jej uprzedmiotowienia i wykorzystania do celów związanych z bezpieczeństwem¹⁸.

Grupa S&D zwróciła uwagę na problem migracji wymuszonej zmianami klimatycznymi. Fracja zaproponowała utworzenie katalogu praw dla „migrantów klimatycznych” w politykach unijnych. Ten rodzaj migracji mógłby zostać ograniczony poprzez walkę ze zmianami klimatycznymi, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego oraz odpowiednie reagowanie na klęski żywiołowe. S&D opowiedziało się również za rozszerzeniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa o nowe państwa, co poprawiłoby zarządzanie granicami zewnętrznymi, nie sprecyzowała jednak, o które państwa konkretnie polityka ta miałaby zostać rozszerzona. Jednocześnie frakcja podkreśla, że wszystkie umowy z państwami trzecimi muszą być podpisywane przy poszanowaniu praw człowieka. W kontekście kryzysu migracyjnego działania zewnętrzne wobec południowych sąsiadów nie mogły być prowadzone wyłącznie z perspektywy bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Według frakcji S&D należało skupić się na poprawie warunków życia i tworzeniu nowych miejsc pracy, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu zjawisku tzw. „drenażu mózgów”¹⁹.

Grupa S&D sprzeciwiła się popularnemu wśród ruchów nacjonalistycznych podejściu, w którym uchodźcy kojarzeni są ze zjawiskiem terroryzmu. Z drugiej strony nie wyklucza, że ruchy migracyjne mogą przyciągać także terrorystów i dlatego podkreśla, że istotne jest przeciwdziałanie radykalizacji w państwach trzecich²⁰.

Fracja S&D zaproponowała reformę WESA, ponieważ rozporządzenie Dublin III nie sprawdziło się w okolicznościach wzmożonej presji migracyjnej. Niektóre państwa członkowskie musiały przyjąć większość wniosków o azyl, podczas gdy inne procedowały je w ograniczonym stopniu. W takich warunkach funkcjonowanie strefy Schengen było zagrożone²¹.

¹⁸ *Ibidem*, s. 10.

¹⁹ *Ibidem*, s. 13.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, s. 15.

W odpowiedzi na kryzys migracyjny grupa S&D zaproponowała rozwiązanie w postaci europeizacji systemu azylowego, który miałby się opierać na zasadzie solidarności. Wnioski o azyl miały być rozpatrywane na podstawie centralnego mechanizmu alokacji uchodźców pod nadzorem Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie azylu (European Asylum Support Office – EASO). Dane do systemu miały być dostarczane przez funkcjonujące już *hotspoty*, w których wnioskodawcy byliby informowani o statusie wniosku. *Hotspoty* funkcjonowałyby lepiej, gdyby zwiększono dla nich budżet. Państwa członkowskie położone przy granicach zewnętrznych UE miałyby być odpowiedzialne jedynie za kontrole graniczne i zbieranie odcisków palców, a nie za rozpatrywanie wniosków o azyl. S&D wyraziła jednocześnie sprzeciw wobec naprawiania już funkcjonującego systemu zaproponowanego przez Komisję 4 maja 2016 r.²²

W odniesieniu do polityki ochrony granic zewnętrznych grupa S&D zasugerowała, by nowo powstała EBCG nie tylko angażowała się w odsyłanie nielegalnych migrantów i zwalczanie sieci przemytniczych, ale przede wszystkim brała udział w ratowaniu uchodźców na morzu, przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka oraz praw uchodźców.

W kwestii polityki imigracyjnej grupa S&D zaproponowała wprowadzenie nowej dyrektywy ramowej określającej zasady równego traktowania i warunków pracy dla obywateli państw trzecich. Ponadto, jej zdaniem, należało rozwijać politykę imigracyjną w dziedzinie edukacji oraz tworzyć nowe możliwości wymiany studenckiej dla obywateli państw trzecich²³.

Frakcja S&D zwróciła uwagę na konieczność większego zaangażowania Komisji Europejskiej w tworzenie polityki imigracyjnej. Podczas gdy niektóre państwa mają rozwinięte instrumenty w tej dziedzinie, inne państwa nie wypracowały jeszcze odpowiednich rozwiązań systemowych. Grupa S&D zaproponowała, aby w ramach polityki integracyjnej zapewnić dostęp do edukacji oraz praw społecznych i obywatelskich.

Wśród postulatów frakcji S&D znalazła się również polityka zwalczająca dyskryminację i ksenofobię. Grupa zaapelowała do Rady o odblokowanie dyskusji

²² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), European Commission, Brussels, 4.05.2016, COM(2016) 272 final.

²³ *Ibidem*, s. 16.

nad wprowadzeniem „dyrektywy w sprawie równego traktowania” (Equal Treatment Directive)²⁴.

W obliczu wielu nowych wyzwań towarzyszących kryzysowi migracyjnemu grupa S&D zaproponowała zwiększenie niektórych elementów budżetu w Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2014-2020, w których nie przewidziano tak wielu wydatków związanych z migracją²⁵.

EUROPEJSCY KONSERWATYŚCI I REFORMATORZY

Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ECR) w maju 2015 r. opublikowała swoje stanowisko w sprawie migracji w regionie Morza Śródziemnego²⁶. Podobnie jak EPP grupa ECR powołuje się na Konwencję Genewską, która w dalszym ciągu powinna stanowić podstawę dla prawa azylowego.

Fracja podkreśla, że pomimo wzmocnionej presji migracyjnej należy skupić się nie na doraźnym radzeniu sobie z problemem, ale na długoterminowych rozwiązaniach w polityce azylowej. W tym celu UE miałyby wzmocnić współpracę z państwami trzecimi, po to aby poszukiwać rozwiązania problemów migracyjnych u ich źródeł²⁷.

Według ECR zasada solidarności nie może polegać na przymusowej relokacji uchodźców opartej na sztywnych wskaźnikach. Solidarność między państwami członkowskimi powinna wynikać z dobrowolnych decyzji państw członkowskich, które same zdecydują, ilu uchodźców mogą przyjąć. Fracja ECR podkreśliła, że w prawodawstwie unijnym kluczowe jest rozróżnienie pomiędzy azylem a migracją ekonomiczną i udzielenie pomocy tym, którzy faktycznie jej potrzebują. Osoby, które nie spełniają kryteriów azylowych, należy natomiast odsyłać do krajów ich pochodzenia lub do bezpiecznych państw trzecich. Zaproponowane przez Komisję rozwiązania dotyczące rozszerzenia możliwości legalnej migracji nie mogły oznaczać liberalizacji warunków przyznawania azylu²⁸.

Fracja ECR zwróciła uwagę, że potrzebne jest utworzenie sprawnego systemu powrotów, które powinny odbywać się bez zbędnej zwłoki. W tym celu należa-

²⁴ *Ibidem*, s. 29.

²⁵ *Ibidem*, s. 30.

²⁶ T. Kirkhope, *Proposals on migration in the Mediterranean*, ECR, 18.05.2018, s. 1, [on-line:] <https://ecrgroup.eu/files/Timothy-Kirkhope-Proposals-on-migration-in-the-Mediterranean.pdf> – 10.10.2018.

²⁷ *Ibidem*, s. 2.

²⁸ *Ibidem*, s. 3-4.

ło wykorzystać instrumenty EASO oraz efektywnie współpracować z państwami trzecimi w taki sposób, aby zwiększyła się liczba dobrowolnych powrotów²⁹.

Zgodnie z propozycjami frakcji ECR państwa członkowskie UE miały zwiększyć wydatki na agencję Frontex, która oprócz przeprowadzania misji ratujących życie na morzu powinna przede wszystkim zapewniać bezpieczeństwo Unii. Państwa członkowskie winne były także wzmocnić współpracę z Europolem w celu identyfikacji grup przestępczych, terrorystycznych oraz tych zajmujących się przemytem ludzi. Frakcja ECR opowiedziała się również za czasowym zwiększeniem kompetencji operacyjnych unijnych agencji takich jak Frontex i EASO oraz za poprawą współpracy w ramach Europejskiego Zautomatyzowanego Systemu Rozpoznawania Odcisków Palców (Eurodac) i Europejskiego Systemu Przekazywania Informacji z Rejestrów Karnych (ECRIS)³⁰.

Zgodnie ze stanowiskiem ECR Unia miałaby wzmocnić współpracę z państwami trzecimi z Bliskiego Wschodu i Afryki w celu promowania demokracji, zasad rządów prawa i praw człowieka. UE powinna także wspierać współpracę tych państw w ramach Ligi Państw Arabskich i Unii Afrykańskiej, które mogłyby przejąć zarządzanie przesiedlenciami i azylem poza Europą. Według frakcji ECR Unia winna była ponadto zainicjować zwołanie szczytów poświęconych kryzysowi migracyjnemu, w których uczestniczyliby przedstawiciele państw lub rządów, a także reprezentanci z Ligi Państw Arabskich i Unii Afrykańskiej – należałoby je zwoływać dwa razy do roku. W swoim stanowisku ECR podkreśliła, że UE powinna zwiększyć środki na integrację imigrantów funkcjonujących już w społeczeństwach europejskich³¹.

POROZUMIENIE LIBERAŁÓW I DEMOKRATÓW NA RZECZ EUROPY

Po kongresie w Budapeszcie w listopadzie 2015 r. frakcja ALDE opublikowała rezolucję „Odpowiedź na kryzys migracyjny”³². Wezwała w niej do wypracowania inicjatywy pokojowej, której celem byłaby stabilizacja sytuacji w Syrii i w którą miałyby zaangażować się państwa UE, Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny,

²⁹ *Ibidem*, s. 4.

³⁰ *Ibidem*, s. 6.

³¹ *Ibidem*, s. 7.

³² Responding to the refugee crisis, Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party, Budapest, 19-21.11.2015, s. 1, [on-line:] https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/40-Resolutions/2015_responding_to_the_refugee_crisis.pdf – 10.10.2018.

Turcja i Arabia Saudyjska. Grupa ALDE opowiedziała się także za reformą systemu dublińskiego i zastąpieniem go systemem relokacji uchodźców zarządzanym przez EASO. Warunki relokacji określałyby pochodzenie, zawód i indywidualne preferencje poszczególnych osób, którym przyznano azyl. ALDE wezwała do zmian w politykach unijnych w celu usprawnienia procedury readmisji oraz utworzenia legalnych przejść granicznych dla osób poszukujących azylu w UE. Frakcja ALDE wezwała państwa członkowskie do zapewnienia godnych warunków oczekującym na decyzję o przyznaniu azylu, obejmujących wyżywienie i podstawową opieką zdrowotną; miałyby również być przyjazne dla osób LGBT. Zgodnie z wizją grupy ALDE w punktach przyjmujących powinny pracować osoby odpowiednio przeszkolone w zakresie postępowania z migrantami po trudnych przejściach oraz mające odpowiednie umiejętności językowe, co pozwoliłoby usprawnić procedury azylowe³³.

Frakcja ALDE postulowała także zwiększenie środków oraz wzmocnienie współpracy w ramach agencji Europol i Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej (Eurojust) w celu lepszego wykrywania sieci przemytniczych wykorzystujących nielegalne szlaki migracyjne. Zgodnie z postulatami grupy ALDE Unia i państwa członkowskie miałyby odgrywać większą rolę we wczesnej prewencji konfliktów w państwach trzecich. ALDE wezwała Komisję Europejską do przyspieszenia negocjacji z krajami pochodzenia oraz krajami tranzytowymi oraz doprowadzenia do podpisania porozumień w sprawie readmisji i powrotów. Frakcja ALDE podkreśliła także znaczenie swobody przepływu osób i zwróciła uwagę, że należy zachować spójność i funkcjonowanie strefy Schengen w jej obecnym kształcie³⁴.

Według frakcji ALDE należałoby także zwiększyć budżet i możliwości operacyjne agencji Frontex, co pozwoliłoby na lepsze zarządzanie ochroną granic zewnętrznych i efektywniejsze przeprowadzanie operacji ratowania życia na morzu. W rezolucji zaproponowano utworzenie legalnych i bezpiecznych szlaków migracyjnych do UE oraz składanie wniosków o wize humanitarne w placówkach dyplomatycznych Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych³⁵.

³³ *Ibidem*, s.1-2.

³⁴ *Ibidem*, s. 3.

³⁵ *Ibidem*, s. 1.

ZJEDNOCZONA LEWICA EUROPEJSKA/NORDYCKA ZIELONA LEWICA

We wrześniu 2015 r. frakcja GUE/NGL zajęła stanowisko wobec kryzysu migracyjnego, w którym podkreśliła, że UE powinna przyjąć uchodźców w potrzebie i otworzyć dla nich granice zewnętrzne. Frakcja skrytykowała działania podjęte przez węgierski rząd, tj. budowę muru przy granicy z Serbią oraz niegodne traktowanie migrantów próbujących dostać się do Węgier. GUE/NGL podkreślała także konieczność większego zaangażowania Unii Europejskiej w walkę z nielegalnym przemytem ludzi, a przede wszystkim podjęcie odpowiednich działań prewencyjnych w tym zakresie. Według Grupy zamykanie legalnych możliwości dostępu do Unii Europejskiej miało przyczynić się do zwiększenia problemu nielegalnej migracji³⁶.

GUE/NGL skrytykowała także system dubliński, opowiadając się za utworzeniem systemu relokacji uchodźców. Mechanizm ten powinien objąć jak największą liczbę uchodźców, zamiast ograniczać się do kilkudziesięciu tysięcy osób zaproponowanych przez Komisję. Frakcja GUE/NGL wezwała państwa członkowskie do okazania większej solidarności Grecji, która boryka się z największym napływem migrantów.

Grupa podkreśliła, że UE powinna wziąć odpowiedzialność za kryzys humanitarny, który został wywołany przez niepotrzebne interwencje militarne na Bliższym Wschodzie i w Afryce Północnej³⁷. GUE/NGL w czerwcu 2016 r. wysłała swoich przedstawicieli na włoską wyspę Lampedusa oraz na Sycylię, aby potwierdzić, w jaki sposób przeprowadzane są operacje ratowania życia na morzu³⁸. Część deputowanych GUE/NGL uczestniczyła także w delegacji w grudniu 2016 r. do Calais, by sprawdzić, w jakich warunkach żyją przebywający tam migranci³⁹.

³⁶ *The EU Must Act To Prevent Trafficking, Not Simply Observe Its Horrors*, GUE/NGL, 100.09.2015, [on-line:] <http://old.guengl.eu/news/article/P1015/the-eu-must-act-to-prevent-trafficking-not-simply-observe-its-horrors> – 12.10.2018.

³⁷ *EU Leaders Must Take More Responsibility in Migration Crisis*, GUE/NGL, 16.09.2015, [on-line:] <http://old.guengl.eu/news/article/P1010/eu-leaders-must-take-more-responsibility-in-migration-crisis> – 12.10.2018.

³⁸ *GUE/NGL Delegation Visits Sicily and Lampedusa* [press release], GUE/NGL, 3.12.2015, [on-line:] <http://old.guengl.eu/policy/action/gue-ngl-meps-on-a-delegation-to-sicily-and-lampedusa> – 12.10.2018.

³⁹ *GUE/NGL Delegation Visits Calais Refugee Camp* [press release], GUE/NGL, 3.12.2015, [on-line:] <http://old.guengl.eu/policy/action/gue-ngl-delegation-visits-calais-refugee-camp> – 12.10.2018.

ZIELONI/WOLNY SOJUSZ EUROPEJSKI

W kwietniu 2015 r. Grupa Zielonych (EFA) przedstawiła propozycje zmian w polityce migracyjnej i azylowej UE⁴⁰, krytykując m.in. dotychczasowe działania podjęte w reakcji na zaostrzający się kryzys migracyjny. Według frakcji Unia powinna skupić się na czterech priorytetach. Po pierwsze, należałoby ustanowić skuteczną operację zapewniającą pomoc humanitarną i ratowanie życia na Morzu Śródziemnym. Po drugie, UE miała zapewnić bezpieczny i legalny dostęp do jej granic, jak również ruch bezwizowy dla uchodźców z Syrii. Po trzecie, powinna umożliwić aplikowanie o azyl na granicach zewnętrznych oraz skupić się na zwalczaniu migracji u jej źródeł, do których należy brak perspektyw w krajach ogarniętych konfliktami zbrojnymi. Tworzenie centrów azylowych w państwach trzecich nie może mieć na celu zatrzymania uchodźców, nie należało także łączyć operacji cywilnych i wojskowych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – budziło to poważne wątpliwości frakcji Zielonych (EFA), która stwierdziła, że takie działania mogłyby doprowadzić do militaryzacji polityki migracyjnej UE. Zgodnie z czwartym postulatem UE miała zrezygnować z systemu dublińskiego w jego ówczesnym kształcie i zastąpić go mechanizmem opartym na solidarnym podziale między poszczególne państwa członkowskie uchodźców poszukujących schronienia w UE⁴¹.

EUROPA WOLNOŚCI I DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Grupa Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej nie opublikowała wspólnego stanowiska wobec kryzysu migracyjnego. W kwietniu 2015 r. deputowany do PE Paul Nuttall skrytykował inicjatywę utworzenia centralnego systemu azylowego, promowaną przez przewodniczącego grupy liberałów Guya Verhofstadta. Paul Nuttall podkreślił, że wprowadzenie takiego systemu stanowiłoby zagrożenie dla suwerenności państw członkowskich, a także sprzyjałoby rozwojowi nielegalnych sieci przemytniczych w Libii⁴².

⁴⁰ Silence is not enough. Green proposals for a European migration and asylum strategy, The Greens/European Free Alliance in the European Parliament, s. 1, [on-line:] <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/4f39f950e18ab9267c7a71083d1a139d.pdf> – 12.10.2018.

⁴¹ *Ibidem*, s. 2.

⁴² P. Nuttall, *A Centralised Asylum System Would Be the Death Knell of National Sovereignty*, GUE/NGL, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/press-releases/a-centralised-asylum-system-would-be-the-death-knell-of-national-sovereignty> – 11.10.2018.

9 września 2015 r. w przemówieniu podczas posiedzenia PE w Strasburgu lider grupy Nigel Farage podkreślił, że aby chronić prawdziwych uchodźców i naszą kulturę, należy „zatrzymać gangi przemytnicze i łodzie płynące do Europy”. Farage stwierdził, że większość osób napływających do Europy to migranci ekonomiczni, a nie uchodźcy z Syrii. Wspomniał także, że Państwo Islamskie wykorzystuje szlaki migracyjne do przetrzucania swoich wysłanników do Europy⁴³.

Podobną argumentacją posłużył się Paul Nuttall, który w swoim wystąpieniu w PE 25 listopada 2015 r. stwierdził, że „swobodny przepływ osób prowadzi do swobodnego przepływu dżihadu”⁴⁴. Frakcja skrytykowała również utworzenie EBCG, która stanowi zagrożenie dla suwerenności państw⁴⁵. Nigel Farage wyraził także opinię, że „referendum w sprawie brexitu, to także głosowanie w sprawie bezpieczeństwa brytyjskich kobiet”. Deputowany grupy EFDD skrytykował politykę otwartych granic prowadzoną przez Unię Europejską, która miała jego zdaniem doprowadzić do napływu migrantów i poczucia zagrożenia⁴⁶. Według Nigela Farage’a UE pozwoliła na masową migrację do Europy, która w takiej skali uniemożliwiła integrację przybyszów, w efekcie czego obecnie mamy do czynienia z „piątą kolumną” w państwach członkowskich⁴⁷.

EUROPA NARODÓW I WOLNOŚCI

Grupa Europa Narodów i Wolności (ENF) 15 czerwca 2015 r. rozpoczęła swoją działalność w PE. Frakcja ta podkreśliła znaczenie tożsamości obywateli i narodów Europy oraz specyficznych cech każdej z populacji. Dlatego prawo do

⁴³ N. Farage, *To Protect Genuine Refugees and Our Culture, We Must Stop Trafficking Gangs and the Boats Coming to Europe*, People’s Voice, 9.09.2015, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/to-protect-genuine-refugees-and-our-culture-we-must-stop-trafficking-gangs-and-the-boats-coming-to-europe> – 11.04.2019.

⁴⁴ P. Nuttall, *The Free of Movement of People Is Leading To the Free of Movement of Jihad*, EFD, 25.11.2015, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/press-releases/the-free-of-movement-of-people-is-leading-to-the-free-of-movement-of-jihad> – 11.10.2018.

⁴⁵ *EU Border Power Grab a Full Frontal Attack on a Country’s Control over National Borders* [press release], EFD, 16.12.2015, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/press-releases/eu-border-power-grab-a-full-frontal-attack-on-a-country-s-control-over-national-borders> – 10.10.2018.

⁴⁶ N. Farage, *Brexit Vote about Safety and Security of British Women*, People’s Voice, 9.09.2015, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/brexit-vote-about-safety-and-security-of-british-women> – 11.10.2018.

⁴⁷ *Ibidem*.

kontroli i regulacji migracji jest fundamentalną wartością dla członków tej grupy. Przewodnicząca grupy Marine Le Pen podczas debaty w PE 12 kwietnia 2015 r. wypowiedziała się przeciwko reformie systemu dublińskiego i tworzeniu legalnych szlaków migracyjnych. Reforma systemu azylowego miałaby przyczynić się do zwiększenia masowej migracji do UE⁴⁸.

Podczas debaty 23 kwietnia 2015 r., poświęconej katastrofom na Morzu Śródziemnym, polityce azylowej i migracyjnej UE, Marcel de Graaff podkreślił, że UE powinna niszczyć łodzie, na których przyplływają nielegalni uchodźcy, tak jak uczyniła to Australia, która dzięki takim działaniom rozwiązała problem migracji⁴⁹. Jego zdaniem każdy, kto pomaga nielegalnym migrantom przekroczyć granicę, powinien być traktowany jak przestępca.

W notatce prasowej z 19 marca 2019 r. grupa ENF wyraziła sprzeciw wobec traktowania Światowego Paktu w sprawie Migracji jako dokumentu prawnie wiążącego i poszukiwania przez Komisję podstaw traktatowych dla jego implementacji⁵⁰.

UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując niniejsze rozważania, należy zwrócić uwagę na fakt, że dokumenty opublikowane przez poszczególne frakcje miały charakter deklaracyjny: zawierały dużo propozycji o charakterze ogólnym, bez wskazywania konkretnych rozwiązań i środków, dzięki którym proponowane cele mogłyby zostać osiągnięte. Wyznaczały one raczej strategiczne kierunki działań UE wobec kryzysu migracyjnego. Warto podkreślić, że wszystkie grupy były zgodne co do zwalczania sieci przemytniczych i nielegalnej migracji do UE. Większość frakcji zauważyła,

⁴⁸ The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (A8-0066/2016 – Roberta Metsola, Kashetu Kyenge) [debate], European Parliament, 12.04.2016, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160412+ITEM-006-09+DOC+XML+V0//EN&language=EN&query=INTERV&detail=2-441-437> – 11.10.2018.

⁴⁹ Report of the extraordinary European Council meeting (23 April 2015). The latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies [debate], European Parliament, 29.04.2015, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20150429+ITEM-003+DOC+XML+V0//EN&language=EN&query=INTERV&detail=3-106-000> – 9.10.2018.

⁵⁰ *European Commission Is Working On Making Global Compact for Migration Legally Binding* [press release], Brussels, 19.03.2019, [on-line:] <http://www.enf.eu/wp-content/uploads/2019/03/Press-release-migration.png> – 20.10.2018.

że polityki: azyłowa, migracyjna oraz ochrony granic zewnętrznych wymagają reformy w obliczu wzmożonej presji migracyjnej. Frakcje eurosceptyczne, takie jak EFDD i ENF, konsekwentnie akcentowały znaczenie suwerenności państw, dokonywały polityzacji, a nawet sekurytyzacji kryzysu migracyjnego, podkreślając, że napływający migranci stanowią zagrożenie dla obywateli państw członkowskich.

Artykuł może stanowić podstawę do dalszych badań na temat wpływu poszczególnych propozycji formułowanych przez frakcje Parlamentu Europejskiego VIII kadencji na prawodawstwo unijne. Uzupełnieniem dla przeprowadzonych badań mogłaby być analiza ilościowa w poszczególnych głosowaniach PE w kontekście kryzysu migracyjnego.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz. Urz. UE L 337/9 z dnia 20 grudnia 2011 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz. Urz. UE L 180/96 z dnia 29 czerwca 2013 r.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 515.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of „Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), European Commission, Brussels, 4.05.2016, COM(2016) 272 final.
- Protecting Lives and Controlling Migration to Europe. Resolution adopted by the EPP Political Assembly, 15.11.2016, [on-line:] <https://www.epp.eu/files/uploads/2016/11/Protecting-Lives-Controlling-migration-1.pdf> – 11.04.2019.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.

Inne

- EPP Group Position Paper on Migration, EPP Group [on-line:] <https://www.eppgroup.eu/newsroom/publications/position-paper-on-migration> – 10.10.2018.

- EU Border Power Grab a Full Frontal Attack on a Country's Control over National Borders* [press release], EFD, 16.12.2015, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/press-releases/eu-border-power-grab-a-full-frontal-attack-on-a-country-s-control-over-national-borders> – 10.10.2018.
- EU Leaders Must Take More Responsibility in Migration Crisis*, GUE/NGL, 16.09.2015, [on-line:] <http://old.guengl.eu/news/article/P1010/eu-leaders-must-take-more-responsibility-in-migration-crisis> – 12.10.2018.
- European Commission Is Working on Making Global Compact for Migration Legally Binding* [press release], Brussels, 19.03.2019, [on-line:] <http://www.enf.eu/wp-content/uploads/2019/03/Press-release-migration.png> – 20.10.2018.
- Farage N., *Brexit Vote about Safety and Security of British Women*, People's Voice, 19.01.2016, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/brexit-vote-about-safety-and-security-of-british-women> – 11.10.2018.
- Farage N., *To Protect Genuine Refugees and Our Culture, We Must Stop Trafficking Gangs and the Boats Coming to Europe*, People's Voice, 9.09.2015, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/to-protect-genuine-refugees-and-our-culture-we-must-stop-trafficking-gangs-and-the-boats-coming-to-europe> – 11.04.2019.
- GUE/NGL Delegation Visits Calais Refugee Camp* [press release], GUE/NGL, 3.12.2015, [on-line:] <http://old.guengl.eu/policy/action/gue-ngl-delegation-visits-calais-refugee-camp> – 12.10.2018.
- GUE/NGL Delegation Visits Sicily and Lampedusa*, GUE/NGL, [on-line:] <http://old.guengl.eu/policy/action/gue-ngl-meps-on-a-delegation-to-sicily-and-lampedusa> – 12.10.2018.
- Kirkhope T., *Proposals on Migration in the Mediterranean*, ECR, 18.05.2015, [on-line:] <https://ecrgroup.eu/files/Timothy-Kirkhope-Proposals-on-migration-in-the-Mediterranean.pdf> – 10.10.2018.
- Nuttall P., *A Centralised Asylum System Would Be the Death Knell of National Sovereignty*, GUE/NGL, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/press-releases/a-centralised-asylum-system-would-be-the-death-knell-of-national-sovereignty> – 11.10.2018.
- Nuttall P., *The Free of Movement of People Is Leading to the Free of Movement of Jihad*, EFD, 25.11.2015, [on-line:] <http://www.efddgroup.eu/newsroom/press-releases/the-free-of-movement-of-people-is-leading-to-the-free-of-movement-of-jihad> – 3.04.2019.
- Report of the extraordinary European Council meeting (23 April 2015). The latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies [debate], European Parliament, 29.04.2015, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20150429+ITEM-003+DOC+XML+V0//EN&language=EN&query=INTERV&detail=3-106-000> – 9.10.2018.
- Responding to the refugee crisis, Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party, Budapest, 19-21.11.2015, [on-line:] https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/40-Resolutions/2015_responding_to_the_refugee_crisis.pdf – 10.10.2018.
- S&D Position Paper on Migration & Asylum. One Europe for All of Us – Solidarity, Diversity and Security. A Common Asylum and Immigration Policy for Europe*, European Parliament, 22.06.2016, [on-line:] https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/position_paper/Migration%20and%20asylum%20position%20paper_en_160713_template.pdf – 14.04.2019.
- Silence is not enough. Green proposals for a European migration and asylum strategy, The Greens/European Free Alliance in the European Parliament, [on-line:] <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/4f39f950e18ab9267c7a71083d1a139d.pdf> – 12.10.2018.

The EU Must Act to Prevent Trafficking, Not Simply Observe Its Horrors, GUE/NGL, 10.09.2015, [on-line:] <http://old.guengl.eu/news/article/P1015/the-eu-must-act-to-prevent-trafficking-not-simply-observe-its-horrors> – 12.10.2018.

The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (A8-0066/2016 – Roberta Metsola, Kashetu Kyenge) [debate], European Parliament, 12.04.2016, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160412+ITEM-006-09+DOC+XML+V0//EN&language=EN&query=INTERV&detail=2-441-437> – 11.10.2018.

WAWRZYNIEC BANACH – absolwent studiów magisterskich w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim (2016), doktorant Nauk o Polityce na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych, stypendysta Uniwersytetu Ludwika Maksymiliana w Monachium (2013). Obszar zainteresowań badawczych: instytucje Unii Europejskiej, polityka bezpieczeństwa, sekurytyzacja, migracje międzynarodowe, polityka regionalna Unii Europejskiej. Autor m.in. artykułów: *Aspekty polityki Unii Europejskiej wobec Turcji, Jordanii i Libanu w kontekście kryzysu migracyjnego* („Politeja” 2018, nr 54), *Aspekty polityki Unii Europejskiej wobec Afryki w kontekście kryzysu migracyjnego* („Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, z. 12).

KLAUDIA KUDŁAWIEC

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

PARLAMENT EUROPEJSKI VIII KADENCJI WOBEC REFORMY STREFY EURO

UWAGI WSTĘPNE

Przedmiotem artykułu jest analiza działań podjętych na poziomie wspólnotowym w latach 2014-2019 realizowanych w ramach ukierunkowanej reformy strefy euro ze szczególnym uwzględnieniem roli Parlamentu Europejskiego w niniejszym procesie. W części pierwszej przedstawiono udział Parlamentu Europejskiego w kreowaniu nowych zasad dotyczących Unii Finansowej, Unii Gospodarczej, Unii Fiskalnej oraz zrębów Unii Politycznej. Cześć druga została poświęcona stanowisku Parlamentu Europejskiego wobec reformy strefy euro w oparciu o jego działalność nieustawodawczą.

Reforma strefy euro była odpowiedzią na światowy kryzys finansowy z 2008 r., który przyczynił się do wybuchu kryzysu zadłużeniowego w niektórych państwach należących do strefy euro. Niespełna kilkanaście miesięcy kryzysu przekreśliło osiągnięcia ponad dwóch dekad fiskalnej i walutowej integracji oraz pokazało, że europejska unifikacja walutowa nie spełniła pokładanych w niej nadziei. W odpowiedzi na to podjęto na szczeblu unijnym szereg działań mających na celu wzmocnienie zarządzania gospodarczego i budżetowego w UE. W latach 2011-2012 przyjęto kilka nowych regulacji, tj. pakt euro plus, semestr europejski, sześciopak, dwupak, pakt fiskalny oraz traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (ESM)¹. Polityka zaciskania pasa, stanowiąca *credo* niniejszych reform, nie przyniosła jednak wymiernych korzyści, a sytuacja krajów pogrążo-

¹ J. J. Węc, *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012-2016*, „Politeja” 2016, nr 6, s. 172-173.

nych w kryzysie zadłużeniowym zdawała się być coraz bardziej dramatyczna. W rezultacie decydenci europejscy przystąpili do kompleksowej reformy ustrojowej strefy euro.

Reforma strefy euro *sensu stricto* rozpoczęła się w 2012 r. wraz z zaaprobowaniem przez Radę Europejską trzeciego raportu Hermana Van Rompuy'a jako podstawy działań zmierzających do utworzenia rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Obecnie jest ona kontynuowana na podstawie raportu pięciu przewodniczących z 2015 r.² oraz planów działania Komisji Europejskiej (KE). Projektowana architektura UGiW zakłada ustanowienie w jej obrębie czterech nowych struktur: Unii Finansowej, Unii Gospodarczej, Unii Fiskalnej oraz zrębów Unii Politycznej³.

UDZIAŁ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W PROCESIE LEGISLACYJNYM

Od wejścia w życie traktatu z Lizbony Parlament Europejski (PE) odgrywa coraz większą rolę w stanowieniu prawa unijnego, realizując swoje kompetencje legislacyjne w ramach dwóch procedur ustawodawczych: zwykłej procedury ustawodawczej (ZPU) oraz specjalnej procedury ustawodawczej (SPU). Istotą pierwszej z nich jest zrównanie uprawnień PE i Rady Unii Europejskiej (RUE) w procesie legislacyjnym, natomiast SPU ogranicza się do wyrażenia zgody przez PE lub RUE bądź wydania niewiążącej opinii przez Parlament⁴.

UNIA FINANSOWA

Kryzys zadłużeniowy w strefie euro był w głównej mierze skutkiem pęknięcia bańki na rynku nieruchomości, która stanowiła pokłosie błędów sektora bankowego. Kondycja systemów bankowych jest bowiem integralnie związana ze stanem gospodarki, dlatego stworzenie wspólnego systemu bankowego było istotnym elementem procesu zwiększania stabilności finansowej strefy euro oraz

² Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie opracowane przez: Jeana-Claude'a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, Komisja Europejska, 22.06.2015.

³ J. J. Węc, *Perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. Implikacje dla Polski*, „Przegląd Zachodni” 2018, nr 1, s. 9.

⁴ Idem, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 13-38.

zapobiegania dalszej fragmentaryzacji rynków finansowych w UE⁵. W pierwszej kolejności PE podjął więc działania na rzecz ukonstytuowania Unii Bankowej jako trzonu przyszłej Unii Finansowej. Mimo że przepisy legitymizujące zmiany ustrojowe dotyczące sektora bankowego zostały przyjęte podczas prac Parlamentu VII kadencji, zarówno Jednolity Mechanizm Nadzorczy (SSM), jak i Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRM) osiągnęły zdolność operacyjną na przełomie 2014/2015 r.⁶ O ile pierwszy filar Unii Bankowej, a więc SSM, został utworzony w ramach SPU, o tyle jej drugi fundament, czyli SRM, był rezultatem porozumienia między PE a Radą osiągniętego w ramach ZPU. Odnosząc się do centralizacji nadzoru bankowego, warto jednocześnie wspomnieć o porozumieniu międzyinstytucjonalnym zawartym pomiędzy Parlamentem a Europejskim Bankiem Centralnym (EBC), na mocy którego Parlament sprawuje kontrolę nad działalnością nadzorczą EBC w drodze regularnej wymiany poglądów między właściwą komisją PE a EBC⁷.

Obecnie w PE trwają prace nad wnioskiem ustawodawczym KE z 2015 r. w sprawie ustanowienia III filaru Unii Bankowej, a więc europejskiego systemu gwarantowania depozytów⁸, oraz nad tzw. pakietem bankowym zaproponowanym przez KE w 2016 r. Celem pierwszego z dokumentów jest zmiana dotychczasowej struktury opartej na krajowych systemach gwarantowania depozytów na rzecz ich unifikacji, co miałyby zwiększyć odporność UE na przyszłe kryzysy. Pakiet bankowy zmierza natomiast do nowelizacji przepisów w sprawie wymogów kapitałowych wobec banków oraz zasad dotyczących naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji zagrożonych upadłością. Niniejsze przepisy zostaną przyjęte w drodze ZPU, dzięki czemu PE będzie miał realny wpływ na ich ostateczny kształt⁹.

⁵ K. Waliszewski, *Od koncepcji do realizacji – szanse i zagrożenia europejskiej unii bankowej dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, [w:] *Europejska Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013, s. 40; J. E. Stiglitz, *Euro. W jaki sposób wspólna waluta zagraża przyszłości Europy*, tłum. G. Klimont, Warszawa 2017, s. 320.

⁶ J. J. Węc, *Dynamika reformy ustrojowej...*, s. 177-178.

⁷ Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (2013/694/UE), 6.11.2013, Dz. Urz. UE L 320/1 z dnia 30 listopada 2013 r., s. 58-65.

⁸ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, Komisja Europejska, 24.11.2015, COM(2015) 586 wersja ostateczna, s. 1.

⁹ C. Stamegna, *Amending capital requirements The „CRD V package”*, European Parliament, Briefing EU Legislation in Progress, [on-line:] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599385/EPRS_BRI\(2017\)599385_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599385/EPRS_BRI(2017)599385_EN.pdf) – 12.04.2019.

Parlament wykazał się niewątpliwie dużą aktywnością w konstytuowaniu Unii Rynków Kapitałowych (URK) jako elementu składowego przyszłej Unii Finansowej. Stworzenie zintegrowanych rynków kapitałowych ma przyczynić się do zwiększenia konwergencji gospodarczej, obniżyć koszty pozyskiwania kapitału, a tym samym zwiększyć atrakcyjność inwestycyjną UE. Podstawowe zasady funkcjonowania URK zostały szczegółowo omówione w planie działania KE z 2015 r.¹⁰

W latach 2017-2019 Parlament w ramach ZPU przyjął nowe przepisy odnoszące się do: prospektu emisyjnego¹¹, europejskich funduszy *venture capital* oraz europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej¹², a także unijnego rynku sekurytyzacji¹³. Celem rozporządzenia w sprawie prospektu emisyjnego jest ochrona inwestorów oraz wzmocnienie zaufania do papierów wartościowych, co przyczyni się do efektywniejszego funkcjonowania rynków kapitałowych¹⁴. Nowe zasady dotyczące europejskich funduszy mają pobudzić inwestycje w kapitał wysokiego ryzyka i projekty społeczne oraz sprawić, by finansowanie startupów oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) było łatwiejsze i bardziej lukratywne z punktu widzenia inwestorów¹⁵. Zmiany w funkcjonowaniu unijnego rynku sekurytyzacji sprowadzają się zasadniczo do zagwarantowania wysokiej jakości instrumentów sekurytyzacyjnych poprzez większą standaryzację produktów, co przyniesie realne korzyści gospodarce UE¹⁶.

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”, Bruksela, 30.09.2015, COM(2015) 468 wersja ostateczna, s. 3-6.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylecia dyrektywy 2003/71/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE L 168/12 z dnia 30 czerwca 2017 r., s. 12-82.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2017/1991 z dnia 25 października 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy *venture capital* i rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej, Dz. Urz. UE L 293/1 z dnia 30 listopada 2017 r., s. 1-18.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji, a także zmieniające dyrektywy 2009/65/WE, 2009/138/WE i 2011/61/UE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L, 2017 347/35 z dnia 28 grudnia 2017 r., s. 35-80.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prospektu..., s. 7.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich funduszy..., s. 2-5.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji..., s. 36-39.

Mając na uwadze pozostałe projekty legislacyjne zaproponowane przez KE, Parlamentowi oraz Radzie udało się dotychczas wypracować wstępne porozumienie w przedmiocie pozagiełdowego rynku instrumentów pochodnych, ekspozycji obligacji zabezpieczonych oraz ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego. W marcu 2019 r. PE osiągnął również porozumienie polityczne z przedstawicielami państw członkowskich w sprawie reformy europejskiego systemu nadzoru¹⁷.

UNIA GOSPODARCZA

W obliczu braku elastycznych kursów walutowych oraz niemożności prowadzenia autonomicznej polityki monetarnej autorzy raportu pięciu przewodniczących postulowali o utworzenie takiej Unii Gospodarczej, która pozwalałaby zagwarantować pełne zatrudnienie oraz dynamiczny wzrost gospodarczy we wszystkich państwach członkowskich UE¹⁸. W pierwszej kolejności podjęto działania na rzecz rozszerzenia uprawnień PE i parlamentów narodowych w ramach semestru europejskiego. Podczas pierwszej fazy semestru Parlament wyraża swoją opinię dotyczącą rocznej analizy wzrostu gospodarczego w drodze rezolucji, uwzględniając jednocześnie zalecenia parlamentów narodowych wyrażone podczas tzw. Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego poświęconego europejskiemu semestrowi. W czasie drugiej fazy semestru Parlament przedstawia swoje stanowisko odnośnie do trwającego cyklu oraz przyjętych przez Radę wytycznych dla państw członkowskich. Parlament jest także orędownikiem aktywniejszego zaangażowania parlamentów narodowych w opracowywaniu programów stabilności i programów konwergencji oraz krajowych programów reform¹⁹.

Sukcesem Parlamentu było utworzenie programu wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich, którego realizacja przypada na lata 2017-2020. Program ten przewiduje zarówno pomoc finansową, jak i techniczną dla państw strefy euro oraz nowatorski instrument wsparcia konwergencji dla krajów, które zamierzają do niej przystąpić. Niniejsze reformy mają przyczynić się do zmodernizowania gospodarki, zwiększenia poziomu inwestycji oraz stworzenia nowych

¹⁷ Unia rynków kapitałowych, Rada Unii Europejskiej, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/capital-markets-union/> – 6.04.2019.

¹⁸ Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej..., s. 8-11.

¹⁹ A. Zoppè, *Zarządzanie gospodarcze*, Parlament Europejski. Noty tematyczne, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/87/zarządzanie-gospodarcze/> – 10.04.2019.

miejsc pracy²⁰. Kolejno w 2017 r. podczas szczytu społecznego w Göteborgu Parlament wspólnie z Radą i KE proklamował europejski filar praw socjalnych, którego celem jest zwiększenie nacisku na zatrudnienie i kwestie socjalne w ramach nowej UGiW. Filar składa się z dwudziestu praw i zasad, które winny stanowić podstawę sprawiedliwych i dynamicznie funkcjonujących rynków pracy oraz systemów zabezpieczeń społecznych²¹.

Podczas prac PE VIII kadencji rozpoczęto również proces ustanawiania krajowych rad ds. produktywności, które mają przyczynić się do wzrostu wydajności pracy i pobudzenia konkurencyjności w całej strefie euro. Realizacja tego zadania spoczywa jednak na KE i nie przewiduje uprawnień PE w niniejszym obszarze²².

UNIA FISKALNA ORAZ ZRĘBY UNII POLITYCZNEJ

Prawidłowe funkcjonowanie unii monetarnej wymaga zdrowych finansów państwa, buforów fiskalnych oraz zdolności szybkiego reagowania podczas silnych wstrząsów gospodarczych, dlatego trzecią strukturą wchodzącą w skład projektowanej UGiW jest Unia Fiskalna. Zdaniem autorów raportu pięciu przewodniczących rosnącej współzależności gospodarczej winien towarzyszyć proces integracji politycznej, który polegałby na wzmocnieniu demokratycznej rozliczalności i zasadności oraz spójności w kształtowaniu tejże polityki²³.

Analizując rolę Parlamentu w przyjmowaniu fiskalnych instrumentów anty-kryzysowych, należy stwierdzić, że o ile miał on decydujący wpływ na kształt aktów prawnych wchodzących w skład sześciopaku oraz dwupaku, o tyle podpisanie paktu fiskalnego odbyło się bez jego udziału²⁴. Europejska Rada Budżetowa,

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/825 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie utworzenia Programu wspierania reform strukturalnych na lata 2017–2020 oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 1305/2013, Dz. Urz. UE L 129/1 z dnia 19 maja 2017 r., s. 1-16.

²¹ J. J. Węc, *Perspektywy zmian ustrojowych...*, s. 12, 18-19.

²² Instytucje te będą odpowiedzialne za monitorowanie postępów w realizacji reform strukturalnych oraz badanie wyzwań związanych z wydajnością. Do chwili obecnej udało się ustanowić rady w dziesięciu państwach członkowskich strefy euro, Sprawozdanie Komisji dla Rady, por. Sprawozdanie z postępu prac nad wdrażaniem zalecenia Rady z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ustanowienia krajowych rad ds. produktywności, Komisja Europejska, 27.02.2019, COM(2019) 152 wersja ostateczna, s. 2-3.

²³ Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej..., s. 16-19.

²⁴ A. Małewska, R. Mężyk, *Parlament Europejski siódmej kadencji a zmiany architektury Unii Gospodarczej i Walutowej*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stoliczki, Kraków 2015, s. 225-246.

stanowiąca niezależny organ doradczy KE koordynujący i wspierający krajowe rady budżetowe, została także utworzona bez udziału PE²⁵. Zarówno w przypadku włączenia postanowień paktu fiskalnego do ram prawnych UE²⁶, jak i utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego (EFW)²⁷ ścieżka legislacyjna również nie wymaga udzielenia formalnej zgody przez PE. W obu przypadkach Parlament, zgodnie z procedurą konsultacji, nie posiada uprawnień do zmiany tekstu Rady, może on jednak przedstawić Radzie swoje wytyczne w formie sprawozdania. Ustanowienie jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, celem zwiększenia globalnego oddziaływania Eurolandu, obędzie się także bez partycypacji PE²⁸. W 2018 r. Parlament przyjął jedynie mandat legislacyjny do pracy nad Europejskim Instrumentem Stabilizacji Inwestycji, który udzielałby wsparcia państwom należącym do strefy euro oraz uczestnikom europejskiego mechanizmu kursowego doświadczającym znaczących wstrząsów gospodarczych²⁹.

DZIAŁALNOŚĆ NIEUSTAWODAWCZA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W ramach dyskusji nad przyszłością UE, toczącej się z okazji obchodów 60. rocznicy podpisania traktatów rzymskich, PE przyjął trzy rezolucje, w których przedstawił swoje stanowisko odnośnie do reformy strefy euro. Pierwsza z nich dotyczyła poprawy funkcjonowania UE przy pełnym wykorzystaniu potencjału traktatu lizbońskiego³⁰. Na wstępie PE wskazał na konieczność zwiększenia de-

25 Wniosek: Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową, Dz. Urz. UE L 282/37 z dnia 28 października 2015 r., s. 37-40.

26 Wniosek: Dyrektywa Rady ustanawiająca przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich, Komisja Europejska, 6.12.2017, COM(2017) 824 final.

27 Wniosek: Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Komisja Europejska, 6.12.2017, COM(2017) 827 final.

28 Wniosek: Decyzja Rady określająca środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, Komisja Europejska, 21.10.2015, COM(2015) 603 final.

29 Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji, Komisja Europejska, 31.05.2018, COM(2018) 387 wersja ostateczna.

30 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony (2014/2249(INI)), Dz. Urz. UE C 252/2015 z dnia 18 lipca 2018 r., s. 215-234.

mokratycznej legitymizacji systemu instytucjonalnego UGiW poprzez formalizację, wzmocnienie swoich uprawnień kontrolnych nad unijnym procesem decyzyjnym oraz rozszerzenie kompetencji prawodawczych w niniejszym obszarze. Apelowal również o efektywniejsze wykorzystanie procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej celem skuteczniejszego korygowania zaburzeń gospodarczych na wczesnym etapie. Parlament opowiedział się także za dalszymi reformami instytucjonalnymi strefy euro przy pełnym wykorzystaniu instrumentów z art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Następnie zwrócił uwagę, że pogłębianie UGiW winno iść w parze z urzeczywistnieniem jednolitego rynku wewnętrznego³¹.

Druga z rezolucji Parlamentu została poświęcona projektowanym zmianom i dostosowaniom w strukturze instytucjonalnej UE³². Na wstępie niniejszego dokumentu wyraźnie podkreślono, że walutą UE jest euro, a każde państwo członkowskie, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii oraz Danii, zobligowało się do jej przyjęcia. W niniejszym dokumencie zwrócono również uwagę, że nie jest możliwe zapewnienie odporności strefie euro, w tym ukonstytuowanie pełnej unii bankowej, bez podjęcia kolektywnych działań w dziedzinie budżetu oraz wypracowania skuteczniejszej, wiarygodniejszej i bardziej demokratycznej formy gospodarowania³³.

Urzeczywistnienie niniejszego zamiaru miałyby się dokonać poprzez przekształcenie Komisji w unijny rząd z ministrem finansów, odpowiadający przed Parlamentem i upoważniony do kształtowania oraz realizacji wspólnej polityki pieniężnej, budżetowej oraz makroekonomicznej, a także posiadający własny skarb i budżet. Minister finansów miałby zdaniem Parlamentu ponosić odpowiedzialność za Europejski System Walutowy (European Monetary System – EMS) oraz zdolność budżetową UGiW, reprezentować strefę euro w organizacjach międzynarodowych oraz sprawować nadzór nad realizacją kodeksu konwergencji³⁴.

Celem zmniejszenia różnic w rozwoju gospodarczym państw członkowskich Parlament zaproponował, by wspólna polityka budżetowa i gospodarcza została włączona do katalogu kompetencji dzielonych między UE a państwami członkowskim. Kolejno zwrócił on uwagę, że otwarta metoda koordynacji nie powinna być istotą strategii ekonomicznej Europy. W ślad za tym opowiedział się za przy-

³¹ *Ibidem*, s. 220-229.

³² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej (2014/2248(INI), Dz. Urz. UE C 252/201 z dnia 18 lipca 2018 r., s. 201-214.

³³ *Ibidem*, s. 204.

³⁴ *Ibidem*, s. 205-209.

jęciem kodeksu konwergencji jako aktu prawnego, wyznaczającego zbieżne cele w zakresie podatków, rynku pracy, inwestycji, wydajności, spójności społecznej, potencjału administracyjnego oraz dobrego sprawowania rządów. Przestrzeganie przez państwo członkowskie postanowień kodeksu byłoby warunkiem pełnego uczestnictwa w mechanizmie zdolności fiskalnej strefy euro. Za priorytetowe zadanie PE uznał również powołanie europejskiego organu skarbowego, posiadającego zdolność do zaciągania kredytów, będącego częścią KE i tym samym podlegającego demokratycznej kontroli ze strony Parlamentu i Rady. Uwieńczeniem niniejszej rezolucji było wezwanie do uznania równorzędności praw socjalnych i wolności gospodarczych³⁵.

Trzeci z dokumentów PE, a więc rezolucja w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro³⁶, zawiera konkretny plan działania mający na celu przekształcenie strefy euro w optymalny obszar walutowy. W początkowym stadium niniejszy mechanizm byłby częścią budżetu UE finansowaną przez państwa członkowskie Eurolandu, a po osiągnięciu stabilności korzystałby on z zasobów własnych, by się rozwijać i w końcu przekształcić w EFW. Europejski Fundusz Walutowy posiadałby z kolei odpowiednią zdolność do udzielania i zaciągania kredytów, dzięki czemu mógłby amortyzować asymetryczne i symetryczne wstrząsy. Cele mechanizmu zdolności finansowej są trojaki: po pierwsze, zachęcanie do konwergencji społeczno-gospodarczej, by pobudzić reformy strukturalne, zmodernizować gospodarkę i zwiększyć konkurencyjność; po drugie, złagodzenie wstrząsów asymetrycznych, po trzecie, zwiększenie odporności strefy euro poprzez skuteczniejsze radzenie sobie ze wstrząsami symetrycznymi. W ślad za tym mechanizm składałby się z trzech filarów: wspomnianego kodeksu konwergencji, który uzupełniałby Pakt stabilności i wzrostu (PSiW); mechanizmu amortyzacji wstrząsów asymetrycznych, obejmującego klarowne zasady odnośnie do ram czasowych dla płatności i spłat, oraz mechanizmu amortyzacji wstrząsów symetrycznych, którego rola polegałaby na finansowaniu inwestycji w celu agregacji popytu i osiągnięcia pełnego poziomu zatrudnienia³⁷.

W części drugiej niniejszej rezolucji Parlament zwrócił ponownie uwagę na konieczność wzmocnienia demokratycznej rozliczalności poprzez rozszerzenie uprawnień parlamentów narodowych, które miałyby ponosić większą odpowiedzialność za europejski semestr realizowany na szczeblu krajowym; reformę

³⁵ *Ibidem*, s. 208-209.

³⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro (2015/2344(INI)), Dz. Urz. UE C 252/24 z dnia 18 lipca 2018 r., s. 235-238.

³⁷ *Ibidem*, s. 235-237.

międzyparlamentarnej konferencji z art. 13 paktu fiskalnego oraz prymat metody wspólnotowej przy podejmowaniu decyzji w UGiW³⁸.

Kolejnym istotnym dokumentem Parlamentu Europejskiego, który został poświęcony reformie Eurolandu, jest rezolucja w sprawie polityki gospodarczej strefy euro³⁹. Na wstępie dokumentu wyraźnie podkreślono, że wprowadzie wskaźniki makroekonomiczne dla UE uległy znacznej poprawie, niemniej jednak strefa euro pozostaje nadal obszarem głębokich problemów gospodarczych. W związku z tym Parlament apelował o lepsze wykorzystanie jej potencjału gospodarczego poprzez intensyfikację współpracy na czterech płaszczyznach: polityki strukturalnej, inwestycji, polityki fiskalnej i polityki społecznej⁴⁰.

W ramach polityki strukturalnej PE wezwał do skuteczniejszej koordynacji polityk gospodarczych w drodze rzetelniejszego wdrażania i egzekwowania reform oraz zaleceń uwzględniających specyficzną sytuację poszczególnych państw członkowskich, zmniejszenia nadmiernych poziomów zadłużenia oraz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych. Za priorytetowe zadanie Parlament uznał wsparcie inicjatyw poprawiających klimat biznesowy oraz ułatwiających dostęp MŚP do finansowania. Był on także orędownikiem przeciwdziałania zjawisku drenażu mózgowi poprzez zagwarantowanie odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej i dynamiki płac, która zapewniłaby godny standard życia i wzrost wydajności pracy⁴¹.

Ożywienie koniunktury w strefie euro jest bezpośrednio skorelowane z poziomem inwestycji, dlatego PE postulował rozwiązanie problemu luki inwestycyjnej poprzez: stworzenie URK, eliminację utrudnień dla inwestycji publicznych i prywatnych, a także rozwój gospodarki opartej na wiedzy uzyskanej w wyniku zwiększenia wydatków na badania naukowe, technologie oraz kształcenie. W przedmiocie polityki fiskalnej PE zwrócił uwagę na konieczność wypracowania wspólnego i zrównoważonego kursu polityki fiskalnej na szczeblu narodowym i strefy euro, który winien pozostawać w pełnej zgodności z PSiW, wspierać inwestycje, a jednocześnie przeciwdziałać sytuacji, w której nadwyżki i deficyty poszczególnych krajów będą się wzajemnie kompensować. Ostatnią propozycją Parlamentu było wzmocnienie roli filaru społecznego w konstytuowaniu UGiW. W tym zakresie zaproponował on ustanowienie procedury dotyczącej zakłóceń

³⁸ *Ibidem*, s. 238.

³⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 października 2017 r. w sprawie polityki gospodarczej strefy euro (2017/2114(INI)), Dz. Urz. UE C 346/26 z dnia 27 września 2018 r., s. 200-211.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 200-203.

⁴¹ *Ibidem*, s. 204-205.

równowagi społecznej, a bazującej na wskaźnikach społecznych i zatrudnienia, wykorzystywanych w nadzorze makroekonomicznym, lepszą koordynację systemów zabezpieczeń społecznych, poprawienie dostępu do edukacji oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki⁴².

KONKLUZJE

Reforma strefy euro jest interesującym przykładem ukazującym wysiłki na rzecz zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego w kreowaniu zasad polityki gospodarczej. Obecne problemy, z jakimi mierzy się Europa, zarówno te o podłożu ekonomicznym, jak i polityczno-społecznym, wymagają większej legitymizacji wśród obywateli UE, która może zostać zapożyczona poprzez wzmocnienie uprawnień PE i parlamentów narodowych.

Analizując udział Parlamentu Europejskiego w konstytuowaniu rzeczywistej UGiW, należy stwierdzić, że ma on coraz większy wpływ na tworzenie prawa w UE. Świadczy o tym chociażby fakt, że znacząca większość aktów ustawodawczych została bądź zostanie przyjęta w drodze ZPU, w brzmieniu odpowiadającym stanowisku Parlamentu. Doskonałym przykładem jest tu proces ustawodawczy zmierzający do utworzenia Unii Rynków Kapitałowych oraz Unii Gospodarczej.

Z drugiej strony odnosi się jednak wrażenie, że udział PE w reformie strefy euro jest znacznie mniejszy w porównaniu z instytucjami międzyrządowymi, czego odzwierciedleniem jest ścieżka legislacyjna w ramach Unii Fiskalnej. Osłabienie kontroli parlamentarnej nad polityką fiskalną może natomiast skutkować zwiększeniem deficytu demokracji w Eurolandzie, o czym przekonaliśmy się niejednokrotnie podczas walki z kryzysem zadłużeniowym w UE. Ponadto główne decyzje mające na celu utworzenie zrębów Unii Politycznej bądź mechanizmu legitymizacji i rozliczalności również będą leżeć w gestii Rady. Obecnie wzrasta jednak świadomość, że jeśli euro ma być efektywne, należy zapewnić Parlamentowi Europejskiemu należyty wpływ na legislację. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę rosnący eurosceptyzm wśród obywateli UE.

Oprócz działalności legislacyjnej PE zajmował stanowisko odnośnie do reformy strefy euro w drodze licznych rezolucji, które, mimo że nie miały charakteru prawnie wiążącego, stanowiły istotny bodziec w rozwoju debaty dotyczącej kształtu UGiW.

⁴² *Ibidem*, s. 206-211.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie opracowane przez: Jeana-Claude'a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, Komisja Europejska, 22.06.2015.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”, Bruksela, 30.09.2015, COM(2015) 468 final.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (2013/694/UE), 6.11.2013, Dz. Urz. UE L 320/1 z dnia 30 listopada 2013 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej (2014/2248(INI)), Dz. Urz. UE C 252/201 z dnia 18 lipca 2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro (2015/2344(INI)), Dz. Urz. UE C 252/24 z dnia 18 lipca 2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony (2014/2249(INI)), Dz. Urz. UE C 252/2015 z dnia 18 lipca 2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 października 2017 r. w sprawie polityki gospodarczej strefy euro (2017/2114(INI)), Dz. Urz. UE C 346/26 z dnia 27 września 2018 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/825 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie utworzenia Programu wspierania reform strukturalnych na lata 2017-2020 oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 1305/2013, Dz. Urz. UE L 129/1 z dnia 19 maja 2017 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylecia dyrektywy 2003/71/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG., Dz. Urz. UE L 168/12 z dnia 30 czerwca 2017 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2017/1991 z dnia 25 października 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital i rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej, Dz. Urz. UE L 293/1 z dnia 10 listopada 2017 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji, a także zmieniające dyrektywy 2009/65/WE, 2009/138/WE i 2011/61/UE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 347/35 z dnia 28 grudnia 2017 r.

- Sprawozdanie z postępu prac nad wdrażaniem zalecenia Rady z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ustanowienia krajowych rad ds. produktywności, Komisja Europejska, 27.02.2019, COM(2019) 152 wersja ostateczna.
- Wniosek: Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową, Dz. Urz. UE L 282/37 z dnia 28 października 2015 r.
- Wniosek: Decyzja Rady określająca środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, Bruksela, 21.10.2015, COM(2015) 603 final.
- Wniosek: Dyrektywa Rady ustanawiająca przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich, Komisja Europejska, 6.12.2017, COM(2017) 824 final.
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji, Komisja Europejska, 31.05.2018, COM(2018) 387 final.
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, Komisja Europejska, 24.11.2015, COM(2015) 586 wersja ostateczna.
- Wniosek: Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Komisja Europejska, 6.12.2017, COM(2017) 827 final.
- Wniosek: Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności, Komisja Europejska, 21.10.2015, COM(2015) 601 final.

Inne

- Malewska A., Mężyk R., *Parlament Europejski siódmej kadencji a zmiany architektury Unii Gospodarczej i Walutowej*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 225-246.
- Stamegna C., *Amending capital requirements The „CRD V package”*, European Parliament, Briefing EU Legislation in Progress, [on-line:] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599385/EPRS_BRI\(2017\)599385_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599385/EPRS_BRI(2017)599385_EN.pdf) – 14.04.2019.
- Stiglitz J. E., *Euro. W jaki sposób wspólna waluta zagraża przyszłości Europy*, tłum. G. Klimont, Warszawa 2017.
- Unia rynków kapitałowych, Rada Unii Europejskiej, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/capital-markets-union/> – 6.04.2019.
- Waliszewski K., *Od koncepcji do realizacji – szanse i zagrożenia europejskiej unii bankowej dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, [w:] *Europejska Unia Bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013, s. 35-63.
- Węc J. J., *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012-2016*, „Politeja” 2016, nr 6, s. 174-181, [on-line:] <https://doi.org/10.12797/Politeja.13.2016.45.09>.
- Węc J. J., *Perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. Implikacje dla Polski*, „Przegląd Zachodni” 2018, nr 1, s. 7-32.
- Węc J. J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 13-38.
- Zoppè A., *Zarządzanie gospodarcze*, Parlament Europejski. Noty tematyczne, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/87/zarządzanie-gospodarcze/> – 10.04.2019 r.

KLAUDIA KUDŁAWIEC – doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, absolwentka stosunków międzynarodowych tamże.

MARTA LABUDA

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

PARLAMENT EUROPEJSKI VIII KADENCJI WOBEC PARTNERSTWA WSCHODNIEGO ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM UKRAINY

WPROWADZENIE

Partnerstwo Wschodnie to projekt polityczny Unii Europejskiej (UE) w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa¹. Inicjatorami Partnerstwa Wschodniego były Polska i Szwecja, które w maju 2008 r. zaproponowały pogłębienie relacji ze wschodnimi sąsiadami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa, jednak na kształt projektu złożyły się działania wielu członków UE². W czerwcu 2008 r. Rada Europejska (RE) zwróciła się do Komisji Europejskiej (KE) o opracowanie projektu Partnerstwa Wschodniego, którego celem było pogłębienie współpracy regionalnej i zacieśnienie stosunków UE z partnerami na Wschodzie³. Partnerstwo Wschodnie oficjalnie powstało w maju 2009 r. podczas szczytu w Pradze, będąc wspólną inicjatywą: Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz sześciu krajów partnerskich z Europy Wschodniej i Zakaukazia: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy⁴.

Partnerstwo Wschodnie w wymiarze dwustronnym zakładało wypracowanie nowych podstaw prawnych relacji między UE a jej wschodnimi sąsiadami

¹ *Partnerstwo Wschodnie*, MSZ, [on-line:] https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/ – 6.04.2019.

² *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 5.

³ *Czym jest Partnerstwo Wschodnie?*, Rada Unii Europejskiej, [on-line:] <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/> – 7.04.2019.

⁴ *Ibidem*.

w postaci umów stowarzyszeniowych oraz utworzenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu⁵. Realizacja Partnerstwa Wschodniego oznaczała m.in. podjęcie działań na rzecz pełnej liberalizacji reżimu wizowego w relacjach z poszczególnymi krajami partnerskimi i rozwój współpracy w sferze bezpieczeństwa energetycznego. Pogłębianie relacji z UE było uzależnione od postępów partnerów w urzeczywistnianiu wartości, takich jak: demokracja, praworządność, poszanowanie praw człowieka oraz we wdrażaniu zasad gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrego zarządzania⁶. Z kolei wielostronny wymiar Partnerstwa Wschodniego zakładał regularne spotkania przedstawicieli UE oraz wschodnich sąsiadów na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych, wysokich urzędników oraz ekspertów. Wielostronny wymiar miał przyczynić się do wspierania przemian politycznych i gospodarczych w państwach Europy Wschodniej oraz Kaukazu Południowego, stając się forum wymiany informacji i doświadczeń krajów partnerskich w takich obszarach, jak: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność, integracja gospodarcza i konwergencja w zakresie polityk UE, bezpieczeństwo energetyczne oraz kontakty międzyludzkie.

Partnerstwo Wschodnie zetknęło się z wieloma problemami. Kryzys ukraiński, zapoczątkowany politycznym impasem związanym z ratyfikowaniem umowy stowarzyszeniowej z UE, przerodził się w jeden z najpoważniejszych konfliktów w powojennej Europie. Aneksja Krymu dokonana przez Rosję i otwarty konflikt na wschodzie Ukrainy spowodowały, że Unia Europejska stanęła przed całkowicie nowym wyzwaniem⁷.

Przedmiotem artykułu jest analiza stanowiska Parlamentu Europejskiego (PE) wobec działań podjętych na poziomie wspólnotowym w latach 2014-2019 dotyczących Partnerstwa Wschodniego ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy. Zgodnie z założeniem publikacji przeanalizowane zostaną założenia unijnych aktów prawnych procedowanych w VIII kadencji parlamentarnej.

Materiał badawczy stanowiły dokumenty UE: stanowiska Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej (RUE), wnioski prawodawcze KE, dokumenty z posiedzenia komisji parlamentarnych oraz rezolucje PE.

⁵ *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, s. 6.

⁶ *Ibidem*.

⁷ A. Nitszke, *W kierunku nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 389.

POMOC MAKROFINANSOWA DLA UKRAINY

Ukraina przeżywa głęboką recesję, która jest wynikiem długotrwałych problemów gospodarczych i strukturalnych. Sytuację pogorszył konflikt zbrojny we wschodniej części kraju, który nie tylko zniszczył część zdolności produkcyjnej Ukrainy, ale także miał znaczący wpływ na zaufanie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw⁸. Propozycja programu dostosowań makroekonomicznych i reform strukturalnych, wolne wybory z 2014 r., pierwsze kroki w zwalczaniu korupcji, wzmocnienie praworządności oraz inne wysiłki reformatorskie władz Ukrainy zostały jednak poważnie skomplikowane przez konflikt na Wschodzie, rosnące restrykcje handlowe z Rosji i eskalację sporu o gaz ziemny między oboma krajami. W rezultacie recesja gospodarcza na Ukrainie stała się dotkliwsza niż początkowo oczekiwali darczyńcy międzynarodowi. Oczekiwano, że kryzys będzie długotrwały, ponieważ Ukraina zmierzała w kolejnym roku do spadku. Utrata wpływów eksportowych z powodu konfliktu na Wschodzie i kryzysu zaufania doprowadziła do gwałtownej deprecjacji lokalnej waluty i wyczerpania rezerw międzynarodowych. W takiej sytuacji Ukraina nie miała dostępu do międzynarodowych rynków długu. Zjawiła się zatem znacząca dodatkowa luka w finansowaniu zewnętrznym⁹.

W tym kontekście pojawiła się potrzeba dodatkowej oficjalnej pomocy finansowej w celu zaspokojenia krótkoterminowych potrzeb bilansu płatniczego Ukrainy, w tym uzupełnienia rezerw międzynarodowych, wsparcia programu reform władz, w szczególności restrukturyzacji sektorów energetycznego i bankowego. Wsparcie to było konieczne, by wzmocnić zaufanie inwestorów, co miało zasadnicze znaczenie dla przywrócenia ukraińskiej gospodarki na ścieżkę zrównoważonego wzrostu. Władze ukraińskie zwróciły się więc do UE o pomoc makrofinansową w wysokości 2 mld euro. W 2015 r. KE przedłożyła PE i RUE propozycję przyznania Ukrainie pomocy makrofinansowej w wysokości maksymalnie 1,8 mld euro w formie pożyczek średnioterminowych¹⁰. Pomoc miała zostać udostępniona na okres dwóch i pół roku, począwszy od dnia po wyjściu w życie protokołu ustaleń.

⁸ Komisja Handlu Międzynarodowego, Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2015)0005 – C8-0005/2015 – 2015/0005(COD)) z dnia 3 lutego 2015 r.

⁹ European Commission, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Providing Macro-Financial Assistance to Ukraine, Brussels, 8.01.2015, COM(2015) 5 final.

¹⁰ *Ibidem*.

Mimo poprawy sytuacji gospodarkę Ukrainy nadal nękało szereg słabości ze względu na dużą zależność tego kraju od wywozu towarów, wolniejsze niż przewidywano uzupełnianie jego rezerw walutowych i wysoki poziom zadłużenia zagranicznego. Zagrożenia, które mogły zaciążyć na niewielkim ożywieniu gospodarczym, to niestabilność wewnętrznej sytuacji politycznej i ciągłe ryzyko nasilenia się napięć na wschodzie kraju. W związku z tym w 2017 r. Ukraina zwróciła się o kolejną pomoc makrofinansową¹¹.

Tym razem KE przedłożyła PE i RUE propozycję przyznania Ukrainie pomocy makrofinansowej w wysokości maksymalnie 1 mld euro w formie pożyczek średnio- i długoterminowych¹², aby wesprzeć Ukrainę w częściowym pokryciu jej dodatkowych potrzeb w zakresie finansowania zewnętrznego pod koniec 2018 i na początku 2019 r., a konkretnie w celu przezwyciężenia słabości gospodarki w odniesieniu do bilansu płatniczego i budżetu w perspektywie krótkookresowej¹³. Pomoc miała zostać wypłacona w dwóch transzach oraz udostępniona na okres dwóch i pół roku, rozpoczynający się pierwszego dnia po wejściu w życie protokołu ustaleń.

WPLYW PE NA FINALNY KSZTAŁT REZOLUCJI Z 2015 R.

25 marca 2015 r. PE przyjął rezolucję ustawodawczą w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie. Akt prawny został ostatecznie uchwalony przez PE większością 492 głosów, przy 13 głosach wstrzymujących się i 107 głosach sprzeciwu. Akt został przyjęty w pierwszym czytaniu w ramach zwykłej procedury ustawodawczej¹⁴. Ze względu na dużą objętość aktu poniżej przedstawione zostaną najważniejsze poprawki zaproponowane przez PE.

PE przedłożył poprawki mające na celu ukazanie głównych problemów, z którymi zmagala się wówczas Ukraina. Podkreślał on wagę konfliktu, proponując

¹¹ Komisja Handlu Międzynarodowego, Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2018)0127 – C8-0108/2018 – 2018/0058(COD)) z dnia 4 kwietnia 2018 r.

¹² European Commission, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Providing Further Macro-Financial Assistance to Ukraine, Brussels, 9.03.2018, COM(2018) 127 final.

¹³ Komisja Handlu Międzynarodowego, Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej...

¹⁴ Results of Vote in Parliament. Statistics – 2015/0005(COD). A8-0056/2015, [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=25484&l=en> – 8.04.2019.

bezpośrednie określenia „konflikt terytorialny” oraz „wojna domowa”. Ponadto PE zwrócił szczególną uwagę na ograniczenie niekontrolowanego rozproszenia przyznanych funduszy i walkę z korupcją, którą środki te mogłyby zasilić¹⁵. PE ubolewał nad wprowadzeniem bezpośredniego zapisu określającego rozpo- wszechnioną wśród najwyższych urzędników ukraińskich korupcję jako główną przeszkodę dla inwestycji zagranicznych w kraju¹⁶. Co więcej, PE poruszył kwestię warunków wstępnych przyznania pomocy makrofinansowej Ukrainie. Uzupełniał je o konieczność respektowania przez Ukrainę mechanizmów opartych na wielopartyjnym systemie parlamentarnym i praworządności oraz gwarantowaniu poszanowania praw człowieka i prawa narodów do samostanowienia¹⁷.

Owe propozycje zostały w całości wyeliminowane przez Radę. Rada przychyliła się do propozycji PE w sprawie korupcji na Ukrainie oraz warunków wstępnych przyznania pomocy makrofinansowej.

Komisja Spraw Zagranicznych stwierdziła, iż PE powinien uzgodnić decyzję w sprawie pomocy makrofinansowej dla Ukrainy w oparciu o przyspieszoną procedurę, bez poprawek, gdyż potwierdziłoby to długofalowe zaangażowanie PE – a także UE – w proces reform na Ukrainie¹⁸. Terminowa pomoc mogłaby ograniczyć ryzyko kryzysu w zakresie bilansu płatniczego, zagrażającego stabilności finansowej tego kraju. Prócz pomocy finansowej podkreślono potrzebę utworzenia niefinansowych kreatywnych rozwiązań, które mogłyby rozwiązać trudną sytuację finansową państwa i tym samym zmniejszyć zapotrzebowanie na przyszłe wsparcie finansowe. Były to propozycje pomocy dotyczące m.in. przywrócenia Ukrainie aktywów, które były nielegalnie przetrzymywane przez byłych przywódców i były bądź są zamrożone na rachunkach bankowych w UE, oraz wzmocnienia najbardziej wrażliwych obszarów gospodarki ukraińskiej¹⁹.

Warunkiem wstępnym przyznania pomocy makrofinansowej było respektowanie przez Ukrainę skutecznych mechanizmów demokratycznych, w tym wielopartyjnego systemu parlamentarnego i praworządności oraz gwarantowanie

¹⁵ Komisja Handlu Międzynarodowego, Poprawki 1-43 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2015)0005 – C8-0005/2015 – 2015/0005(COD)) z dnia 26 lutego 2015 r.

¹⁶ *Ibidem*, s. 9.

¹⁷ *Ibidem*, s. 11.

¹⁸ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2015)0005 – C8-0005/2015 – 2015/0005(COD)).

¹⁹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/601 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie, Dz. Urz. UE L 100/1 z dnia 17 kwietnia 2015 r.

poszanowania praw człowieka. Komisja zobowiązała się do udzielenia pomocy makrofinansowej w trzech transzach²⁰. Protokół ustaleń oraz umowa pożyczki zawierały przepisy zapewniające Ukrainie kontrolę nad właściwym wykorzystaniem środków finansowych pochodzących z budżetu ogólnego Unii, podjęcie odpowiednich środków zapobiegających nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz działań prawnych zmierzających do odzyskania wszelkich środków; ochronę interesów finansowych Unii; przeprowadzanie kontroli oraz audytów; możliwość zażądania wcześniejszej spłaty pożyczki²¹.

WPLYW PE NA FINALNY KSZTAŁT REZOLUCJI Z 2018 R.

13 czerwca 2018 r. PE przyjął rezolucję ustawodawczą w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie. Akt prawny został ostatecznie uchwalony przez PE większością 527 głosów, przy 29 głosach wstrzymujących się i 124 głosach sprzeciwu. Akt został przyjęty w pierwszym czytaniu w ramach zwykłej procedury ustawodawczej²².

Ze względu na dużą objętość aktu poniżej przedstawione zostaną najważniejsze poprawki zaproponowane przez PE.

PE przedstawił poprawki mające przeciwdziałać korupcji. Podkreślono, iż Ukraina musi powołać niezależny sąd antykorupcyjny²³. PE domagał się zapisu, żeby pomoc makrofinansowa nie została przeznaczona na operacje wojskowe ani w dziedzinie bezpieczeństwa, aby nie podsycać wojny domowej; nie chciano wikłać Unii w żadne działania wojskowe, jakie mogłyby wynikać z finansowania tego rodzaju operacji. Ponadto PE ponownie zaproponował uzupełnienie warunków wstępnych przyznania pomocy makrofinansowej, m.in. o spełnienie przez Ukrainę warunków wynikających z wcześniejszych i przyszłych programów pomocy makrofinansowej, zwłaszcza warunków dotyczących walki z korupcją oraz ustanowienia niezależnego sądu antykorupcyjnego²⁴. Co więcej, „jeżeli warunek

²⁰ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 z dnia 25 maja 2009 r. ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych, Dz. Urz. UE L 145 z dnia 10 czerwca 2009 r.

²¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/601 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie...

²² Results of Vote in Parliament. Statistics – 2018/0058(COD). A8-0183/2018, [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=31137&l=en> – 11.04.2019.

²³ Komisja Handlu Międzynarodowego, Poprawki 1-26 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2018)0127 – C8-0108/2018 – 2018/0058(COD)) z dnia 26 kwietnia 2018 r.

²⁴ *Ibidem*.

wstępny nie zostanie spełniony lub cele nie zostaną zrealizowane, lub jeżeli nie będą przestrzegane ogólne cele i zasady układu o stowarzyszeniu, Komisja powinna tymczasowo zawiesić lub anulować wypłatę odpowiedniej transzy unijnej pomocy makrofinansowej”²⁵.

Rada zaakceptowała część poprawek w sprawie korupcji. Pozostałe propozycje PE zostały całkowicie odrzucone.

Ostatecznie w rezolucji przyjęto, że warunkiem wstępnym przyznania pomocy makrofinansowej jest respektowanie przez kraj będący beneficjentem skutecznych mechanizmów demokratycznych – w tym wielopartyjnego systemu parlamentarnego – oraz praworządność i zagwarantowanie poszanowania praw człowieka²⁶. Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinny monitorować spełnianie tego warunku wstępnego przez cały okres udzielania unijnej pomocy makrofinansowej.

W świetle niespełnionych warunków dotyczących zwalczania korupcji i związanego z tym anulowania trzeciej raty poprzedniego programu pomocy makrofinansowej PE, RUE, KE przyjęli wspólnie, iż dalsza pomoc makrofinansowa będzie uzależniona od postępów w walce z korupcją na Ukrainie. W tym celu warunki dotyczące polityki gospodarczej i warunki finansowe zawarte w protokole ustaleń powinny obejmować m.in. obowiązek skuteczniejszego sprawowania rządów oraz wzmocnienia zdolności administracyjnych i struktury instytucjonalnej, w szczególności w kontekście zwalczania korupcji na Ukrainie, a zwłaszcza stworzenia systemu weryfikacji deklaracji majątkowych, weryfikacji danych dotyczących własności rzeczywistej przedsiębiorstw oraz powstania dobrze funkcjonującego, wyspecjalizowanego sądu antykorupcyjnego²⁷. Zgodnie z art. 4 ust. 4, „jeżeli warunki określone w ust. 3 nie będą spełniane, Komisja tymczasowo zawiesi lub anuluje wypłatę pomocy makrofinansowej Unii”²⁸.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2018)0127 – C8-0108/2018 – 2018/0058(COD)).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/947 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie, Dz. Urz. UE L 171/11 z dnia 6 lipca 2018 r.

PARTNERSTWO WSCHODNIE PLUS

15 listopada 2017 r. PE przyjął rezolucję ustawodawczą w sprawie Partnerstwa Wschodniego w perspektywie szczytu w Brukseli. Zawarto w niej zapowiedź utworzenia Partnerstwa Wschodniego Plus. Zgodnie z treścią rezolucji, Partnerstwo Wschodnie Plus miało być skierowane do państw, które zawarły już umowy stowarzyszeniowe z UE i osiągnęły znaczące rezultaty we wdrażaniu reform oczekiwanych przez Unię²⁹.

Partnerstwo Wschodnie Plus zostało skierowane do Gruzji, Ukrainy i Mołdawii oraz zakładało pogłębienie integracji wymienionych państw. Akt prawny został ostatecznie uchwalony przez PE większością 519 głosów, przy 47 głosach wstrzymujących się i 114 głosach sprzeciwu³⁰. Akt został przyjęty w pierwszym czytaniu w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

W rezolucji wymieniono szereg korzyści dla państw włączonych w tę inicjatywę. Do najważniejszych należało utworzenie perspektywy stania się częścią unii celnej, cyfrowej i energetycznej oraz strefy Schengen. Ponadto dokument podkreślał możliwość dalszego dostępu do rynku wewnętrznego UE, integracji z infrastrukturą transportową, partnerstwa w sferze industrialnej, zwiększenia udziału w programach UE i unijnych agencjach, a także zniesienia roamingu³¹.

W rezolucji podkreślono po raz kolejny, że zakres i stopień współpracy z UE zależy od ambicji obu stron oraz tempa i jakości reform³². Innymi słowy – istnieją państwa, które radzą sobie z reformami w ramach Partnerstwa Wschodniego, oraz państwa, które z różnych przyczyn nie angażują się w ten proces. Partnerstwo Plus ma zatem wyjąć ze wspólnej klasy „prymusów” i przenieść ich nieco wyżej, pozostawiając oryginalne Partnerstwo Wschodnie jako inicjatywę współpracy z państwami niezainteresowanymi współpracą z UE.

²⁹ Komisja Handlu Międzynarodowego, Poprawki 1-232. Zalecenia dla Rady, Komisji i ESDZ w sprawie Partnerstwa Wschodniego w perspektywie szczytu w listopadzie 2017 r. (2017/2130(INI)) z dnia 19 września 2017 r.

³⁰ Results of Vote in Parliament. Statistics – 2017/2130(INI). A8-0308/2017, [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=30302&l=en> – 14.04.2019.

³¹ Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. dla Rady, Komisji oraz ESDZ w sprawie Partnerstwa Wschodniego w perspektywie szczytu w listopadzie 2017 r. (2017/2130(INI)).

³² *Ibidem*.

WDROŻENIE UKŁADU O STOWARZYSZENIU

Cztery lata po podpisaniu przez UE trzech układów o stowarzyszeniu, obejmujących kompleksową i pogłębioną strefę wolnego handlu z Gruzją, Mołdawią oraz Ukrainą, i dwa lata po ich pełnym wejściu w życie PE postanowił dokonać oceny stopnia wdrożenia tych układów, co odzwierciedla jego silne zaangażowanie we współpracę z najbliższymi partnerami wschodnimi i w pogłębianie ich relacji z UE³³.

W ramach tego sprawozdania, oprócz częstych spotkań z ukraińskimi władzami, liderami opozycji i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, Komisja Spraw Zagranicznych zrealizowała misję informacyjną na Ukrainie w kwietniu 2018 r. oraz zleciła trzy ekspertyzy opublikowane w ciągu ostatnich sześciu miesięcy, dotyczące reformy systemu wyborczego, stopnia wdrożenia układu o stowarzyszeniu i ram instytucjonalnych dla tego wdrożenia³⁴.

Przyjęte ustalenia stworzyły pozytywny wizerunek wdrażania układu o stowarzyszeniu z Ukrainą pomimo licznych niedociągnięć, którymi władze ukraińskie muszą się jeszcze zająć. Pozytywne zmiany odnotowano w dziedzinie sądownictwa, decentralizacji, energetyki, zdrowia, systemu emerytalnego i edukacji. Ponadto podkreślono obawy dotyczące m.in.: właściwego funkcjonowania ram prawnych do walki z korupcją, w tym instytucji, przejrzystości finansowej i audytu, reformy decentralizacyjnej oraz braku działań na rzecz deoligarchizacji i prywatyzacji. W sprawozdaniu wezwano Ukrainę do rozwiązania tych kwestii.

12 grudnia 2018 r. PE przyjął rezolucję ustawodawczą w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą. W rezolucji przedstawiono pięć kluczowych obszarów, na których Ukraina musi się skupić, aby wzmocnić proces wdrażania układu o stowarzyszeniu: koordynację, odpowiedzialność za własny rozwój, ustalanie priorytetów, monitorowanie i komunikację³⁵.

PE podkreślił, iż znaczące postępy we wdrażaniu układu o stowarzyszeniu i reform będą możliwe jedynie wtedy, gdy przeprowadzony zostanie proces deoligarchizacji, raz na zawsze likwidujący głęboko zakorzeniony system, w którym

³³ Komisja Spraw Zagranicznych, Projekt sprawozdania w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2017/2283(INI)) z dnia 23 lipca 2018 r., [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-622.304+01+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> – 14.04.2019.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2017/2283(INI)), [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0518+0+DOC+PDF+V0//PL> – 18.04.2019.

władza skoncentrowana jest w rękach kilku osób czerpiących wzajemne korzyści. PE wskazał również na pilną potrzebę zwiększenia nadzoru politycznego, synergii i koordynacji procesu integracji europejskiej na wyższym szczeblu politycznym oraz poświęcenia większej uwagi reformom przynoszącym widoczne korzyści obywatelom. Ponadto PE wyraził potrzebę udoskonalenia procesu wewnętrznego podejmowania decyzji w Radzie Najwyższej Ukrainy, aby usprawnić przyjmowanie projektów ustaw związanych z wdrażaniem układu. PE zabiegał o dalszą pomoc techniczną, ekspercką i finansową w celu budowania zdolności Rady Najwyższej Ukrainy i kluczowych ministerstw. Co więcej, PE przyjął nowy plan działania na rzecz wdrożenia układu o stowarzyszeniu i umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA) oraz podjął wysiłki na rzecz konsolidacji stanowisk i współpracy między rządem a parlamentem, bazując na planie działania na rzecz wdrożenia układu. Dodatkowo zachęcał Ukrainę do skoncentrowania się na trzech głównych priorytetach, m.in.: utworzeniu ram prawnych do walki z korupcją, reformie decentralizacyjnej oraz deoligarchizacji i prywatyzacji³⁶.

PE wspierał dialog prowadzony między UE a Ukrainą na wielu różnych płaszczyznach, w szczególności między PE a Radą Najwyższą Ukrainy za pośrednictwem Komisji Parlamentarnej Stowarzyszenia UE – Ukraina. Za pierwsze sukcesy dialogu uznał ustanowienie grupy roboczej ds. reform, wdrożenia budowania zdolności instytucjonalnych i przyjęcia pierwszych aktów ustawodawczych nastawionych na reformy instytucjonalne, a także ustanowienie Zgromadzenia Międzyparlamentarnej Ukrainy oraz skuteczne wdrożenie ruchu bezwizowego³⁷. Ponadto PE zwrócił uwagę na kompleksową reformę sądownictwa na Ukrainie, ubolewając, iż istniejący system sądowy na Ukrainie w dalszym ciągu jest wysoce skorumpowany i uwikłany w zależności polityczne³⁸. PE podnosił również brak skutecznych dochodzeń w przypadku brutalnych ataków na obrońców praw człowieka i dziennikarzy. Co więcej, poruszono kwestię nielegalnie przetrzymywanych obywateli Ukrainy z tymczasowo okupowanych terytoriów, którzy zostali zatrzymani i uwięzieni przez władze rosyjskie³⁹.

W rezolucji omówione zostały również kwestie handlowe i gospodarcze. Uznano bowiem stabilizację ukraińskiej gospodarki oraz postępy we wdrażaniu DCFTA, jednak odnotowano spore zaniepokojenie społeczeństwa w związku ze wzrostem cen detalicznych i cen mediów. PE wezwał KE do przedstawienia szcze-

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

głowej oceny układu o stowarzyszeniu na podstawie dotychczasowego rozwoju sytuacji, która winna obejmować m.in.: szczegółowe przedstawienie bilansu handlowego Ukrainy z podziałem na sektory i regiony, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, przedstawienie wyników Instrumentu pożyczkowego DCFTA oraz aktualną analizę sytuacji makrofinansowej Ukrainy⁴⁰. PE również wyraził uznanie dla Ukrainy za dobrą współpracę w dziedzinie energetyki, apelując jednocześnie o dokończenie reformy rynków gazu i energii elektrycznej oraz zniesienie istniejącego monopolu. Uczulał także na zgodność projektów gazociągów z regulacjami unijnymi⁴¹.

PE podkreślał, że jeżeli Ukraina wykaże się zaangażowaniem we wdrażanie układu o stowarzyszeniu i poszanowanie zasad demokracji, praworządności i podstawowych wolności, powinna uzyskać dostęp do specjalnych unijnych mechanizmów wsparcia, w tym tych ujętych w wieloletnich ramach finansowych na okres po 2020 r., zgodnie z modelem Partnerstwa Wschodniego Plus⁴².

PODSUMOWANIE

Analizując udział Parlamentu Europejskiego w Partnerstwie Wschodnim, należy stwierdzić, że ma on coraz większy wpływ na stanowienie prawa. Większość aktów prawnych została bądź zostanie przyjęta w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, w brzmieniu uwzględniającym propozycje PE. Dobrym przykładem jest proces ustawodawczy zmierzający do udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie. Dzięki działaniom PE do pomocy makrofinansowej dla Ukrainy wprowadzono kryteria korupcyjne oraz demokratyczne. Z kolei analiza przeprowadzona w odniesieniu do wybranych aktów prawnych wskazuje również na zasadniczo dużą samodzielność pozostałych instytucji UE w danej dziedzinie. Przykładem tego są chociażby pomijane przez RUE propozycje PE w kwestii bezpieczeństwa – czasami więc PE musi się dostosować, by umożliwić przyjęcie aktów prawnych dokonujących jakiegokolwiek, choć wciąż niewielkiego postępu w Partnerstwie Wschodnim.

Oprócz działalności legislacyjnej, PE zajmuje stanowisko dotyczące Partnerstwa Wschodniego, w tym Ukrainy, w drodze licznych rezolucji, które mimo że nie są prawnie wiążące, stanowią istotny bodziec w rozwoju Partnerstwa Wschod-

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem.*

niego. PE w swoich działaniach stara się przyjmować rozwiązania pomagające państwom sąsiadującym, w tym przypadku Ukrainie, zwiększające stopień integracji oraz sprzyjające stabilizacji gospodarczej. Jednakże niekiedy rozwiązania te stanowią ciężar dla państw-sąsiadów, które nie wywiązują się z umów. Przyjmowane rezolucje stanowią ogromny wkład nieustawodawczy do danej dziedziny.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/601 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie, Dz. Urz. UE L 100/1 z dnia 17 kwietnia 2015 r.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/947 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie, Dz. Urz. UE L 171/1 z dnia 6 lipca 2018 r.
- European Commission, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Providing Further Macro-Financial Assistance to Ukraine, Brussels, 9.03.2018, COM(2018) 127 final.
- European Commission, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Providing Macro-Financial Assistance to Ukraine, Brussels, 8.01.2015, COM(2015) 5 final.
- Komisja Handlu Międzynarodowego, Poprawki 1-232. Zalecenia dla Rady, Komisji i ESDZ w sprawie Partnerstwa Wschodniego w perspektywie szczytu w listopadzie 2017 r. (2017/2130(INI)) z dnia 19 września 2017 r.
- Komisja Handlu Międzynarodowego, Poprawki 1-26 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2018)0127 – C8-0108/2018 – 2018/0058(COD)) z dnia 26 kwietnia 2018 r.
- Komisja Handlu Międzynarodowego, Poprawki 1-43 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2015)0005 – C8-0005/2015 – 2015/0005(COD)) z dnia 26 lutego 2015 r.
- Komisja Handlu Międzynarodowego, Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2018)0127 – C8-0108/2018 – 2018/0058(COD)) z dnia 4 kwietnia 2018 r.
- Komisja Handlu Międzynarodowego, Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2015)0005 – C8-0005/2015 – 2015/0005(COD)) z dnia 3 lutego 2015 r.
- Komisja Spraw Zagranicznych, Projekt sprawozdania w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2017/2283(INI)) z dnia 23 lipca 2018 r.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2017/2283(INI)).

Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2018)0127 – C8-0108/2018 – 2018/0058(COD)).

Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie (COM(2015)0005 – C8-0005/2015 – 2015/0005(COD)).

Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 z dnia 25 maja 2009 r. ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych, Dz. Urz. UE L 145 z dnia 10 czerwca 2009 r.

Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. dla Rady, Komisji oraz ESDZ w sprawie Partnerstwa Wschodniego w perspektywie szczytu w listopadzie 2017 r. (2017/2130(INI)).

Inne

Czym jest Partnerstwo Wschodnie?, Rada Unii Europejskiej, [on-line:] <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/> – 7.04.2019.

Nitszke A., *W kierunku nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 381-396, [on-line:] <https://doi.org/10.14746/rie.2016.10.24>.

Partnerstwo Wschodnie, MSZ, [on-line:] https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/ – 6.04.2019.

Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009.

Results of Vote in Parliament. Statistics – 2015/0005(COD). A8-0056/2015, [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=25484&l=en> – 8.04.2019.

Results of Vote in Parliament. Statistics – 2017/2130(INI). A8-0308/2017, [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=30302&l=en> – 14.04.2019.

Results of Vote in Parliament. Statistics – 2018/0058(COD). A8-0183/2018, [on-line:] <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=31137&l=en> – 11.04.2019.

MARTA LABUDA – doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, absolwentka stosunków międzynarodowych i zarządzania – finanse i controlling.

MONIKA SOWA

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

PARLAMENT EUROPEJSKI VIII KADENCJI WOBEC REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

WSTĘP

Jakkolwiek Parlament Europejski (PE) nie posiada szerokich kompetencji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), eurodeputowani, ustalając swoje stanowisko względem procesu reformy tych ram współpracy, musieli mieć na uwadze zmiany, jakie zachodziły zarówno w samej Unii Europejskiej (UE), jak i w jej najbliższym otoczeniu. Mając na uwadze kwestie budowania zdolności obronnych, należy wspomnieć o wzroście zagrożenia wynikającego z działalności terrorystycznej oraz wszystkich jej implikacjach, o zmianie polityki zagranicznej USA po wyborze na prezydenta Donalda Trumpa oraz wyjściu Wielkiej Brytanii ze wspólnoty.

Artykuł analizuje oceny i stanowiska Parlamentu Europejskiego w latach 2014-2019 wobec dynamiki rozwoju WPBiO na podstawie jego rezolucji, a także zapisów debat prowadzonych w obecności Wysokiej przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa. Mając na uwadze znaczenie poszczególnych decyzji i projektów dla pogłębienia integracji, autorka w swoich badaniach zwróci większą uwagę na trzy inicjatywy: *Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*¹, stałą współpracę strukturalną (PESCO) oraz Europejski Fundusz Obrony (EDF). Tak ujęty materiał pozwoli na scharaktery-

¹ Rada Europejska, *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [on-line:] http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf – 22.04.2019.

zowanie podejścia eurodeputowanych do realizacji zmian, które były promowane przez PE.

KOMPETENCJE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W ZAKRESIE WPBiO

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony stwarza ramy współpracy członków UE w dziedzinie, która cechuje się niezwykłą wrażliwością. Obawa państw przed zbyt daleko idącą integracją, rozumianą w tym przypadku jako m.in. ograniczenie prawa do samoobrony państwa, powoduje, że przyjęty mechanizm decyzyjny opiera się na porozumieniach międzyrządowych. Dlatego też instytucja, jaką jest Parlament Europejski, posiada ograniczone możliwości wpływu na kształt i ewolucję WPBiO.

Traktat z Lizbony enigmatycznie definiuje kompetencje PE, który w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) ma odgrywać „szczególną rolę”². Należy jednak zauważyć, że w omawianej sferze integracji ogranicza je do kontroli pozostałych organów i instytucji³. Zostały one określone w art. 36 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który zobowiązuje Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa do konsultacji podejmowanych działań oraz uwzględniania stanowiska PE wobec danych obszarów współpracy w ramach WPZiB⁴. Ponadto Parlament ma możliwość zadawania pytań i wystosowywania zaleceń zarówno Wysokiemu przedstawicielowi, jak i Radzie Europejskiej⁵. Opinia PE, dotycząca bieżących działań w zakresie omawianej polityki, jest prezentowana podczas debat organizowanych dwa razy do roku⁶.

² WPBiO jest częścią WPZiB; zob. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C, 2012, nr 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 30.

³ W określeniu roli PE w omawianej polityce powinno uwzględnić się zapisy art. 24 ust. 1 TUE eliminujące możliwość przyjmowania aktów prawodawczych; zob. *ibidem*.

⁴ Parlament Europejski sprawuje kontrolę nad działaniami nie tylko Wysokiego przedstawiciela Unii, ale także Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Na mocy decyzji Rady z 26 lipca 2010 r. Parlament ma prawo do przesłuchiwania jej członków oraz wpływania na finansowanie jej działalności z budżetu ogólnego UE; zob. Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), Dz. Urz. UE L, 2010, nr 201 z dnia 8 sierpnia 2010 r., s. 30-32.

⁵ Z tej możliwości w latach 2014-2019 najczęściej korzystali członkowie Europejskiej Partii Ludowej i Grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. Pytania cechowały się znaczącym stopniem szczegółowości, a główną odpowiedzią, jakiej wymagały, było czy i/lub jakie działania zostaną podjęte przez Wysoką przedstawiciel Unii.

⁶ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., s. 35-36.

Opisując funkcje kontrolne PE względem WPZiB, trzeba wspomnieć o jego prawie dostępu do informacji na temat zawieranych przez UE umów międzynarodowych. Zostało ono zapisane w art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz potwierdzone przez wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 2016 r. Ze względu na szczególny charakter omawianej współpracy w przypadku, gdy porozumienie nie dotyczy wyłącznie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, opiniuje dokument i wyraża zgodę na jego podpisanie. Dodatkowo, niezależnie od materii umowy, PE musi być informowany nie tylko o przebiegu negocjacji, ale również o wynikach i ich implikacjach dla UE⁷.

Należy także dodać, że Parlament Europejski został wyposażony w formę pośredniego wpływania na rozwój WPBiO w jego newralgicznym aspekcie, jakim jest finansowanie. Jego kompetencje w ramach procedury budżetowej, obejmujące zatwierdzanie stanowiska Rady, możliwość formułowania, aprobowania i odrzucania poprawek oraz udzielanie absolutorium z wykonania budżetu⁸, powodują, że PE jest włączony w definiowanie zakresu realizacji inicjatyw. Istotnym ograniczeniem, szczególnie widocznym w ramach WPBiO, jest jednak art. 41 TUE, który wyklucza możliwość pokrywania „wydatków przypadających na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne”⁹. To sprawia, że w przypadku operacji zewnętrznych Unii Parlament może decydować właściwie tylko o finansowaniu misji cywilnych¹⁰.

Wszystkie stanowiska PE są efektem spotkań nie tylko podczas sesji plenarnych, ale również w ramach prac Podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE) koordynowanej przez Komisję Spraw Zagranicznych (AFET). W czasie VIII kadencji w skład SEDE wchodziło 60 deputowanych¹¹, którzy zajmowali się m.in. zatwierdzaniem raportów z finansowania, określaniem stanowisk PE wobec bieżących wydarzeń zagrażających wspólnocie oraz przygotowywaniem zaleceń dla pozostałych instytucji UE z obszaru Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony¹².

⁷ *Ibidem*, s. 144-146; Wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie C-263/14: Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2016:435, pkt. 68-85.

⁸ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 183-185.

⁹ Takie ograniczenie nie jest stosowane w przypadku ustanawiania dodatkowych instrumentów finansowania; *ibidem*, s. 37.

¹⁰ Należy również dodać, że udział wszystkich środków w budżecie ogólnym UE w stosunku do funduszy z pozostałych źródeł finansowania rozwoju WPBiO jest niewielki, dlatego też zagadnienia związane z udziałem PE w procedurach budżetowych zostały pominięte.

¹¹ Zob. Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony. Członkowie, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/sede/members.html> – 22.04.2019.

¹² Zob. Komisja Spraw Zagranicznych, Posiedzenia, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/afet/votes-in-committee.html?action=1> – 22.04.2019.

STANOWISKO PE WOBEC ROZWOJU WPBiO

Skonsolidowane stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec bieżących działań w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest wyrażane w corocznych rezolucjach. Stanowią one również przegląd sukcesów oraz wyzwań określanych przez niego; ponadto wskazują pozostałym organom i instytucjom, które zmiany byłyby pożądane.

Mając na uwadze fakt, że Wysoka przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa jest łącznikiem między PE a innymi instytucjami i organami decyzyjnymi w ramach omawianej polityki, analizę ocen należy rozpocząć od opinii wyrażonej po zaaprobowaniu przez Radę Europejską kandydatury Federiki Mogherini na to stanowisko. Została ona przedstawiona w rezolucji 21 maja 2015 r.¹³ Eurodeputowani z zadowoleniem przyjęli tę nominację, jednocześnie zobowiązując Wysoką przedstawiciel do zrealizowania obietnic, jakie złożyła podczas prezentacji swojego programu 6 października 2014 r. Mogherini zadeklarowała wówczas, że będzie brała pod uwagę opinię PE w procesie podejmowania decyzji. Doceniając wartość kooperacji i koordynacji stanowisk w ramach WPZiB/WPBiO, wyraziła chęć odbywania wspólnych spotkań konsultacyjnych mających na celu lepsze zrozumienie podejmowanych decyzji¹⁴.

W odniesieniu do przywołanej powyżej rezolucji z 2015 r., należy zauważyć, że Parlament Europejski zdefiniował swoje stanowisko, mając na uwadze bieżącą analizę ryzyka dla bezpieczeństwa wspólnoty. Zwrócono uwagę na fakt, że rozwój zdolności UE musi być adekwatny do zagrożeń pojawiających się zarówno na południe, jak i na wschód od Europy oraz do istnienia możliwości znaczącej zmiany orientacji polityki zagranicznej USA w stronę państw azjatyckich. W nawiązaniu do tak nakreślonej sytuacji politycznej na kontynencie PE zauważył brak kompatybilnej strategii¹⁵.

Formułując ocenę wykorzystania zdolności UE, odniesiono się do jej działalności w ramach misji. Parlament wyraził zdecydowanie negatywną opinię,

¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) (2014/2220(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 września 2016 r.

¹⁴ Parlament Europejski, Komisja do Spraw Zagranicznych, *Przesłuchanie Federici Mogherini, Wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa*, Bruksela, 6.10.2014, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/pl/schedule/06-10-2014/federica-mogherini/> – 22.04.2019.

¹⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony...

zauważając, że nie wypracowano dotąd nowych rozwiązań podnoszących ich efektywność. Zwróciwszy uwagę na wydłużony czas potrzebny na podjęcie decyzji o finansowaniu działań, zarekomendowano utworzenie mechanizmu umożliwiającego wcześniejsze deponowanie środków przez państwa członkowskie, które wyrażają zainteresowanie udziałem w misji UE. Co warte podkreślenia, PE ocenił, że niektóre z ówczesnie prowadzonych operacji mają za zadanie wyłącznie zaznaczyć obecność wspólnoty w danym kryzysie, a nie doprowadzić do rzeczywistego jego rozwiązania¹⁶.

W kolejnej rezolucji z dnia 14 grudnia 2016 r. PE zauważył, że zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy coraz widoczniej przybierają charakter hybrydowy. W opinii eurodeputowanych w projektowaniu środków ochronnych należałoby przywiązywać większą wagę do ryzyka wystąpienia ataku w cyberprzestrzeni oraz implikacji, jakie wywołuje rozszerzająca się działalność terrorystyczna. Dla efektywnego przeciwdziałania Parlament wezwał państwa członkowskie do ściślejszej współpracy i podkreślił, że kluczowym jej elementem jest wola polityczna i wypełnianie zobowiązań dotyczących zwiększania wydatków na cele obronne do poziomu 2% ich PKB¹⁷. Dlatego też PE pozytywnie przyjął propozycję Francji, Niemiec i Włoch w kwestii utworzenia stałej współpracy strukturalnej oraz projektu Europejskiego Funduszu Obronnego¹⁸.

Parlament Europejski w rezolucji zaakcentował również zadowolenie z przyjęcia przez Radę Europejską *Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* – zauważono, że w celu wzmocnienia zdolności obronnych wspólnoty powinno się rozpocząć prace nad sformułowaniem białej księgi¹⁹.

Następna ocena realizacji WPBiO została wyrażona przez Parlament w rezolucji z 13 grudnia 2017 r. Analizując dokument, należy zauważyć, że zwrócono w nim uwagę na istotne zmiany instytucjonalne, których celem miałyby być zwiększenie spójności polityk państw członkowskich, a przez to docelowo wypracowanie wspólnej polityki obronnej. Po pierwsze, wezwano Komisję Europejską i Wysoką Przedstawiciel Unii do informowania PE o umowach międzynarodowych

¹⁶ Przykładem takiej misji wg PE jest EUBAM Libya; *ibidem*.

¹⁷ Znaczenie woli politycznej państw członkowskich dla ich integracji w ramach omawianej polityki było podkreślane również w innych dokumentach: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie skutków konstytucyjnych, prawnych i instytucjonalnych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – możliwości oferowane przez Traktat z Lizbony (2015/2343(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 25 lipca 2018.

¹⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (2016/2036(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 6 lipca 2018.

¹⁹ *Ibidem*.

wych dotyczących kwestii związanych z obronnością. Po drugie, zaproponowano, by Podkomisję Bezpieczeństwa i Obrony wydzielić z obecnej struktury oraz przekształcić ją w Komisję Bezpieczeństwa i Obrony. Według deputowanych realizacja tych propozycji miałaby być adekwatna do podejmowanych, coraz bardziej ambitnych projektów w ramach omawianej polityki. Po trzecie, by wspomóc państwa członkowskie oraz zwiększyć koordynację współpracy z Europejską Agencją Obrony (EDA), zaproponowano, by Komisja Europejska podjęła starania na rzecz utworzenia Dyrekcji Generalnej ds. Obrony²⁰.

W odniesieniu do ekonomicznych aspektów kooperacji w ramach WPBiO Parlament Europejski wezwał członków, by w kolejnych wieloletnich ramach finansowych określono środki, które byłyby przeznaczone tylko na cele obronne. Zaznaczono także potrzebę rewizji zasad mechanizmu ATHENA oraz zwiększenia wydatków przeznaczanych na projekty badawcze. Wszystkie te zabiegi miałyby w przyszłości stać się fundamentem Europejskiej Unii Obrony, której ustanowienie PE w rezolucji jednoznacznie poparł²¹.

Ostatnią cykliczną ocenę integracji w ramach WPBiO oraz propozycję zmian przedstawiono w rezolucji z 12 grudnia 2018 r. Ponowiono w niej szereg wcześniej wysuwanych propozycji, które nie znalazły odzwierciedlenia w praktyce. Wśród nich znalazły się rozpoczęcie prac nad opracowaniem białej księgi, przekształcenie SEDE i podjęcie decyzji w zakresie reformy finansowania działań w zakresie omawianej polityki. W ramach ostatniej propozycji przypomniano wagę zwiększenia przez państwa członkowskie wydatków na cele obronne do 2% ich PKB, a także przekazania dodatkowych środków na funkcjonowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i EDA, które w ocenie PE miałyby być strategicznym zapleczem PESCO²².

Parlament przyjął z zadowoleniem realizację projektów zwiększających efektywność działania UE i podkreślających jej kompleksowe podejście do kwestii bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu. Pozytywnie odniesiono się do wniosku Wysokiej przedstawiciel o ustanowienie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju²³, który mobilizowałby pozabudżetowe środki finansowe i połączyłby

²⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2017/2123(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 11 października 2018 r.

²¹ Należy zauważyć, że utworzenie Europejskiej Unii Obrony w ocenie PE musi być poprzedzone podjęciem przez państwa członkowskie różnorodnych działań, wśród których wymieniono również przegląd, standaryzację i harmonizację dysponowanego potencjału; *ibidem*.

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2018/2099(INI)).

²³ Europejski Instrument na rzecz Pokoju to instrument finansowania działań Unii, zmniejszający wielkość zobowiązań państw uczestniczących w misjach cywilnych i wojskowych.

mechanizm ATHENA oraz Instrument na rzecz Pokoju w Afryce. Zastrzeżono jednak, że ustanawianie nowych form współdzielenia kosztów nie może powielać już istniejących. Za znaczący krok w integracji uznano decyzję o utworzeniu Europejskiego Funduszu Obronnego. Z drugiej strony, ponownie podkreślając rolę współpracy państw w ramach stałej współpracy strukturalnej, zaznaczono, że jej cele powinny być znacznie ambitniejsze²⁴.

GLOBALNA STRATEGIA NA RZECZ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Parlament Europejski od lat podkreślał potrzebę skonstruowania nowej strategii bezpieczeństwa UE, która odpowiadałaby aktualnym zagrożeniom, wykorzystywała dysponowany potencjał wspólnoty i animowała do dalszego rozwoju. Dlatego też z zaangażowaniem popierał w swoich dokumentach wysiłki Wysokiej Przedstawiciel Unii w celu realizacji tego zadania.

6 lipca 2016 r., podczas debaty z udziałem Federiki Mogherini, po przyjęciu przez Radę *Globalnej strategii...* eurodeputowani w zdecydowanej większości pozytywnie ocenili efekty jej pracy. Wyrażając zadowolenie, podkreślano wagę faktu, że Wysoka Przedstawiciel Unii zdecydowała się na publikację dokumentu w momencie, gdy wspólnota musi zmagać się z problemami wewnętrznymi związanymi z wystąpieniem Wielkiej Brytanii ze struktur UE²⁵.

Przede wszystkim posłowie docenili dokument za wyznaczanie kompleksowego podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa oraz reagowania kryzysowego, które obejmuje działania wojskowe i cywilne, w tym odpowiednią pomoc humanitarną. Przychylnie odniesiono się do nakreślenia w strategii szerokiego spektrum zagrożeń obejmujących tzw. nowe zagrożenia, czyli ataki w cyberprze-strzeni, zwracając uwagę na właściwe powiązanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Również z wyraźną aprobatą większość mówców przyjęła zapisy dotyczące zapowiedzi pielęgnowania oraz wzmacniania kompatybilnej współpracy UE z NATO²⁶.

²⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony...

²⁵ Zob. Parlament Europejski, *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* [debata, zapis video], [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/plenary/video?debate=1467810486454> – 22.04.2019.

²⁶ *Ibidem*.

Mimo że rezolucje przyjmowane przez Parlament skupiają się na wyszczególnianiu pozytywnych aspektów przyjętego dokumentu, w trakcie omawianej debaty eurodeputowani zwrócili uwagę na fakt, że niektóre jego zapisy mają charakter życzeniowy. W tej kwestii uwypuklili przede wszystkim ambicję UE do stworzenia europejskiej armii, która cechowałaby się pewnym stopniem niezależności wobec NATO. W głosach krytyki uwypuklano to, że wspólnota nie posiada wystarczających zdolności, a państwa członkowskie nie przedstawiają adekwatnej woli politycznej, by mogła ona odgrywać rolę samodzielnego, globalnego aktora w zakresie obronności²⁷.

Jak już zaznaczono, w ogólnej ocenie Parlament Europejski z aprobatą odniósł się do przedstawionej strategii jako kolejnego kroku do zacieśnienia współpracy państw w ramach WPBiO. Według parlamentarzystów Wysoka przedstawiciel Unii, wykorzystując mechanizm konsultacji z innymi instytucjami i organami UE, a także dokonując jej okresowego przeglądu, powinna skonstruować białą księgę. W ocenie PE, w oparciu o *Globalną strategię...*, dokument w sposób wiążący musi określać zdolności wspólnoty, możliwe inwestycje, inicjatywy i środki finansowe, które muszą być wykorzystane oraz zrealizowane, by w przyszłości stworzyć Europejską Unię Obrony²⁸.

STAŁA WSPÓŁPRACA STRUKTURALNA

Podobnie jak w przypadku niemalże wszystkich inicjatyw mających na celu zintensyfikowanie współpracy członków UE w ramach omawianej polityki, również w przypadku utworzenia stałej współpracy strukturalnej Parlament motywował do wykorzystania art. 42 ust. 6 TUE²⁹. W kolejnych rezolucjach dotyczących realizacji WPBiO Parlament podkreślał pozytywne skutki mogące wypływać z tak określonej kooperacji³⁰. Wyszczególniono rozwój technologiczny, realizację wspólnych programów badawczych, a także poprawę wyposażenia wojsk funkcjonujących w ramach UE. Nie dziwi więc fakt, że z zadowoleniem przyjęto decyzję Rady z 11 grudnia 2017 r. ustanawiającą stałą współpracę strukturalną³¹.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa...

²⁹ Na mocy tego zapisu państwa członkowskie mają możliwość utworzenia stałej współpracy strukturalnej.

³⁰ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie Europejskiej Unii Obrony (2016/2052(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 czerwca 2018 r.

³¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony...

W trakcie debaty przeprowadzonej w Parlamencie dzień po przyjęciu decyzji Rady eurodeputowani zwracali szczególną uwagę na tempo realizacji kolejnych inicjatyw, podkreślając, że tak kształtowana współpraca wymaga większej kontroli i ewaluacji. Posłowie przywiązywali również szczególną wagę do tego, by integracja potencjałów militarnych państw członkowskich pozostawała w zgodzie z zobowiązaniami wynikającymi z sojuszu z NATO. Wspomniano także, że wykorzystanie potencjału PESCO musi zostać podbudowane reformą mechanizmów finansowych, której celem ma być polepszenie efektywności inwestowanych środków³².

Stonowany entuzjazm europarlamentarzystów względem integracji państw w ramach PESCO został także wyrażony w rezolucji z 13 grudnia 2017 r. W dokumencie zaproponowano, by dla stałej współpracy strukturalnej ustanowić sztab cywilno-wojskowy, który wniósłby istotny wkład w opracowywanie planów działania. Zasugerowano, by w ramach PESCO w naturalny sposób członkowie UE dążyli do utworzenia „zintegrowanych sił europejskich”³³. Z kolei w rezolucji oceniającej realizację WPBiO w kolejnym roku Parlament podkreślił, że efektywne wykorzystanie omawianego mechanizmu współpracy będzie możliwe dopiero wtedy, gdy zostanie zreformowany sposób finansowania działań państw członkowskich. Dodano również, że jednym ze skutków przeprowadzonych zmian powinno być doprowadzenie do tego, by ESDZ i EDA stanowiły satysfakcjonujące i efektywne zaplecze PESCO³⁴.

EUROPEJSKI FUNDUSZ OBRONNY

Projekt ustanowienia ram finansowych, dzięki którym państwa członkowskie mogłyby realizować projekty badawcze służące zwiększonej kompatybilności posiadanych zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony, był oceniany przez Parlament Europejski jako jedno z niezbędnych narzędzi do utworzenia Europejskiej Unii Obrony. W opinii podkreślono także zaznaczenie pozytywnych skutków dla

³² Zob. Parlament Europejski, *Sprawozdanie roczne w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – Sprawozdanie roczne w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Stała współpraca strukturalna (PESCO) – otwarcie nowego rozdziału w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony* [debata, zapis video], [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/plenary/video?debate=1513093405311> – 22.04.2019.

³³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony...

³⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony...

gospodarki wspólnoty, które będą realne dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu środków przez małe i średnie przedsiębiorstwa³⁵.

Wyrażając swoje zadowolenie z postępu prac związanych z uruchomieniem Europejskiego Funduszu Obronnego, Parlament zaznaczył, że jest on jednym z pierwszych kroków wdrażających *Globalną strategię*... w życie. Postrzega się go również jako istotny element współpracy państw członkowskich w ramach PESCO. W głównej mierze spodziewany sukces przypisano wykorzystaniu korzyści skali, która jest tym ważniejsza w kontekście ograniczeń wydatków na cele obronne³⁶.

Wzmoczone prace nad wyznaczeniem zasad korzystania z funduszu, a przede wszystkim nad określeniem jego wielkości, były prowadzone przez przedstawicieli Parlamentu, Komisji Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej. Trudność negocjacji przedstawicieli tych trzech instytucji wiązała się nie tylko z określeniem wielkości oferowanych środków, które byłyby dostępne dla państw członkowskich w ramach wieloletniej ramy finansowej 2021-2027, ale również z określeniem kompetencji PE w procesie zarządzania EDF. Warto zaznaczyć, że w czasie przygotowań do debaty parlamentarnej, która odbyła się 18 kwietnia 2019 r., niektórzy eurodeputowani i negocjatorzy, krytykując inicjatywę, próbowali udowodnić, że fundusz nie może stanowić części budżetu ogólnego, który według traktatów nie może pokrywać kosztów związanych z kwestiami obrony i wojskowymi. Dodawano również, że projekty realizowane w ramach funduszu nie mogą w żaden sposób prowadzić do powielania programów już funkcjonujących³⁷.

Finalnie, na bieżącym etapie prac³⁸, 328 członków PE zgodziło się, by budżet Europejskiego Funduszu Obronnego wynosił 13 mld euro, które państwa członkowskie będą mogły wykorzystać na prace badawczo-rozwojowe³⁹. Eurodeputowani wyrazili również zgodę na pewne ułatwienia w dostępie do jego środków oraz na większy stopień finansowania projektów realizowanych przez uczestników PESCO⁴⁰.

³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wpływu zmian na europejskim rynku wyposażenia obronnego na możliwości w zakresie obronności i bezpieczeństwa w Europie (2015/2037(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 września 2016 r.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ A. Brzozowski, *European Defence Fund Talks Reveal Rift over EU's Defence Future*, EurActiv.com, 11.02.2019, [on-line:] <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/european-defence-fund-talks-reveal-rift-over-eus-defence-future/> – 22.04.2019.

³⁸ Ostateczny kształt EDF zostanie ustalony w czasie kolejnej kadencji PE.

³⁹ Komisja Europejska, *The European Defence Found*, 19.03.2019, [on-line:] <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34509?locale=pl> – 22.04.2019.

⁴⁰ Warto nadmienić, że przeciwko tak skonstruowanemu EDF głosowało 231 posłów; zob. Parlament Europejski, *Protokół. Załącznik: Wyniki głosowań imiennych*, Strasburg, 18.04.2019, s. 61-62, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/plenary/pl/minutes.html?action=5> – 16.04.2019.

PODSUMOWANIE

Pomimo ograniczonych kompetencji w zakresie WPBiO Parlament Europejski VIII kadencji zachęcał państwa członkowskie oraz pozostałe instytucje i organy UE, by dążyły do głębszej integracji w ramach omawianej polityki. Co więcej, pomijając różnice zdań pomiędzy eurodeputowanymi – szczególnie widoczne podczas debat parlamentarnych, w wydawanych przez siebie dokumentach podawał konkretne propozycje zmian, które w znaczący sposób wpłynęłyby na wzmocnienie pozycji wspólnoty na arenie międzynarodowej.

Z drugiej strony, posłowie wielokrotnie dawali wyraz przekonaniu, że działania Unii nie mogą negatywnie oddziaływać na jej współpracę z NATO, które dla znaczącej większości państw pozostaje strategicznym partnerem w zakresie bezpieczeństwa. Podkreślano również, iż ze względu na krajowe ograniczenia finansowania wydatków obronnych wspólnota musi szczególnie dbać o to, by zwiększać efektywność dostępnych środków. W opinii PE będzie to możliwe dzięki efektowi skali wypracowywanemu w ramach EDF, PESCO oraz ciągłym udoskonaleniom już funkcjonujących mechanizmów. Poszczególne cykliczne oceny realizacji WPBiO również wypunktowywały błędy, a także wyzwania, jakie stoją przez UE, skupiając się na procedowaniu w ramach misji, których sposób prowadzenia i mandaty powinny być zrewidowane.

W analizie stanowiska Parlamentu Europejskiego wobec rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony należy także dostrzec jego starania o zwiększenie swojego oddziaływania na kierunki integracji. Jest to widoczne w postulatach dotyczących rozbudowy jego kompetencji kontrolnych, które byłyby możliwe m.in. poprzez ustanowienie praktyki szerszego informowania PE o podejmowanych działaniach przez pozostałe instytucje. Dodatkowo realizacja propozycji zmian instytucjonalnych dotyczących przekształcenia Podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony w komisję miałyby być wyrażeniem wagi, jaką wspólnota przywiązuje do rozwoju w ramach omawianej polityki oraz elementem swoistych przygotowań do ustanowienia Europejskiej Unii Obrony.

Wziąwszy pod uwagę historię integracji państw w dziedzinie WPBiO oraz problemy, z którymi zmagala się Unia w latach 2014-2019, należy uznać, że zarówno propozycje PE, jak i jego ocena przeprowadzanych reform zakładała, a także rekomendowała podjęcie ambitnych kroków przez UE. Warto jednak zauważyć, że gdyby Parlament posiadał większe uprawnienia w omawianej polityce, szczególnie prawodawcze, jego propozycje nie miałyby takiego charakteru, co byłoby skutkiem zbyt wielkich różnic zdań pomiędzy jego członkami, uwidaczniających się podczas wspólnych debat.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), Dz. Urz. UE L, 2010, nr 201 z dnia 3 sierpnia 2010 r.
- Komisja Europejska, *The European Defence Found*, 19.03.2019, [on-line:] <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34509?locale=pl> – 22.04.2019.
- Parlament Europejski, *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* [debata, zapis video], [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/plenary/video?debate=1467810486454> – 22.04.2019.
- Parlament Europejski, *Protokół. Załącznik: Wyniki głosowań imiennych*, Strasburg, 18.04.2019, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/plenary/pl/minutes.html?action=5> – 16.04.2019.
- Parlament Europejski, *Sprawozdanie roczne w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – Sprawozdanie roczne w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Stała współpraca strukturalna (PESCO) – otwarcie nowego rozdziału w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony* [debata, zapis video], [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/plenary/video?debate=1513093405311> – 22.04.2019.
- Rada Europejska, *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [on-line:] http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf – 22.04.2019.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2018/2099(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2017/2123(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 11 października 2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (2016/2036(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 6 lipca 2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie skutków konstytucyjnych, prawnych i instytucjonalnych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – możliwości oferowane przez Traktat z Lizbony (2015/2343(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 25 lipca 2018 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) (2014/2220(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 września 2016 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wpływu zmian na europejskim rynku wyposażenia obronnego na możliwości w zakresie obronności i bezpieczeństwa w Europie (2015/2037(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 września 2016 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie Europejskiej Unii Obrony (2016/2052(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 27 czerwca 2018 r.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C, 2012, nr 326 z dnia 26 października 2012 r.
- Wyrok TSUE z dn. 14 czerwca 2016 r. w sprawie C-263/14: Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2016:435, pkt. 68-85.

Inne

- Brzozowski A., *European Defence Fund Talks Reveal Rift Over EU's Defence Future*, EurActiv.com, 11.02.2019, [on-line:] <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/european-defence-fund-talks-reveal-rift-over-eus-defence-future/> – 22.04.2019.
- Parlament Europejski, Komisja do Spraw Zagranicznych, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/afet/home.html> – 19.04.2019.
- Parlament Europejski, Komisja do spraw Bezpieczeństwa i Obrony, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/sede/home.html> – 19.04.2019.
- Parlament Europejski, Komisja do Spraw Zagranicznych, *Przesłuchanie Federici Mogherini, Wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa*, Bruksela, 6.10.2014, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/pl/schedule/06-10-2014/federica-mogherini/> – 22.04.2019.

MONIKA SOWA – doktorantka w Katedrze Studiów nad Procesami Integrycyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. W swojej pracy naukowej koncentruje się na zagadnieniach związanych ze współpracą państw w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego, polityką bezpieczeństwa Francji oraz jej roli w realizacji interesów narodowych.

OLEŚIA TKACHUK

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

PARLAMENT EUROPEJSKI VIII KADENCJI WOBEC ROZWOJU WSPÓŁPRACY UNII EUROPEJSKIEJ Z PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI

UWAGI WSTĘPNE

Głównym celem artykułu jest przeanalizowanie stanowiska Parlamentu Europejskiego – instytucji ponadnarodowej Unii Europejskiej (UE), pełniącej funkcje ustawodawcze, budżetowe, kontrolne, konsultacyjne i nominacyjne¹ – wobec współpracy UE z państwami sąsiedzkimi w latach 2014-2019, tj. w trakcie jego VIII kadencji. Najważniejsze znaczenie przy tym będzie miała analiza tekstualna szeregu rezolucji i deklaracji przyjętych przez Parlament Europejski.

Współpraca między UE a państwami sąsiedzkimi odbywa się w ramach ustanowionej w maju 2004 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Obejmuje ona szesnaście państw położonych zarówno na obszarze poradzieckim, jak i w Afryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie. Jej główny cel polega na stworzeniu strefy stabilności, dobrobytu i bezpieczeństwa w regionie sąsiedzkim poprzez, z jednej strony, pogłębienie dialogu politycznego, zwiększenie wymiany handlowej (w tym przy podjęciu stopniowych kroków na rzecz zapewnienia partnerom możliwości udziału w rynku wewnętrznym UE), wzmocnienie współpracy gospodarczej oraz w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a także podejmowanie przez UE i państwa EPS wspólnych działań w takich obszarach, jak: energia, transport, społeczeństwo informacyjne, środowisko, badania i innowacje, polityka społeczna i kontakty międzyludz-

¹ Traktat o Unii Europejskiej, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Stan prawny na dzień 1.02.2014*, Bielsko-Biała 2014, s. 184.

kie; natomiast z drugiej – poprzez wspieranie w tych krajach wewnętrznych reform gospodarczych i przemian demokratycznych. EPS ma również zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między rozszerzoną UE a jej sąsiadami. Współpraca w ramach tej inicjatywy opiera się na zróżnicowanym podejściu UE do każdego partnera, uwzględniającym jego rozwój polityczno-gospodarczy, potrzeby, możliwości oraz wspólne interesy. Ponadto stosunki między UE i państwami adresatami EPS są kształtowane zgodnie z zasadami demokratycznymi: praworządnością, poszanowaniem praw człowieka (w tym mniejszości narodowych), promowaniem stosunków dobrosąsiedzkich, przestrzeganiem zasad gospodarki rynkowej oraz zrównoważonego rozwoju. Jeżeli chodzi o finansowanie realizacji celów i zadań EPS, to należy zauważyć, że w obecnej wieloletniej perspektywie finansowej (2014-2020) odbywa się to przy pomocy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. W jego ramach udzielane jest wsparcie i pomoc finansowa krajom sąsiedzkim – wysokość dostępnych środków w latach 2014-2020 wynosi ponad 15 mld euro. Państwa EPS korzystają także z innych programów wsparcia, np. pomocy makrofinansowej, ułatwień inwestycyjnych, pożyczek udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz dodatkowej pomocy przyznawanej zgodnie z zasadą „więcej za więcej”, tj. większe wsparcie w zamian za postępy poczynione w zakresie wdrażania reform polityczno-gospodarczych i przestrzeganie zasad demokratycznych. Warto dodać, że EPS nie jest powiązana z polityką rozszerzenia UE, co oznacza, iż nie ma ona wpływu na potencjalne przystąpienie partnera do struktur UE. Niemniej jednak z czasem dostrzeżono potrzebę wzmocnienia współpracy regionalnej w ramach EPS. W wyniku podjętych wówczas prac pojawiła się inicjatywa Partnerstwa Wschodniego skierowana do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego oraz program Unii dla Śródziemnomorza, dotyczący współpracy z krajami basenu Morza Śródziemnego². Dwustronne stosunki między UE i Fe-

² *Communication from the Commission on the European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004, s. 2-29, [on-line:] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-european-neighbourhood-policy-com2004373-20040512_en.pdf – 30.05.2019; P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011, s. 19-23, 28-62, 142-147; I. Lyubashenko, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej*, Toruń 2012, s. 22-47, 177-267; O. Tkachuk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [w:] *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, red. A. Nitszke, Kraków 2015, s. 243-258; eadem, „Układ o Stowarzyszeniu między Unią Europejską a Ukrainą” – najważniejsze postanowienia oraz znaczenie dla Ukrainy, [w:] *Ukraina. 25 lat na drodze niepodległości*, red. P. Pietnoczka, H. Stroński, Olsztyn 2017, s. 92-95; eadem, *Znaczenie traktatu lizbońskiego dla rozwoju współpracy między Unią Europejską a jej państwami sąsiedzkimi*, [w:] *Traktat lizboński*.

deracją Rosyjską przy tym są rozwijane poza ramami EPS w formie partnerstwa strategicznego³.

PODEJŚCIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO DO REFORMY EPS W 2015 R.

Po ustanowieniu EPS w następnych latach była ona kilkakrotnie modyfikowana lub uzupełniana pod wpływem zmian zachodzących w najbliższym otoczeniu UE, a zwłaszcza w wyniku nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego, m.in. zwiększonego napływu migrantów do UE, wybuchu wojny w Syrii i destabilizacji sytuacji na Ukrainie. Jeden z takich przeglądów EPS został przeprowadzony w 2015 r. W pracach nad zmianą priorytetów oraz zasad współpracy UE z państwami sąsiedzkimi uczestniczyło kilka instytucji – w szczególności Rada, Komisja Europejska i Parlament Europejski. Ostatni swoje stanowisko w tej sprawie przedstawił w rezolucji przyjętej 9 lipca 2015 r.⁴, w pierwszej kolejności zwracając uwagę na potrzebę modyfikacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w taki sposób, by zapewniała ona „możliwość szybkiej, elastycznej i adekwatnej reakcji na sytuacje zaistniałe na danym terenie, a także [ukazywała – O.T.] ambitną wizję strategicznego rozwoju dwustronnych i wielostronnych stosunków z państwami sąsiadującymi”⁵. Podkreślono także, że zmieniona EPS powinna przyczynić się do wzmocnienia pozycji UE w regionie i na arenie międzynarodowej. W rezolucji dodano, iż należy pamiętać o pierwotnym celu EPS, tj. stworzeniu strefy dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa poprzez udzielanie państwom sąsiedzkim niezbędnego wsparcia i „bodźców” do przeprowadzania reform strukturalnych, zachęcając jednocześnie do zacieśnienia współdziałania

Dobre rozwiązanie w czasach kryzysów?, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2018, nr 3(54), s. 373-377.

³ Partnerstwo strategiczne między Rosją a UE opiera się na zaprezentowanej w maju 2003 r. koncepcji „czterech przestrzeni”, czyli: wspólnej przestrzeni gospodarczej, wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego, wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólnej przestrzeni w dziedzinie edukacji, nauki i kultury. Podstawę dwustronnych stosunków stanowi Układ o Partnerstwie i Współpracy, obowiązujący od 1 grudnia 1997 r.; por. M. Bodió, *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 16-38, 197-205; P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 130-139.

⁴ A. Nitszke, *W kierunku nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 389.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa (2015/2002(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 11 sierpnia 2017, nr 265, s. 112.

z UE. Oprócz ogólnych propozycji dotyczących dalszego rozwoju EPS Parlament przedstawił kilka szczegółowych zaleceń w sprawie budowania partnerstwa UE z sąsiadami, m.in.: mianowanie specjalnych przedstawicieli dla Wschodu i Południa odpowiedzialnych za koordynację realizacji EPS oraz działania UE na obszarze granicznym; przygotowanie przez wysoką przedstawiciel Unii zasad rozwoju współpracy z europejskimi sąsiadami opartych na mechanizmach funkcjonujących w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, czyli pogłębieniu ich integracji europejskiej poprzez większy udział w rynku wewnętrznym UE (w tym dostęp do czterech swobód: osób, towarów, usług i kapitału); określenie krótko-, średnio- oraz długoterminowych priorytetów i celów strategicznych EPS, biorąc pod uwagę interesy i priorytety UE oraz poszczególnych państw sąsiedzkich; zwiększenie środków przeznaczonych na realizację celów i zadań EPS, a w szczególności udzielenie niezbędnej pomocy w reformach przeprowadzanych przez kraje sąsiedzkie i przyznanie „bodźców” za osiągnięte postępy, przy jednoczesnym tworzeniu skutecznych mechanizmów nadzorowania wykorzystania tej pomocy przez jej odbiorców oraz usprawnianiu współpracy z innymi darczyńcami i międzynarodowymi instytucjami finansowymi⁶.

W rezolucji podkreślono ponadto, że polityka sąsiedztwa i polityka rozszerzenia nie są ze sobą powiązane. Jednak każde państwo europejskie po spełnieniu wszystkich kryteriów może starać się o przystąpienie do struktur unijnych, w związku z tym – w opinii Parlamentu Europejskiego – należy jako pozytywny „bodziec” utrzymać perspektywę członkostwa dla tych krajów, które są zainteresowane i spełniły niezbędne warunki, „uznając, że reforma i transformacja muszą nastąpić pierwsze, ale nie chcąc przy tym wzbudzać nierealistycznych oczekiwań”⁷. W dalszej części omawianego dokumentu zwrócono uwagę na znaczenie zasady zróżnicowania i warunkowości we współpracy z państwami sąsiedzkimi oraz zauważono, że podpisane z nimi umowy stowarzyszeniowe nie są końcowym etapem we wzajemnych relacjach. Dużo miejsca poświęcono również kwestii bezpieczeństwa i stabilności, wskazując na potrzebę podjęcia wysiłków w celu zharmonizowania działań realizowanych w ramach EPS oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jak również wzywając wysoką przedstawiciel Unii do większego zaangażowania w pokojowe rozwiązywanie zamrożonych konfliktów w regionie sąsiedzkim⁸.

⁶ *Ibidem*, s. 112-114.

⁷ *Ibidem*, s. 114.

⁸ *Ibidem*, s. 115-117.

Parlament Europejski stwierdził ponadto, że pogłębiając współpracę z partnerami w ramach EPS, należy brać pod uwagę innych aktorów strategicznych w regionie („sąsiadów sąsiadów”), dążąc do rozwoju współdziałania w sferach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, m.in. poprzez rozwiązywanie problemów w zakresie bezpieczeństwa. W tym miejscu pojawiło się również sformułowanie, które można odnieść do wydarzeń na Ukrainie (tj. aneksji Krymu przez Rosję oraz wybuchu konfliktu w Donbasie) oraz stosowania przez Moskwę środków nacisku wobec republik poradzieckich (np. Mołdawii i Gruzji), a mianowicie stwierdzenie, że założenia porozumień o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu, zawieranych między UE a tymi krajami, „nie stanowią wyzwań handlowych dla Federacji Rosyjskiej, oraz że układy o stowarzyszeniu nie powinny być postrzegane jako przeszkoda w dobrych relacjach partnerów wschodnich z którymkolwiek z ich sąsiadów”⁹. Stwierdzono, iż należy opracować sposoby reagowania na działania innych podmiotów w regionie sąsiedzkim UE oraz udzielać niezbędnego wsparcia tym państwom EPS, które dążą do zacieśnienia współpracy z Unią, w związku z czym stały się przedmiotem polityki przymusu realizowanej przez państwa trzecie¹⁰.

W kolejnych latach Parlament przedstawił propozycję wzmocnienia wschodniego wymiaru EPS, tj. Partnerstwa Wschodniego. Polegała ona na rozszerzeniu zakresu współpracy między UE a stowarzyszonymi partnerami wschodnimi, czyli Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Oprócz strefy wolnego handlu – według deputowanych Parlamentu Europejskiego – państwom skutecznie realizującym wewnętrzne reformy strukturalne należałoby także zapewnić możliwość dostępu do m.in. unii celnej, unii cyfrowej, unii energetycznej i strefy Schengen UE¹¹. Ponadto w czasie prac Parlamentu Europejskiego VIII kadencji przyjęto szereg rezolucji przedstawiających jego stanowisko wobec rozwoju współpracy UE z poszczególnymi państwami sąsiedzkimi i ich sytuacji wewnętrznej. Dla przykładu, 18 maja 2017 r. Parlament zatwierdził rezolucję w sprawie strategii UE na rzecz Syrii, w której wyraził zadowolenie z powodu określenia celów Unii względem tego państwa sąsiedzkiego i wezwał wszystkie strony konfliktu do przestrzegania praw człowieka, zawieszenia broni i podjęcia wysiłków na rzecz ustabilizowania sytuacji w kraju¹². Z kolei 14 czerwca 2018 r. Parlament w swojej rezolucji doty-

⁹ *Ibidem*, s. 118.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. dla Rady, Komisji oraz ESDZ w sprawie Partnerstwa Wschodniego w perspektywie szczytu w listopadzie 2017 r. (2017/2130(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 4 października 2018, nr 356, s. 134.

¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie strategii UE na rzecz Syrii (2017/2654(RSP)), Dz. Urz. UE C z dnia 30 sierpnia 2018, nr 307, s. 117-122.

czącej okupowanych terytoriów Gruzji po raz kolejny uznał suwerenność i integralność terytorialną republiki, jak również wezwał stronę rosyjską do wycofania swoich sił zbrojnych z terytorium gruzińskiego oraz zaprzestania okupacji Abchazji i Osetii Południowej¹³. W stosunku natomiast do jeszcze jednej republiki poradzieckiej objętej EPS – Armenii – Parlament wyraził zadowolenie z tytułu zawarcia Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie, podkreślając znaczenie jej szybkiej i skutecznej implementacji¹⁴. Mimo iż wyżej omówione dokumenty nie mają mocy wiążącej, przedstawiają one stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec sytuacji w regionie sąsiedzkim i rozwoju współpracy między UE a państwami EPS, a także określają zalecenia dla innych instytucji UE (np. Komisji Europejskiej i Rady) oraz władz poszczególnych państw sąsiedzkich.

WSPÓŁPRACA MIĘDZYPARLAMENTARNA UE Z JEJ SĄSIADAMI

Unia Europejska aktywnie współdziała z państwami EPS za pośrednictwem posłów do Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli parlamentów narodowych krajów sąsiedzkich tak na poziomie dwustronnym, jak i wielostronnym. Współpraca ta jest zinstytucjonalizowana i w przypadku południowych sąsiadów odbywa się poprzez Zgromadzenie Parlamentarne Unii dla Śródziemnomorza. Decyzję o jego powołaniu podjęto w kwietniu 2002 r. w Walencji (do 2010 r. funkcjonowało jako Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne¹⁵). W jego skład wchodzi 280 członków reprezentujących Parlament Europejski, parlamenty narodowe państw członkowskich UE oraz partnerów śródziemnomorskich (w tym Albanii, Czarnogóry, Bośni i Hercegowiny, Monako, Turcji, Mauretanii i państw EPS z wyjątkiem Libii). Zbiera się raz w roku, pełni funk-

¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie okupowanych terytoriów Gruzji 10 lat po rosyjskiej inwazji (2018/2741(RSP)), P8_TA(2018)0266, 14.06.2018, s. 1-6.

¹⁴ Rezolucja nieustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie projektu decyzji Rady w sprawie zawarcia, w imieniu Unii, Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony (12543/2017 – C8-0422/2017 – 2017/0238(NLE) – 2017/2269(INI)), P8_TA-PROV(2018)0284, 4.07.2018, s. 1-9.

¹⁵ Jego prace odbywały się wówczas w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego zapoczątkowanego w 1995 r. (tzw. proces barceloński). Partnerstwo to stanowiło platformę dwu- i wielostronnej współpracy między UE i państwami basenu Morza Śródziemnego w następujących dziedzinach: politycznej i bezpieczeństwa; gospodarczej i finansowej; społecznej, kulturalnej i humanitarnej; por. P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 159-174.

cję konsultacyjną, sprawuje kontrolę nad wykonaniem układów o stowarzyszeniu zawartych z państwami eurośródziemnomorskimi oraz przyjmuje rezolucje, stanowiska i zalecenia dla eurośródziemnomorskich konferencji ministerialnych, instytucji UE, a także władz tych krajów. W jego ramach funkcjonuje pięć komisji dotyczących różnych dziedzin współpracy (np. politycznej, bezpieczeństwa i praw człowieka oraz gospodarki i finansów)¹⁶.

Ostatnie plenarne posiedzenie tego Zgromadzenia odbyło się w lutym 2019 r. w Strasburgu. W jego trakcie przygotowano projekt deklaracji w sprawie migracji i uchodźców w basenie Morza Śródziemnego, w której wezwano społeczność międzynarodową, UE i Unię dla Śródziemnomorza do opracowania wspólnej odpowiedzi na wyzwania i możliwości, które daje migracja w przestrzeni śródziemnomorskiej. Ponadto stwierdzono, że należy się zająć pierwotnymi przyczynami migracji, m.in. ubóstwem, zmianami klimatu, korupcją, złym zarządzaniem i rozwiązaniem konfliktów zbrojnych. Wyrażono także poparcie dla projektu Parlamentu Europejskiego skierowanego do krajów Afryki Subsaharyjskiej, który zakłada uruchomienie szeregu ustrukturyzowanych inicjatyw mających na celu poprawę warunków życia społecznego oraz stworzenie lepszych perspektyw rozwoju gospodarczego (tzw. plan Marshalla dla Afryki). Wezwano również UE do zwiększenia pomocy dla uchodźców oraz szczególnie narażonych na zagrożenie migrantów, m.in. za pośrednictwem Nadzwyczajnego Funduszu Powierniczego na rzecz Afryki¹⁷. Oprócz tego współpraca międzyparlamentarna między UE i południowymi sąsiadami odbywa się poprzez prace dwustronnych wspólnych komisji parlamentarnych (np. w 2010 r. ustanowiono komisję UE – Maroko, w 2016 r. komisję UE – Tunezja, w 2018 r. komisję UE – Algieria). Dodatkowo Parlament Europejski uczestniczy w obserwacji wyborów odbywających się w państwach Unii dla Śródziemnomorza, np. w maju 2018 r. nadzorował przebieg wyborów samorządowych w Tunezji¹⁸.

¹⁶ Zgromadzenie Parlamentarne Unii dla Śródziemnomorza (ZPUŚ)/Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne (EMPA) [hasło], [w:] *Leksykon wielostronnej współpracy parlamentarnej w sprawach UE*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, 16.05.2018, [on-line:] http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14737&Itemid=785 – 30.04.2019.

¹⁷ *Declaration of the Speakers' Summit of the Parliamentary Assembly of the Union for the Mediterranean on Migration and the Status of Refugees in the Mediterranean. Draft*, Strasbourg, 13.02.2019, PA-UfM, s. 1-3, [on-line:] <https://paufm.org/wp-content/uploads/2019/02/1175576EN-1.pdf> – 30.04.2019.

¹⁸ M. Álvarez López, *Partnerzy południowi*, Parlament Europejski. Noty tematyczne o Unii Europejskiej, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/173/partnerzy-poludniowi> – 30.04.2019.

Z kolei w przypadku partnerów wschodnioeuropejskich wielostronna współpraca jest realizowana za pośrednictwem Zgromadzenia Parlamentarnego Euro-
nest, które zostało ustanowione 3 maja 2011 r. w Brukseli. W jego skład wcho-
dzi 110 członków, z których 60 pochodzi z Parlamentu Europejskiego, natomiast
50 – z parlamentów narodowych państw Partnerstwa Wschodniego (z wyjątkiem
Białorusi). Zbiera się na posiedzenia plenarne raz w roku, a do jego zadań nale-
ży m.in.: stworzenie platformy do dialogu parlamentarnego, konsultacji, kontroli
i monitorowania działań podejmowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego;
przyjmowanie opinii, rezolucji oraz zaleceń dla wszystkich zainteresowanych
stron; udzielanie wsparcia w dostosowaniu krajowego prawodawstwa do dorob-
ku prawnego UE. W jego ramach działają cztery stałe komisje zajmujące się de-
mokracją i poszanowaniem praw człowieka, integracją gospodarczą, bezpieczeń-
stwem energetycznym oraz kontaktami międzyludzkimi¹⁹.

Ostatnia sesja plenarna Zgromadzenia odbyła się 25-27 czerwca 2018 r. W jej
trakcie opracowano siedem rezolucji; jedną z nich była rezolucja w sprawie ukra-
ińskich więźniów politycznych w Rosji, w której wezwano władze rosyjskie do na-
tychmiastowego uwolnienia Ołeha Sencowa i wszystkich pozostałych bezprawnie
zatrzymanych obywateli Ukrainy oraz wyrażono głębokie zaniepokojenie faktem,
że część z nich poddawano okrutnym torturom, w związku z czym podkreślono,
iż wszystkie te osoby muszą być traktowane odpowiednio do standardów mię-
dzynarodowych²⁰. Natomiast w ramach płaszczyzny dwustronnej współpraca
odbywa się poprzez komisje parlamentarne stowarzyszenia w przypadku part-
nerów stowarzyszonych (tj. Gruzji, Mołdawii i Ukrainy), z kolei w odniesieniu
do Armenii i Azerbejdżanu funkcjonują komisje współpracy parlamentarnej,
a dialog międzyparlamentarny z Białorusią, ze względu na naruszanie przez wła-
dze tego państwa demokratycznych zasad organizacji wyborów, ogranicza się je-
dynie do kontaktu z opozycją i białoruskim społeczeństwem obywatelskim oraz
koncentruje się na dyskusji na temat sytuacji politycznej i gospodarczej w kraju
(z tego również powodu Białoruś nie uczestniczy w pracach Zgromadzenia Par-
lamentarnego Euronest). Tak jak w przypadku południowych sąsiadów, delega-

¹⁹ Zgromadzenie Parlamentarne EURONEST [hasło], [w:] *Leksykon wielostronnej współpracy parlamentarnej w sprawach UE*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, 15.05.2018, [on-line:] http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14731&Itemid=784 – 30.04.2019; Akt ustanawiający Zgromadzenie Parlamentarne EURONEST, Bruksela, 3.05.2011, Parlament Europejski, s. 1-4, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/nest/dv/865/865531/865531_1_pl.pdf – 30.04.2019.

²⁰ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest w sprawie ukraińskich więźniów politycznych w Rosji, w szczególności Ołeha Sencowa (2018/C 343/05), Dz. Urz. UE C z dnia 25 września 2018, nr 343, s. 24-25.

cje Parlamentu Europejskiego biorą udział w obserwacji wyborów w państwach Partnerstwa Wschodniego (np. w 2016 r. obserwowany był przebieg wyborów prezydenckich w Mołdawii)²¹.

GŁÓWNE UPRAWNIENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY Z KRAJAMI EPS

W ramach Parlamentu Europejskiego funkcjonuje Komisja Spraw Zagranicznych, która monitoruje proces wdrażania w życie EPS, dokonując przeglądu tej polityki i przygotowując sprawozdania z postępów poczynionych w zakresie realizacji jej celów i priorytetów. Poprzez dialog z władzami poszczególnych państw sąsiedzkich, ekspertami oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego Komisja przeprowadza ocenę rozwoju wewnętrznej sytuacji politycznej w tych krajach²². W październiku 2018 r. opublikowała ona trzy sprawozdania dotyczące implementacji umów stowarzyszeniowych przez Gruzję, Ukrainę i Mołdawię. W przypadku ostatniego z wymienionych państw Komisja stwierdziła, że republika mołdawska z jednej strony poczyniła znaczne postępy, zwłaszcza w odniesieniu do wzmocnienia sektora finansowego, natomiast z drugiej – w dalszym ciągu odczuwalne są w niej niedociągnięcia oraz poważne braki w zakresie przestrzegania zasad demokratycznych (np. wywieranie wpływu na sądownictwo przez różne grupy interesów)²³. Ponadto na podstawie art. 218 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wszystkie układy stowarzyszeniowe z podmiotami trzecimi, w tym umowy o ustanowieniu pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu w imieniu UE są zawierane przez Radę po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego²⁴ (np. umowa stowarzyszeniowa z Gruzją została

²¹ M. Damen, *Trzej sąsiedzi UE objęci Partnerstwem Wschodnim: Ukraina, Mołdawia i Białoruś*, Parlament Europejski. Noty tematyczne o Unii Europejskiej, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/171/trzej-sasiedzi-ue-objeci-partnerstwem-wschodnim-ukraina-moldawia-i-bialorus> – 30.04.2019; M. Jiráček, *Trzy sąsiadujące ze sobą kraje w ramach Partnerstwa Wschodniego na Zakaukaziu*, Parlament Europejski. Noty tematyczne o Unii Europejskiej, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/172/trzy-sasiadujace-ze-soba-kraje-w-ramach-partnerstwa-wschodniego-na-zakaukaziu> – 30.04.2019.

²² M. Álvarez López, *op. cit.*

²³ Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Mołdawią (2017/2281(INI)), Komisja Spraw Zagranicznych, 15.10.2018, s. 1-3, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0322_PL.pdf – 30.04.2019.

²⁴ M. Álvarez López, *op. cit.*; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Stan prawny na dzień 1.02.2014*, Bielsko-Biała 2014, s. 112-113.

zatwierdzona w grudniu 2014 r.²⁵). Parlament uczestniczy także w procedurze uchwalania wieloletnich ram finansowych UE, wyrażając zgodę na zatwierdzenie przez Radę rozporządzenia w tej sprawie²⁶.

Obecnie są prowadzone prace nad wieloletnimi ramami finansowymi 2021-2027. W marcu 2018 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję na ten temat, w której uznał, że „aby Unia mogła odgrywać swoją rolę w strategii globalnej i strategii rozszerzenia, polityki sąsiedztwa i rozwoju oraz reagowania na sytuacje nadzwyczajne, konieczne jest znaczne zwiększenie środków finansowych”²⁷. Dodał przy tym, iż należy zadbać o to, by nowe wieloletnie ramy finansowe zapewniły możliwość udzielania państwom sąsiedzkim uwikłanym w konflikty zbrojne i rozwiązującym problemy związane z migracją i uchodźcami niezbędnego wsparcia oraz pomocy. Wspomniano ponadto o potrzebie zwiększenia środków przeznaczonych na pomoc humanitarną. Parlament stwierdził także, że jest gotowy przeanalizować możliwość uproszczenia i usprawnienia struktury instrumentów finansowania działań zewnętrznych UE, jeżeli wpłynie to na poprawę ich przejrzystości i elastyczności oraz będzie odpowiadało celom poszczególnych polityk. Jednocześnie dodał, że pomoc przedakcesyjna, sąsiedztwo, rozwój i pomoc humanitarna powinny być finansowane przy pomocy odrębnych instrumentów²⁸. Po przedstawieniu przez Komisję Europejską projektu rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych 2021-2027 Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której przedstawił swoje stanowisko na ten temat, a w szczególności zaproponował zwiększyć pułap środków finansowych przeznaczonych na pozycję „Sąsiedztwo i świat” z kwoty 123 002 mln euro (propozycja Komisji) do 128 036 mln euro, czyli o ok. 4%²⁹. Niemniej jednak ostateczny tekst powyższego rozporządzenia będzie podlegał zatwierdzeniu przez Parlament Europejski IX kadencji, w związku z czym propozycje te mogą ulec zmianie.

²⁵ *Parlament Europejski zatwierdził umowę stowarzyszeniową UE – Gruzja*, Parlament Europejski, 18.12.2014, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20141212IPR01106/parlament-europejski-zatwierdzil-umowe-stowarzyszeniowa-ue-gruzja> – 30.04.2019.

²⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 153.

²⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie następnych WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r. (2017/2052(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 10 maja 2019, nr 162, s. 67.

²⁸ *Ibidem*, s. 67.

²⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 – stanowisko Parlamentu z myślą o osiągnięciu porozumienia (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)), P8_TA-PROV(2018)0449, 14.11.2018, s. 48.

ZAKOŃCZENIE

Parlament Europejski dostrzega znaczenie współpracy z państwami sąsiedzkimi dla bezpieczeństwa europejskiego. W związku z tym pojawienie się nowych zagrożeń w regionie sąsiedzkim (np. kryzysu migracyjnego, wojny w Syrii) spowodowało, że powstała potrzeba wzmocnienia EPS. W tym celu – według posłów do Parlamentu Europejskiego VIII kadencji – należałoby rozszerzyć ofertę pozytywnych „bodźców” dla tych zainteresowanych partnerów, którzy osiągnęli namacalne postępy w zakresie reform politycznych i gospodarczo-społecznych, zwłaszcza w odniesieniu do demokracji, praworządności, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, m.in. tworząc nowe mechanizmy współpracy oparte na zasadach funkcjonowania Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub zapewniając dostęp do unii celnej, unii cyfrowej, unii energetycznej czy strefy Schengen. Zwrócono również uwagę na konieczność określenia celów strategicznych EPS i stworzenie skutecznych instrumentów reagowania na politykę podmiotów trzecich względem państw sąsiedzkich. Ponadto Parlament niejednokrotnie podkreślał potrzebę zwiększenia środków przeznaczonych na realizację celów EPS oraz udzielenia partnerom niezbędnej pomocy. Dążąc przy tym do ustabilizowania wewnętrznej sytuacji politycznej w poszczególnych państwach (np. Gruzji, Syrii, na Ukrainie), delegacje Parlamentu Europejskiego aktywnie uczestniczyły w pracach różnych platform współpracy międzyparlamentarnej, określając wspólne stanowisko wobec poszczególnych problemów i formułując zalecenia dla instytucji UE oraz władz państw sąsiedzkich, jak i podmiotów trzecich. Podczas tych posiedzeń, jak również w dokumentach przyjmowanych w formie rezolucji lub zaleceń, Parlament Europejski odwoływał się do wartości demokratycznych, poszanowania praw człowieka i integralności terytorialnej jako podstawy współpracy UE z jej sąsiadami.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Akt ustanawiający Zgromadzenie Parlamentarne EURONEST, Bruksela, 3.05.2011, Parlament Europejski, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/nest/dv/865/865531/865531_1_pl.pdf – 30.04.2019.
- Communication from the Commission on the European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004, [on-line:] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-european-neighbourhood-policy-com2004373-20040512_en.pdf – 30.05.2019.
- Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest w sprawie ukraińskich więźniów politycznych w Rosji, w szczególności Ołeha Sencowa (2018/C 343/05), Dz. Urz. UE C z dnia 25 września 2018, nr 343.
- Rezolucja nieustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie projektu decyzji Rady w sprawie zawarcia, w imieniu Unii, Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony (12543/2017 – C8-0422/2017 – 2017/0238(NLE) – 2017/2269(INI)), P8_TA-PROV(2018)0284, 4.07.2018.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa (2015/2002(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 11 sierpnia 2017, nr 265.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie okupowanych terytoriów Gruzji 10 lat po rosyjskiej inwazji (2018/2741(RSP)), P8_TA(2018)0266, 14.06.2018.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie następnych WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r. (2017/2052(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 10 maja 2019, nr 162.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 – stanowisko Parlamentu z myślą o osiągnięciu porozumienia (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP), 14.11.2018.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie strategii UE na rzecz Syrii (2017/2654(RSP)), Dz. Urz. UE C z dnia 30 sierpnia 2018, nr 307.
- Sprawozdanie w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Mołdawią (2017/2281(INI)), Komisja Spraw Zagranicznych, 15.10.2018, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0322_PL.pdf – 30.04.2019.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Stan prawny na dzień 1.02.2014*, Bielsko-Biała 2014.
- Traktat o Unii Europejskiej, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Stan prawny na dzień 1.02.2014*, Bielsko-Biała 2014.
- Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. dla Rady, Komisji oraz ESDZ w sprawie Partnerstwa Wschodniego w perspektywie szczytu w listopadzie 2017 r. (2017/2130(INI)), Dz. Urz. UE C z dnia 4 października 2018, nr 356.

Inne

- Álvarez López M., *Partnerzy południowi*, Parlament Europejski, Noty tematyczne o Unii Europejskiej, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/173/partnerzy-poludniowi> – 30.04.2019.

- Bodio M., *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.
- Damen M., *Trzej sąsiedzi UE objęci Partnerstwem Wschodnim: Ukraina, Mołdawia i Białoruś*, Parlament Europejski. Noty tematyczne o Unii Europejskiej, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/171/trzej-sasiedzi-ue-objeci-partnerstwem-wschodnim-ukraina-moldawia-i-bialorus> – 30.04.2019.
- Declaration of the Speakers' Summit of the Parliamentary Assembly of the Union for the Mediterranean on Migration and the Status of Refugees in the Mediterranean. Draft*, Strasbourg, 13.02.2019, PA-UfM, [on-line:] <https://paufm.org/wp-content/uploads/2019/02/1175576EN-1.pdf> – 30.04.2019.
- Jiráček M., *Trzy sąsiadujące ze sobą kraje w ramach Partnerstwa Wschodniego na Zakaukaziu*, Parlament Europejski. Noty tematyczne o Unii Europejskiej, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/172/trzy-sasiadujace-ze-soba-kraje-w-ramach-partnerstwa-wschodniego-na-zakaukaziu> – 30.04.2019.
- Lyubashenko I., *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej*, Toruń 2012.
- Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011.
- Nitszke A., *W kierunku nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 381-396, [on-line:] <https://doi.org/10.14746/rie.2016.10.24>.
- Parlament Europejski zatwierdził umowę stowarzyszeniową UE-Gruzja*, Parlament Europejski, 18.12.2014, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/2014/12/1212IPR01106/parlament-europejski-zatwierdził-umowe-stowarzyszeniowa-ue-gruzja> – 30.04.2019.
- Tkachuk O., *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [w:] *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, red. A. Nitszke, Kraków 2015, s. 243-260.
- Tkachuk O., „*Układ o Stowarzyszeniu między Unią Europejską a Ukrainą*” – najważniejsze postanowienia oraz znaczenie dla Ukrainy, [w:] *Ukraina. 25 lat na drodze niepodległości*, red. P. Pietnoczka, H. Stronński, Olsztyn 2017, s. 91-104.
- Tkachuk O., *Znaczenie traktatu lizbońskiego dla rozwoju współpracy między Unią Europejską a jej państwami sąsiedzkimi*, [w:] *Traktat lizboński. Dobre rozwiązanie w czasach kryzysów?*, red. J. J. Węc, A. Nitszke, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2018, nr 3(54), s. 373-383, [on-line:] <https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.54.26>.
- Zgromadzenie Parlamentarne EURONEST* [hasło], [w:] *Leksykon wielostronnej współpracy parlamentarnej w sprawach UE*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, 15.05.2018, [on-line:] http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14731&Itemid=784 – 30.04.2019.
- Zgromadzenie Parlamentarne Unii dla Śródziemnomorza (ZPUŚ)/Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne (EMPA)* [hasło], [w:] *Leksykon wielostronnej współpracy parlamentarnej w sprawach UE*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, 16.05.2018, [on-line:] http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14737&Itemid=785 – 30.04.2019.

OLEZIA TKACHUK – doktorantka w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Członkini Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Zainteresowania naukowe: rozwój integracji europejskiej, Europejska Polityka Sąsiedztwa, współpraca Unii Europejskiej z republikami poradzieckimi. Autorka szeregu artykułów naukowych, m.in.: *Europejska Polityka Sąsiedztwa* (2015); *Specjalna misja monitorująca OBWE na Ukrainie – cele i problemy w ich realizacji* (2017).

CZEŚĆ V

EFEKTYWNOŚĆ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO – UJĘCIE JAKOŚCIOWE I ILOŚCIOWE

TOMASZ KOWNACKI

*Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski*

PARLAMENT EUROPEJSKI JAKO PRZEDMIOT BADAŃ NAUKOWYCH — WYZWANIA I DYLEMATY

Parlament Europejski (PE) to instytucja, której geneza sięga Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, podpisanego w Paryżu w 1951 r. Zarówno jego ewolucja, jak i kształt były i pozostają aktualnie, mimo niespełna 70 lat funkcjonowania tej instytucji, przedmiotem rozległych badań naukowych. Dlatego też celem artykułu jest próba przeglądu literatury dotyczącej tej instytucji¹, a także systematyzacji specyficznego pola badawczego, jakim jest Parlament Europejski, oraz wskazanie zarówno wybranych dylematów badawczych, na które mogą trafić podczas swoich prac naukowcy, jak również wyzwań rysujących się w tym obszarze².

Próbując dokonać systematyki publikacji dotyczących Parlamentu Europejskiego, należałoby wskazać dwie podstawowe osie umożliwiające uporządkowanie dotychczasowej wiedzy na jego temat oraz uproszczenie przenikającej się problematyki badawczej, podejmowanej w tym obszarze. Pierwszą z nich można analizować przez pryzmat dyscypliny oraz metodologii, drugą zaś przez pryzmat przedmiotu badań – tematów³.

¹ W kwerendzie brano pod uwagę jedynie wybrane publikacje zwarte – polskie oraz anglojęzyczne, należące do wyodrębnionych kategorii. W obszarach, w których tego rodzaju publikacji nie odnaleziono, podano przykłady artykułów naukowych.

² Niniejszy tekst jest częścią refleksji autora nad kwestiami dotyczącymi badań nad Parlamentem Europejskim zainspirowanych tekstem Oliviera Costy: *Introduction. The Need for Further Research on the European Parliament*, [w:] *The European Parliament in Times of EU Crisis. Dynamics and Transformations*, ed. O. Costa, Cham 2019, s. 1-21, i stanowi próbę jego rozwinięcia oraz uzupełnienia.

³ *Ibidem*, s. 1.

BADANIA WOKÓŁ OSI DYSCYPLINA – METODOLOGIA

Pierwsza oś kategoryzująca badania ze względu na dyscyplinę pozwala na wskazanie zainteresowania badawczego autorów reprezentujących cały ich wachlarz. Najwcześniej badania tej instytucji podjęli uczeni reprezentujący nauki prawne, traktujący w nich Parlament Europejski jako przedmiot badań zbliżony lub identyczny dla wszystkich pozostałych ówczesznie działających instytucji Wspólnot Europejskich. Przedmiotem analiz były kwestie dotyczące: organizacji i struktur instytucji, jej realnej pozycji wynikającej z przepisów prawa oraz aktywności w relacjach z pozostałymi podmiotami procesów decyzyjnych. Politolodzy zaczęli uzupełniać owe badania od lat 80. XX w., dotykając zwłaszcza problemów związanych z powszechnymi i bezpośrednimi wyborami do tej izby⁴. Istotne nasilenie poszukiwań w obszarze nauk politycznych zaistniało na przełomie XX i XXI w., kiedy to zaczął się intensywny rozwój prac w obszarach dotyczących kwestii następujących po sobie wyborów do Parlamentu Europejskiego i jego pozycji instytucjonalnej w systemie politycznym Unii Europejskiej. Politolodzy przyjęli wypracowane metody badawcze oraz koncepcje teoretyczne i stawiali coraz ciekawsze hipotezy naukowe, zwracając uwagę na ciągle szczegółowsze aspekty, istotne dla pogłębionych badań nad PE.

Początek XXI w. to moment, w którym zainteresowanie instytucją Parlamentu Europejskiego zaczęli wykazywać również socjologowie, podejmujący badania tożsamości posłów i ich zmian, wartości, którym ci hołdują, oraz karier zarówno poselskich, jak i administracji wspomagającej wykonywanie ich obowiązków. Socjologowie podejmowali wraz z przedstawicielami nauk ekonomicznych i politologami badania ilościowe dotyczące zachowań posłów podczas głosowań, spójności wewnątrzfrakcyjnej oraz głosowań koalicyjnych. Przedmiotem badań były również kwestie dotyczące tworzenia nowych zbiorów danych użytecznych dla badaczy reprezentujących inne dyscypliny naukowe. Na Parlament Europejski zwrócili uwagę także historycy, którzy rozpoczęli badania dotyczące jego rozwoju i ewolucji struktur, a także roli tej instytucji w procesie integracji europejskiej. Filozofowie i teoretycy polityki dokonywali refleksji nad zastosowalnością możliwych modeli demokracji oraz stanu deliberacji na jego forum, zaś badacze reprezentujący subdyscyplinę stosunków międzynarodowych analizowali rolę Parlamentu Europejskiego w środowisku zewnętrznym oraz relacje z innymi zgromadzeniami parlamentarnymi i ich organami.

⁴ Zob. m.in. *The Legislation of Direct Election to the European Parliament*, eds. V. Herman, M. Hagger, Gower 1980; E. Grabitz, T. Läufer, *Das Europäische Parlament*, Bonn 1980.

Biorąc pod uwagę tak szeroką gamę badań nad Parlamentem Europejskim realizowaną przez uczonych – reprezentantów różnych dyscyplin naukowych, oczywista wydaje się konsekwencja, polegająca na bardzo bogatej palecie podejść i metod badawczych. Każda z dyscyplin i subdyscyplin zapewnia oparcie metodologiczne właściwe dla jej specyfiki, co z jednej strony pozwala na realizację badań przy zastosowaniu różnych instrumentów badawczych, umożliwiając szczegółowe analizy problemów i osiąganie wielowymiarowych wyników, z drugiej zaś – pobudza akademików do kolejnych dyskusji w kwestii właściwego ich doboru, wykorzystania i zastosowań, co należy oceniać pozytywnie. Obecnie, dzięki badaniom realizowanym przez badaczy z różnych dyscyplin naukowych, uczeni mają do dyspozycji cały wachlarz źródeł danych, wśród których do najważniejszych należą: oficjalne bazy danych Parlamentu Europejskiego lub szerzej: Unii Europejskiej, socjobiograficzne bazy profili posłów Parlamentu Europejskiego, wyniki głosowań imiennych z sesji plenarnych, rezultaty badań ankietowych, otwarte lub półotwarte wywiady z deputowanymi, wyniki obserwacji zachowań posłów przeprowadzone podczas posiedzeń plenarnych lub podczas obrad w organach izby, analizy jakościowe i ilościowe wszystkich rodzajów dokumentów, badania opinii publicznej, medialne bazy danych i in. W tym kontekście wskazać należy również na interesujące dyskusje dotyczące właściwości stosowania klasycznych podejść badawczych związanych z „wyjątkowością” i „niepowtarzalnością” analizowanej instytucji. Wielu z badaczy podejmuje się jej komparatystyki z innymi klasycznymi, narodowymi parlamentami, podczas gdy pozostali odrzucają takie zestawienia porównawcze, uznając, iż Parlament Europejski może być analizowany w zestawieniu z innymi zgromadzeniami parlamentarnymi – właściwymi jedynie organizacjom międzynarodowym; jeszcze inni próbują ukazywać Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej jako bikameralne europejskie zgromadzenie parlamentarne. Przyjęte perspektywy badawcze często prowadzą do odmiennych wniosków, które nie ułatwiają dyskusji nad charakterem tej instytucji.

Analizując badania naukowe prowadzone na podstawie teorii wyjaśniających proces integracji europejskiej, zauważyć należy, że kwestie analiz Parlamentu Europejskiego nie są przedmiotem dociekań w oparciu o wszystkie z nich, zaś w przypadku niektórych ujęć teoretycznych atencja poświęcana tej instytucji jest stosunkowo nikła. W odniesieniu do przedmiotowej instytucji największe zastosowanie ma teoria federalistyczna i instytucjonalna⁵. W ich ramach podejmowane

⁵ Szerzej na temat użyteczności teorii w badaniach procesów m.in. integracji europejskiej zob. P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.

są badania i dyskusje na temat zastosowań podejść: historycznego, racjonalnego wyboru oraz socjologicznego. Wyraźnie deficytowe dla analiz Parlamentu Europejskiego są teorie: międzyrządowa i funkcjonalistyczna, które dominują w aktualnej debacie naukowej nad procesem integracji europejskiej. Wynika to, jak się wydaje, z niewielkiego ich zastosowania do wyjaśniania kwestii związanych z Parlamentem, gdyż w przeciwieństwie do teorii federalistycznej neofunkcjonalizm i teoria międzyrządowa nie proponują modeli instytucjonalnych, w których centralną pozycję zajmowałby Parlament Europejski.

BADANIA WOKÓŁ OSI: PRZEDMIOT BADAŃ – TEMAT

Druga z wymienionych osi pozwala skategoryzować badania ze względu na ich przedmiot, czyli temat. Można wyróżnić siedem wymiarów tematycznych w badaniach dotyczących Parlamentu Europejskiego, których dotyczą obecne publikacje.

1. Wymiar instytucjonalny Parlamentu Europejskiego – realizowany od początku funkcjonowania Parlamentu Europejskiego i widoczny w publikacjach mających charakter podręcznikowy oraz w monografiach, których szczegółowa problematyka związana jest z analizą dynamiki zmian zachodzących w instytucji, a także socjologicznymi jej wymiarami. Badania podejmowane w ramach tej tematyki dotyczyły takich ogólnych aspektów, jak: rola Parlamentu Europejskiego, jego kompetencje, proces powiększania uprawnień władczych czy interakcje z innymi instytucjami systemu politycznego Unii Europejskiej. W wielu publikacjach podejmowano kwestie rozwoju historycznego i zwiększających się uprawnień, stosowano porównania zmierzające do zestawienia Parlamentu Europejskiego z klasycznymi parlamentami narodowymi lub – jak w przypadku większości badaczy stosunków międzynarodowych – odrzucając tę perspektywę porównawczą, poszukiwano podobieństw i różnic w komparatyście ze zgromadzeniami parlamentarnymi funkcjonującymi w strukturach organizacji międzynarodowych.
2. Wymiar strukturalny Parlamentu Europejskiego – badania w tym wymiarze dotyczyły posłów, grup politycznych, organów instytucji: komisji, intergrup, delegacji, struktur przywódczych, procedur, administracji, asystentów oraz języków.
3. Wymiar elekcyjny posłów do Parlamentu Europejskiego – najbardziej dynamiczna od 1979 r. grupa publikacji, w których badano przebieg prac nad wprowadzeniem wspólnej ordynacji wyborczej, specyfikę wyborów do tej

izby, dynamikę rozszerzenia prawa wyborczego, podobieństwa i różnice krajowych procedur wyborczych do tej instytucji w państwach członkowskich, tendencje wynikające z wyników wyborów, wpływ wyborów do Parlamentu Europejskiego na formowanie się europejskiego systemu partyjnego, kwestie elektoratu i poparcia w wyborach, wreszcie – zagadnienia kampanii wyborczych, strategii komunikacji oraz wizerunku tej instytucji.

4. Wymiar interakcji pomiędzy Parlamentem Europejskim a aktorami zewnętrznymi – dotyczył badań nad relacjami współpracy: partie narodowe – frakcje polityczne Parlamentu Europejskiego, związkami tej instytucji z parlamentami narodowymi, grupami interesu, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i organami instytucji międzynarodowych oraz relacjami pomiędzy delegacjami Parlamentu Europejskiego a instytucjami i organizacjami międzynarodowymi.
5. Wymiar behawioralny – tu badania dotyczyły psychologiczno-socjologicznych aspektów zachowań deputowanych i podejmowały problemy socjobiograficznych profili posłów, profesjonalizacji zachowań i działań deputowanych, ról wizerunku posłów i zaufania wyborców, lojalności i wagi posłów jako reprezentantów – w kontekście realizowanych przez nich interesów: narodowego i europejskiego, następnie europeizacji deputowanych, a także zachowań podczas głosowań plenarnych, prac komisji oraz w okręgach wyborczych.
6. Wymiar aktywności i funkcjonowania Parlamentu Europejskiego z uwzględnieniem posłów PE – w tym obszarze tematycznym dociekania badaczy skupiały się przede wszystkim na odpowiedziach na pytania dotyczące tego, jak instytucja implementuje i realizuje aktualne kompetencje, jak budowane są koalicje zarówno w ramach frakcji politycznych, jak i pomiędzy nimi, jak wyglądają relacje z instytucjami systemu politycznego Unii Europejskiej oraz jak się przedstawia proces negocjacyjny odbywający się w jego ramach, jaki jest wpływ Parlamentu Europejskiego na procesy wewnętrzne zachodzące w przestrzeni Unii, jakie jest oddziaływanie tej instytucji na zewnątrz systemu, jak instytucja ta tworzy i realizuje polityki wewnętrzne oraz zewnętrzne UE, jakie posiada zdolności do kontroli innych organów, jak odgrywa rolę forum debaty publicznej oraz jakie ma znaczenie dla demokracji w Unii Europejskiej.
7. Wymiar „miks” tematycznego. Badania prowadzone w ostatnich latach, tj. od około 2010 r., wskazują, że klasyfikacja powyższa straciła nieco ze swej ostrości na rzecz mieszania wymiarów przedmiotowych związanych z tematyką analiz i poszukiwania korelacji pomiędzy nimi, przez co jej ramy uległy pewnemu zatarciu, np. literatura dotycząca powiązań kształtu instytucji z indywidualnymi zachowaniami posłów lub ich profilami społecznymi. Autorzy dowodzą, że np. zmiany PE biorą się z tożsamości posłów i ich zachowań, karier i wyborów.

Powyższe rozróżnienie znajduje swoje potwierdzenie w zamieszczonej poniżej tabeli nr 1.

Tabela 1. Tematyczne wymiary badań nad Parlamentem Europejskim⁶

Obszar tematyczny	Przegląd literatury przedmiotu
Wymiar instytucjonalny Parlamentu Europejskiego	<p><i>Building Parliament: 50 Years of European Parliament History. 1958-2008.</i> OPE, Luxembourg 2009;</p> <p>R. Corbett, <i>The European Parliament's Role in Closer EU Integration</i>, Bruxelles 1998;</p> <p>R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, <i>The European Parliament</i>, London 1995;</p> <p>J. Galster, <i>Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich</i>, Warszawa–Poznań–Toruń 1987;</p> <p>T. Kownacki, <i>Parlament Europejski w Systemie Instytucjonalnym Unii Europejskiej</i>, Warszawa 2006;</p> <p>J. Marszałek-Kawa, <i>Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego</i>, Toruń 2003;</p> <p>M. Palmer, <i>The European Parliament. What It Is, What It Does, How It Works</i>, Burlington 2015;</p> <p><i>Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization. The Role of International Parliamentary Institutions</i>, eds. O. Costa, C. Dri, S. Stavridis, Basingstoke 2013;</p> <p>J. Priestley, <i>Six Battles that Shaped Europe's Parliament</i>, London 2008;</p> <p>B. Rittberger, <i>Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State</i>, Oxford 2005;</p> <p>J. Ruskowski, <i>Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna</i>, Szczecin 2010;</p> <p>B. Steunenbergh, J. Thomassen, <i>The European Parliament. Moving toward Democracy in the EU</i>, Lanham–Oxford 2002;</p> <p>P. Tosiek, <i>Parlament Europejski. Studium prawno-politologiczne</i>, Lublin 2003;</p> <p>M. Westlake, <i>A Modern Guide to European Parliament</i>, London 1994;</p> <p>N. Yordanova, <i>Organising the European Parliament. The Role of Committees and Their Legislative Influence</i>, Colchester 2013.</p>

⁶ W tabeli zawarto jedynie wybrane publikacje naukowców zajmujących się problematyką Parlamentu Europejskiego. Wybór ujętych w tabeli pozycji literatury został dokonany przez autora na podstawie treści zaczerpniętych z tekstu Costy i uzupełniony publikacjami naukowej literatury krajowej (w sposób subiektywny). Ze względu na swą objętość artykuł nie wyczerpuje literatury w tym obszarze, a jest jedynie jej zasygnalizowaniem, materiałem pogładowym, mającym na celu wskazanie przykładów pozycji należących do poszczególnych wymiarów tematycznych. Tabela zawiera w większości publikacje zwarte, a w tych wymiarach, gdzie występuje ich deficyt, wskazano artykuły naukowe dotyczące stosownego obszaru.

Obszar tematyczny	Przegląd literatury przedmiotu
Wymiar strukturalno-organizacyjny Parlamentu Europejskiego	<p>N. Brack, <i>Opposing Europe in the European Parliament. Rebels and Radicals in the Chamber</i>, London 2018;</p> <p>A. Dumała, <i>Spójność grup politycznych w Parlamencie Europejskim</i>, Lublin 1996;</p> <p>S. Hix, Ch. Lord, <i>Political Parties in the European Union</i>, London 1997;</p> <p>A. Kreppel, <i>The European Parliament and the Supranational Party System</i>, Cambridge 2002;</p> <p>J. Priestley, S. Clark, <i>Europe's Parliament. People, Places, Politics</i>, London 2012;</p> <p>T. Raunio, <i>The European Perspective. Transnational Party Groups in the 1989-1994 European Parliament</i>, London 1997;</p> <p>R. Whitaker, <i>The European Parliament's Committees. National Party Influence and Legislative Empowerment</i>, London 2011.</p>
Wymiar elekcyjny Parlamentu Europejskiego	<p>J. Blondel, R. Sinnott, P. Svensson, <i>People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy</i>, Oxford 1998;</p> <p>A. Duff, <i>Electoral Reform of the European Parliament</i>, London 1996;</p> <p>E. Dydak, <i>Wybory do Parlamentu Europejskiego. Zasady i wyniki głosowania</i>, Warszawa 2003;</p> <p><i>Encyclopaedia of European Elections</i>, eds. Y. Déloye, M. Bruter, Basingstoke 2007;</p> <p>A. Grzelak, <i>Wybory do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej</i>, Warszawa 2004;</p> <p>J. Lodge, <i>The 2014 Elections to the European Parliament</i>, Berlin 2016;</p> <p>J. Priestley, N. Peñalver García, <i>The Making of a European President</i>, Berlin 2015;</p> <p><i>Routledge Handbook of European Elections</i>, ed. D. M. Viola, London 2015.</p>
Wymiar interakcji pomiędzy Parlamentem Europejskim a aktorami zewnętrznymi	<p>F. Foret, <i>Religion at the European Parliament and in European Multi-Level Governance</i>, London 2017;</p> <p>M. Gallagher, M. Laver, P. Mair, <i>Representative Government in Modern Europe</i>, London 2011;</p> <p>M. Kluger Dionigi, <i>Lobbying in the European Parliament. The Battle for Influence</i>, Cham 2016;</p> <p>M. Kruk, <i>Parlament Europejski. Traktaty i praktyka. Współpraca Sejmu i Senatu z Parlamentem Europejskim</i>, „Biuletyn Informacyjny” 1997, z. 1 (31);</p> <p><i>National Parliaments on Their Ways to Europe. Losers or Latecomers?</i>, eds. A. Maurer, W. Wessels, Baden-Baden 2001;</p> <p><i>The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union</i>, eds. C. Heffttler et al., Basingstoke 2015.</p>

Obszar tematyczny	Przegląd literatury przedmiotu
Wymiar behawioralny	<p>M. Franklin, S. Scarrow, <i>Making Europeans? The Socializing Power of the European Parliament</i>, [w:] <i>The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration</i>, eds. R. Katz, B. Wessels, Oxford 1999;</p> <p>S. Hix, A. Noury, G. Roland, <i>Democratic Politics in the European Parliament</i>, Cambridge 2007;</p> <p>N. Kauppi, <i>Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union</i>, Manchester 2005;</p> <p>N. Ringe, <i>Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament</i>, New York 2010;</p> <p>R. Scully, <i>Becoming Europeans? Attitudes, Roles and Socialization in the EP</i>, Basingstoke 2006.</p>
Wymiar aktywności i funkcjonowania Parlamentu Europejskiego	<p>C. Burns, <i>Who Pays? Who Gains? How Do Costs and Benefits Shape the Policy Influence in the EP?</i>, „Journal of Common Market Studies” 2005, Vol. 43, No. 3;</p> <p>A. Crespy, <i>Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union. A Reappraisal of Conflict</i>, „Political Studies” 2014, Vol. 62;</p> <p>J. Ćwiek-Karpowicz, P. Kaźmierkiewicz, M. Pucyk, <i>Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego. Aktywność i wpływ na krajową scenę polityczną</i>, Warszawa 2007;</p> <p>A. Herranz-Surrallés, <i>The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field. Inter-Parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy</i>, „West European Politics” 2004, Vol. 37, No. 5;</p> <p>A. Kreppel, <i>Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament. Past, Present and Future</i>, „European Union Politics” 2000, Vol. 1, No. 3;</p> <p>A. Maurer, <i>The Legislative Powers and Impact of the European Parliament</i>, „Journal of Common Market Studies” 2003, Vol. 41, No. 2;</p> <p><i>Polscy eurodeputowani 2004-2009. Uwarunkowania działania i ocena skuteczności</i>, red. K. Szczerski, Kraków 2010;</p> <p>A. Rasmussen, D. Toshkov, <i>The Inter-Institutional Division of Power and Time Allocation in the European Parliament</i>, „West European Politics” 2011, Vol. 34, No. 1;</p> <p>A. Ripoll Servent, <i>The European Parliament</i>, London 2018;</p> <p><i>Rola polskich posłów do Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu wybranych polityk UE 2004-2009</i>, red. F. Gołembski, Warszawa 2010;</p> <p>M. Shackleton, <i>The Politics of Codecision</i>, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 36, No. 1;</p> <p>M. Szczepanik, E. Kaca, A. Łada, <i>Bilans aktywności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Cele, osiągnięcia, wnioski na przyszłość</i>, Warszawa 2009;</p> <p>G. Tsebelis, <i>The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setters</i>, „American Political Science Review” 1994, Vol. 88, no. 1;</p> <p>N. Yordanova, <i>Organising the European Parliament. The Role of Committees and Their Legislative Influence</i>, Colchester 2013.</p>

Obszar tematyczny	Przegląd literatury przedmiotu
Mix tematyczny	<p>W. T. Daniel, <i>Career Behaviour and the European Parliament: All Roads Lead Through Brussels?</i>, Oxford 2015;</p> <p>W. T. Daniel, S. Metzger, <i>Within or Between Jobs? Determinants of Membership Volatility in the European Parliament, 1979-2014</i>, „The Journal of Legislative Studies” 2018, Vol. 24, No. 3;</p> <p>S. S. L. Hermansen, <i>(Self-)Selection and Expertise Among Decision-Makers in the European Parliament</i>, „The Journal of Legislative Studies” 2018, Vol. 24, No. 1;</p> <p><i>Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)</i>, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015;</p> <p>C. Poyet, <i>Working at Home: French MEPs’ Day-to-Day Practice of Political Representation in Their District</i>, „The Journal of Legislative Studies” 2018, Vol. 24, No. 1;</p> <p>N. Ringe, <i>Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament</i>, New York 2010.</p>

Źródło: opracowane na podstawie: O. Costa, *op. cit.* oraz kwerendy własnej.

DYLEMATY BADAWCZE ZWIĄZANE Z EKSPLOACJĄ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Biorąc pod uwagę rozległość badań nad Parlamentem Europejskim, wielość dyscyplin, których przedstawiciele zainteresowani są analizami tej instytucji, teorii i podejść badawczych oraz źródeł danych możliwych do wykorzystania podczas procesu badawczego, a także wymiarów tematycznych analizowanej instytucji, można stwierdzić, że kontynuacja prac naukowych z perspektywy badacza napotyka szereg dylematów. Wydaje się, że można wśród nich wyodrębnić pięć podstawowych: rutynizacji, hiperspecjalizacji, komunikacyjnej, użyteczności i zmiennej dynamiki wydarzeń.

Pierwszy z nich polega na dokonywaniu koniecznych reprodukcji badań dotyczących tych samych tematów i sprowadza się do „apdejtowania”, czyli uaktualniania poprzednich wyników badań, przeprowadzanego w oparciu na tych samych metodologiach, pytaniach badawczych, hipotezach naukowych oraz problemach. Ów proces badawczy jest niewątpliwie potrzebny dla wskazania zmian lub uaktualnienia danych na temat badanej instytucji, lecz z punktu widzenia badacza nie stanowi poważnego wyzwania naukowego. Ponadto ciągle uaktualnianie badań poprzednio zrealizowanych jest dla autora mało znaczącym osiągnięciem naukowym w dorobku, powodującym często przypisanie go do jed-

nej publikacji będącej jego „identyfikatorem”, co znacznie wpływa na ograniczenie partycypacji badacza w aktywności akademickiej związanej z uczestnictwem w życiu naukowym uczelni macierzystej i innych ośrodków akademickich. Nie sprzyja ponadto poszerzeniu dorobku naukowego, istotnego zwłaszcza w kontekście przyszłych awansów naukowych, ale również i aktywności pozauniwersyteckiej – eksperckiej i popularyzatorskiej. Dylemat ten odnosi się przede wszystkim do doświadczonych pracowników naukowych, wśród których widoczny jest w analizowanym obszarze wyraźny brak wznowień publikacji, zwłaszcza przez autorów, którzy realizowali je w latach 90. XX w.

Drugi z dylematów – hiperspecjalizacji, polega na nadmiernej specjalizacji badań odnoszących się do coraz bardziej wysublimowanych aspektów badanej instytucji oraz podejść i metod badawczych. Z jednej strony badania szczegółowe przy zastosowaniu wysokospecjalistycznych metod badawczych w wąskich obszarach badawczych pozwalają na rozwijanie dyskusji naukowej w środowisku akademickim, prowadząc tym samym do ciekawych z punktu widzenia naukowego wniosków, z drugiej zaś – stają się one coraz mniej zrozumiałe i przyswajalne dla odbiorców owych badań: polityków, decydentów, dziennikarzy oraz obywateli, którzy są lub być powinni bezpośrednimi interesariuszami procesów badawczych dotyczących Parlamentu Europejskiego. W przypadku tych ostatnich tak szczegółowe badania nie tylko zaciemniają obraz kształtu i funkcjonowania Parlamentu, ale powodują również niezrozumienie i brak zdolności do analizy zasadniczych procesów związanych z dynamiką zmian tej instytucji oraz jej znaczenia. W takiej sytuacji naukowiec staje przed dylematem celowości i znaczenia swoich badań dla przyszłych odbiorców oraz ich zastosowań w sferze przestrzeni publicznej.

Trzeci dylemat – komunikacyjny, odnosi się do kanału dystrybucji wniosków z badań i ich odbiorcy⁷. Polega głównie na doborze metod i kanałów dystrybucji, które upowszechniłyby wyniki pracy naukowej w sposób zobiektywizowany i jednocześnie możliwie szeroko dostępny jego odbiorcom. Aktualnie wiele z publikacji dotyczących Parlamentu Europejskiego nie znajduje szerokiego odbioru wśród środowisk zainteresowanych tą problematyką lub jest pomijana ze względu na kontekst polityczny, któremu nie odpowiadają. Dylemat ten pojawia się w przypadku publikacji będących przedmiotem dyskusji wśród polityków – występujących w roli „recenzentów” prac badawczych, a dotyczących niekiedy dorobku całych środowisk akademickich. Padające w nich określenia, takie jak:

⁷ Interesujące wnioski na temat komunikowania Unii Europejskiej przedstawiają w swoim artykule Elżbieta Kaca i Melchior Szczepanik. Zob. E. Kaca, M. Szczepanik: *Jak mówić o Unii? Wpływ komunikacji na zaangażowanie Polaków w sprawy europejskie*, „Policy Paper” 2013, No. 13 (61), s. 1-7.

„lewactwo” lub „prawicowcy”, powodują deprecjację zobiektywizowanych badań w oczach potencjalnych czytelników – odbiorców publikacji, szufladkujących je zgodnie ze wskazaniem. Dylemat komunikacyjny posiada także co najmniej jeszcze jeden wymiar – językowy. Hermetyczność i precyzja języka naukowego sprawia, że teksty w nim pisane są trudne do zrozumienia dla szerszych i niewyspecjalizowanych rzesz odbiorców, co powoduje, iż nie są one przedmiotem ich zainteresowania. Skutkiem tego jest fakt, że część publikacji jest przedmiotem dyskusji i debat jedynie środowisk akademickich, a upowszechnianie i przyswajanie ich treści jest znikome. Jeszcze w 2013 r. z badań przeprowadzonych przez Marka Dudkiewicza, Aleksandra Fuksiewicza, Jacka Kucharczyka i Agnieszkę Ładę wynikało, że w Polsce tylko czterech na dziesięciu obywateli zdawało sobie sprawę z tego, że Parlament Europejski jest instytucją wybieraną przez obywateli w powszechnych wyborach. Aż siedmiu na dziesięciu z nich nie potrafiło przypomnieć sobie nazwiska ani jednego polskiego europosła⁸.

Dylemat użyteczności jest pochodną trzech już zasygnalizowanych dylematów badacza. Co należy zrobić, aby wyniki badań były przydatne? Kto będzie mógł z nich skorzystać? W jaki sposób je upowszechnić? Jak zachęcić do zapoznania się z nimi? Czy będą miały one znaczenie dla wiedzy i zachowań przeciętnego obywatela? Jak i czy w ogóle prowadzić badania, aby miały one charakter aplikacyjny? Są to pytania, przed którymi stają współcześnie nie tylko uczeni reprezentujący nauki inżynierijsko-techniczne, rolnicze, przyrodnicze czy medyczne, ale także społeczne i humanistyczne. Wydaje się, że w przypadku Parlamentu Europejskiego ten dylemat naukowca ma szczególne znaczenie, gdy weźmie się pod uwagę poziom wiedzy o tej instytucji wśród Europejczyków, kształtujących poprzez wybory system polityczny Unii Europejskiej. Jest on nie tylko dylematem, przed którym stoją naukowcy, ale i jednym z wyzwań, którym powinni starać się sprostać.

Piąty dylemat przyjmuje postać zmiennej dynamiki wiodących wydarzeń politycznych w Unii Europejskiej. O ile Parlament Europejski – jak już wspomniano – był przedmiotem intensywnych badań politologicznych od początku lat 80. XX w. i przez pierwszą dekadę XXI w., o tyle zainteresowanie dalszymi pracami badawczymi w ostatnich latach wydaje się mniej intensywne⁹. Przyczyną tego sta-

⁸ M. Dudkiewicz et al., *Parlament Europejski. Społeczne zaufanie i (nie)wiedza*, Warszawa 2013, [on-line:] <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/parlament-europejski-spoleczne-zaufanie-i-niewiedza> – 29.04.2019.

⁹ Tym bardziej na podkreślenie zasługują inicjatywy Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego związane z realizacją projektów badawczych, w tym właśnie obszarze prowadzone w ramach Jean Monnet Chair EUCRIS (European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It), kierowanego przez prof. dr. hab. Janusza Węca.

nu rzeczy jest prawdopodobnie dynamika zmian zachodzących w Unii Europejskiej, kierująca zainteresowania badaczy na nowe obszary wyzwań naukowych. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy kryzys finansowy strefy euro, kryzys migracyjny, wzrastający eurosceptycyzm w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz upadek pomysłu konstytucjonalizacji Unii Europejskiej. Druga połowa pierwszej dekady XXI w. była dla Unii Europejskiej czasem kryzysów, których przewyciężanie spadło na barki nie tylko polityków, lecz także naukowców poszukujących dróg ich zażegnania. Nowe zjawiska społeczne, ekonomiczne i kulturowe stały się interesującym obszarem badawczym i wyzwaniem dla prawników, politologów, socjologów, filozofów i kulturoznawców. Ów dylemat wyboru kierunku badań został rozwiązany zmianą zainteresowań badawczych, skupiających się na aktualnych wydarzeniach politycznych, co odsunęło nieco na margines badania dotyczące Parlamentu Europejskiego. Wydaje się, że wraz ze zmianami przewyciężającymi kryzysy w Unii Europejskiej problematyka ta powróci z powodu rysujących się na tym polu nowych wyzwań badawczych.

WYZWANIA DLA BADAŃ NAD PARLAMENTEM EUROPEJSKIM¹⁰

Wśród wyzwań stojących przed badaczami Parlamentu Europejskiego dostrzec można przynajmniej dwa kierunki: 1. badania wynikające z realizacji przez tę izbę nowych uprawnień będących skutkiem traktatu lizbońskiego oraz nowej sytuacji politycznej, w której Parlament funkcjonuje, 2. badania wynikające z potrzeby odpowiedzialności i rozliczalności posłów przed wyborcami.

Pierwszy z kierunków stawia przez badaczami problemy związane z nadaniem tej instytucji przez traktat lizboński roli centralnej instytucji oraz głównego gracza na rzecz demokracji i legitymizacji na poziomie Unii Europejskiej (art. 10 Traktatu o Unii Europejskiej). W tym kontekście interesujące wydają się kwestie uczestnictwa Parlamentu Europejskiego w trilogu instytucjonalnym, przewartościującym proces decyzyjny w Unii Europejskiej, pozycji Parlamentu Europejskiego w instytucjonalnym systemie współpracy i rywalizacji oraz roli tej instytucji w kreacji i realizacji poszczególnych polityk unijnych i propono-

¹⁰ Wyznaczanie nowych wyzwań badawczych dla każdego z naukowców jest sprawą priorytetową i bardzo indywidualną. Biorąc pod uwagę to zastrzeżenie, pozwalam sobie na autorskie wskazanie interesujących kierunków badań, które zarysowały się po kwerendzie tekstów dotyczących Parlamentu Europejskiego, nie przesądzając o innych ważnych obszarach badań nad tą instytucją.

wanych rozwiązań mających na celu zniwelowanie lub/i zażegnanie kryzysów. Wśród możliwych wyzwań w tym obszarze pozostają kwestie siły reprezentacji państw, ich zdolności koalicyjnych, głównych aktorów decyzyjnych oraz możliwości równoważenia ich interesów. Ciekawym zagadnieniem są ponadto kwestie języka stosowanego przez posłów w Parlamencie Europejskim, jego znaczenia dla dyskursu prowadzonego na tym forum i ich konsekwencje. W kręgu tej problematyki znaleźć się mogą również zagadnienia związane z językiem kampanii wyborczych, w tym znaczenie tzw. postprawd czy *fake newsów* i ich konsekwencjami dla wyników wyborów.

Drugi z kierunków dotyczy problemu odpowiedzialności posłów Parlamentu Europejskiego i rozliczalności z przyjętego programu oraz obietnic wyborczych składanych elektoratowi europejskiemu w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Pomimo rozlicznych prac, dotyczących np. interesów reprezentowanych na forum tej izby przez deputowanych, nie posiadamy skutecznych narzędzi weryfikujących zachowania reprezentantów elektoratu europejskiego na jej forum. Interesującym wyzwaniem, z punktu widzenia autora tekstu, jest zatem stworzenie narzędzia badawczego, pozwalającego na konstruowanie nie tylko profilu posła, ale także weryfikującego złożone obietnice wyborcze w czasie rzeczywistym. Wypracowany przez interdyscyplinarne środowisko (psychologów, socjologów, informatyków i politologów) model takiego profilu byłby niezwykle użyteczny nie tylko dla naukowców, ale również narodowych partii politycznych, frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim, dziennikarzy, a przede wszystkim wyborców, którzy w przypadku ubiegania się ich posła o reelekcję mieliby możliwość rozliczenia go z działalności na forum tej izby i weryfikacji swoich poglądów na jego temat. Takie podejście badawcze zapewniłoby użyteczność wyników pracy naukowej, a jego przyjęcie rozwiązałoby większość wskazanych w artykule dylematów.

BIBLIOGRAFIA

- Borkowski P. J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.
- Costa O., *Introduction. The Need for Further Research on the European Parliament*, [w:] *Parliament in Times of EU Crisis. Dynamics and Transformations*, ed. O. Costa, Cham 2019, s. 1-21, [on-line:] https://doi.org/10.1007/978-3-319-97391-3_1.
- Dudkiewicz M. et al., *Parlament Europejski. Społeczne zaufanie i (nie)wiedza*, Warszawa 2013, [on-line:] <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/parlament-europejski-spoleczne-zaufanie-i-niewiedza> – 29.04.2019.
- Grabitz E., Läufer T., *Das Europäische Parlament*, Bonn 1980.

Kaca E., Szczepanik M., *Jak mówić o Unii? Wpływ komunikacji na zaangażowanie Polaków w sprawy europejskie*, „Policy Paper” 2013, No. 13 (61), s. 1-7.

The Legislation of Direct Election to the European Parliament, eds. V. Herman, M. Hagger, Gower 1980.

TOMASZ KOWNACKI – dr hab., absolwent Instytutu Nauk Politycznych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Podyplomowego Studium Administrowania Funduszami Unijnymi w Szkole Głównej Handlowej; absolwent programu „The Tools of Marketing” w Instytucie Dziennikarstwa UW we współpracy z Canadian International Development Agency, George Brown College i Centennial College w Toronto (1995). Obecnie pracownik Zakładu Instytucji Europejskich Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz członek Zarządu Oddziału Warszawskiego Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Współautor i autor publikacji: *Wybrane systemy współpracy międzynarodowej w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa* (2019), *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej* (2014), *Parlament Europejski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej* (2006).

ADAM KIRPSZA

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

DOBRA ZMIANA? WPŁYW WYBORÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO Z 2019 R. NA SUKCES POLSKI W PE IX KADENCJI¹

UWAGI WSTĘPNE

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób wyniki wyborów z maja 2019 r. do Parlamentu Europejskiego wpłyną na sukces Polski w głosowaniach w przyszłym Parlamencie IX kadencji (PE9). W celu rozstrzygnięcia tej kwestii przeprowadzono badanie empiryczne, w którym najpierw zidentyfikowano czynniki istotnie wpływające na sukces Polski w PE, a następnie porównano je z przewidywanymi skutkami wyborów do PE z maja 2019 r. W związku z tym artykuł podzielono na cztery części. W pierwszej zaproponowano hipotezy, tj. czynniki, które według autora warunkują skuteczność polskich posłów w głosowaniach w PE. W drugiej części omówiono metodologię weryfikacji wskazanych hipotez. W części trzeciej zaprezentowano wyniki hipotez uzyskane przy użyciu regresji logistycznej, natomiast w czwartej porównano uzyskane rezultaty z przewidywanymi wynikami majowych wyborów do PE w celu określenia, jak wpłyną one – w kontekście odkrytych czynników – na możliwości sukcesu Polski w PE.

¹ Artykuł został napisany w ramach grantu Jean Monnet Chair EUCRIS: *European Union in Crisis: What Is Wrong and How to Fix It?* (nr 575240-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO_CHAIR).

RAMY TEORETYCZNE

Aby określić wpływ przewidywanych wyników wyborów do PE z maja 2019 r. na sukces Polski w PE9, należy najpierw zidentyfikować czynniki, które ten sukces warunkują. W niniejszym artykule przyjęto teoretyczne założenie, że sukces delegacji narodowej w PE, a więc i polskiej, jest funkcją czterech takich czynników. Pierwszym jest spójność posłów danej delegacji w głosowaniach. Wysoki poziom zgodności posłów grupy narodowej wzmacnia jej siłę głosu oraz zwiększa szansę na zbudowanie minimalnej większości w czasie głosowania². Dlatego:

H1: Im wyższa spójność delegacji polskiej w czasie głosowań, tym większa szansa na sukces Polski w PE.

Drugim czynnikiem jest frekwencja posłów w głosowaniach. Wysoki poziom partycypacji polskich deputowanych zwiększa siłę głosu ich delegacji narodowej, co powinno przekładać się na uzyskiwanie lepszych rezultatów w czasie głosowań. Dlatego:

H2: Im wyższa frekwencja posłów polskich w głosowaniach, tym większa szansa na sukces Polski w PE.

Sukces Polski w PE powinien być bardziej prawdopodobny, gdy sprawozdawcą projektu jest poseł z tego kraju. Sprawozdawca odgrywa kluczową rolę w PE, gdyż to on sporządza projekt sprawozdania z poprawkami oraz jest liderem zespołu, który reprezentuje PE w tzw. trilogach³. Są to nieformalne spotkania przedstawicieli PE, Rady i Komisji Europejskiej, w czasie których osiągnane są porozumienia w sprawie projektu, następnie formalnie uchwalane na posiedzeniach plenarnych dwóch pierwszych instytucji⁴. Powyższe uprawnienia powodują, że w rękach sprawozdawcy skupia się olbrzymia władza⁵ – jest on w stanie przemycić do swo-

² S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Power to the Parties. Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001*, „British Journal of Political Science” 2005, Vol. 35, No. 2, s. 209-234.

³ G. Benedetto, *Rapporteurs as Legislative Entrepreneurs. The Dynamics of the Codecision Procedure in Europe's Parliament*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, No. 1, s. 67-88; A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 83-107.

⁴ A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 181-213.

⁵ R. Costello, R. Thomson, *The Nexus of Bicameralism. Rapporteurs' Influence on Decision Outcomes in the European Union*, „European Union Politics” 2011, Vol. 12, No. 3, s. 337-357; S. Hurka, *Changing the Output. The Logic of Amendment Success in the European Parliament's ENVI Committee*, „European Union Politics” 2013, Vol. 14, No. 2, s. 273-296; A. Kirpsza, *How*

ich sprawozdań, jak i do finalnego aktu, rozwiązania legislacyjne, które są zgodne z interesem jego państwa. Stąd:

H3: Sukces Polski w PE jest bardziej prawdopodobny, jeśli sprawozdawcą projektu jest poseł z Polski.

Kluczowy wpływ na sukces Polski w PE powinna mieć też dynamika koalicyjna między grupami politycznymi. W literaturze wyróżnia się pięć wariantów koalicji, które mogą wygrać głosowanie w PE⁶. Pierwszą jest tzw. szeroka koalicja składająca się z trzech frakcji: EPP (Europejska Partia Ludowa), S&D (Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów) oraz ALDE (Porozumienie Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy). Drugim typem jest tzw. wielka koalicja: EPP oraz S&D głosują razem, ale bez udziału ALDE. Trzecim sojuszem jest koalicja centroprawicowa, która jest zbudowana z EPP, ALDE oraz ECR (Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy) albo EFDD (Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej). Czwartym rodzajem jest koalicja centrolewicowa, która składa się z S&D, ALDE oraz G/EFA (Zieloni/Wolny Sojusz Europejski) albo EUL/NGL (Zjednoczona Lewica Europejska/Nordycka Zielona Lewica). Dodatkowo w PE możliwe są tzw. koalicje mieszane. Dochodzi do nich w sporadycznych przypadkach, gdy frakcje głównego nurtu – EPP, S&D i ALDE – są bardzo podzielone. Co do zasady: koalicje mieszane mają charakter lewicowo-prawicowy, antyunijny lub eurosceptyczny.

Analiza powyższych typów koalicji prowadzi do wniosku, że najkorzystniejsza dla Polski powinna być koalicja centroprawicowa. Wynika to z faktu, że polska reprezentacja do PE jest zdecydowanie bardziej prawicowa – w Parlamencie Europejskim VIII kadencji (PE8) ok. 86% polskich deputowanych należało do frakcji prawicowych, czyli EPP, ECR, EFDD oraz ENF (Europa Narodów i Wolności). Z drugiej strony, najbardziej niekorzystna dla Polski powinna być koalicja centrolewicowa, gdyż tylko 10% polskich deputowanych miało w PE8 poglądy lewicowe (należało do S&D). Dlatego:

H4a: Sukces Polski w PE jest bardziej prawdopodobny, jeśli głosowanie wygrywa koalicja centroprawicowa.

H4b: Sukces Polski w PE jest mniej prawdopodobny, jeśli głosowanie wygrywa koalicja centrolewicowa.

to Win the Brussels Game? Explaining the European Parliament's Success under the Co-Decision, „World Political Science” 2018, Vol. 14, No. 1, s. 123-144.

⁶ S. Hix, B. Høyland, *Empowerment of the European Parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, Vol. 16, No. 1, s. 174-175.

RAMY METODOLOGICZNE

Powyższe hipotezy zweryfikowano według trójstopniowej metodologii. W pierwszym kroku skonstruowano bazę danych zawierającą wyniki głosowań plenarnych w Parlamencie Europejskim w sprawie aktów ustawodawczych UE. Zgodnie z art. 289 TFUE (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), aktami tymi są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje uchwalone w zwykłej (ZPU) lub specjalnej (SPU) procedurze ustawodawczej. Ponieważ SPU ma wiele wariantów, w bazie umieszczono głosowania PE dotyczące tylko projektów rozpatrywanych w jednym z nich – procedurze konsultacji⁷. Dane na temat głosowań oraz zmiennych pozyskano z portalu votewatch.eu oraz z baz unijnych typu Eur-Lex oraz OEIL.

W drugim kroku dokonano kodowania zmiennych. Zmienną zależną jest *Sukces Polski w PE*. Ma ona postać binarną: 1 – jeśli wynik głosowania był zgodny z większościowym stanowiskiem delegacji polskiej, albo 0 – jeśli wynik głosowania nie był z tym stanowiskiem tożsamy.

Dodatkowo skonstruowano cztery zmienne niezależne. Predyktor *Spójność* służy do testu *H1*, mierzącego poziom zgodności posłów polskich w danym głosowaniu za pomocą tzw. indeksu zgodności (*Agreement Index*)⁸:

$$AI = \frac{\max\{Y_i, N_i, A_i\} - \frac{1}{2}(Y_i + N_i + A_i) - \max\{Y_i, N_i, A_i\}}{(Y_i + N_i + A_i)}$$

gdzie: Y_i – liczba głosów „za” oddanych przez grupę i w danym głosowaniu; N_i – liczba głosów „przeciw” oddanych przez grupę i w danym głosowaniu; A_i – liczba głosów wstrzymujących się oddanych przez grupę i w danym głosowaniu; i – grupa posłów, których spójność jest mierzona, czyli posłowie z Polski. *AI* przyjmuje wartości od 0 do 1. Wartość 1 oznacza, że wszyscy polscy posłowie głosowali tak samo – albo byli za, albo przeciw, albo wstrzymali się od głosu. Wartość 0 informuje z kolei, że polscy deputowani byli równo podzieleni pomiędzy trzema opcjami głosowań.

Aby zweryfikować *H2*, zaprojektowano zmienną *Frekwencja*. Opisuje ona odsetek posłów polskich, którzy brali udział w danym głosowaniu. *H3* jest testowana przez predyktor binarny o nazwie *Sprawozdawca*. Wynosi on 1 – jeśli

⁷ Zob. A. Kirpsza, *Skuteczność poprawek Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji (specjalnej procedurze ustawodawczej)*, „Politeja” 2015, nr 3 (35), s. 419-444.

⁸ S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Power to the Parties*, s. 215.

sprawozdawcą projektu będącego przedmiotem głosowania był poseł z Polski, albo 0 – jeśli funkcję tę pełnił deputowany z innego kraju. W celu weryfikacji *H4* skonstruowano zmienną *Koalicja*. Ma ona postać nominalną i przyjmuje pięć kategorii: 1 – jeśli dane głosowanie wygrała szeroka koalicja; 2 – jeśli głosowanie wygrała wielka koalicja; 3 – koalicja centrolewicowa; 4 – koalicja centroprawicowa oraz 5 – jeśli głosowanie wygrała inna koalicja, w tym eurosceptyczna.

Analizę uzupełniono o jedną zmienną kontrolną o nazwie *Lewica/prawica*. Uwzględnia ona wpływ na sukces Polski orientacji ideologicznej dominującej w danej polityce UE. Według badań wyniki głosowań są determinowane przez pozycjonowanie ideologiczne posłów w dwóch wymiarach: społeczno-ekonomicznym (lewica/prawica) oraz poparcia dla integracji (pro-/antyunijny)⁹. Generalnie, pierwszy wymiar jest postrzegany jako najważniejszy, a drugi – dodatkowy, ale ich hierarchia zależy od polityki¹⁰. Dlatego predyktor *Lewica/prawica* przyjmuje dwie wartości: 1 – dla polityk, w których głównym wymiarem ideologicznym, determinującym zachowania posłów w PE8, była lewica/prawica, albo 0 – dla polityk, w których najważniejsze znaczenie posiadał wymiar pro-/antyunijny¹¹. Polityki zdefiniowano według komisji PE, które były właściwe przedmiotowo w sprawie projektu będącego celem głosowania. Klasyfikację polityk/projektów do poszczególnych wymiarów przeprowadzono na podstawie wyników analizy Simona Hixa, Abdula Noury'ego i Gérarda Rolanda dla PE8¹². I tak, do kategorii nr 1, czyli polityk determinowanych pozycjonowaniem lewicowo-prawicowym, zaliczono głosowania dotyczące projektów z zakresu: 1) ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności (procedowanych w komisji ENVI); 2) zatrudnienia i spraw socjalnych (EMPL); 3) praw kobiet i równouprawnienia (FEMM); 4) przemysłu, badań naukowych i energii (ITRE); 5) rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów (IMCO); 6) wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (LIBE); 7) rybołówstwa (PECH).

W trzecim kroku przeprowadzono statystyczny test hipotez za pomocą regresji logistycznej¹³. Jest to technika statystyczna będąca specjalnym przypadkiem

⁹ Idem, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge 2007, s. 180-181; G. McElroy, K. Benoit, *Policy Positioning in the European Parliament*, „European Union Politics” 2012, Vol. 13, No. 1, s. 150-167.

¹⁰ S. Hix, B. Høyland, *op. cit.*, s. 179-181.

¹¹ Do tej kategorii zaliczono również polityki, w których zaobserwowano równoważność obu wymiarów.

¹² S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Changing Political Cleavages in Advanced Democracies. Evidence from the European Parliament*, paper presented at the 25th IPSA World Congress of Political Science, Brisbane, 21-25.07.2018, s. 25.

¹³ D. Hosmer, S. Lemeshow, *Applied Logistic Regression*, New York 2000; A. Kirpsza, *Zastosowanie regresji logistycznej w studiach nad Unią Europejską*, [w:] *Metody jakościowe i ilościowe*

zgeneralizowanego modelu liniowego (GLM), w którym zmienną zależną jest prawdopodobieństwo wystąpienia danego wydarzenia ($Y = 1$), a funkcją wiążącą jest logit, czyli funkcja transformująca to prawdopodobieństwo w logarytm naturalny szansy. W celu weryfikacji hipotez oszacowano następujący model regresji logistycznej:

$$P(Y = 1) = \frac{1}{1 + e^{-Z}}$$

$$Z = \beta_0 + \beta_1 \text{Spójność}_{ij} + \beta_2 \text{Frekwencja}_{ij} + \beta_3 \text{Sprawozdawca}_{ij} \\ + \beta_4 \text{Koalicja}_{ij} + \beta_5 \text{Lewica/prawica}_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

gdzie: $P(Y = 1)$ – prawdopodobieństwo, że Y będzie równe 1 (sukces Polski); e – funkcja eksponentjalna (stała Eulera); β_0 – wyraz wolny; $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ – współczynniki kierunkowe regresji; i – dane głosowanie; j – projekt legislacyjny; ε – błąd.

WARUNKI SUKCESU POLSKI W PE – WYNIKI REGRESJI LOGISTYCZNEJ

Tabela nr 1 prezentuje wyniki regresji logistycznej. Oszacowano dwa tożsame modele, które różnią się jedynie kategorią referencyjną zmiennej *Koalicja* – w modelu 1 jest nią *Inna koalicja*, podczas gdy w modelu 2 – *Szeroka koalicja*. Celem tego zabiegu jest identyfikacja wpływu na sukces Polski wszystkich kategorii koalicji w porównaniu z tą najczęściej (*Szeroka koalicja*) i najrzadziej (*Inna koalicja*) spotykaną. Generalnie, modele są dobrze dopasowane do danych, o czym świadczą zdane testy χ^2 Walda oraz Hosmera-Lemeshowa. Zwraca uwagę bardzo wysoka celność klasyfikacyjna, wynosząca 96,87, co oznacza, że modele prawidłowo przewidują rzeczywisty sukces oraz porażkę Polski w przypadku aż 97% wszystkich głosowań w PE. Można zatem stwierdzić, że opracowane modele posiadają bardzo wysoką zdolność predykcyjną.

Tabela 1. Wyniki regresji logistycznej – czynniki wpływające na sukces Polski w PE

	Model 1	Model 2
Spójność	2,662*** (0,647)	2,662*** (0,647)
Frekwencja	-4,979* (3,025)	-4,979* (3,025)
Sprawozdawca	0,812 (1,116)	0,812 (1,116)
Szeroka koalicja	1,942*** (0,446)	-
Wielka koalicja	1,803** (0,725)	-0,139 (0,585)
Koalicja centrolewicowa	-4,375*** (0,811)	-6,317*** (0,832)
Koalicja centroprawicowa	1,640** (0,683)	-0,301 (0,575)
Inna koalicja	-	-1,942*** (0,446)
Lewica/prawica	-0,963*** (0,291)	-0,963*** (0,291)
Stała	5,543* (2,880)	7,485*** (2,851)
pseudo R ²		0,638
Test Walda (chi ²)		159,93***
Celność klasyfikacji (%)		96,87
Test H-L (df)		6,46 (10)
N (głosowania)		1982
N (projekty)		713

Objaśnienia: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. W nawiasach umieszczono błędy standardowe. Modele oszacowano za pomocą odpornych błędów standardowych sklastrowanych na poziomie projektów legislacyjnych, których dotyczyły głosowania.

Przechodząc do wyników, analiza ujawniła, że zgodnie z *H1* sukces Polski w PE jest bardziej prawdopodobny, jeśli posłowie jej delegacji głosują spójnie. Informuje o tym współczynnik zmiennej *Spójność*, który jest dodatni i istotny statystycznie. Utrzymując pozostałe czynniki na stałym poziomie, wzrost zgodności polskich posłów w ramach indeksu *AI* o jednostkę (0,1 w skali 0-1) zwiększa szansę na sukces Polski o 2,7%. Stąd wypływa rekomendacja, aby polska delegacja starała się prezentować w czasie głosowań zgodne stanowisko. Jest to jednak utrudnione ze względu na przynależność większości polskich posłów do różnych grup politycznych – deputowani PO i PSL należą do EPP, podczas gdy PiS jest członkiem ECR.

Wbrew oczekiwaniom wyższy udział polskich posłów w głosowaniach nie zwiększa prawdopodobieństwa sukcesu Polski w PE. Jest wręcz przeciwnie. Informuje o tym ujemny i istotny statystycznie, choć tylko na poziomie $p < 0,1$, współczynnik zmiennej *Frekwencja*. Oznacza to, że wraz ze wzrostem partycypacji polskich deputowanych w głosowaniach szansa na sukces polskiej delegacji widocznie maleje. Wynik ten prowadzi do wniosku, że polska delegacja ma poważne problemy z dyskontowaniem wysokiej mobilizacji swoich posłów w głosowaniach w celu forsowania własnych interesów narodowych w PE.

Analiza wykazała, że pełnienie funkcji sprawozdawcy przez polskiego posła zwiększa szanse na sukces Polski w PE, o czym świadczy wysoka i dodatnia wartość współczynnika zmiennej *Sprawozdawca*. Ale jednocześnie efekt ten nie jest istotny statystycznie, co oznacza, że nie występuje zawsze (prawdopodobieństwo jego zajścia nie jest odpowiednio wysokie w populacji wszystkich głosowań). Można zatem stwierdzić, że delegacja polska ma problemy z wykorzystywaniem silnej pozycji posła z Polski pełniącego funkcję sprawozdawcy do forsowania własnych interesów (np. przemycania ich do projektu w czasie trilogów). Jest to tym bardziej problematyczne, że w świetle badań polscy deputowani otrzymują relatywnie mniej sprawozdań, niż wynika to z ich wielkości w PE¹⁴.

Zgodnie z oczekiwaniami (*H4a*) analiza regresji ujawniła pozytywny i istotny statystycznie wpływ zawiązania koalicji centroprawicowej na sukces Polski w PE. Ale dla Polski są także korzystne dwie inne koalicje – szeroka oraz wielka. Warto zauważyć, że po zmianie kategorii referencyjnej w modelu 2 zmienna *Koalicja centroprawicowa* traci istotność oraz zmienia swój kierunek. Oznacza to, że jest ona mniej korzystna dla Polski niż koalicja szeroka. Analiza potwierdziła również

¹⁴ A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, s. 90; S. Hurka, M. Kaeding, L. Obholzer, *Learning on the Job? EU Enlargement and the Assignment of (Shadow) Rapporteurships in the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2015, Vol. 53, No. 6, s. 1230-1247.

H4b – najgorsze wyniki głosowań Polska uzyskuje w sytuacji powstania koalicji centrolewicowej, o czym świadczy wysoki, ujemny i istotny statystycznie współczynnik tego predyktora. Co istotne, zmienna *Inna koalicja* również ma ujemną i istotną statystycznie wartość. Wynik ten sugeruje, że budowanie koalicji mieszanej, eurosceptycznej czy antyunijnej nie tylko nie przynosi Polsce wymiernych korzyści, ale także znacznie redukuje szansę na jej sukces w PE.

Sukces Polski w PE jest także silnie uwarunkowany ideologicznie. Zmienna kontrolna *Lewica/prawica* jest ujemna oraz istotna statystycznie. Oznacza to, że Polska jest zdecydowanie mniej skuteczna w politykach, w których wynik głosowania jest determinowany pozycjonowaniem posłów na linii lewica/prawica. Dotyczy to w szczególności takich polityk, jak: ochrona środowiska (ENVI), rynek wewnętrzny (IMCO), energii (ITRE) czy rybołówstwa (PECH), które mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia interesów narodowych Polski. W tych obszarach polscy posłowie mają problemy z forsowaniem preferencji ich kraju, gdyż z jednej strony są one dość oddalone od medianowego stanowiska PE (PE jest w tych politykach bardziej lewicowy niż państwa członkowskie), a z drugiej – co po części wynika z pierwszej obserwacji – w politykach tych częściej wygrywa koalicja centrolewicowa, która – jak pokazano wyżej – jest dla Polski niekorzystna¹⁵. Patrząc z jeszcze innej perspektywy, można zauważyć, iż uzyskany wynik informuje, że polska delegacja znacznie lepiej radzi sobie z wygrywaniem głosowań w politykach, w których dominuje wymiar pro-/antyunijny. Mówiąc inaczej: szansa na sukces Polski jest widocznie większa, gdy przedmiotem sporu jest nie treść projektu regulowana preferencjami posłów na linii lewica/prawica, ale jego zakres, czyli to, czy powinien być uchwalony na poziomie UE, czy raczej pozostać w gestii państw członkowskich (jaki zakres kompetencji projekt powinien przekazywać instytucjom UE).

WPŁYW WYNIKÓW WYBORÓW DO PE NA SUKCES POLSKI W PE IX KADENCJI

Jak w kontekście powyższych rezultatów wpłyną na sukces delegacji polskiej w PE9 przewidywane wyniki wyborów do PE z maja 2019 r.? Aby odpowiedzieć na to pytanie, porównano wyniki regresji logistycznej (czynniki warunkujące sukces Polski w PE) oraz prognozy związane z wynikami wyborów do PE z maja 2019 r.

¹⁵ S. Hix, B. Høyland, *op. cit.*, s. 179-180.

SPÓJNOŚĆ

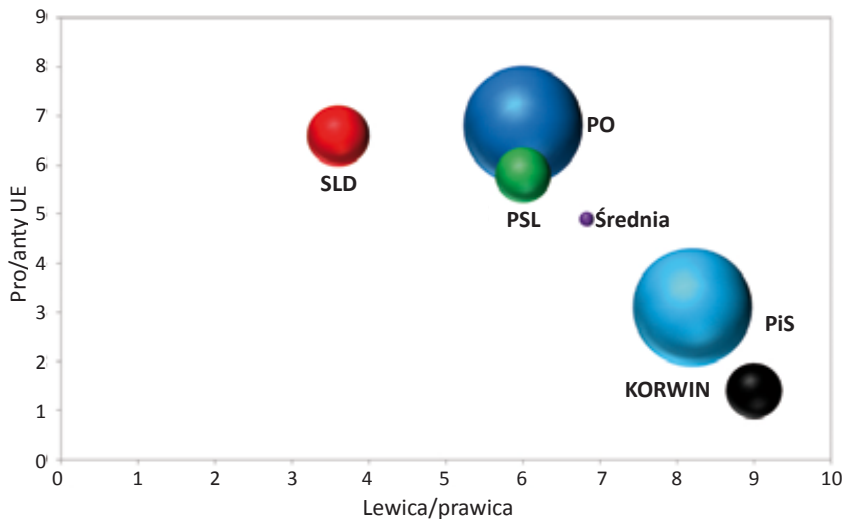
Regresja dowiodła, że wyższa spójność zwiększa sukces Polski. Aby zatem zbadać spójność przyszłej delegacji polskiej do PE9, narysowano dwa wykresy bąbelkowe nr 1 i 2. Pokazują one pozycjonowanie ideologiczne partii polskich na linii lewica/prawica oraz pro-/antyunijny w PE8 oraz w PE9 (prognoza). Dane na temat wyników wyborczych partii oraz przewidywanej liczby mandatów zaczerpnięto z portalu Politico.eu, który agreguje wyniki sondaży narodowych (stan na 30 kwietnia 2019 r.)¹⁶. Natomiast dane o pozycjach ideologicznych partii zaczerpnięto z bazy CHESDATA¹⁷. Szerokość bąbelka określa udział (%) danej partii w delegacji polskiej do PE, podczas gdy środek wyznacza jej pozycję.

Na podstawie wykresów można dojść do trzech konkluzji. Po pierwsze, w PE9 polska delegacja będzie dalej centroprawicowa oraz raczej proeuropejska. Taki wniosek wynika ze średniej pozycji ideologicznej dla wszystkich partii, która wynosi 4,93 dla wymiaru pro-/antyunijnego (w skali 0-7) oraz 6,69 dla lewica/prawica (w skali 0-10). Dla porównania: w PE8 wartości te wynosiły kolejno 4,9 oraz 6,82. Warto jednak zauważyć, że w PE9 najwięcej polskich posłów będzie zasiadać w ECR, a nie – jak w poprzednich kadencjach – w EPP. Jednocześnie PiS i Kukiz'15 (plus ewentualnie Konfederacja) będą łącznie stanowić ponad 50% deputowanych polskich. W efekcie w PE9 ideologiczny rdzeń delegacji polskiej ulegnie przesunięciu z pozycji centroprawicowej i proeuropejskiej (EPP) na bardziej prawicową oraz eurosceptyczną (ECR). Może to spowodować, że w przypadku wysokiej spójności eurosceptyków szeroka koalicja (EPP, S&D i ALDE) nie będzie uwzględniała większościowego stanowiska delegacji polskiej.

¹⁶ Autor bazuje na predykcjach portalu Politico.eu, który agreguje wyniki sondaży narodowych. Zob. European Elections, Politico.eu, [on-line:] <https://www.politico.eu/2019-european-elections/poland/> – 30.04.2019.

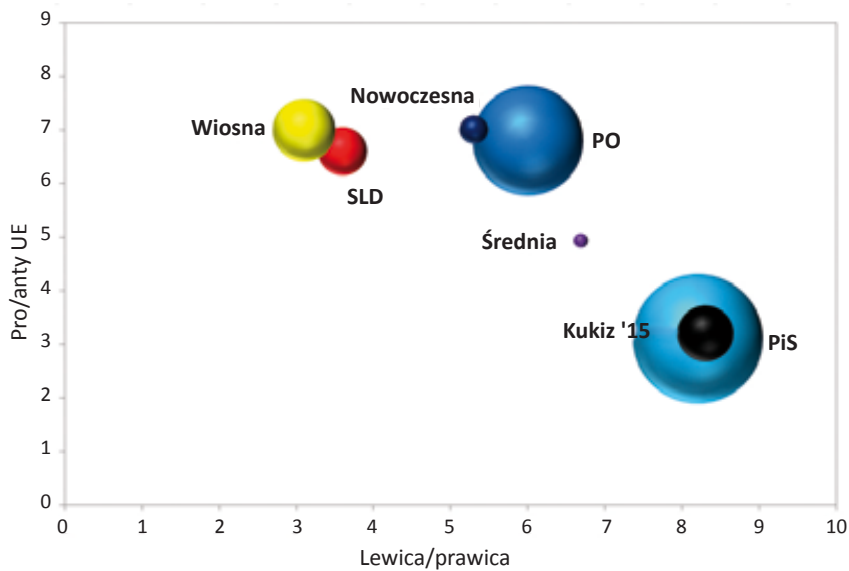
¹⁷ Por. Chapel Hill Expert Survey, chesdata.eu, <https://www.chesdata.eu/> – 30.04.2019.

Wykres 1. Pozycjonowanie ideologiczne partii polskich w PE VIII kadencji



Źródło: <https://www.chesdata.eu/> – 30.04.2019.

Wykres 2. Pozycjonowanie ideologiczne partii polskich w PE IX kadencji



Źródło: <https://www.chesdata.eu/> – 30.04.2019.

Po drugie, w PE9 polska delegacja będzie mocno podzielona w wymiarze pro-/antyunijnym. Co jednak istotne, o ile w PE8 prawie 55% deputowanych polskich było silnie proeuropejskich, to w PE9 już tylko 47%. Po raz pierwszy w historii przewagę zdobędzie zatem eurosceptycy, co może osłabić sukces Polski w kontekście opisaną poniżej reorientacji ideologicznej całego PE.

Po trzecie, w PE9 polska delegacja będzie także bardziej podzielona w wymiarze lewica/prawica. Za sprawą pojawienia się posłów partii Wiosna (a może i Zielonych z Koalicji Europejskiej) wzmocni się lewicowe skrzydło polskiej reprezentacji, co w kontekście dominacji prawicowych preferencji wśród polskich deputowanych zwiększy różnorodność ideologiczną całej delegacji. Ta rozpiętość poglądów może jeszcze wzrosnąć po przekroczeniu progu wyborczego przez posłów ze skrajnie prawicowej Konfederacji.

Powyższe trzy obserwacje prowadzą do wniosku, że w PE9 polska delegacja będzie bardziej podzielona, zwłaszcza w wymiarze lewica/prawica, niż w PE8. Utrudni to budowanie wspólnego stanowiska w sprawie projektów oraz zmniejszy spójność w czasie głosowań. Oznacza to, że w PE9 sukces Polski będzie mniejszy, gdyż jak pokazały wyniki regresji logistycznej, jest on pozytywnie i istotnie skorelowany z wewnętrzną zgodnością delegacji polskiej.

REORIENTACJA IDEOLOGICZNA PE

Według prognoz do PE9 dostanie się wielu posłów eurosceptycznych i skrajnie prawicowych, co doprowadzi do polaryzacji oraz reorientacji ideologicznej PE¹⁸. Jak dotychczas, posłowie głosowali według swojej pozycji ideologicznej na linii lewica – prawica (np. regulacja bardziej protekcjonistyczna czy liberalna, więcej środków na dany cel czy mniej)¹⁹. Jednakże w PE8 nastąpiła rewolucja – po raz pierwszy pozycjonowanie w wymiarze pro-/antyunijnym uzyskało lekką przewagę nad lewicą/prawicą, stając się główną determinantą wyników głosowań²⁰. Należy spodziewać się, że w PE9 to zjawisko będzie kontynuowane – wymiar pro-/antyunijny umocni się jako główny czynnik determinujący wyniki głosowania oraz dynamikę koalicyjną między frakcjami, podczas gdy pozycjonowanie na linii lewica – prawica straci na znaczeniu. Inaczej mówiąc: zachowania posłów

¹⁸ K. Cunningham et al., *Kingmakers of the Mainstream. Predictions for the European Parliament Election*, European Council on Foreign Affairs Report, 23.04.2019, https://www.ecfr.eu/page/-/EUROPEAN_PARLIAMENT_PREDICTION.pdf – 30.04.2019.

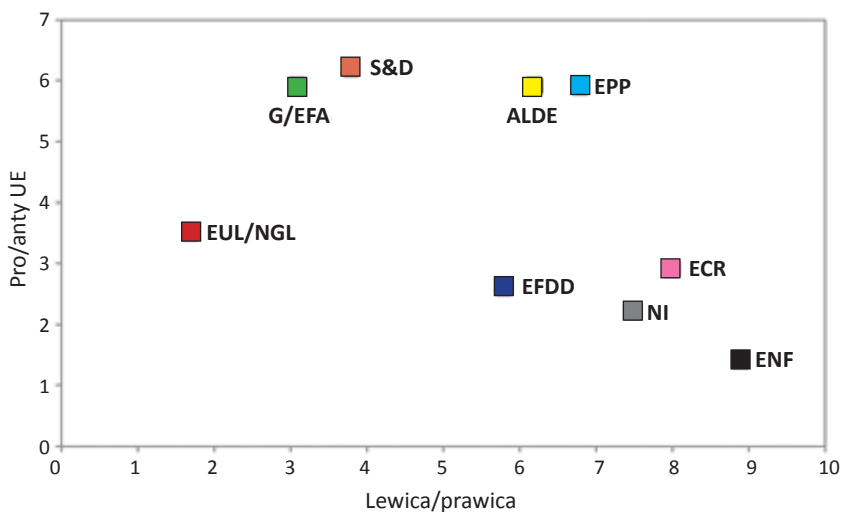
¹⁹ S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, s. 161-181.

²⁰ *Iidem*, *Changing Political Cleavages in Advanced Democracies*, s. 11.

będą determinowane nie tym, jaką treść powinna mieć regulacja, ale tym, czy w ogóle powinna być ona uchwalana na poziomie UE oraz jaki zakres regulacji powinien być przekazany na poziom UE.

Reorientacja wynika także z wykresu nr 3, który pozycjonuje grupy polityczne PE9 w dwóch wymiarach. Punkty na wykresie są średnią pozycją ideologiczną wszystkich partii narodowych wchodzących w skład danej frakcji, które według prognoz otrzymają mandaty w majowych wyborach do PE. Dane o pozycjach znów zaczerpnięto z bazy CHESDATA. Wykres dowodzi, że w PE9 nastąpi wyraźny podział frakcji na dwie grupy: prointegracyjną (EPP, S&D, ALDE i G/EFA) oraz eurosceptyczną (ECR, EFDD, ENF, EUL/NGL). Istnieje między nimi duża odległość, co oznacza, że będzie się im trudno porozumieć w sprawie zakresu regulacji na poziomie UE. W efekcie w PE9 w wielu politykach, zwłaszcza tych konfliktowych, główny spór będzie przebiegał wzdłuż osi pro-/antyunijnej – blok eurosceptyczny zmobilizuje swoje siły, aby zablokować dany projekt, ochronić interesy narodowe i wzmocnić kompetencje państw w danej materii, podczas gdy frakcje głównego nurtu będą starały się go uchwalić – zapewnić UE większy wpływ na dany obszar oraz osłabić uprawnienia krajów. W tym kontekście determinacja treści projektu w wymiarze lewica/prawica zejdzie na dalszy plan i, jak pokazuje wykres nr 3, będzie oscylować wokół centrum (między S&D a ALDE) jako kompromis osiągnięty w ramach szerokiej koalicji.

Wykres 3. Przewidywane pozycje ideologiczne frakcji na linii lewica/prawica oraz pro-/antyunijny w PE9



Źródło: <https://www.chesdata.eu/> – 30.04.2019.

Dla Polski reorientacja ideologiczna w stronę pro-/antyunijny będzie korzystna. Przede wszystkim dlatego, że polscy posłowie są wciąż prointegracyjni. Ponadto, jak pokazały wyniki regresji logistycznej, sukces Polski jest zdecydowanie mniej prawdopodobny w politykach, w których dominuje wymiar lewica/prawica. Zgodnie z tabelą nr 2, jeśli w PE7 wymiar ten determinował wyniki w dwunastu politykach, to w PE8 – już tylko w siedmiu. Jak już wspomniano, są to polityki o kluczowym znaczeniu dla Polski. Jeśli zatem w PE9 dojdzie do reorientacji ideologicznej również w ich obszarze, to sukces Polski powinien być bardziej prawdopodobny.

Tabela 2. Wymiary dominujące w poszczególnych politykach

Polityka	EP6	EP7	EP8	Zmiana
AGRI	UE	Mix	Mix	Tak
BUDG	LP	UE	UE	Tak
CONT	UE	LP	UE	Tak
CULT	LP	LP	UE	Tak
ECON	LP	LP	Mix	Tak
EMPL	LP	LP	LP	Nie
ENVI	LP	LP	LP	Nie
DEVE	LP	LP	Mix	Tak
PECH	UE	Mix	LP	Tak
AFET	LP	UE	UE	Tak
FEMM	LP	LP	LP	Nie
IMCO	LP	LP	LP	Nie
ITRE	LP	LP	LP	Nie
INTA	LP	LP	UE	Tak
LIBE	LP	LP	LP	Nie
AFCO	UE	UE	UE	Nie

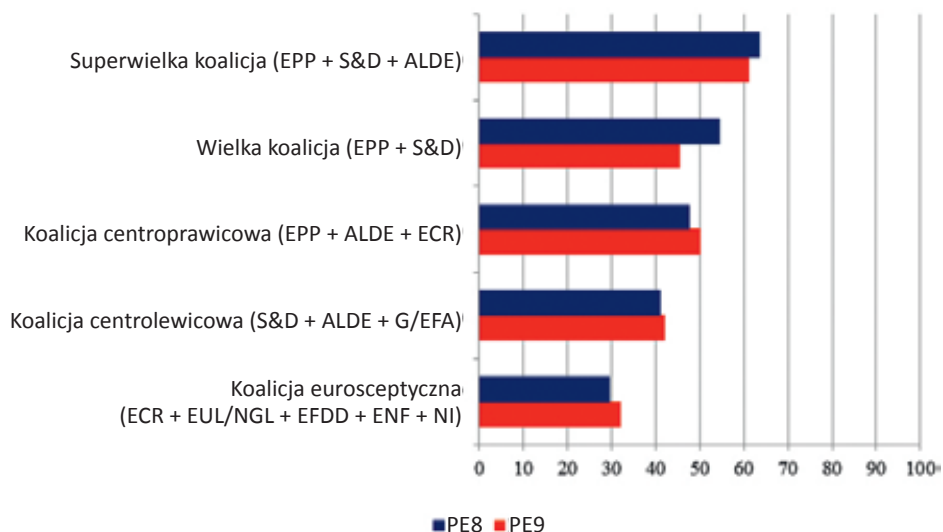
Objaśnienia: LP – lewica/prawica; UE – pro-/antyunijny. Źródło: S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Changing Political Cleavages in Advanced Democracies*, s. 25.

DYNAMIKA KOALICYJNA

W PE9 nastąpi również zmiana dynamiki koalicyjnej między frakcjami. Taki wniosek wypływa z wykresu nr 4, obrazującego przewidywane wielkości grup politycznych po wyborach do PE. Wynikają z niego trzy wnioski dla Polski. Wniosek główny: po raz pierwszy w historii dwie największe grupy polityczne

PE – EPP i S&D – uzyskają łącznie mniej niż 50% posłów. Utracą one zatem absolutną większość, co może grozić porażką w przypadku wysokiej mobilizacji sił eurosceptycznych. Taka sytuacja wygeneruje większą presję na współpracę EPP i S&D z ALDE w celu budowania szerokiej koalicji. Stanie się tak zwłaszcza w politykach, w których dominuje wymiar pro-/antyunijny, aby pokonać sprzeciw bloku eurosceptycznego. Taka zmiana dynamiki będzie dla Polski korzystna, gdyż według wyników regresji szeroka koalicja zapewnia większy sukces tego kraju w głosowaniach.

Wykres 4. Udział posłów (%) wchodzących w skład poszczególnych koalicji między frakcjami w PE8 i PE9 (prognoza)



Źródło: obliczenia własne na podstawie Politico.eu – 30.04.2019.

Po drugie, w PE9 znacznie wzrośnie siła koalicji centroprawicowej, zwłaszcza w politykach, w których dominującym wymiarem pozostanie lewica/prawica. Będzie to korzystna zmiana w świetle wyników regresji logistycznej, które pokazały, że taki sojusz zwiększa sukces Polski. Z drugiej strony, we wskazanych politykach zmniejszy się rola koalicji centrolewicowej. Oznacza to, że w politykach, w których koalicja centrolewicowa często wygrywała głosowania (budżet, przemysł, badania i energia, rybołówstwo, ochrona środowiska oraz równouprawnienie) nastąpi zwrot ideologiczny w stronę centroprawicy. Dla Polski – z racji bardziej prawicowej reprezentacji oraz negatywnego wpływu koalicji centrolewicowej na jej sukces – powyższe zmiany będą korzystne. O tym jednak, która koalicja wygra głosowa-

nie w danej polityce, zdecyduje ALDE. W PE9 frakcja ta uzyska status „piwota” – to ona będzie decydowała, z kim chce wchodzić w koalicję: czy z EPP i ECR, czy z S&D i G/EFA, czy może z EPP i S&D. Stąd częstotliwość koalicji centroprawicowej, a więc i sukces Polski będą silnie zależne od zgodności preferencji z ALDE.

Po trzecie, choć udział koalicji eurosceptycznej lekko wzrośnie, to wciąż nie odegra ona istotnej roli w PE9. Jej wpływ będzie widoczny tylko w sytuacji dużej rozbieżności stanowisk w EPP, S&D i ALDE oraz w tzw. głosowaniach bliskich. Z racji wzrostu polaryzacji PE takich głosowań może być jednak więcej. Dla Polski nie będzie to korzystne. Według wyników regresji koalicja eurosceptyczna przynosi temu państwu zdecydowanie gorsze rezultaty. W tym kontekście próby budowania przez Prawo i Sprawiedliwość silnego sojuszu „eurorealistycznego” oraz brak chęci współpracy z EPP, S&D i ALDE poważnie osłabią sukces Polski w PE9. Głównie dlatego, że frakcje eurosceptyczne nie są spójne ani wewnętrznie, ani między sobą, co obniża ich skuteczność, a ich ewentualny sojusz będzie mobilizował frakcje głównego nurtu do budowania szerokiej koalicji bez udziału Polski.

KONKLUZJE

Analiza regresji logistycznej wykazała, że sukces Polski w PE jest funkcją czterech czynników: spójności, pełnienia funkcji sprawozdawcy, dynamiki koalicyjnej oraz orientacji ideologicznej. Inaczej kwestię ujmując: polska delegacja do PE jest skuteczniejsza, jeśli głosuje spójnie, jej członek pełni funkcję sprawozdawcy projektu, głosowanie wygrywa szeroka, wielka lub centroprawicowa koalicja, a wyniki głosowania w danej polityce są determinowane pozycjonowaniem pro-/antyunijny. Z drugiej strony, sukces Polski jest mniej prawdopodobny, gdy frekwencja polskich posłów w głosowaniach jest wysoka, głosowanie wygrywa koalicja centrolewicowa lub inna (eurosceptyczna), a wymiarem dominującym w danej polityce jest lewica/prawica.

Z punktu widzenia powyższych czynników przewidywane skutki majowych wyborów do PE IX kadencji będą generalnie korzystne dla sukcesu Polski. Po pierwsze, w PE9 dojdzie w wielu politykach do reorientacji ideologicznej – głównym wymiarem determinującym wyniki głosowań będzie pozycjonowanie posłów na linii pro-/antyunijny, podczas gdy podział na linii lewica/prawica stanie się drugorzędny. Dla Polski będzie to korzystne, gdyż w świetle wyników regresji jej sukces jest większy w politykach opartych na wymiarze pro-/antyunijnym, niż w tych, w których dominuje oś lewica/prawica. Po drugie, w PE9 dojdzie do zmiany dynamiki koalicyjnej polegającej na częstszym budowaniu szerokiej ko-

alicji (EPP, S&D i ALDE) w politykach opartych na wymiarze pro-/antyunijnym. Również ta zmiana będzie korzystna dla Polski, ponieważ według wyników regresji taka koalicja przynosi państwu dobre rezultaty. Po trzecie, w politykach determinowanych pozycjonowaniem na linii lewica/prawica wzrośnie siła koalicji centroprawicowej, podczas gdy rola koalicji centrolewicowej osłabnie. W świetle wyników badań pierwszy sojusz przynosi Polsce większy sukces, podczas gdy drugi znacznie go redukuje. W tym kontekście opisana zmiana dynamiki koalicyjnej będzie dla Polski korzystna. O tym jednak, która koalicja wygra głosowanie w danych politykach, zdecyduje ALDE, która w PE9 uzyska status „piwota” – to ona będzie decydowała, z kim chce wchodzić w koalicję: czy z EPP i ECR, czy z S&D i G/EFA, czy może z EPP i S&D, stąd częstotliwość koalicji centroprawicowej, a więc i sukces Polski, będą silnie zależne od zgodności preferencji z ALDE.

Jednocześnie analiza ujawniła kilka negatywnych prognoz. Przede wszystkim w PE9 polska delegacja będzie mocno podzielona. Wzrośnie rozpiętość preferencji polskich posłów na linii lewica/prawica, poziom poparcia delegacji polskiej dla integracji europejskiej będzie niższy, a rdzeń delegacji przesunie się z EPP (stanowisko centroprawicowe i prointegracyjne) do ECR (stanowisko bardziej prawicowe i eurosceptyczne). Powyższe zmiany utrudnią budowanie zgodnego stanowiska i obniżą spójność w czasie głosowań. W efekcie sukces Polski będzie mniejszy, jako pozytywnie i istotnie skorelowany ze spójnością.

*Artykuł napisano w kwietniu 2019 r.,
a więc przed wyborami do PE (26 maja 2019).*

BIBLIOGRAFIA

- Benedetto G., *Rapporteurs as Legislative Entrepreneurs. The Dynamics of the Codecision Procedure in Europe's Parliament*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, No. 1, s. 67-88, [on-line:] <https://doi.org/10.1080/1350176042000311916>.
- Chapel Hill Expert Survey, chesdata.eu, [on-line:] <https://www.chesdata.eu/> – 30.04.2019.
- Costello R., Thomson R., *The Nexus of Bicameralism. Rapporteurs' Influence on Decision Outcomes in the European Union*, „European Union Politics” 2011, Vol. 12, No. 3, s. 337-357, [on-line:] <https://doi.org/10.1177/1465116511410087>.
- Cunningham K. et al., *Kingmakers of the Mainstream. Predictions for the European Parliament Election*, European Council on Foreign Affairs Report, 23.04.2019, [on-line:] https://www.ecfr.eu/page/-/EUROPEAN_PARLIAMENT_PREDICTION.pdf – 30.04.2019.
- European Elections, Politico.eu, [on-line:] <https://www.politico.eu/2019-european-elections/poland/> – 30.04.2019.
- Hix S., Høyland B., *Empowerment of the European Parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, Vol. 16, No. 1, s. 171-189, [on-line:] <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032311-110735>.

- Hix S., Noury A., Roland G., *Changing Political Cleavages in Advanced Democracies. Evidence from the European Parliament*, paper presented at the 25th IPSA World Congress of Political Science, Brisbane, 21-25.07.2018.
- Hix S., Noury A., Roland G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge 2007, [on-line:] <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491955>.
- Hix S., Noury A., Roland G., *Power to the Parties. Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001*, „British Journal of Political Science” 2005, Vol. 35, No. 2, s. 209-234, [on-line:] <https://doi.org/10.1017/S0007123405000128>.
- Hosmer D., Lemeshow S., *Applied Logistic Regression*, New York 2000, [on-line:] <https://doi.org/10.1002/0471722146>.
- Hurka S., *Changing the Output. The Logic of Amendment Success in the European Parliament's ENVI Committee*, „European Union Politics” 2013, Vol. 14, No. 2, s. 273-296, [on-line:] <https://doi.org/10.1177/1465116512471915>.
- Hurka S., Kaeding M., Obholzer L., *Learning on the Job? EU Enlargement and the Assignment of (Shadow) Rapporteurships in the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2015, Vol. 53, No. 6, s. 1230-1247, [on-line:] <https://doi.org/10.1111/jcms.12270>.
- Kirpsza A., *How to Win the Brussels Game? Explaining the European Parliament's Success under the Co-Decision*, „World Political Science” 2018, Vol. 14, No. 1, s. 123-144, [on-line:] <https://doi.org/10.1515/wps-2018-0005>.
- Kirpsza A., *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Kirpsza A., *Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 83-107.
- Kirpsza A., *Skuteczność poprawek Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji (specjalnej procedurze ustawodawczej)*, „Politeja” 2015, nr 3 (35), s. 419-444, [on-line:] <https://doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.35.27>.
- Kirpsza A., *Zastosowanie regresji logistycznej w studiach nad Unią Europejską*, [w:] *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, red. K. Ławniczak, Warszawa 2013, s. 11-34.
- McElroy G., Benoit K., *Policy Positioning in the European Parliament*, „European Union Politics” 2012, Vol. 13, No. 1, s. 150-167, [on-line:] <https://doi.org/10.1177/1465116511416680>.

ADAM KIRPSZA – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Absolwent studiów prawniczych na UJ. Jego badania koncentrują się na procesie legislacyjnym Unii Europejskiej, prawie UE, teorii i praktyce prowadzenia negocjacji oraz politykach publicznych. Autor ok. 50 monografii i artykułów naukowych, m.in. *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej* (2016); *Evaluating the impact of the Lisbon Treaty on the European Union's legislative productivity* (2018); *How to Win the Brussels Game? Explaining the European Parliament's Success under the Co-Decision* (2018); *Czy współpraca się opłaca? Wpływ koalicji z Niemcami na sukces Polski w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej* (2018).

DAWID NOWICKI

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA REELEKCJĘ POSŁÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO¹

Celem artykułu jest identyfikacja czynników wpływających na reelekcję posłów do Parlamentu Europejskiego (PE) oraz wypracowanie rekomendacji dla deputowanych, których implementacja powinna znacznie zwiększyć prawdopodobieństwo ich ponownego wyboru do tej instytucji. Z tego tytułu pytanie badawcze brzmi: jakie działania oraz czynniki powodują, że posłowie mają większą lub mniejszą szansę na uzyskanie po raz kolejny mandatu deputowanego do Parlamentu Europejskiego? W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie z teorii racjonalnego wyboru i wyborcy wyprowadzono i zweryfikowano empirycznie siedem hipotez.

TEORIA RACJONALNEGO WYBORU

Teoria racjonalnego wyboru opiera się na definiowaniu człowieka jako *homo oeconomicus*, czyli istoty dążącej do bogactwa, która ocenia porównywalną skuteczność środków dla osiągnięcia zamierzonego celu². Charakterystycznymi

¹ Artykuł opracowany na podstawie pracy licencjackiej autora: D. Nowicki, *Jak ponownie być wybranym? Czynniki wpływające na reelekcję posłów do Parlamentu Europejskiego*, obronionej w roku akademickim 2017/2018 w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

² J. S. Mill, *On the Definition of Political Economy; and on the Method of Investigation Proper to It*, [w:] *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy*, [on-line:] <http://www.econlib.org/library/Mill/mlUQP5.html> – 22.04.2019.

cechami tego wzorca będzie maksymalizacja zysków w imię własnego interesu oraz kierowanie się użytecznością³. Stałym elementem procesu racjonalnego wyboru jest również logika konsekwencji, która określa decyzję według czterech podstawowych ram schematycznych. Po pierwsze, jednostka zadaje pytanie, czy dane działanie jest możliwe do zrealizowania. Po drugie, zastanawia się nad ewentualnymi konsekwencjami podjęcia każdego z wariantów działania. Po trzecie, jednostka określa konsekwencje wynikające z każdej decyzji i na ostatnim etapie dokonuje wyboru pomiędzy wariantami działania pod względem użyteczności ich konsekwencji⁴.

Znaczenie i wpływ norm społecznych odgrywają drugorzędą, ograniczającą rolę. Jednostki kierują się osobistymi względami, opierając się na własnych potrzebach i nie uznając pierwotnego istnienia konstruktów społecznych. Ich działanie jest ograniczone normami – to one określają zasady gry (np. prawo określa zasady handlu). W efekcie poszczególne indywidua muszą dostosować swoje działanie do norm. Teoria racjonalnego wyboru priorytet nadaje normom formalnym, które wynikają z istnienia realnej rzeczywistości, niemającym statusu ontologicznego⁵.

Obrazując proces racjonalności wyboru na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego, możemy założyć, że w przypadku, gdy cena oddania głosu maleje, a korzyść wzrasta, to tendencja do zagłosowania na konkretnego posła jest większa. Kandydat powinien zaprezentować swoją osobę wyborcy, wskazując na konkretne korzyści, jakie może otrzymać głosujący. Kampania wyborcza kandydatów opiera się na „przekupywaniu” obietnicami wyborczymi potencjalne grono wyborcze. Koszt głosowania (oddanie głosu) jest w każdym przypadku taki sam. Zysk, który powinien mieć jak najwyższą miarę, jest kreowany przez polityka. Elektor wybierze posła, który zaoferuje mu najwięcej. W efekcie zachodzi prosta zależność, w której koszt ma stałą wartość, a zysk wartość zmienną.

HIPOTEZY

W literaturze znajduje się kilka koncepcji wyjaśniających reguły otrzymywania stanowisk w kluczowych instytucjach unijnych, które mogą wskazać czynniki

³ I. Bittner, *Homo oeconomicus*, Łódź 2009, s. 16.

⁴ J. G. March, *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, New York 1994, s. 2-3.

⁵ A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 67.

stwarzające prawdopodobieństwo reelekcji. Jedną z nich jest teoria partyjnej organizacji legislacyjnej⁶.

Teoria ta zakłada, że kluczowe stanowiska parlamentarne są nagrodami, które partie polityczne przyznają posłom zdyscyplinowanym i zachowującym się w pożądanym sposób. Partie narodowe, jak i frakcje parlamentarne mają odpowiednie instrumenty przypominające członkom o ich przynależności do tych grup. Partie narodowe kontrolują selekcję, a tym samym reelekcję kandydatów do PE. W idealnym świecie partia dąży do wystawienia na listę polityka, który jest lojalny w 100%, ma duży wpływ legislacyjny w PE i przyciąga wielu wyborców. To partia narodowa ustala listy wyborcze i wydaje własne instrukcje głosowania. Ponadto może kształtować przyszłą polityczną karierę swoich członków⁷.

Z perspektywy teorii partyjnej organizacji legislacyjnej można zakładać, że miejsce na liście wyborczej jest nagrodą za lojalność. W przypadku nieposłuszeństwa szansa na ponowne umieszczenie kandydata na liście wyborczej maleje. Budowanie lojalności jest długim procesem, stąd akcentowanie swojego przywiązania do krajowej partii tylko w końcowym, przedwyborczym okresie kadencji staje się bezsensowne. Każdy rozsądny polityk pragnący reelekcji, wiedząc, że lojalność będzie przyczyniać się do przedłużenia jego pobytu w PE, powinien głosować lojalnie wobec swojej partii narodowej. Dlatego:

H1: Jeśli poseł jest lojalny wobec grupy narodowej, to prawdopodobieństwo uzyskania mandatu wyborczego w kolejnej kadencji jest większe.

Innym założeniem teorii partyjnej organizacji legislacyjnej jest stwierdzenie, iż poseł aktywnie uczestniczący w głosowaniach winien być nagrodzony przez swoją partię narodową (np. wysokim miejscem na liście), w szczególności gdy bierze udział w głosowaniach nad kluczowymi projektami, których uchwalenie lub odrzucenie zależy od przewagi niewielkiej liczby głosów⁸. Wysoka frekwencja może przyczyniać się do ustanawiania większej liczby aktów prawnych, które mogą leżeć w interesie partii krajowej. Regularnie i aktywnie uczestnicząc w głosowaniach, poseł umacnia oraz pokazuje swoje przywiązanie i lojalność, za co powinien być nagrodzony reelekcją, stąd:

H2: Jeśli frekwencja w głosowaniach posła jest wysoka, to istnieje większe prawdopodobieństwo uzyskania mandatu w kolejnej kadencji.

⁶ Idem, *Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015, s. 90.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*, s. 91.

Kolejna hipoteza związana jest z funkcją sprawozdawcy w komisjach parlamentarnych. Sporządza on projekt sprawozdania składającego się z poprawek do projektu wraz z ich uzasadnieniami, rezolucji legislacyjnej oraz, w razie potrzeby, kosztorysu określającego skutki finansowe wniosku i jego zgodność z perspektywą finansową⁹. Zarządza technicznymi pracami nad sprawozdaniem poprzez pierwszeństwo proponowania poprawek i budowanie konsensusu między frakcjami w sprawie raportu oraz zdobywa ekspertyzy. W sferze międzyinstytucjonalnej reprezentuje PE w nieformalnych negocjacjach legislacyjnych z Radą Unii Europejskiej (RUE) zwanych trilogami, podczas których wypracowuje się kompromis w sprawie aktu prawnego¹⁰. Decyzja, kto nim zostanie, jest w rękach koordynatora frakcji parlamentarnej. To on wybiera osobę według własnych preferencji. Można przyjąć, że duża liczba sprawozdań wynika z rozpoznawalności i autorytetu, jakim cieszy się „wybraniec”. Brana pod uwagę jest jego aktywność i pracowitość w zadaniach PE. Logiczne staje się myślenie, że poseł, który jest często wybierany na sprawozdawcę, cieszy się szacunkiem na tyle, że władze partii umieszczą go na liście w kolejnych wyborach do PE. Dlatego:

H3: Reelekcja posła jest bardziej prawdopodobna, jeżeli uzyskuje on dużo sprawozdań.

Deputowani starają się nawiązać kontakt z europejskimi wyborcami. Obywatele UE rzadko otrzymują informacje związane z PE, stąd rola posłów zostaje poszerzona o rolę „łącznika” pomiędzy obywatelem a PE. W przeszłości, aby upubliczniać swoją działalność, posłowie polegali na korespondencji pocztowej, e-mailach, instytucjach pośredniczących w partiach politycznych, prasie, mediach audiowizualnych oraz firmach zajmujących się pijarem. Obecnie większość medialnej działalności posłów odbywa się poprzez platformy mediów społecznościowych, takich jak Facebook czy Twitter. Portale społecznościowe mają to do siebie, że są szybkim nośnikiem informacji, docierającym do dużego grona odbiorców w krótkim czasie. Twitter narzuca limit 280 znaków¹¹ – granica ta sprawia, że długie dyskusje są mało prawdopodobne i posty przyjmują bardziej spontaniczną, nieformalną formę. Często można spotkać się z sytuacją, w której najświeższe informacje są udostępniane na Twitterze, zanim zostaną wyemitowane w mass mediach. Najmodniejsze tweety polityków są brane pod uwagę przez dziennikarzy, a szum wywołany przez doniesienia prasowe o tweetach

⁹ Art. 49 ust. 3 Regulaminu PE.

¹⁰ A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, s. 84.

¹¹ A. Rosen, *Tweeting Made Easier*, 7.11.2017, [on-line:] https://blog.twitter.com/en_us/topics/product/2017/tweetingmadeeasier.html – 2.06.2019.

wpływa na interakcje między posłami a ich rozmówcami. W 2016 r. aż 76,2% posłów PE (kadencja 2014-2019) używało Twittera na różne sposoby, zaś tylko 23,8% posłów nie zdecydowało się jeszcze na założenie konta¹².

Zwiększona aktywność na Twitterze może przekładać się na większą liczbę subskrybentów, którzy są potencjalnymi wyborcami. Ciekawe prowadzenie profilu zachęca do śledzenia działalności i aktywności polityka, zwiększając jego widoczność w Internecie. Elektor staje się bardziej przekonany do kandydata. Może komentować i „lajkować” jego tweety, co wprowadza pewnego rodzaju interakcję. Reelekcja będzie zatem bardziej prawdopodobna, kiedy poseł będzie starał się aktywnie udzielać na Twitterze, zwiększając swoją medialność i widoczność. Dlatego:

H4: Jeśli poseł aktywnie udziela się na portalach społecznościowych (Twitter), to prawdopodobieństwo uzyskania mandatu wyborczego w kolejnej kadencji jest większe.

Bardziej tradycyjną formą demonstracji swoich poglądów i wspierania polityki partii narodowej są przemówienia podczas posiedzeń plenarnych. Czas posiedzeń w PE jest zasobem deficytowym ze względu na skończoną ilość czasu przeznaczoną na debatę, stąd nie wszyscy parlamentarzyści mają możliwość wypowiedzenia się. Aby zabrać głos, poseł musi mieć pozwolenie udzielone przez Przewodniczącego PE¹³. Zakłada się, że stosunkowo niewielu wyborców wie, jak głosują ich parlamentarzyści oraz co mówią w swoich wystąpieniach na posiedzeniach plenarnych. Treść ich pracy w PE nadal pozostaje w dużej mierze nieznaną. Krajowe media rzadko informują o działalności deputowanych, a przeważająca część obywateli europejskich, pomimo dostępności większości informacji w Internecie, nie zadaje sobie trudu zapoznania się z nimi¹⁴. Daje to dużą możliwość politykom na wykreowanie własnego pjaru. Częściej przemawiając, polityk zwiększa szansę na wyemitowanie jego przemówienia w telewizji publicznej lub w serwisie YouTube, który cieszy się ogromną popularnością. Z każdym przemówieniem wzrasta prawdopodobieństwo, że zostanie ono opublikowane w mass mediach i rozpoznawalność jego osoby ulegnie znaczącemu wzrostowi. Będzie

¹² J. A. Scherpereel, J. Wohlgemuth, M. Schmelzinger, *The Adoption and Use of Twitter As a Representational Tool among Members of the European Parliament*, „European Politics and Society” 2017, No. 2, s. 112-116.

¹³ J. B. Slapin, S.-O. Proksch, *Look Who's Talking. Parliamentary Debate in the European Union*, „European Union Politics” 2010, Vol. 11, No. 3, s. 333-353.

¹⁴ E. Sigalas, *When Quantity Matters. Activity Levels and Re-Election Prospects of Members of the European Parliament*, „RECON Online Working Paper” 2011, No. 17, s. 4.

miało to przełożenie na większą liczbę głosów w wyborach, gdyż z reguły obywatele głosują na najbardziej rozpoznawalnych polityków. Dlatego:

H5: Jeśli poseł często przemawia w Parlamencie Europejskim, to prawdopodobieństwo uzyskania mandatu wyborczego w kolejnej kadencji jest większe.

Wszelka wyżej wymieniona działalność deputowanego wymaga w pierwszej kolejności obecności w PE. W wyniku tego posłowie są zmuszeni do częstych podróży. PE zbiera się dwanaście razy w roku na posiedzeniu plenarnym w Strasburgu podczas czterodniowej sesji, która zwykle trwa od poniedziałku do czwartku, oraz na posiedzeniu budżetowym¹⁵. Dodatkowe posiedzenia plenarne odbywają się w Brukseli, gdzie również dochodzi do spotkań komisji PE. Decyzje o dodatkowych posiedzeniach w Brukseli wymagają większości oddanych przez parlamentarzystów głosów. Na potrzeby artykułu przyjęto, że poseł rozpoczyna podróż ze stolicy swego państwa członkowskiego, a sesja plenarna odbywa się w Strasburgu. Odległość ta może powodować niższą frekwencję na posiedzeniach plenarnych lub komisjach PE, co – jak założono we wcześniejszych hipotezach – ma znaczący wpływ na reelekcję. Obrazując to na przykładzie: gdy obu posłom zostanie uniemożliwiony transport lotniczy i pozostanie tylko samochodowy, to dla posła z północnych Niemiec udanie się pojazdem do Strasburga nie będzie stanowiło większego problemu. W przypadku posła z Malty transport samochodowy nie wchodzi w grę, więc nie będzie mógł on uczestniczyć w posiedzeniu plenarnym i zagłosować według linii partyjnej. Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, przyjęto następującą hipotezę:

H6: Im mniejsza jest odległość pomiędzy stolicą państwa członkowskiego posła a Strasburgiem, tym większe jest prawdopodobieństwo uzyskania mandatu wyborczego na kolejną kadencję.

Reelekcja może też zależeć od sylwetki kandydata, w szczególności od jego doświadczenia. Deputowani z bogatym doświadczeniem w PE mogą mieć przewagę nad kandydatami, którzy starają się o pierwszy mandat wyborczy. Chętnych do uzyskania miejsca na liście wyborczej do PE w partii narodowej jest wielu, więc jeżeli poseł już raz uzyskał taką możliwość, jest mu łatwiej wykazać się na tle polityki europejskiej. Zwiększa to jego szansę na ponowną nominację w porównaniu z kolegami z partii krajowej, którzy jeszcze nie zasiadali w PE. Kierownictwo partii może wziąć pod uwagę to, że poseł do PE przygotował znaczną liczbę sprawo-

¹⁵ Parlament Europejski. Biuro Informacyjne w Polsce, Sesje plenarne, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/poland/pl/poslowie_parlament_i_ty/sesje_plenarne.html – 21.04.2019.

zdań, zadał instytucjom UE wiele pytań pisemnych i złożył wystarczającą liczbę wniosków o podjęcie uchwał¹⁶. Doświadczenie wiąże się z popularnością, gdyż długa obecność na scenie politycznej przekłada się na rozpoznawalność. Wieloletnie doświadczenie świadczy o szacunku do osoby i skuteczności jego pracy, czego przejawem jest zamieszczenie parlamentarzysty na listach wyborczych w ciągu kilku kadencji. Doświadczony poseł ma większe szanse na reelekcję, ponieważ wcześniej był już umieszczany na listach wyborczych. Dlatego:

H7: Jeśli poseł ma większe doświadczenie w Parlamencie Europejskim, to prawdopodobieństwo uzyskania mandatu wyborczego w kolejnej kadencji jest większe.

WERYFIKACJA HIPOTEZ

Testy hipotez przeprowadzono na bazie MEPDAT7, powstałej w ramach projektu Jean Monnet Chair EUCRIS¹⁷ w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, uzupełnionej przez autora artykułu o dodatkowe kategorie, takie jak „Twitter” i „odległość”. Zawiera ona informacje dotyczące posłów Parlamentu Europejskiego VII kadencji (2009-2014). Przy zbieraniu danych korzystano z portalu VoteWatch¹⁸, strony internetowej Parlamentu Europejskiego¹⁹, portalu Twitter²⁰ oraz Google Maps²¹. Bazę ograniczono do 838 posłów ze względu na brak informacji odnośnie do lojalności czternastu deputowanych i frekwencji jednej posłanki.

W kolejnym kroku skonstruowano zmienne (zob. tabela nr 1). Zmienną zależną w badaniu jest „Reelekcja”. Ma ona wartość binarną i pokazuje, czy dany poseł do PE VII kadencji został ponownie członkiem PE VIII kadencji. W związku z tym zmienna „Reelekcja” przyjmuje dwie wartości: 1 – jeśli dany poseł został wybrany deputowanym w wyborach w 2014 r.; 0 – jeśli było inaczej. Ponadto zakodowano siedem zmiennych niezależnych odpowiadających czynnikom zawartym w hipotezach.

¹⁶ E. Sigalas, *Does Performance Matter? MEP Activity Levels and Re-Election*, „EUSA Biennial Conference Papers” 2011, s. 4.

¹⁷ Jean Monnet Chair EUCRIS, [on-line:] <http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/> – 26.04.2019.

¹⁸ VoteWatch Europe, [on-line:] <http://www.votewatch.eu/> – 26.04.2019.

¹⁹ Parlament Europejski, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/portal/pl> – 26.04.2019.

²⁰ Twitter, [on-line:] <https://twitter.com/> – 26.04.2019.

²¹ Google Maps, [on-line:] <https://www.google.pl/maps> – 26.04.2019.

H1 jest testowana za pomocą zmiennej „Lojalność”. Pokazuje ona procent głosowań, w których poseł głosował zgodnie z większościowym stanowiskiem swojej grupy narodowej. Najmniejszą lojalnością wobec grupy narodowej w głosowaniach w PE VII kadencji wykazała się Corinne Lepage z Francji, która była lojalna tylko w 10% głosowań. Lojalnych w 100% w głosowaniach było 191 posłów, w tym dwóch z Polski (Adam Bielan i Adam Gierek). W kategorii narodowościowej najbardziej lojalni okazali się posłowie z Wielkiej Brytanii i Słowacji.

H2 jest weryfikowana przez zmienną „Frekwencja”. Mierzy ona procentowy udział posłów w głosowaniach plenarnych Parlamentu Europejskiego VII kadencji. Waha się ona w przedziale od 7 do 99%. W badanym okresie aż 282 posłów brało udział w 90% głosowań plenarnych lub częścię. Natomiast najmniejszą frekwencją wykazał się poseł z Grecji, Athanasios Pafilis, którego frekwencja wyniosła 7%.

H3 jest testowana przez predyktor ilościowy ciągły o nazwie „Sprawozdania”. Jest on równy liczbie projektów sprawozdań sporządzonych przez posła podczas PE VII kadencji (2009-2014). W analizie uwzględniono zarówno sprawozdania ustawodawcze, a więc przyjmowane w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej, jak i nieustawodawcze, czyli przyjmowane w innych procedurach. Największą liczbę sprawozdań, wynoszącą 54, uzyskała Barbara Matera z Włoch. Natomiast aż 235 deputowanych ani razu nie było sprawozdawcą.

Tabela 1. Przedstawienie opisu zmiennych

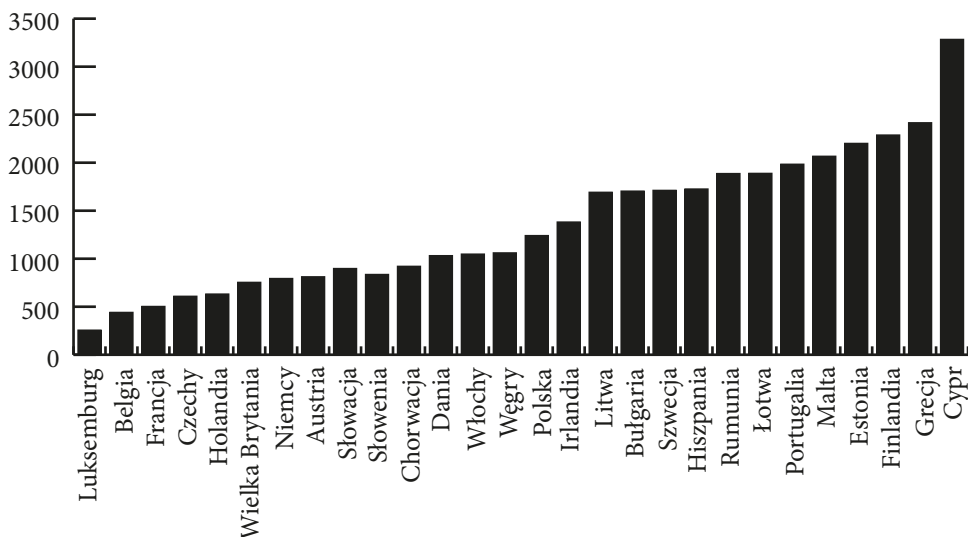
Hipoteza	Zmienna	Kodowanie
	Reelekcja (zmienna zależna)	1 – poseł został ponownie wybrany deputowanym do PE, 0 – poseł nie został ponownie wybrany
H1	Lojalność	procentowa liczba głosowań, w których poseł głosował lojalnie wobec swojej grupy narodowej w PE VII kadencji
H2	Frekwencja	procentowy udział posła w głosowaniach plenarnych w kadencji 2009-2014
H3	Sprawozdania	liczba sprawozdań sporządzanych przez posła do 2014
H4	Twitter	1 – jeśli poseł posiadał konto na portalu Twitter do 2014 0 – w przypadku nieprowadzenia profilu
H5	Przemówienia	liczba przemówień posła w PE VII kadencji
H6	Odległość	liczba kilometrów pomiędzy stolicą PC a Strasburgiem podzielona przez 1000
H7	Doświadczenie	liczba lat urzędowania posła w PE do 2014
K1	Wiek	wiek posła
K2	Płeć	1 – jeśli poseł był mężczyzną 0 – jeżeli poseł był kobietą

Źródło: opracowanie własne.

W celu weryfikacji H4 zaprojektowano zmienną „Twitter”. Ma ona postać binarną i wynosi 1 – jeśli poseł posiadał konto na Twitterze przed wyborami do PE, które odbyły się w dniach 22-25 maja 2014 r., albo 0 – jeśli nie posiadał takiego konta lub założył je po tej dacie. W tym okresie profil prowadziło 533 posłów z 853 analizowanych. Najwięcej polityków posiadających konto na Twitterze, bo aż 64, odnotowano we Francji. Stanowili oni łącznie 74% wszystkich posłów z tego państwa. Jeżeli chodzi o posłów z Polski, to 43 korzystało z portalu, co stanowiło 81% wszystkich polskich deputowanych.

H5 jest sprawdzana za pomocą zmiennej ilościowej ciągłej „Przemówienia”. Mierzy ona liczbę wygłoszonych przez posła przemówień podczas posiedzeń plenarnych PE VII kadencji. Zakres ilościowy przemówień oscyluje między 0 (parlamentarzyści nieprzemawiający ani razu w PE) a 2055 przemówień, których tyle wygłosił Diogo Feio z Portugalii. Najczęstszym polskim mówcą był Jerzy Buzek z 799 przemówieniami, zaś Janusz Lewandowski nie wygłosił żadnego przemówienia.

Wykres 1. Odległość pomiędzy stolicami PC a Strasburgiem



Źródło: opracowanie własne na podstawie Google Maps.

H6 jest testowana przez predyktor ilościowy ciągły „Odległość”. Jest on równy liczbie kilometrów pomiędzy Strasburgiem a stolicą państwa członkowskiego każdego posła (zob. wykres nr 1). Aby ułatwić interpretację wyników, odległości te podzielono przez 1000. W efekcie jednostką miary nie jest 1 km, ale każde 1000

km liczone od stolicy państwa posła do Strasburga. Jak pokazuje wykres nr 1, najmniejszy dystans do pokonania mają posłowie z Luksemburga (256 km), zaś największy – z Cypru (3284 km).

W celu weryfikacji ostatniej hipotezy H7 zaprojektowano zmienną ilościową ciągłą o nazwie „Doświadczenie”. Określa ona liczbę lat pełnienia mandatu posła do PE przez każdego deputowanego. Zmienna ta oscyluje między 1 a 36. Najbardziej doświadczonymi posłami w kadencji 2009-2014 byli: Bill Newton Dunn z Wielkiej Brytanii i Hans-Gert Pöttering z Niemiec, dzierżący mandat posła do PE przez 36 lat. Natomiast ośmiu posłów urzędowało w PE tylko przez rok.

Ponadto zaprojektowano dwie zmienne kontrolne. Pierwszą jest „Wiek”. Ma ona postać ilościową ciągłą i określa wiek każdego posła liczony w 2014 r. Zmienne ta znajduje się w przedziale od 24 do 81. Podczas VII kadencji PE czterech posłów było w wieku 24, zaś dwóch – 81 lat. Drugą zmienną kontrolną jest „Płeć”. Ma ona postać binarną i wynosi 1 – jeśli poseł był mężczyzną albo 0 – jeśli deputowany był kobietą. W kadencji 2009-2014 było 541 mężczyzn i 297 kobiet.

Ponieważ zmienna zależna ma postać binarną (1 – reelekcja posła; 0 – brak reelekcji), właściwą metodą weryfikacji hipotez jest regresja logistyczna. Wylicza prawdopodobieństwo zajścia wydarzenia Y (wyboru posła na kolejną kadencję, „Reelekcja”), uwzględniając określone czynniki X (hipotezy). Regresję logistyczną można opisać za pomocą poniższych wzorów²²:

$$P(Y = 1) = \frac{e^{\text{logit}(p)}}{1 + e^{\text{logit}(p)}} = \frac{1}{1 + e^{-\text{logit}(p)}} = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k)}}$$

$$\text{logit}(p) = \ln \frac{p}{1-p} = \ln(p) - \ln(1-p) = \alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k$$

$$O = \frac{p}{q} = \frac{p}{1-p} = e^{(\alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k)}$$

gdzie: e – stała Eulera = 2,71828, baza logarytmu naturalnego; O – szansa; p – prawdopodobieństwo sukcesu; q – prawdopodobieństwo porażki; logit – logarytm naturalny z szansy (O).

²² A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli?*, s. 44.

WYNIKI BADANIA

Tabela nr 2 prezentuje wyniki regresji liniowej. Zawiera ona współczynniki kierunkowe regresji (α i β), błędy standardowe (*S.E.*, *standard errors*) oraz ilorazy szans (e^{β}). Ogółem oszacowano dwa modele regresji logistycznej. Pierwszy zawiera zmienne niezależne odpowiadające hipotezom *H1-H7*, a jego celem jest przetestowanie statystyczne tych hipotez. Model 2 uzupełnia model 1 o dwie zmienne kontrolne – „Wiek” oraz „Płeć”. Jego celem jest sprawdzenie, czy wyniki testu hipotez zaobserwowane w modelu 1 utrzymują się także po uwzględnieniu wieku i płci posła.

H1 stanowiła, że poseł ma większą szansę na reelekcję, jeśli będzie lojalny wobec własnej grupy narodowej w czasie głosowań w PE. Twierdzenie to nie zostało potwierdzone przez analizę. Wskazuje na to współczynnik kierunkowy β zmiennej „Lojalność”. Powyższy wynik jest zaskoczeniem, gdyż dowodzi, że teoria partyjnej organizacji legislacyjnej, na której powyższa hipoteza bazowała, nie sprawdza się w zakresie wpływu lojalności.

Tabela 2. Wyniki regresji logistycznej

	Model 1 β (S.E.)	Model 2 β (S.E.) e^{β}	
Lojalność	0,019 (0,020)	0,020 (0,021)	1,020
Frekwencja	0,020 (0,007)***	0,021 (0,007)***	1,021***
Sprawozdania	0,039 (0,016)**	0,039 (0,016)**	1,040**
Twitter	0,832 (0,161)***	0,829 (0,162)***	2,290***
Przemówienia	0,001 (0,001)	0,001 (0,001)	1,001
Odległość	-0,301 (0,135)**	-0,299 (0,135)**	0,742**
Doświadczenie	-0,007 (0,014)	-0,005 (0,015)	0,995
Wiek	-	-0,004 (0,007)	0,995
Płeć	-	0,158 (0,156)	1,171
Wyraz wolny (α)	-4,379 (2,043)**	-4,359 (2,133)**	
pseudo R^2	0,053	0,054	
BIC	1110,6	1122,8	
N	838	838	

Objaśnienia: * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Według *H2* poseł ma większą szansę na reelekcję, jeśli jego udział w głosowaniach jest wysoki. Hipoteza ta potwierdziła się. Współczynnik regresji zmiennej „Frekwencja” jest bowiem dodatni i istotny statystycznie w modelach 1 i 2. Iloraz

szans (e^{β}) informuje, że wzrost frekwencji posła o jednostkę, czyli o 1% głosowań, przekłada się na 2,1% wzrostu jego szansy na ponowny wybór na posła do PE. O ile zatem poprzedni rezultat był sprzeczny z teorią partyjnej organizacji legislacyjnej, o tyle uzyskany wynik ją potwierdza.

Potwierdzona również została *H3*, która stanowiła, że poseł ma większą szansę na reelekcję, jeśli uzyskuje on dużo sprawozdań. Współczynnik kierunkowy β zmiennej „Sprawozdania” jest dodatni i istotny statystycznie w modelach 1 i 2. Szansa na ponowną reelekcję zwiększa się o 4% wraz ze wzrostem o jedną jednostkę, o czym informuje iloraz szans (e^{β}). Dzięki *H1* wiadomo, że głosowanie według linii partyjnej nie wpływa na reelekcję, stąd oddawanie głosów zgodnie z wolą kierownictwa frakcji może skutkować większą liczbą uzyskiwanych sprawozdań, które dzięki powyższemu badaniu istotnie wpływają na reelekcję.

Według *H4* posiadanie konta i aktywne udzielanie się na portalu społecznościowym Twitter zwiększa szansę na reelekcję. Hipoteza ta potwierdziła się i to z zaskakującym wynikiem, gdyż posiadanie konta na Twitterze zwiększa szansę na reelekcję prawie trzykrotnie według ilorazów szans (e^{β}). Wynik jest istotny statystycznie w obu modelach i utwierdza w przekonaniu, że internetowa działalność w sferze politycznej zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania reelekcji.

H5 stanowiła, że poseł ma większą szansę na reelekcję, jeśli często przemawia w Parlamencie Europejskim. To założenie nie zostało potwierdzone. Współczynnik regresji zmiennej „Przemówienia” jest dodatni, ale nieistotny statystycznie. Oznacza to, że duża liczba przemówień nie jest gwarantem uzyskania mandatu wyborczego w kolejnej kadencji PE.

H6 zakładała, że odległość stolicy kraju posła od miejsca posiedzeń plenarnych Parlamentu Europejskiego, czyli od Strasburga, negatywnie przekłada się na reelekcję. Analiza potwierdziła tę hipotezę. Współczynnik regresji zmiennej „Odległość” jest ujemny i istotny statystycznie w obu modelach. Oznacza to, że im większa jest odległość między stolicą państwa posła a Strasburgiem, tym mniejsza jest szansa na reelekcję. Iloraz szans wskazuje, że wzrost takiej odległości o jednostkę, czyli o 1000 km, redukuje szansę na ponowny wybór do PE o ok. 26%.

Założeniem *H7* było wykazanie, że poseł zwiększa swoje szanse na reelekcję, jeśli ma większe doświadczenie w Parlamencie Europejskim. Współczynnik kierunkowy β zmiennej „Doświadczenie” jest ujemny i nieistotny statystycznie, stąd doświadczenie nie ma wpływu na reelekcję.

Przechodząc do zmiennych kontrolnych, można stwierdzić, że ani wiek, ani płeć nie mają większego wpływu na reelekcję posła. Wskazują na to współczynniki zmiennych „Płeć” i „Wiek”, które nie są istotne statystycznie w żadnym modelu.

REKOMENDACJE

Z powyższych wyników można wyprowadzić rekomendacje dla posłów, które mogą zwiększyć ich szansę na reelekcję. Jeśli poseł chciałby ponownie być wybrany do PE, powinien: po pierwsze, regularnie uczestniczyć w posiedzeniach plenarnych i głosować według własnego sumienia lub propozycji frakcji parlamentarnej, gdyż lojalność wobec partii narodowej nie zagwarantuje mu przyszłej reelekcji. Pogłębienie relacji z kierownictwem frakcji parlamentarnej będzie miało większą korzyść ze względu na zwiększenie prawdopodobieństwa otrzymania stanowiska sprawozdawcy.

Po drugie, nawiązując do wcześniejszej porady, trzeba zaznaczyć, że poseł powinien starać się zaprezentować jak najlepiej przed kierownictwem frakcji, ażeby być wybieranym na sprawozdawcę. Wybór należy wyłącznie do kierownictwa frakcji, które może sugerować się takimi czynnikami, jak zaangażowanie w przebieg prac frakcji lub popularność kandydata. Duża liczba uzyskanych sprawozdań zwiększa prawdopodobieństwo reelekcji.

Po trzecie, poseł powinien posiadać konto na Twitterze i prowadzić je w sposób aktywny i zrozumiały. Obecność działalności politycznej w sferze internetowej jest procesem rozwijającym się od kilku lat, lecz – jak wynika z przeprowadzonego badania – ma ona ogromny wpływ na reelekcję. Wykazano, że przemówienia podczas posiedzeń plenarnych nie są istotne statystycznie, z czego wynika, że wyborca nie jest zainteresowany liczbą i treścią przemówień w Parlamencie Europejskim. Ocena działalności i efektywności jego pracy jest analizowana głównie poprzez portale społecznościowe i na to poseł powinien kłaść największy nacisk. Autor tego badania zachęca, a wręcz apeluje do wszystkich deputowanych o zakładanie kont na Twitterze, aby w lepszy sposób docierać do obywateli.

Po czwarte, jeżeli poseł ma do pokonania daleką odległość ze stolicy jego państwa do Strasburga, to powinien starannie zaplanować cały wyjazd, aby w przypadku nieplanowanego zdarzenia móc dotrzeć do PE i uczestniczyć w jego pracach. Większą korzyścią będzie dla niego zapłacenie wyższej sumy za transport niż pozostanie w państwie członkowskim.

BIBLIOGRAFIA

Bittner I., *Homo oeconomicus*, Łódź 2009.

Jean Monnet Chair EUCRIS, [on-line:] <http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/> – 26.04.2019.

Kirpsza A., *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

- Kirpsza A., *Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Kraków 2015.
- March J. G., *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, New York 1994.
- Mill J. S., *On the Definition of Political Economy; and on the Method of Investigation Proper to It*, [w:] *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy*, [on-line:] <http://www.econlib.org/library/Mill/mlUQP5.html> – 22.04.2019.
- Parlament Europejski, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/portal/pl> – 26.04.2019.
- Parlament Europejski. Biuro Informacyjne w Polsce, Sesje plenarne, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/poland/pl/poslowie_parlament_i_ty/sesje_plenarne.html – 21.04.2019.
- Rosen A., *Tweeting Made Easier*, 7.11.2017, [on-line:] https://blog.twitter.com/en_us/topics/product/2017/tweetingmadeeasier.html – 2.06.2019
- Scherpereel J. A., Wohlgemuth J., Schmelzinger M., *The Adoption and Use of Twitter as a Representational Tool among Members of the European Parliament*, „European Politics and Society” 2017, no. 2, s. 111-127, [on-line:] <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1151125>.
- Sigalas E., *Does Performance Matter? MEP Activity Levels and Re-Election*, „EUSA Biennial Conference Papers” 2011.
- Sigalas E., *When Quantity Matters. Activity Levels and Re-Election Prospects of Members of the European Parliament*, „RECON Online Working Paper” 2011, No. 17.
- Slapin J. B., Proksch S.-O., *Look Who’s Talking. Parliamentary Debate in the European Union*, „European Union Politics” 2010, Vol. 11, No. 3, s. 333-353, [on-line:] <https://doi.org/10.1177/1465116510369266>.
- Twitter, [on-line:] <https://twitter.com/> – 26.04.2019.
- VoteWatch Europe, [on-line:] <http://www.votewatch.eu/> – 26.04.2019.

DAWID NOWICKI – student stosunków międzynarodowych w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pasjonat analizy statystycznej i stosowania metod badań ilościowych w naukach społecznych.

CZEŚĆ VI

ZARZĄDZANIE KRYZYSEM MIGRACYJNYM W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2014-2019

SZLAKI MIGRACYJNE AFRYKI A KWESTIA BEZPIECZEŃSTWA REGIONALNEGO – GENEZA, TENDENCJE, PERSPEKTYWY

WPROWADZENIE. ZARYS PROBLEMU

Niniejszy artykuł poświęcony jest zagadnieniu zjawiska szlaków migracyjnych w Afryce w odniesieniu do tematyki bezpieczeństwa regionalnego, a więc poruszy kwestię przyczyn rozwoju obecnych dróg pływów migracyjnych na przestrzeni ostatnich lat, a także skupi się na aktualnych tendencjach, na które wpływ mają głównie kluczowe wydarzenia polityczne i kwestie bezpieczeństwa. Konieczność skrótowego ujęcia zagadnienia nie pozwala na przeprowadzenie wnikliwej analizy przedmiotu. Umożliwia jednak dokonanie zarysu głównych szlaków migracyjnych na opisywanym kontynencie, a także pozwala na przedstawienie głównych przyczyn migracji w Afryce Subsaharyjskiej oraz krótką charakterystykę krajów pochodzenia i tranzytu migrantów, ze szczególnym uwzględnieniem Nigru. Dalejsza część artykułu poświęcona zostanie dotychczasowym reakcjom na kryzys migracyjny zarówno instytucji unijnych, jak i kluczowych państw członkowskich UE, ze szczególnym uwzględnieniem sektora bezpieczeństwa.

Kwestie prawnomiędzynarodowe, w tym kluczowe dla tematyki migracji szczegółowe definicje, zostały celowo pominięte ze względu na objętość artykułu. Niemniej jednak podstawowe podziały typologiczne zostaną przedstawione w celu bardziej precyzyjnego ustalenia przedmiotu refleksji.

W dość dużym uproszczeniu możemy zatem podzielić migracje na wewnętrzne (tudzież wewnątrzpaństwowe) i zewnętrzne, zwane również międzypaństwowymi¹. Te pierwsze stanowią zdecydowaną większość ogółu migracji, o czym dość często się zapomina, gdyż wiadomości na ten temat zazwyczaj nie mają

¹ A. Runge, J. Runge, *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Warszawa 2008, s. 204-205.

dużego potencjału medialnego. Migracje można również podzielić na przymusowe (jak w przypadku uchodźców) i dobrowolne, a także czasowe i trwałe². Do migracji czasowych nie wlicza się jednak częstych i niejednokrotnie wywołujących konflikty o dostęp do zasobów wędrowek nomadów, które następują okresowo na całej długości pasa Sahelu. W ich przypadku również niejednokrotnie dochodzi do przekraczania granic międzypaństwowych w celu wypasu bydła na terenach bardziej do tego przystosowanych, jednak czynności te nie noszą znamion migracji *sensu stricto*³. Zmiana miejsca zamieszkania w celu poprawy sytuacji życiowej już te znamiona spełnia i to tym przypadkom poświęcony jest ten artykuł.

ROZROST AFRYKAŃSKICH SZLAKÓW MIGRACYJNYCH NA PRZESTRZENI OSTATNICH DEKAD

Zjawisko nazywane powszechnie w środkach masowego przekazu „kryzysem migracyjnym” zwyczajowo odnosi się do wydarzeń po 2014 r., kiedy to istotnie potoki migracyjne ukierunkowane na kontynent europejski zdecydowanie przybrały na sile. Spowodowane było to m.in. falami uchodźców syryjskich poszukujących schronienia najpierw w Turcji, a następnie w Europie. Względny sukces pierwszych fal migracyjnych przyczynił się do uruchomienia nowego modelu biznesowego grup zajmujących się przerzutem migrantów i pewnej stabilizacji dotychczasowych szlaków owego przerzutu, również na kontynencie afrykańskim. Należy bowiem nadmienić, że opisywane poniżej zachodnio-, jak i środkowośrodkomorskie szlaki istniały już wcześniej, co najmniej od początku lat 90. XX w., choć skala zjawiska była nieporównanie mniejsza niż obecnie. Swoistą „inaugurację” szlaku środkowośrodkomorskiego przypisuje się Muammarowi Kaddafiemu, który w 1992 r. otworzył południową granicę dla migrantów z państw Sahelu w celu choćby częściowego zniwelowania skutków nałożonego na Libię przez ONZ embarga⁴. W ten sposób powstała trasa przerzutu migrantów pomiędzy Agadezem, Dirkou i Sebhą. Potoki migracyjne wzdłuż tej trasy uległy osłabieniu na początku lat dwutysięcznych w związku ze zmianą polityki migracyjnej przez Kaddafiego oraz gwałtownymi wystąpieniami o charakterze ksenofobicznym w miastach wybrzeża libijskiego. Odpowiednia infrastruktura służąca przemytowi ludzi zdołała jednak przetrwać, a nawet została w ostatnich latach

² A. Fihel, M. Okólski, *Demografia. Współczesne zjawiska i teorie*, Warszawa 1996, s. 18.

³ B. Terminski, *Environmentally-Induced Displacement. Theoretical Frameworks and Current Challenges*, Liège 2012, s. 22-24.

⁴ Migration Policy Centre, *MPC Report – Libya*, June 2013, s. 1, [on-line:] http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Libya.pdf – 19.04.2019.

rozbudowana. Warto przy tym podkreślić szybki rozwój ekonomiczny zarówno nigryjskiego Dirkou, jak i libijskiej Sebhy na przełomie stuleci⁵. Z Sebhy potoki migracyjne podążają na wybrzeże libijskie lub też tunezyjskie, skąd oczekują na przerzut drogą morską na Maltę lub jedną z włoskich wysp. Swego rodzaju europocentryzm w opisie tras migracyjnych⁶ sprawia, że do szlaku śródziemnomorskiego zalicza się również wariant prowadzący z Rogu Afryki, a więc przede wszystkim z Erytrei, Etiopii i Sudanu Południowego. Ta wyjątkowo wyczerpująca i niebezpieczna droga także kończy się z reguły na libijskim bądź tunezyjskim wybrzeżu⁷.

Z kolei trasa z grubsza opisywana dziś jako zachodniośródziemnomorska istniała od stuleci jako szlak karawan wiodący z wybrzeża dzisiejszego Maroka i Algierii do Timbaktu tudzież Gao i dalej na południe⁸. Niestabilna sytuacja w północnym Mali związana najpierw z rewoltą tuarecką, a następnie działalnością Al-Kaidy Islamskiego Maghrebu (Al-Qaeda in the Islamic Maghreb – AQIM) spowodowała przesunięcie trasy bardziej na wschód i jej ustabilizowanie na linii Agadez – Tamanrasset – Ouargla. Końcowym przystankiem tej trasy w Algierii jest graniczna Maghnia, skąd migranci przedostają się do Maroka, próbując następnie sforsować granicę z Ceutą lub Melillą lub też dostać się na łódź zdolną przeprowadzić ich na hiszpańskie wybrzeże⁹.

Mniej popularnym wariantem trasy zachodniośródziemnomorskiej, ale jakże radykalnie odmiennym, jest szlak wiodący od Zatoki Gwinejskiej wzdłuż wybrzeża poprzez tereny Sahary Zachodniej kontrolowane przez Maroko aż do Tangeru. W związku z większą kontrolą miejscowości rybackich położonych przy trasie, a dokonywanych przez marokański aparat bezpieczeństwa, w ostatnich latach osłabły popularne w latach 90. XX w. próby przeprowy migrantów na Wyspy Kanaryjskie. Wariant wiodący wzdłuż wybrzeża nadal odpowiada jednak za niewielki ułamek całego zjawiska.

⁵ A. Hoffman, J. Meester, H. M. Nabara, *Migration and Markets in Agadez. Economic Alternatives to the Migration Industry*, The Hague 2017, s. 28, [on-line:] https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/Migration_and_Markets_Agadez.pdf – 18.04.2019.

⁶ Nazewnictwo kategoryzujące odpowiednie szlaki migracyjne odnosi się bowiem do krajów docelowych, a nie krajów pochodzenia czy tranzytu.

⁷ R. Dias e Silva, K. Marchand, J. Reinold, *Study on Migration Routes in the East and Horn of Africa*, Maastricht Graduate School of Governance, August 2017, s. 24, [on-line:] <https://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1517475164.pdf> – 18.04.2019.

⁸ K. Kastner, *Nigerian Border Crossers. Women Travelling to Europe by Land*, [w:] *Long Journeys. African Migrants on the Road*, eds. R. L. McKenzie, A. Triulzi, Leiden 2013, s. 30.

⁹ D. Gnes, *Maghnia. Crossing the Uncrossable Border. Mission Report on the Vulnerability of Sub-Saharan Migrants and Refugees at the Algerian-Moroccan Border*, Copenhagen K 2013, [on-line:] https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2013/01/Maghnia_Crossing-the-uncrossable-border_EN.pdf – 19.04.2019.

Należy przy tym zaznaczyć, że termin „szlak” w odniesieniu do opisanych tras nadal jest stosowany bardzo umownie. Nie istnieje bowiem jedna droga, którą można by przyporządkować do konkretnego punktu docelowego poszczególnych fal migracyjnych. Co więcej, nie ma odpowiednio udokumentowanej empirycznie reguły co do preferencji wyboru danej trasy przez mieszkańców danego kraju pochodzenia. Bezsporny pozostaje jednak fakt, że przepływ ludności pomiędzy krajami członkowskimi organizacji ECOWAS jest bardzo ułatwiony, co wynika z postępujących procesów integracyjnych w regionie. Stąd też migranci mogą przedostać się do Nigru relatywnie bezproblemowo i rozpocząć swą podróż w kierunku północnym z Agadezu¹⁰.

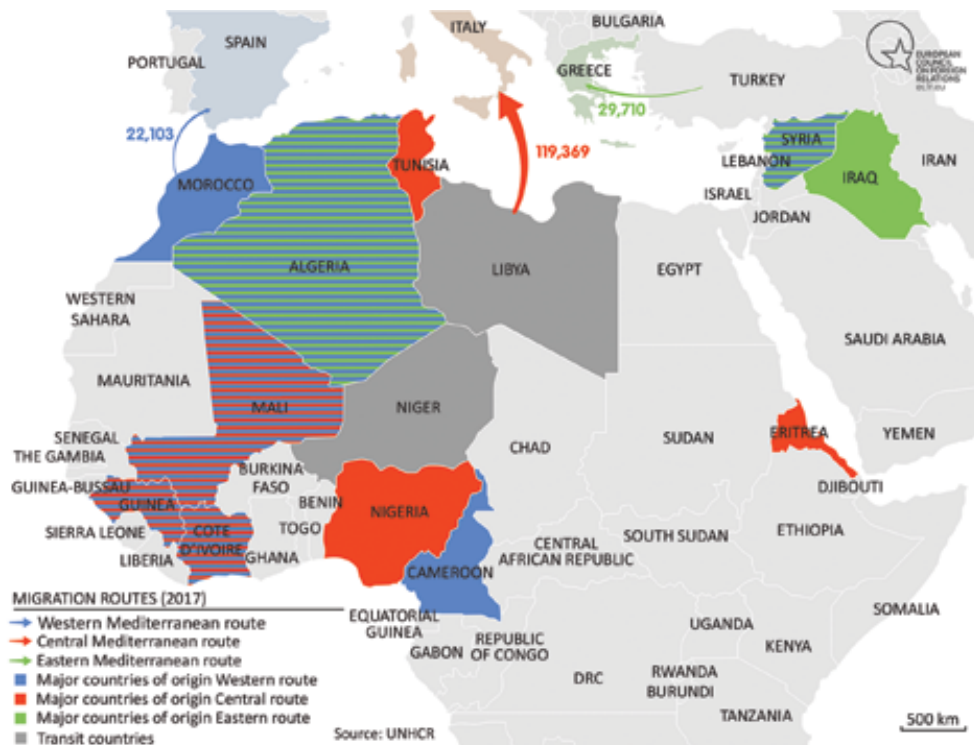
Na załączonej mapie możemy zauważyć wyszczególnione główne kraje pochodzenia, a także najważniejsze kraje tranzytowe. Niektóre z nich można przyporządkować do obydwu kategorii. Odnosi się to do Mali oraz Algierii, a także – do pewnego stopnia – Libii. Dane dotyczące popularności poszczególnych tras są danymi zbiorczymi za 2017 rok i jasno wynika z nich, że najpopularniejszym szlakiem pozostawała trasa środkowośroziemnomorska. Porozumienie włosko-libijskie z 2017 r., zakładające ściślejszą współpracę w zwalczaniu nielegalnej migracji, przyczyniło się do znaczącego spadku tej liczby¹¹. Według statystyk Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, prowadzącej od 2015 r. szczegółowy monitoring przepływów migracyjnych, trasę prowadzącą z wybrzeży tunezyjskich i libijskich do Włoch i na Maltę przebyło w 2018 r. ok. 25 tys. osób. Problemy związane ze ściślejszą kontrolą na wspomnianych wybrzeżach, jak i zmiana rządu w Hiszpanii zwiększyły w zeszłym roku w oczach migrantów atrakcyjność trasy zachodniośroziemnomorskiej. Do wybrzeży Hiszpanii, a także do Ceuty i Melilli, dotarło ponad 65 tys. ludzi, czyniąc w ten sposób Hiszpanię krajem o największej liczbie zarejestrowanych w zeszłym roku imigrantów afrykańskich. W ogólnym rozrachunku do krajów europejskich dotarło w 2018 r. 144 tys. migrantów, czyli najmniej od wybuchu kryzysu w 2014 r. Dane z pierwszych trzech miesięcy 2019 r. zdają się potwierdzać ten trend spadkowy z zarejestrowanymi dotychczas 14 tysiącami migrantów w krajach UE¹², jednak należy wziąć poprawkę na pewną sezonowość przerzutu przez Morze Śródziemne ze szczytem zjawiska przypadającym z reguły w miesiącach letnich.

¹⁰ A. I. Adeniran, *Migration and Regional Integration in West Africa*, Basingstoke 2014, s. 22-26.

¹¹ Pełen tekst porozumienia: *Italy-Libya Agreement: the Memorandum Text*, [on-line:] <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf> – 19.04.2019.

¹² Wszystkie powyższe dane za statystykami prowadzonymi przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji: *Flow Monitoring Europe*, [on-line:] <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals> – 19.04.2019.

Mapa 1. Główne szlaki migracyjne (2017).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://www.ecfr.eu/specials/mapping_migration, 19.04.2019.

GENEZA ZJAWISKA

Najważniejsze czynniki wpływające na nasilenie się pływów migracyjnych z kontynentu afrykańskiego do Europy doczekały się szerokiego opisu w literaturze przedmiotu i są powszechnie znane. Istnieje zresztą w tym zakresie wiele ogólnych typologii. Najbardziej bodaj rozpowszechniona, autorstwa Everetta S. Lee z lat 60. XX w., wyróżnia serię tzw. czynników wypychających (*push factors*) i czynników przyciągających (*pull factors*)¹³. W przypadku opisywanych w niniejszym artykule krajów Afryki Subsaharyjskiej te pierwsze można zgrupować w pięciu głównych obszarach:

- fizycznego bezpieczeństwa,
- bezpieczeństwa żywnościowego,

¹³ E. S. Lee, *A Theory of Migration*, „Demography” 1966, Vol. 3, No. 1, s. 47–57.

- c) presji demograficznej,
- d) zmian klimatycznych,
- e) ograniczonych perspektyw ekonomicznego rozwoju tudzież chronicznego ubóstwa.

Należy przy tym zaznaczyć, że obszary te są ze sobą wzajemnie powiązane, dlatego często nie sposób rozpatrywać jednego z nich bez uwzględniania pozostałych. Wynika to głównie z faktu wielowątkowości i bardzo złożonych współzależności pomiędzy czynnikami składającymi się na brak stabilności całych państw, a nawet regionów Afryki. Ponadto, co warto podkreślić, lista powyższych wyzwań i zagrożeń stopniowo się wydłuża. Skupię się tutaj jednak na dość ogólnym zarysie przyczyn wzmożonej migracji z kontynentu afrykańskiego.

Spółczesna Afryka cechuje bardzo duży udział młodej ludności w ogólnej strukturze wiekowej oraz relatywnie wysoki dodatni przyrost naturalny. Zgodnie z szacunkami ONZ w tzw. Roku Afryki (1960), wyznaczającym kulminację procesów dekolonizacyjnych, Czarny Ląd zamieszkiwało 285 mln ludzi. Na początku 2019 r. liczba ta przekroczyła już 1,3 mld, a więc ponad 1/6 ogółu ludności świata. Tak bezprecedensowy wzrost nie był udziałem żadnego z pozostałych kontynentów. W latach 1960-2018 przyrost naturalny utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie, osiągając co najmniej 2,5% rocznie dla każdej z badanych dekad. I choć według większości prognoz w nadchodzących latach nastąpi pewna korekta tego wskaźnika, głównie ze względu na spadek poziomu rozrodczości do 4,6%, Afrykę w 2100 r. zamieszkiwać będzie prawdopodobnie ponad 4 mld ludzi¹⁴.

Tak gwałtowne zmiany demograficzne muszą prowadzić do konfliktów o dostęp do wody, ziemi uprawnej, a także bogactw naturalnych. Przeludnienie miast, w których mieszka już powyżej 40% ludności kontynentu¹⁵, sprzyja wzrostowi przestępczości i pośrednio prowadzi do znaczącego obniżenia się poziomu bezpieczeństwa na kontynencie. Zmiany klimatu i związane z tym zjawiskiem kurczenie się zasobów dodatkowo potęgują ten problem. Już na początku stulecia wskazywano, że zasoby wodne w kluczowych akwenach i rzekach Afryki obniżyły się o około połowę względem poziomów sprzed półwiecza¹⁶, średnia temperatura z kolei przejawia tendencje do dalszego wzrostu. Procesy te przyczyniają się do

¹⁴ World Population Prospects 2017, [on-line:] <https://population.un.org/wpp/> – 18.04.2019.

¹⁵ S. Chant, C. McIlwaine, *Cities, Slums and Gender in the Global South. Towards a Feminised Urban Future*, London 2016, s. 35.

¹⁶ *United Nations Fact Sheet on Climate Change. Africa Is Particularly Vulnerable to the Expected Impacts of Global Warming*, UN Climate Change Conference, Nairobi 2006, [on-line:] http://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/factsheet_africa.pdf – 19.04.2019.

pojawiania się cyklicznych susz, prowadzących do katastrof humanitarnych na wielką skalę. Klęska żywiołowa, która dotknęła Róg Afryki w 2017 r., wymusiła przesiedlenie na tereny z lepszym dostępem do wody niemal 4 mln osób¹⁷. Z kolei wcześniejsza o 6 lat susza w tym samym regionie kosztowała życie ponad 260 tys. ofiar¹⁸. W regionie Sahelu najbardziej zagrożonymi krajami w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego pozostają zaś niezmiennie Czad, Niger i Gwinea¹⁹.

Niezdolność struktur państwowych większości krajów afrykańskich do ochrony własnej ludności przed skutkami klęsk żywiołowych jest przejawem szerszego problemu, który negatywnie wpływa również na stopień poczucia bezpieczeństwa wśród społeczeństw Czarnego Łądu. Słabości instytucjonalne dodatkowo potęgowane są przez wszechobecne zjawisko korupcji. Wskaźniki Banku Światowego nie pozostawiają w tym zakresie złudzeń: Afryka Subsaharyjska to nadal region o niskiej efektywności administracyjnej oraz słabej jakości regulacyjnej. Odnosi się to w największej mierze do krajów Afryki Zachodniej i Centralnej²⁰.

Do negatywnych zjawisk, przyczyniających się do zwiększenia presji migracyjnej, należy zaliczyć również nierównomierny rozwój gospodarczy krajów afrykańskich. Według wszelkich dostępnych danych Afryka pozostaje najbardziej rozwartwionym ekonomicznie kontynentem w skali globu. Niemal połowa państw afrykańskich legitymuje się współczynnikiem Giniego wyższym niż 40 pkt., co wskazuje na bardzo duże nierówności pomiędzy najbogatszymi a najbiedniejszymi przedstawicielami poszczególnych społeczeństw. Rozwój ekonomiczny Afryki w dużej mierze oparty jest wciąż na eksploatacji kurczących się zasobów naturalnych, a sektor usług ma nadal stosunkowo niewielki w nim udział. Niemal połowa ludności czynnej zawodowo na kontynencie trudni się rolnictwem, podczas gdy sektor ten odpowiada zaledwie za 25% łącznego PKB (w przypadku krajów Afryki Subsaharyjskiej). Zauważalny wzrost produkcji rolnej, sięgający 160% na przestrzeni ostatnich trzech dekad, nie odpowiada w pełni rosnącemu zapotrzebowaniu wynikającemu ze znacznie wyższego przyrostu naturalnego²¹. Dodatkowo ekstensywna eksploatacja ziemi prowadzi do jej szybkiej degradacji, co z kolei

¹⁷ *Horn of Africa. Humanitarian Impacts of Drought*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 10.08.2017, [on-line:] <https://reliefweb.int/report/somalia/horn-africa-humanitarian-impacts-drought-issue-9-10-aug-2017> – 12.04.2019.

¹⁸ *Somalia Famine „Killed 260,000 People”*, „BBC News”, 2.05.2013, [on-line:] <http://www.bbc.com/news/world-africa-22380352> – 19.04.2019.

¹⁹ *Global Food Security Index*, [on-line:] <https://foodsecurityindex.eiu.com/Country> – 18.04.2019.

²⁰ *World Bank Governance Indicators*, The World Bank, [on-line:] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators> – 18.04.2019.

²¹ *NEPAD, Agriculture in Africa. Transformation and Outlook*, [on-line:] <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2013africanagricultures.pdf> – 12.04.2019.

przekłada się bezpośrednio na wzrost lokalnych konfliktów, u podłoża których leży prawo do uprawy ziemi bądź wypasu zwierząt hodowlanych.

Wszystkie powyższe czynniki połączone z ogromnym zróżnicowaniem etnicznym, powszechnym dostępem do broni oraz radykalizacją nastrojów, odczuwalną szczególnie na pograniczach państw ze znaczącą ludnością muzułmańską, składają się na ogólne poczucie bezpieczeństwa fizycznego. Obszary pozostające pod choćby częściową kontrolą bojówek islamskich nadal stanowią znaczną część terenów państw pasa Sahelu oraz północnej i wschodniej Afryki. W przypadku pogranicza malijsko-algierskiego nadal aktywna pozostaje Al-Kaida Islamskiego Maghrebu, w północno-wschodniej Nigerii – Boko Haram, na półwyspie Synaj i na ograniczonym terenie w środkowej Libii – Państwo Islamskie w Iraku i Lewancie (Islamic State of Iraq and Levant – ISIL) zaś w Somalii – Asz-Szabab. Do tych terenów należy dodać tzw. pas ziemi niczyjej, wiodący od granicy algiersko-mauretańskiej aż do Egiptu i pozostający poza efektywną kontrolą administracyjną państw nominalnie sprawujących nad nimi jurysdykcję²².

NA SKRZYŻOWANIU SZLAKÓW: NIGER. PRZYKŁADY WSPARCIA MIĘDZYNARODOWEGO DLA KRAJU TRANZYTOWEGO

Niger pozostaje kluczowym krajem na migracyjnym szlaku, a Agadez – głównym ośrodkiem tranzytowym tworzącym wraz z malijskim Gao, algierskim Tamanrassetem i nigryjskim Arlitem swoisty „czworokąt” warunkujący przepływ migrantów, z odnogą prowadzącą do Libii przez Dirkou i Séguédine. W przypadku migrantów z Nigerii, Burkina Faso, czy też Ghany Niger nie posiada w zasadzie alternatywy, jeśli chodzi o drogę do Europy. W przypadku Kamerunu taką możliwość oferuje do pewnego stopnia Czad, zaś migranci z Mali mają jeszcze do wyboru bardziej niebezpieczną trasę wiodącą bezpośrednio przez Algierię lub tułaczkę wzdłuż wybrzeża poprzez Senegal i Mauretanię²³.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie dziwi zatem fakt, że ostatnie lata wykazują wzrost zainteresowania międzynarodowego Nigrem, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa. Stany Zjednoczone posiadają aktualnie na jego terenie dwie bazy, z których przeprowadzane są m.in. operacje zwiadowcze przy użyciu dronów. Po-

²² H. Cherbib, *Jihadism in the Sahel. Exploiting Local Disorders*, „IEMed. Mediterranean Yearbook 2018”, s. 260-264, [on-line:] https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2018/Jihadism_Sahel_Hamza_Cherbib_Medyearbook2018.pdf – 19.04.2019.

²³ S. M. Torelli, *The Mediterranean and Migration. Postcards from a „Crisis”*, European Council on Foreign Relations, [on-line:] https://www.ecfr.eu/specials/mapping_migration – 18.04.2019.

dobnie Francuzi posiadają własne bazy wojskowe, które stanowią bezpośrednie zaplecze zarówno dla operacji Barkhane, jak i wspólnych sił G5 Sahel²⁴. Coraz większe zaangażowanie Włoch w rozwiązanie kryzysu migracyjnego zaowocowało z kolei otwarciem ambasady w tym kraju na początku 2017 r.²⁵ Jej głównym zadaniem było zacieśnienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, co utorowało drogę do uformowania specjalnej misji wojskowej mającej za zadanie wsparcie nigryjskich jednostek²⁶. Ponadto na terenie Nigru znajduje się jeszcze niemiecka baza służąca wsparciu oddziałów MINUSMA operujących w Mali²⁷.

Wszystko to dzieje się w kraju, w którym według statystyk przyrost naturalny jest najwyższy na świecie. Na jedną kobietę w Nigrze przypada średnio siedem urodzeń, co pozostawia w tyle następane w kolejności: Czad, DRK, Mali i Somalię²⁸. Niger zajmuje też jedno z ostatnich miejsc na liście krajów uporządkowanych według wysokości PKB na głowę mieszkańca przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej i w regionie Afryki Zachodniej może konkurować pod tym względem jedynie z Liberią²⁹. Z kolei według indeksu rozwoju ludzkiego (Human Development Index – HDI) już żaden kraj nie jest w stanie dorównać Nigrowi, jeśli chodzi o miano najslabiej rozwiniętego, gdyż wskaźnik 0,354 jest zdecydowanie najniższy w całej stawce państw³⁰. Kraj ten zmaga się również z olbrzymim problemem niedożywienia, wynikającym po części z bardzo dużej presji demograficznej, gwałtownych zmian klimatycznych w ostatnich latach oraz ze sporych słabości instytucjonalnych, które nie pozwalają na skuteczne przeciwdziałanie wyżej wspomnianym negatywnym zjawiskom. Pomimo to, w odróżnieniu od niektórych swoich sąsiadów, Niger nie jest pogrążony w chaosie wojny domowej i to głównie z uwagi na ten fakt stał się najważniejszym krajem tranzytowym

²⁴ C. Bailie, *Explainer. The Role of Foreign Military Forces in Niger*, Stellenbosch 2018, [on-line:] <http://theconversation.com/explainer-the-roe-of-foreign-military-forces-in-niger-102503> – 19.04.2019.

²⁵ Niger „Strategic” for Italy – Alfano Says, Opens Embassy, „Ansa English Editions”, 3.01.2018, [on-line:] http://www.ansa.it/english/news/2018/01/03/niger-strategic-for-italy-alfano-says-opens-embassy_398068ae-1759-408f-a265-bf898fd9bf85.html – 19.04.2019.

²⁶ S. Scherer, *Italy Approves Military Mission in Niger, More Troops to North Africa*, „Reuters”, 17.01.2018, [on-line:] <https://www.reuters.com/article/us-italy-diplomacy-niger-libya/italy-ap-proves-military-mission-in-niger-more-troops-to-north-africa-idUSKBN1F6270> – 19.04.2019.

²⁷ *Germany Opens New Military Camp in Niger*, „Deutsche Welle”, 11.11.2018, [on-line:] <https://www.dw.com/en/germany-opens-new-military-camp-in-niger/a-46253187> – 18.04.2019.

²⁸ Fertility Rate, Total (Births per Woman), DataBank, 2017 [on-line:] https://data.worldbank.org/indicator/sp.dyn.tfrt.in?year_high_desc=false – 19.04.2019.

²⁹ GDP (Current US\$), Databank, [on-line:] https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd?end=2017&start=1960&view=chart&year_high_desc=false – 19.04.2019.

³⁰ Za danymi Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Human Development Reports, 2018, [on-line:] <http://hdr.undp.org/en/2018-update> – 18.04.2019.

na migracyjnym szlaku. Z tego też powodu możliwe jest bardziej zróżnicowane zaangażowanie społeczności międzynarodowej, które nie ogranicza się tylko do sektora bezpieczeństwa.

Niger jest bowiem jednocześnie największym beneficjentem pomocy udzielanej poprzez Fundusz Powierniczy UE dla Afryki (European Union Emergency Trust Fund – EUTF). Fundusz ten został zainicjowany podczas szczytu w La Valetcie w listopadzie 2015 r. i był zarówno konsekwencją wybuchu kryzysu migracyjnego, jak i kulminacją procesów z Rabatu i Chartumu, w ramach których kraje Afryki zobowiązały się do ściślejszej współpracy z UE w dziedzinie przeciwdziałania nielegalnej migracji³¹. W chwili obecnej Fundusz niemal wyczerpał swoje zasoby i w związku z tym trwają dyskusje nt. jego ewentualnego, ponownego zasilenia³². Jest on podzielony na trzy okna geograficzne: północnoafrykańskie, zachodnioafrykańskie i Rogu Afryki. Zdecydowana większość środków dla EUTF została wyasygnowana przez Komisję Europejską poprzez realokację środków pochodzących z instrumentów geograficznych. Zdecydowanie największe kwoty zostały przeznaczone dla regionu Afryki Zachodniej – aż 1,7 mld EUR. W rozbiściu na zakresy tematyczne pomocy prym wiodzie wsparcie rozwoju ekonomicznego m.in. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy oraz wzmacnianie zdolności administracyjnych państw znajdujących się na szlaku migracyjnym³³. Warto zauważyć, że tzw. twarde wsparcie dla sektora bezpieczeństwa jest zdecydowanie mniejsze niż w przypadku pozostałych obszarów, niemniej jednak stanowi ono znaczący wkład w budowę architektury bezpieczeństwa w regionie, a także w znacznym stopniu przyczynia się do wzmocnienia zdolności sił bezpieczeństwa w poszczególnych krajach.

Dobrym przykładem tego typu zaangażowania jest m.in. program AJUSEN w Nigrze zmierzający do wsparcia systemu sprawiedliwości i sektora bezpieczeństwa w walce z nielegalnym przemytem ludzi, ale też broni i narkotyków³⁴. W tym celu powołane zostały tzw. wspólne grupy dochodzeniowe, w ramach których wybrani żandarmi i policjanci z wydziałów dochodzeniowych krajów członkowskich UE ściśle współpracują ze swymi nigryjskimi odpowiednikami. Programy te są skoordynowane z projektami z pozostałych sektorów, przede wszystkim zaś

³¹ European Commission, *EU Emergency Trust Fund for Africa*, [on-line:] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-for-africa-20181220_en.pdf – 19.04.2019.

³² D. Kipp, *From Exception to Rule. The EU Trust Fund for Africa*, „SWP Research Paper”, December 2018, [on-line:] <https://www.swp-berlin.org/en/publication/eu-trust-fund-for-africa/> – 19.04.2019.

³³ European Commission...

³⁴ *Ibidem*.

z tymi, które zmierzają do zaoferowania alternatywnych źródeł przychodu dla przemytników decydujących się na dobrowolne porzucenie dotychczasowego źródła zarobkowania.

KRYZYS MIGRACYJNY A POLITYKA UE W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA

Wspomniana pomoc w zakresie bezpieczeństwa stanowi również pewne uzupełnienie tradycyjnego zaangażowania instytucji unijnych we wspomnianym obszarze, a więc poprzez instrumenty długoterminowej pomocy rozwojowej takie, jak: Europejski Fundusz Rozwoju (European Development Fund – EDF) czy Europejski Instrument Sąsiedztwa (European Neighbourhood Instrument – ENI), a także misji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (Common Security and Defence Policy – CSDP). W chwili obecnej w Afryce służy osiem operacji WPBiO o charakterze zarówno wojskowym, jak i cywilnym. Dwie z nich w Mali, jedna w Nigrze i aż trzy w Somalii lub u jej wybrzeży³⁵. Dodatkowo w akwenie Morza Śródziemnego nadal aktywna pozostaje misja EUNAVFOR Med Sophia, której działalność okazała się kluczowa dla właściwego patrolowania wód morskich i ratowania istnień ludzkich. Do końca 2018 r. misja ta zdołała ująć ponad 150 przemytników i zająć ponad 500 łódek używanych do tego procederu³⁶. Ponadto misja wzięła udział w szkoleniu libijskiej straży granicznej i dzięki jej działaniom ponad 300 pograniczników zostało przeszkolonych. Nowe ramy regulacyjne pozwalają też misji na lepszą współpracę z Europejską Agencją ds. Granic i Ochrony Wybrzeża (dawny Frontex) z jednej i z Europolem z drugiej strony, co przyczynia się do szybszej wymiany informacji i umożliwia bardziej zdecydowane działanie.

Kryzys migracyjny z lat 2014–2018 otworzył na nowo debatę na temat potencjalnej konieczności rewizji zakresu mandatów misji WPBiO. Poza wspomnianą operacją Sophia żadna z tychże misji nie ma za zadanie udzielenia bezpośredniego wsparcia w walce z nielegalnym przemytem ludzi, czy też wzmocnienia posterunków granicznych. Są to w głównej mierze przedsięwzięcia o ogólnym charakterze szkoleniowym nieukierunkowane na konkretny obszar działalności

³⁵ *Military and Civilian Missions and Operations*, European Union External Action, 5.03.2019, [on-line:] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en – 19.04.2019.

³⁶ *Central Mediterranean Route. Protecting Migrants and Managing Irregular Flows*, March 2019, [on-line:] https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/central_med_route_ed1_2.pdf – 18.04.2019.

poszczególnych aktorów bezpieczeństwa, a więc sił zbrojnych w przypadku misji EUTM i policji w misjach EUCAP³⁷.

Wśród potencjalnych korzyści większej elastyczności misji CSDP wskazuje się przede wszystkim na zwiększenie możliwości szybszego reagowania na zmiany zachodzące w miejscu stacjonowania i związaną z tym możliwość dowolnej redukcji lub powiększenia zasobów ludzkich misji, kooptowania specjalistów z konkretnych dziedzin czy też udzielanie bardziej ukierunkowanego wsparcia dla programów finansowanych już przez UE. Wszystkie powyższe postulaty znalazły się w tzw. Kompakcie WPBiO przyjętym w listopadzie 2018 r. Kładzie on większy nacisk na działania prewencyjne niż na dotychczas dominującą reaktywność wobec kryzysu³⁸.

Z drugiej strony pojawiają się obawy, że zmiana podejścia odbije się na jakości pomocy rozwojowej w sektorze bezpieczeństwa w przypadku uzyskania dominacji przez krótkoterminowe podejście do złożonych problemów tego newralgicznego segmentu administracji publicznej. Pojawia się również pytanie co do odpowiedzialności własnej państw afrykańskich (a więc dość często przywoływanej zasady *ownership*)³⁹.

W przypadku tej zasady jednym z rozwiązań, które obecnie zyskuje duże poparcie unijne, jest regionalizacja architektury bezpieczeństwa. W przeciągu ostatnich trzech dekad w Afryce Zachodniej prym w tym zakresie wiodła ECOWAS i w dalszym ciągu uzyskuje ona znaczące wsparcie finansowe Unii Europejskiej. Złożoność problemów, z którym musi zmierzyć się region, a zwłaszcza kraje znajdujące się w pasie Sahelu, wymusił ściślejszą współpracę pomiędzy Mauretanią, Mali, Burkina Faso, Nigrem i Czadem. W 2014 r. w Nawaksucie, przy dużym wsparciu Francji, zainaugurowała swą działalność Grupa G5 Sahel, której głównym celem było stworzenie platformy współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, a także stworzenie wspólnej grupy szybkiego reagowania (G5 Sahel Force Conjointe)⁴⁰. W połowie 2017 r. powołanie międzynarodowych sił

³⁷ Por. T. Tardy, *CSDP in Action – What Contribution to International Security?*, „Chaillot Paper” 2015, No. 134, s. 43-48, [on-line:] https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot_134_CSDP_missions.pdf – 19.04.2019.

³⁸ *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council, on the Establishment of a Civilian CSDP Compact no. 14305/18*, Council of the European Union, Brussels, 19.11.2018, [on-line:] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/en/pdf> – 20.04.2019.

³⁹ A. Lebovich, *Halting Ambition. EU Migration And Security Policy in the Sahel*, September 2018, [on-line:] https://www.ecfr.eu/publications/summary/halting_ambition_eu_migration_and_security_policy_in_the_sahel# – 19.04.2019.

⁴⁰ *Le G5 Sahel*, Secretariat Permanent du G5 Sahel, 29.09.2015, [on-line:] <https://www.g5sahel.org/qui-sommes-nous/le-g5-sahel> – 19.04.2019.

zdolnych do przeprowadzania operacji antyterrorystycznych w regionie, a więc wymierzonych przede wszystkim w AQIM oraz Boko Haram na terenie państw tworzących koalicję, zyskało aprobatę Rady Bezpieczeństwa ONZ, jednak bez zobowiązania organizacji co do jej finansowania⁴¹. W takiej sytuacji gros wydatków na utworzenie i utrzymanie G5 Sahel wzięła na siebie Unia Europejska (do tej pory koszt ten wyniósł ponad 225 mln EUR)⁴². Centrum operacyjne sił G5 znajduje się obecnie w Mopti. Jak do tej pory udało się sformować 5 batalionów (po jednym z każdego kraju), a docelowo stan liczebny grupy powinien sięgnąć 10 tys. żołnierzy. Biorąc pod uwagę zdolności niektórych krajów w tym zakresie (zwłaszcza Burkina Faso i Nigru), osiągnięcie tego pułapu wydaje się w najbliższej przyszłości mało prawdopodobne⁴³. Ustanowienie Grupy jest jednak samo w sobie niewątpliwie sporym osiągnięciem, zważywszy na fakt słabości dotychczasowych struktur współpracy w obszarze bezpieczeństwa i znacząco wychodzi poza ramy implementacyjne nakreślone w programach i strategiach ECOWAS⁴⁴.

UWAGI KOŃCOWE

Złożoność problemu nie pozwala na jednoznaczną odpowiedź na pytanie o możliwe drogi rozwiązania kwestii kryzysu migracyjnego tudzież zapobieżenia sytuacji niekontrolowanego wzrostu napływu migrantów z lat 2015-2016. Należałoby wręcz przyjąć, że w najbliższym czasie nie uda się znaleźć jednego, prostego rozwiązania kwestii migracyjnej. Co więcej, presja demograficzna z krajów afrykańskich, a przede wszystkim państw Afryki Subsaharyjskiej nie osłabnie, a wręcz ma duże szanse ulec wzmocnieniu.

Potencjalne rozwiązania w krótkiej i średniej perspektywie czasowej powinny zatem wykazywać się podejściem wielosektorowym – wsparcie dla krajów afrykańskich winno skupiać się na tworzeniu perspektyw ekonomicznych dla ludności, systemowemu ulepszeniu szkolnictwa i wzmacnianiu administracji publicznej. Nie ma co jednak ukrywać, że jednym z głównych powodów poszukiwania

⁴¹ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2359 z dnia 21 czerwca 2017 r. (S/RES/2359 (2017)).

⁴² *The European Union's Partnership with the G5 Sahel Countries* [press release], European Commission, Brussels, 6.12.2018, [on-line:] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6670_en.htm – 19.04.2019.

⁴³ K. Gasinska, E. Bohman, *Joint Force of the Group of Five. A Review of Multiple Challenges*, Stockholm 2017, s. 47-49.

⁴⁴ Por. *ECOWAS Leaders Commit to Peace and Security as 54th Ordinary Summit Opens in Abuja*, ECOWAS, 22.12.2018, [on-line:] <http://www.ecowas.int/ecowas-leaders-commit-to-peace-and-security-as-54th-ordinary-summit-opens-in-abuja/> – 19.04.2019.

nowego miejsca do życia jest chęć zapewnienia sobie i swojej rodzinie bezpieczeństwa i w związku z tym inicjatywy wzmacniające sektor bezpieczeństwa muszą znajdować poczesne miejsce w pakiecie potencjalnych rozwiązań.

Ostatnie lata wykazały również atrakcyjność dwustronnych umów bezpośrednich: włosko-libijskiej z 2017 r. i hiszpańsko-marokańskiej z początku 2019 r.⁴⁵ Podobne porozumienia są rozważane z krajami leżącymi na południe od Sahary. Warto jednak pamiętać, że konkretne cele w tym zakresie pozostają rozbieżne. Kraje unijne oczekują wzmocnienia granic w państwach Sahelu, a to z kolei nie zawsze jest priorytetem rządów tych państw, które zainteresowane są bardziej stabilnością struktur państwowych i możliwością sprawowania efektywnej kontroli nad całym terytorium danego państwa. W niektórych konkretnych przypadkach, jak np. w Mali, te dwa cele idą ze sobą w parze szczególnie w sytuacji, gdy rząd nie jest w stanie sprawować jurysdykcji w północnej i do pewnego stopnia także środkowej części kraju. Odnosząc się w tym zakresie do Nigru, należy podkreślić, że głównym priorytetem rządu niekoniecznie jest przerwanie łańcuchów przemytniczych, ale raczej wzmocnienie zdolności sił odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i co za tym idzie – lepszą kontrolę administracyjną kraju. Odpowiedź na kryzys migracyjny powinna zatem wziąć pod uwagę powyższe czynniki i znaleźć równowagę pomiędzy tymi dążeniami.

W perspektywie długoterminowej konieczna zaś wydaje się reforma prawa imigracyjnego w UE i kompleksowe porozumienie z krajami Maghrebu z jednej strony i z krajami Afryki Subsaharyjskiej – z drugiej. Dotychczasowe rozwiązania mają charakter wybitnie doraźny i nie są w stanie w pełni odpowiedzieć na wyłaniające się wyzwania. Tego typu porozumienie powinno dawać możliwość osiedlenia się migrantów w konkretnych przypadkach i jednocześnie zobowiązywać kraje pochodzenia i państwa tranzytowe do efektywnej współpracy w obszarze ochrony granic. Nie ma jednak co ukrywać, że o takie złożone rozwiązanie może być niezwykle trudno, biorąc pod uwagę konieczność pogodzenia interesów zarówno wewnątrz UE, jak i poszczególnych krajów afrykańskich. Najbliższe lata powinny jednak dać odpowiedź na kluczowe pytania o przyszły kształt europejskiej polityki migracyjnej, bez ram której kompleksowe rozwiązanie kryzysu migracyjnego wydaje się niemożliwe.

⁴⁵ *Spain, Morocco Agreement on Repatriation of Migrants*, „Morocco World News”, 23.02.2019, [on-line:] <https://www.morocroworldnews.com/2019/02/266545/spain-morocco-agreement-repatriation-migrants/> – 19.04.2019.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2359 z dnia 21 czerwca 2017 r. (S/RES/2359 (2017)).

Inne

2018 *Statistical Update*, Human Development Reports, [on-line:] <http://hdr.undp.org/en/2018-update> – 18.04.2019.

Adeniran A. I., *Migration and Regional Integration in West Africa*, Basingstoke 2014, [on-line:] <https://doi.org/10.1057/9781137479532>.

Bailie C., *Explainer. The Role of Foreign Military Forces in Niger*, Stellenbosch 2018, [on-line:] <http://theconversation.com/explainer-the-roe-of-foreign-military-forces-in-niger-102503> – 19.04.2019.

Central Mediterranean Route. Protecting Migrants and Managing Irregular Flows, March 2019, [on-line:] https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/central_med_route_ed1_2.pdf – 18.04.2019.

Chant S., McIlwaine C., *Cities, Slums and Gender in the Global South. Towards a Feminised Urban Future*, London 2016.

Cherbib H., *Jihadism in the Sahel. Exploiting Local Disorders*, „IEmed. Mediterranean Yearbook 2018”, s. 260-264, [on-line:] https://www.iemed.org/observatori/arees-dana-lisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2018/Jihadism_Sahel_Hamza_Cherbib_Medyearbook2018.pdf – 19.04.2019.

Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council, on the Establishment of a Civilian CSDP Compact no. 14305/18, Council of the European Union, Brussels, 19.11.2018, [on-line:] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/en/pdf> – 20.04.2019.

Dias e Silva R., Marchand K., Reinold J., *Study on Migration Routes in the East and Horn of Africa*, Maastricht Graduate School of Governance, August 2017, [on-line:] <https://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1517475164.pdf> – 18.04.2019.

ECOWAS Leaders Commit to Peace and Security as 54th Ordinary Summit Opens in Abuja, ECOWAS, 22.12.2018, [on-line:] <http://www.ecowas.int/ecowas-leaders-commit-to-peace-and-security-as-54th-ordinary-summit-opens-in-abuja/> – 19.04.2019.

European Commission, *EU Emergency Trust Fund for Africa*, [on-line:] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-for-africa-20181220_en.pdf – 19.04.2019.

Fihel A., Okólski M., *Demografia. Współczesne zjawiska i teorie*, Warszawa 1996.

Flow Monitoring Europe, [on-line:] <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals> – 19.04.2019.

Fertility Rate, Total (Births per Woman), DataBank, 2017, [on-line:] https://data.worldbank.org/indicator/sp.dyn.tfrt.in?year_high_desc=false – 19.04.2019.

GDP (Current US\$), Databank, [on-line:] https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd?end=2017&start=1960&view=chart&year_high_desc=false – 19.04.2019.

Germany Opens New Military Camp in Niger, „Deutsche Welle”, 11.11.2018, [on-line:] <https://www.dw.com/en/germany-opens-new-military-camp-in-niger/a-46253187> – 18.04.2019.

Global Food Security Index, „The Economist”, [on-line:] <https://foodsecurityindex.eiu.com/Country> – 19.04.2019.

- Gnes D., *Maghnia. Crossing the Uncrossable Border. Mission Report on the Vulnerability of Sub-Saharan Migrants and Refugees at the Algerian-Moroccan Border*, Copenhagen K 2013, [on-line:] https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2013/01/Maghnia_Crossing-the-uncrossable-border_EN.pdf – 19.04.2019.
- Hoffman A., Meester J., Nabara H. M., *Migration and Markets in Agadez. Economic alternatives to the migration industry*, The Hague 2017, [on-line:] https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/Migration_and_Markets_Agadez.pdf – 18.04.2019.
- Horn of Africa. Humanitarian Impacts of Drought*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 10.08.2017, [on-line:] <https://reliefweb.int/report/somalia/horn-africa-humanitarian-impacts-drought-issue-9-10-aug-2017> – 12.04.2019.
- Human Development Reports, 2018, [on-line:] <http://hdr.undp.org/en/2018-update-18.04.2019>
- Italy-Libya Agreement. The Memorandum Text*, [on-line:] <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf> – 19.04.2019.
- Kastner K., *Nigerian Border Crossers. Women Travelling to Europe by Land*, [w:] *Long Journeys. African Migrants on the Road*, eds. R. L. McKenzie, A. Triulzi, Leiden 2013, [on-line:] https://doi.org/10.1163/9789004250390_004.
- Kipp D., *From Exception to Rule. The EU Trust Fund for Africa*, „SWP Research Paper”, December 2018, [on-line:] <https://www.swp-berlin.org/en/publication/eu-trust-fund-for-africa/> – 19.04.2019.
- Le G5 Sahel*, Secretariat Permanent du G5 Sahel, 29.09.2015, [on-line:] <https://www.g5sahel.org/qui-sommes-nous/le-g5-sahel> – 19.04.2019.
- Lebovich A., *Halting Ambition. EU Migration And Security Policy in the Sahel*, September 2018, [on-line:] https://www.ecfr.eu/publications/summary/halting_ambition_eu_migration_and_security_policy_in_the_sahel# – 19.04.2019.
- Lee E. S., *A Theory of Migration*, „Demography” 1966, Vol. 3, No. 1, s. 47–57, [on-line:] <https://doi.org/10.2307/2060063>.
- Migration Policy Centre, *MPC Report – Libya*, June 2013, [on-line:] http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Libya.pdf – 19.04.2019.
- Military and Civilian Missions and Operations*, European Union External Action, 5.03.2019, [on-line:] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en – 19.04.2019.
- NEPAD, *Agriculture in Africa. Transformation and Outlook*, [on-line:] <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2013africanagricultures.pdf> – 12.04.2019.
- Niger „Strategic” for Italy – Alfano Says, Opens Embassy*, „Ansa English Editions”, 3.01.2018, [on-line:] http://www.ansa.it/english/news/2018/01/03/niger-strategic-for-italy-alfano-says-opens-embassy_398068ae-1759-408f-a265-bf898fd9bf85.html – 19.04.2019.
- Runge A., Runge J., *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Warszawa 2008.
- Scherer S., *Italy Approves Military Mission in Niger, More Troops to North Africa*, „Reuters”, 17.01.2018, [on-line:] <https://www.reuters.com/article/us-italy-diplomacy-niger-libya/italy-approves-military-mission-in-niger-more-troops-to-north-africa-idUSKBN1F6270> – 19.04.2019.
- Somalia Famine „Killed 260,000 People”*, „BBC News”, 2.05.2013, [on-line:] <http://www.bbc.com/news/world-africa-22380352> – 19.04.2019.
- Spain, Morocco Agreement on Repatriation of Migrants*, „Morocco World News”, 23.02.2019, [on-line:] <https://www.morocroworldnews.com/2019/02/266545/spain-morocco-agreement-repatriation-migrants/> – 19.04.2019.

- Tardy T., *CSDP in Action – What Contribution to International Security?*, „Chaillot Paper” 2015, No. 134, s. 43-48, [on-line:] https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISS_Files/Chaillot_134_CSDP_missions.pdf – 19.04.2019.
- Terminski B., *Environmentally-Induced Displacement. Theoretical Frameworks and Current Challenges*, Liège 2012.
- The European Union's Partnership with the G5 Sahel Countries* [press release], European Commission, Brussels, 6.12.2018, [on-line:] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6670_en.htm – 19.04.2019.
- Torelli S. M., *The Mediterranean and Migration. Postcards from a „Crisis”*, European Council on Foreign Relations, [on-line:] https://www.ecfr.eu/specials/mapping_migration – 18.04.2019.
- United Nations Fact Sheet on Climate Change. Africa Is Particularly Vulnerable to the Expected Impacts of Global Warming*, UN Climate Change Conference, Nairobi 2006, [on-line:] http://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/factsheet_africa.pdf – 19.04.2019.
- World Bank Governance Indicators, The World Bank, [on-line:] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators> – 18.04.2019.
- World Population Prospects 2017, [on-line:] <https://population.un.org/wpp/> – 18.04.2019.

KRYSTIAN SPODARYK – absolwent Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych oraz Instytutu Studiów Regionalnych Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce specjalizujący się w zagadnieniach z obszaru bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w Afryce Subsaharyjskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Rogu Afryki i Zatoki Gwinejskiej. Autor szeregu publikacji, w tym monografii pt. *Lata nadziei, lata rozczarowań. Interwencje wojskowe w Somalii po 2006 roku* (2018), legitymujący się doświadczeniem w pracy m.in. dla organizacji międzynarodowych w opisywanych regionach.

AGNIESZKA NITSZKE

*Institut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński*

REFORMA WSPÓLNEGO EUROPEJSKIEGO SYSTEMU AZYLOWEGO W DOBIE KRYZYSU MIGRACYJNEGO¹

UWAGI WSTĘPNE

Kryzys migracyjny wywołany wydarzeniami Arabskiej Wiosny, a następnie wojną domową w Syrii rzucił Unii Europejskiej (UE) jedno z najpoważniejszych wyzwań integracyjnych w historii. Skala migracji, a także różnice w podejściu państw członkowskich do zaistniałej sytuacji unaocznily niedoskonałości tworzonego od późnych lat 90. XX w. Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA). Analizując kryzys migracyjny zapoczątkowany w 2011 r., należy zwrócić uwagę na definiowanie podstawowych pojęć. Często w debacie publicznej dotyczącej omawianej kwestii dochodzi do wymiennego stosowania terminów „migracja” i „azył”. Pewne kontrowersje pojawiają się również w odniesieniu do stosowania samego terminu „kryzys”. W *Słowniku języka polskiego PWN* kryzys jest definiowany jako „sytuacja, w której jakiś konflikt staje się tak poważny, że grozi wybuchem wojny, zmianą rządu lub innym radykalnym rozwiązaniem [lub jako – A.N.] zachwianie jakiegoś systemu wartości lub pozycji czegoś”². W sytuacji, do której doszło w UE, z pewnością te przesłanki nie zachodzą, niemniej skala i konsekwencje migracji okazały się na tyle poważne, że w potocznym ujęciu określono je jako kryzys. Dużo ważniejsze jest jednak prawidłowe zdefiniowanie i rozgraniczenie pojęć „polityka migracyjna” i „polityka azyłowa”. Biuro Wysokie-

¹ Artykuł został napisany w ramach grantu Jean Monnet Chair EUCRIS: *European Union in Crisis: What Is Wrong and How to Fix It?* (nr 575240-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO_CHAIR).

² Kryzys [hasło], [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, [on-line:] <https://sjp.pwn.pl/sjp/kryzys;2565070.html> – 25.04.2019.

go komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) podaje uproszczoną, ale bardzo obrazową definicję:

[...] osoby wkraczające na terytorium Europy nielegalnie robią to z wielu powodów. W niektórych przypadkach są to migranci ekonomiczni próbujący uciec od ubóstwa i bezrobocia. W niektórych innych – uciekinierzy przed prześladowaniami, łamaniem praw człowieka lub konfliktami zbrojnymi. Bardzo często nielegalne dostanie się na terytorium państwa jest ich jedyną drogą ucieczki. Uchodźcy i migranci często podróżują razem, korzystając z tej samej trasy i środka transportu. Jednak ich sytuacja w zakresie konieczności ochrony bardzo się różni: migranci wybrali zmianę miejsca zamieszkania, podczas gdy uchodźcy musieli to zrobić³.

Właśnie ta kwestia – rozróżnienia między „uchodźcą” a „migrantem” i co z tym związane: kwestia zastosowania przepisów z zakresu polityki azylowej czy migracyjnej stała się jednym z głównych punktów sporu pomiędzy podmiotami kreującymi i realizującymi politykę w Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, a następnie skonfrontowanie ich funkcjonowania w obliczu kryzysu, oraz, następnie, reakcje Unii Europejskiej na uwidocznione niedoskonałości tych rozwiązań. Autorka stawia następujące pytania badawcze: Czy kryzys migracyjny wzmocnił solidarność Unii Europejskiej w zakresie polityki migracyjnej i azylowej? Czy można wyznaczyć wyraźną linię demarkacyjną pomiędzy polityką migracyjną a polityką azylową? Jakie konsekwencje dla integracji europejskiej przyniósł kryzys migracyjny?

Postawiono następującą hipotezę badawczą: kryzys migracyjny, zwłaszcza jego kulminacja z lat 2015-2016, wpłynął na wypracowanie i przyjęcie skuteczniejszych mechanizmów w polityce azylowej, które pozwolą efektywniej zarządzać kolejnymi zwiększonymi migracjami do UE⁴.

W artykule zastosowano przede wszystkim metodę instytucjonalno-prawną opartą na analizie dokumentów UE oraz metodę systemową pokazującą miejsce polityki azylowej w strukturze innych polityk przez pryzmat procesu decyzyjne-

³ *Azyl i migracja. Wszyscy na tym samym wózku*, 20.12.2016, [on-line:] <https://www.unhcr.org/pl/235-plco-robimymonitorowanie-granicazyl-i-migracja-html.html> – 25.03.2019.

⁴ Komisja Europejska podkreśla, że w przyszłości należy liczyć się z kolejnymi zwiększonymi napływami migracyjnymi, które mogą być powodowane zmianami klimatu, destabilizacją kolejnych regionów i in. *Przyszłość polityki migracyjnej*, Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, 7.12.2017, [on-line:] https://ec.europa.eu/poland/news/171207_migration_pl – 25.03.2019.

go, a także relacji między instytucjami Unii Europejskiej i między instytucjami a państwami członkowskimi, gdzie nie bez znaczenia są relacje między samymi państwami członkowskimi – zauważalna i wyraźna stała się linia podziału na nowe i stare państwa członkowskie UE.

WSPÓLNY EUROPEJSKI SYSTEM AZYLOWY

Początkiem prac nad ustanowieniem WESA było posiedzenie Rady Europejskiej (RE) w Tampere w czasie prezydencji Finlandii w październiku 1999 r.⁵ WESA należy postrzegać bardziej w kategoriach procesu aniżeli jednostkowej decyzji, której efektem byłoby ustanowienie instytucji odpowiedzialnej za realizację polityki azylowej w UE⁶. Przywódcy państw UE, mając na uwadze specyfikę polityki azylowej, postanowili rozłożyć prace nad systemem na etapy, tak by w razie konieczności móc dokonywać korekt i modyfikacji⁷.

Wejście w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. stworzyło ramy prawne dla dalszego rozwoju WESA. Kwestie polityki azylowej są regulowane w art. 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi:

1. Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 roku i Protokołem z dnia 31 stycz-

⁵ Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, s. 2-3, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/media/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf> – 25.03.2019.

⁶ Komentarze do decyzji RE z Tampere odnośnie do tworzenia WESA były bardzo zróżnicowane. Część autorów wskazywała, że proponowane rozwiązania nie zawierają żadnego nowego elementu, który mógłby zmienić podejście państw i UE do polityki azylowej. Zob. R. Weinzierl, *Flüchtlinge. Schutz und Abwehr in der erweiterten EU. Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration*, Baden-Baden 2005, s. 98, *Schriftenreihe europäisches Recht, Politik und Wirtschaft*, Bd. 308. Z kolei inni autorzy, m.in. Izabela Wróbel, przedstawiają zgoła odmienne podejście, podkreślając, że w traktacie o WE w wersji z Amsterdamu, który wszedł w życie 1 maja 1999 r., nie ma w ogóle mowy o WESA, a zatem zapowiedź z Tampere należy traktować jako *novum* w procesie integracji politycznej UE. Zob. I. Wróbel, *Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012, s. 6-7, *Materiały Robocze*, nr 1 (17).

⁷ Więcej na temat genezy i rozwoju WESA od 1999 do 2012 r. zob. A. Nitszke, *Polityka azylowa Unii Europejskiej. Między idealizmem a realizmem*, [w:] *Dylematy strategiczne XXI wieku*, red. R. Kłósowicz, B. Szlachta, J. J. Węc, Kraków 2013, s. 353-365.

nia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami⁸.

Co istotne, w ust. 2 tego artykułu doprecyzowano, że Parlament Europejski i Rada, przyjmując środki dotyczące WESA, stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. W dalszej części przytoczonego ustępu określono elementy składowe WESA, którymi są: po pierwsze, jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii; po drugie, jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony; po trzecie, wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców na wypadek masowego napływu; po czwarte, wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej; po piąte, kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej; po szóste, normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą; po siódme, partnerstwo i współpraca z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową⁹. W ust. 3 art. 78 zapisano, że w sytuacji, gdy któreś z państw członkowskich UE znajdzie się w sytuacji zwiększonej presji migracyjnej, Rada, na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z PE, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść takiego państwa.

Przed rozpoczęciem kryzysu migracyjnego, bazując już na nowych przepisach traktatowych, udało się przyjąć rozporządzenie w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office – EASO)¹⁰. Ze względu na wielość podmiotów i idące za tym rozproszenie kompetencji w obszarze polityki azylowej postanowiono stworzyć wyspecjalizowaną agencję, której zadaniem byłoby wzmocnienie współpracy między instytucjami UE i państwami członkowskimi w sprawach azylu, wspieranie państw, których systemy azylowe znajdują się pod szczególną presją, oraz usprawnienie procesu wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zgodnie z rozporządzeniem tworzącym EASO jest on odpowiedzialny nie tylko za ułatwianie wymiany informacji oraz identyfikację i zbieranie najlepszych praktyk w dziedzinie azy-

⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2018, s. 76-77.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz. Urz. UE L 132 z dnia 29 maja 2010.

lu w skali UE, ale także śledzenie i analizowanie rozwiązań międzynarodowych w tym zakresie. Jednym z ważniejszych zadań postawionych przed tą agencją jest stworzenie i rozwijanie portalu internetowego, gdzie zamieszczane są informacje o trendach i głównych problemach związanych z polityką azylową. EASO odpowiada także za sporządzanie analiz i sprawozdań dotyczących krajów pochodzenia osób ubiegających się o azyl w Unii¹¹.

Kolejne działania UE w zakresie rozwoju WESA podejmowane były już w obliczu początkowych symptomów kryzysu migracyjnego. Pierwsza fala zwiększonej presji migracyjnej zaistniała w 2011 r., wówczas też pojawiły się kontrowersje związane z odpowiedzialnością państw za zarządzanie kryzysem migracyjnym. Najbardziej znanym przykładem konfliktu na tym tle był spór pomiędzy Włochami i Francją. Włochy, do których od początku 2011 r. zaczęły napływać tysiące uchodźców z Tunezji, a potem także z Libii, postanowiły przyznać części z tych osób tymczasowe wize Schengen, umożliwiające im opuszczenie Włoch. W kwietniu 2011 r. pociąg z uchodźcami z Tunezji został zatrzymany na granicy włosko-francuskiej. Ówczesny prezydent Francji Nicolas Sarkozy podjął decyzję o niewpuszczeniu uchodźców na teren Francji. Wywołało to falę dyskusji o polityce azylowej UE i solidarności między państwami członkowskimi¹². W tamtym czasie nikt nie był w stanie przewidzieć, że prawdziwy kryzys dopiero ma nadejść. Niemniej reakcją na tamte wydarzenia było zintensyfikowanie prac nad WESA. W efekcie jeszcze w 2011 i następnie w 2013 r. przyjęto kolejne dokumenty regulujące filary WESA i dostosowujące je do nowych ram traktatowych, a także sytuacji politycznej. 13 grudnia 2011 r. przyjęto Dyrektywę w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, potocznie zwaną dyrektywą kwalifikacyjną¹³. Zastępowała ona dyrektywę

¹¹ A. Nitszke, *Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO). Założenia i praktyka funkcjonowania agencji w dobie kryzysu migracyjnego*, [w:] *Unia Europejska i wybrane państwa świata wobec kryzysu migracyjnego*, red. J. Nadolska, P. Stawarz, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017, s. 35-53.

¹² P. Brill, *Uchodźcy to problem nie tylko Włoch*, „De Volkskrant”, 19.04.2011; cyt. za: EuroTopics, [on-line:] <http://www.eurotopics.net/pl/home/debatten/links-2011-04-fluchtling/> – 5.05.2013.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz. Urz. UE L 337 z dnia 20 grudnia 2011. Wielka Brytania i Irlandia skorzystały z klauzuli opt-out na podstawie protokołu 21 załączonego do traktatu lizbońskiego i nie związały się postanowieniami tego

z 2004 r., której rozwiązania w wielu punktach były nieprecyzyjne i rodziły konflikty pomiędzy państwami członkowskimi. Najważniejszą zmianą w nowej dyrektywie było wprowadzenie katalogu wspólnych kryteriów identyfikacji osób ubiegających się o azyl i zagwarantowanie im minimalnego poziomu świadczeń we wszystkich państwach członkowskich UE. Dzięki temu rozwiązaniu można by uniknąć jednego z najpoważniejszych problemów w zakresie polityki azylowej, a mianowicie przepływów wtórnych, przez które rozumie się wewnętrzną migrację osób ubiegających się o azyl w poszukiwaniu jak najkorzystniejszych warunków przyjęcia.

26 czerwca 2013 r. przyjęto następane cztery dokumenty regulujące kolejne filary WESA. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na rozporządzenie w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, potocznie zwane rozporządzeniem Dublin III¹⁴, zastępujące rozporządzenie z 2003 r. (Dublin II). Rozporządzenie stworzyło nowe narzędzia do wczesnego wykrywania problemów w krajowych systemach azylowych i systemach przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Miało także przyczynić się do sprawniejszego usuwania przyczyn owych problemów i w ten sposób nie dopuszczać do zaistnienia sytuacji kryzysowych. Dookreślono zasady i kryteria ustalania odpowiedzialności państw członkowskich za rozpatrzenie wniosku o azyl. Są to: po pierwsze, względy rodzinne; po drugie, niedawne posiadanie wizy lub zezwolenia na pobyt w kraju UE; po trzecie, fakt, czy wnioskodawca przekroczył granicę UE legalnie, czy nie. Kolejny dokument dotyczył rozszerzenia systemu Eurodac¹⁵.

dokumentu. Oba państwa mają obowiązek stosowania w tym zakresie przepisów wynikających z Dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych standardów dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują ochrony międzynarodowej, oraz zakresu przyznawanej ochrony, Dz. Urz. UE L 304 z dnia 30 września 2004. Dania z kolei nie jest związana ani dyrektywą z 2004 r., ani dyrektywą z 2011 r., bowiem na podstawie protokołu 22 dołączonego do traktatu lizbońskiego nie uczestniczy w tym aspekcie integracji.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz. Urz. UE L 180 z dnia 29 czerwca 2013 r.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez

Rozporządzenie wspiera stosowanie rozporządzenia Dublin III, umożliwiając odpowiednim służbom państw członkowskich UE oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) dostęp do zgromadzonych zasobów. Ponadto daje ono nowe uprawnienia organom ścigania państw członkowskich oraz Europolicy: mogą one odtąd występować o udostępnienie baz w przypadkach, gdy uzyskane dane mogą być pomocne w prowadzonych śledztwach dotyczących poważnych przestępstw, w tym związanych z aktami terrorystycznymi. Oprócz dwóch wyżej przedstawionych rozporządzeń przyjęto dodatkowo dwie inne dyrektywy. Pierwsza z nich, tzw. dyrektywa proceduralna, określała wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej¹⁶, zastępując dyrektywę z 2005 r. W dokumencie określono wspólne dla wszystkich państw członkowskich procedury, które mają być stosowane przy nadawaniu i cofaniu ochrony międzynarodowej. Wnioskodawcom zagwarantowano indywidualne, obiektywne i bezstronne rozpatrzenie wniosku. Mają oni również prawo do skutecznego odwołania przed sądem lub trybunałem, co wiąże się z zapewnieniem bezpłatnej pomocy prawnej. Określono także, że początkowy etap składania wniosków musi zakończyć się w ciągu sześciu miesięcy od ich złożenia. Dyrektywa czyni procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową bardziej przejrzystymi i sprawiedliwymi w całej UE, a dzięki temu również bardziej zrozumiałymi dla wnioskodawców. Kolejna dyrektywa, tzw. recepcyjna, dotyczy ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową¹⁷. Jest ona kluczowa, ponieważ ze względu na często zróżnicowany poziom warunków życia oferowany przez poszczególne państwa dochodziło do wtórnych przepływów osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Dyrektywa określa obowiązki państw członkowskich w zakresie gwarancji dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Są to m.in.: dostęp do zakwaterowania, opieka medyczna i psychologiczna, dostęp do edukacji dla dzieci poniżej 18. roku życia oraz

obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Dz. Urz. UE L 180 z dnia 29 czerwca 2013 r.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz. Urz. UE L 180 z dnia 29 czerwca 2013 r. Podobnie jak w przypadku dyrektywy kwalifikacyjnej Irlandia, Wielka Brytania i Dania nie są nią związane.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz. Urz. UE L 180 z dnia 29 czerwca 2013 r.

świadczenia pieniężne czy też dostęp do rynku pracy w ciągu dziewięciu miesięcy od zarejestrowania danej osoby.

PROPOZYCJE REFORMY WESA PO KULMINACJI KRYZYSU MIGRACYJNEGO

Powyższe rozwiązania miały pomóc UE i jej państwom członkowskim w sprawniejszym zarządzaniu polityką azylową. Jednak sytuacja międzynarodowa, w szczególności przedłużająca się wojna domowa w Syrii oraz działania tzw. Państwa Islamskiego spowodowały, że w kolejnych latach presja migracyjna nie osłabła, a w 2015 r. przybrała niespotykaną wcześniej skalę. Sytuacja była najpoważniejsza w tzw. państwach frontowych, czyli w Grecji i we Włoszech – to tam docierała bowiem największa liczba osób z państw trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową. W kwietniu 2015 r. Rada Europejska (RE) wezwała KE do opracowania nowego programu w dziedzinie polityki migracyjnej. 13 maja tego samego roku Komisja przedstawiła komunikat zatytułowany „Europejski program w zakresie migracji”¹⁸, który był podzielony na dwie części. W pierwszej przedstawiono środki, które powinny zostać podjęte natychmiast, tak by móc ograniczyć negatywne skutki presji migracyjnej, wspomóc państwa najbardziej narażone na presję migracyjną oraz zorganizować doraźną pomoc w ratowaniu migrantów próbujących dostać się do Europy drogą morską. Druga część programu dotyczyła działań do podjęcia w dłuższej perspektywie czasowej, a które miały stworzyć nowe ramy polityki migracyjnej i azylowej. Jednym z punktów zawartych w tej części było postanowienie mówiące o wzmocnieniu WESA¹⁹. Jesienią 2015 r. skala problemu była tak duża, że Niemcy zdecydowały się jednostronnie zawiesić niektóre postanowienia rozporządzenia Dublin III, czym naraziły się na krytykę ze strony innych państw członkowskich²⁰. Pokazało to, że dotychczasowe rozwiązania WESA są niewystarczające i nie gwarantują sprawnego i sprawiedliwego zarządzania przepływami migracyjnymi, ze szczególnym odniesieniem do ich specyficznego rodzaju, czyli osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Na przełomie 2015 i 2016 r. okazało się, że UE samodzielnie nie jest w stanie

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski program w zakresie migracji*, Bruksela, 13.5.2015, COM(2015) 240 final.

¹⁹ *Ibidem*, s. 15-16, 21.

²⁰ J. J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 9.

podolać wyzwaniom migracyjnym. 23 września 2015 r. podczas nieformalnego szczytu RE określono nowe formy walki z kryzysem. Kluczowym partnerem okazała się Turcja. Jeszcze w listopadzie 2015 r. podczas szczytu UE – Turcja przyjęto plan działania²¹, który w marcu kolejnego roku rozszerzono i sformalizowano poprzez zawarcie umowy²². Dzięki wdrożeniu w życie porozumienia z Turcją już w kolejnych tygodniach presja migracyjna na szlaku wschodnioróżdziemnomorskim znacznie osłabła²³. Mimo pozytywnej oceny umowy z Turcją należy podkreślić, że było to działanie o charakterze doraźnym, dodatkowo bardzo kosztowne dla UE, tak w wymiarze finansowym (6 mld euro), jak i politycznym – zwłaszcza po nieudanym zamachu stanu w Turcji w lipcu 2016 r. i represjach politycznych wprowadzonych przez administrację prezydenta Recepta Erdoğan²⁴. W tym czasie KE pracowała nad reformą WESA, czego efektem było przedstawienie w kwietniu 2016 r. komunikatu zatytułowanego „W kierunku reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy”²⁵. Komisja zaznaczyła w nim, że „Kryzys ujawnił niedociągnięcia konstrukcji i stosowania wspólnego europejskiego systemu azylowego, w szczególności »systemu dublińskiego«”²⁶. Zasadniczym kryterium ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego jest państwo pierwszego kontaktu. Takie rozwiązanie dyskryminuje państwa frontowe, powodując ich niewspółmierne obciążenie realizacją polityki azylowej całej Unii. Dodatkowo, w okresie zwiększonej presji migracyjnej, systemy tych państw nie były w stanie organizacyjnie podolać przyjmowaniu i rozpatrywaniu wniosków. To z kolei powodowało, że także po stronie osób ubiegających się o azyl widoczne było lekceważenie przepisów i udawanie się do wybranych przez siebie państw, w celu osiedlenia.

²¹ Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015. Oświadczenie UE – Turcja, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/> – 25.03.2019.

²² Oświadczenie UE – Turcja. 18.03.2016, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> – 25.03.2019.

²³ *Migration Flows: Eastern, Central, and Western Mediterranean Routes – Infografik, Monthly Irregular Arrivals, January 2015 to March 2019*, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/> – 25.03.2019.

²⁴ *Stosunki UE-Turcja. Możliwe scenariusze rozwoju*, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20170426STO72401/stosunki-ue-turcja-mozliwe-scenariusze-rozwoju> – 25.03.2019.

²⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *W kierunku reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy*, Bruksela, 6.04.2016, COM(2016) 197 final.

²⁶ *Ibidem*, s. 3.

Wtórne przepływy skutkowały z kolei przywracaniem przez niektóre państwa kontroli na wewnętrznych granicach państw członkowskich. Także inne rozwiązania WESA obarczone były niedoskonałościami. Trzy dyrektywy – kwalifikacyjna, recepcyjna i proceduralna – zostały implementowane przez państwa członkowskie, jednak skutki prawne dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w poszczególnych państwach różnią się. To także generuje, wcześniej wspomniane, zjawisko wtórnych przepływów.

Komisja, mając na względzie doświadczenia poprzednich trzech lat, zwłaszcza roku 2015, zaproponowała w komunikacie rozpoczęcie ogólnoeuropejskiej debaty na temat nowych ram WESA tak, by z jednej strony, zabezpieczyć interesy UE i jej państw członkowskich, a z drugiej – nadal realizować wysokie standardy międzynarodowe w zakresie ochrony osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. 4 maja i 14 lipca 2016 r. KE przedłożyła, zgodnie z zapowiedzią, pakiet siedmiu wniosków ustawodawczych, których celem ogólnym miała być reforma WESA, zaś celami szczegółowymi – usunięcie wad i słabości w dotychczasowych filarach systemu oraz propozycja nowego rozwiązania dotyczącego systemu przesiedleń.

Wniosek w sprawie przekształcenia rozporządzenia Dublin III miał na celu doprecyzowanie kwestii odpowiedzialności państw za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Propozycja Komisji zakładała także wprowadzenie mechanizmu korekcyjnego przydziału wniosków, co gwarantowało sprawiedliwy podział odpowiedzialności między państwa członkowskie, uwzględniając także wnioski osób wysadzonych na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Nowe rozwiązania miałyby też ograniczyć, a finalnie całkowicie wyeliminować, przepływy wtórne²⁷. Dotychczas prawodawcom unijnym nie udało się osiągnąć kompromisu w tej sprawie²⁸. Kolejny wniosek dotyczył zmian w rozporządzeniu Eurodac. Reforma miała ulepszyć system poprzez poszerzenie ilości zbieranych danych, np. wizerunku twarzy, czy też możliwość gromadzenia danych osób, których status w UE jest nieuregulowany, a które nie ubiegają się o azyl²⁹. Z uwa-

²⁷ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), Bruksela, 4.5.2016, COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD), s. 4.

²⁸ Rada Unii Europejskiej. Nota, Bruksela, 26.02.2019 (OR. en) 6600/19, s. 3, [on-line:] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6600-2019-INIT/PL/pdf> – 25.03.2019.

²⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, Brussels, 4.05.2016, COM(2016) 271 final 2016/0131 (COD).

gi na problemy związane m.in. z uzgodnieniem stanowiska w sprawie reformy rozporządzenia Dublin III prawodawcom unijnym nie udało się przyjąć zreformowanego rozporządzenia, choć – jak zaznacza Rada na swojej stronie internetowej – udało się wypracować szerokie porozumienie polityczne z PE³⁰. Trzeci wniosek przedłożony przez Komisję dotyczył przekształcenia EASO w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu³¹. Zgodnie z wnioskiem mandat Agencji, oprócz dotychczas realizowanych zadań, miałyby zostać poszerzony o ocenę zbieżności wniosków o ochronę międzynarodową, o udzielanie państwom członkowskim pomocy operacyjnej i technicznej oraz identyfikację i rejestrację osób ubiegających się o azyl, choć z zastrzeżeniem, że ostateczne decyzje będą w tym zakresie należeć do państw członkowskich. Podobnie jak w przypadku wniosku w sprawie rozporządzenia Eurodac, tak i tym razem, mimo zakończenia prac legislacyjnych w 2017 r., przyjęcie rozporządzenia jest warunkowane przyjęciem propozycji reform pozostałych elementów WESA³². Trzy kolejne wnioski Komisji dotyczyły rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w UE, rozporządzenia o kwalifikowaniu oraz przekształcenia dyrektywy o warunkach przyjmowania. Komisja proponuje zastąpienie dotychczasowej dyrektywy proceduralnej rozporządzeniem i ustanowieniem wspólnej procedury ochrony międzynarodowej³³. Ujednolicenie przepisów wyeliminowałoby istniejące aktualnie różnice w krajowych procedurach. Dzięki temu zniknęłaby pokusa tzw. turystyki azylowej i ograniczone zostałyby przepływy wtórne. Wniosek Komisji nadal jest procedowany. Nie udało się dotychczas osiągnąć kompromisu, m.in. z powodu definiowania pewnych kwestii, w tym określenia procedury granicznej i jej dokładnego zakresu oraz terminu „ostateczna decyzja”, użytego w art. 4 wniosku Komisji³⁴. W zakresie procedury kwalifikacyjnej Komisja także proponuje zastąpienie dyrektywy rozporządzeniem³⁵. Celem

³⁰ *Reforma unijnych przepisów azylowych*, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ceas-reform/> – 25.03.2019.

³¹ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Bruksela, 4.05.2016, COM(2016) 271 final 2016/0131(COD).

³² *Reforma unijnych przepisów azylowych*, *op. cit.*

³³ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, COM/2016/0467 final 2016/0224 (COD).

³⁴ Rada Unii Europejskiej. Nota, s. 6.

³⁵ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniające dyrekty-

Komisji jest zrównanie traktowania osób ubiegających się o azyl we wszystkich państwach członkowskich. Proponuje zatem wspólne kryteria identyfikowania osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej, a także jednako- we prawa dla nich we wszystkich państwach członkowskich. W przypadku tego wniosku pojawiły się rozbieżności między stanowiskiem Rady i Parlamentu. Do stycznia 2019 r. nie udało się osiągnąć porozumienia³⁶. Zmiany w dyrektywie recepcyjnej mają polegać na określeniu „standardowych warunków przyjęcia”, co skutkowałoby wyrównaniem poziomu warunków bytowych oferowanych przez państwa osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową³⁷. Najważniejszą zmianą proponowaną przez Komisję jest ustanowienie ograniczeń geograficznych w przemieszczaniu ubiegających się o azyl osób. Wnioskodawca mógłby korzystać z warunków przyjęcia tylko w państwie, w którym złożył wniosek azylowy. Dodatkowo państwa mogłyby wprowadzić ograniczenia przemieszczania się na swoim terytorium do określonego obszaru. Także to rozwiązanie miałoby ograniczyć przepływy wtórne. Ten wniosek Komisji dotychczas nie został przyjęty z uwagi na rozbieżność stanowisk PE i Rady³⁸. Komisja przedstawiła również wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń³⁹ – jest to jeden z najtrudniejszych tematów, z którymi przyszło zmierzyć się UE w ostatnich latach. Propozycje Komisji dotyczące mechanizmów relokacji i przesiedleń, przedstawione w 2015 r., uwidoczniły znaczące różnice w stanowiskach państw. Aby na przyszłość uniknąć konieczności stosowania rozwiązań doraźnych, których skuteczność jest niewielka, Komisja opracowała mechanizm stałych unijnych przesiedleń. Miały on, z jednej strony, zapewnić realizację priorytetów Unii na arenie międzynarodowej jako organizacji, która bierze odpowiedzialność w sytuacjach kryzysów humanitarnych, a z drugiej – dbać o interesy państw członkowskich, szczególnie tych, które z uwagi na położenie geograficzne są narażone na zwiększoną presję migracyjną. Mechanizm określałby udział poszczególnych państw w przyjmowaniu uchodźców. Rada, na wniosek Komisji, przyjmowałaby dwuletni plan przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych.

wę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, COM/2016/0466 final 2016/0223 (COD).

³⁶ Rada Unii Europejskiej. Nota, s. 4.

³⁷ Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM/2016/0465 final 2016/0222 (COD).

³⁸ Rada Unii Europejskiej. Nota, s. 4.

³⁹ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy przesiedleń i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014, COM/2016/0468 final 2016/0225 (COD).

Wniosek Komisji dotychczas nie został przyjęty. Ponownie ujawniły się różnice zdań między Parlamentem i Radą⁴⁰.

PODSUMOWANIE I KONKLUZJE

Kryzys migracyjny po ośmiu latach od jego początku nadal budzi duże emocje w państwach członkowskich i jest ciągle aktualnym tematem na forach instytucji unijnych. W pierwszej fazie kryzysu udało się dokończyć tworzenie WESA. Trudno jednoznacznie przesądzić, czy działania podejmowane w latach 2010-2013 były konsekwencją pierwszych symptomów kryzysu, czy wynikały raczej z nowych ram traktatowych i konieczności dostosowania prawa wtórnego w zakresie polityki azylowej do postanowień traktatu lizbońskiego. Zapewne oba te elementy łącznie miały wpływ na prace nad WESA – traktat lizboński wpłynął na kształt ram prawnych, natomiast sam kryzys miał wpływ na ich treść. Szybko okazało się jednak, że wprowadzone rozwiązania nie są skutecznym narzędziem w zarządzaniu polityką azylową w sytuacji kryzysu. W zasadzie każdy z elementów WESA okazał się w mniejszym lub większym stopniu niefunkcjonalny w obliczu zwiększonej presji migracyjnej. Dlaczego tak się stało? Jednym z najważniejszych powodów takiego stanu rzeczy było nastawienie państw członkowskich. O ile nikt nie kwestionował zasadności realizacji przez UE polityki azylowej i obowiązku wynikającego nie tylko z prawa unijnego, ale także z przepisów prawa międzynarodowego publicznego, niesienia pomocy osobom, których zdrowie lub życie są zagrożone w efekcie toczących się konfliktów lub prześladowań na tle religijnym, rasowym bądź politycznym, o tyle sporna pozostawała kwestia środków, jakie powinny być zastosowane. Najpoważniejsze kontrowersje pojawiły się w 2015 r. i były związane z propozycją KE dotyczącą systemu relokacji oraz przesiedleń. Mechanizm zaproponowany przez Komisję, a następnie przyjęty przez Radę, oznaczał rozłożenie odpowiedzialności za zarządzanie kryzysem pomiędzy wszystkie państwa członkowskie, bez względu na ich położenie geograficzne⁴¹.

⁴⁰ Rada Unii Europejskiej. Nota, s. 8-9.

⁴¹ 27 maja 2015 r. KE przedstawiła wniosek ustawodawczy ws. tymczasowego mechanizmu relokacji oraz zalecenie dotyczące dobrowolnego systemu przesiedleń. Relokacja miała objąć 40 tys. uchodźców z Włoch i Grecji; dotyczyła także przesiedlenia kolejnych 20 tys. uchodźców w latach 2015-2016. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, s. 22-26. 9 września 2015 r. KE przedstawiła II pakiet środków – dalsza relokacja – 120 tys. uchodźców z Grecji, Włoch i Węgier. 22 września RUE podjęła decyzję o relokacji z Włoch i Grecji przy sprzeciwie Węgier,

Było to zatem rozwiązanie w założeniu zgodne z postanowieniami art. 80 TFUE, czyli z zasadą solidarności tam określoną. Z punktu widzenia państw frontowych mechanizm relokacji i przesiedleń był korzystny, jednak państwa Europy Środkowo-Wschodniej od początku były sceptyczne wobec tej idei.

Umowa z Turcją zawarta w 2016 r. pomogła opanować napiętą sytuację, co mogło stać się impulsem do wznowienia prac nad reformą WESA. KE, która opracowała program reformy systemu azylowego, okazała się jednak zbyt słaba politycznie, by przekonać prawodawców unijnych do kompleksowego uregulowania polityki azylowej poprzez oparcie ich na doświadczeniach zdobytych podczas kryzysu migracyjnego. Pisząc o przekonaniu prawodawców unijnych, należy poczynić ważną uwagę. Otóż stanowisko PE w większości kwestii było zbieżne z pomysłami przedstawionymi przez Komisję. A zatem problem leżał po stronie drugiego z prawodawców unijnych, czyli w Radzie. Wniosek z tego jest taki, że to różnice stanowisk poszczególnych państw członkowskich spowodowały, że od połowy 2016 r. nie udało się przyjąć pakietu siedmiu wniosków ustawodawczych reformujących WESA⁴². Przykładem rozbieżności stanowisk państw w odniesieniu do propozycji KE dotyczących reformy WESA był tzw. miniszczyt w sprawie migracji, który odbył się 24 czerwca 2018 r. W spotkaniu nie wzięli udziału przywódcy aż 12 państw członkowskich: Litwy, Łotwy, Estonii, Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Portugalii, Rumunii, Cypru, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Ich absencja była wyrazem sprzeciwu wobec propozycji reformy WESA⁴³. W grudniu tego samego roku, podczas spotkania RE, zaakcentowano konieczność dalszych prac nad reformą WESA⁴⁴. Jednak, jak już wcześniej zaznaczono, dotychczas nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie kompleksowego uregulowania nowej polityki azylowej UE.

Kryzys wykazał, że solidarność państw członkowskich w obliczu zwiększonej presji migracyjnej pozostaje jedynie deklaracją, a tym, co istnieje realnie, są par-

Czech, Słowacji i Rumunii. Do września 2017 r. relokacja objęła 28 tys. osób. Od 2015 r. do września 2017 r. przesiedlono 20 tys. uchodźców (w tym 9 tys. z obozów w Turcji).

⁴² Rada Unii Europejskiej. Nota, s. 2-9.

⁴³ M. Strzałkowski, *Miniszczyt UE ws. migracji bez konkretów*, [on-line:] <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/miniszczyt-ws-migracji-bez-konkretow-ale-podzjal-w-ue-coraz-bardziej-widoczny/> – 25.03.2019. Wcześniej, 21 czerwca 2018 r., odbyło się spotkanie przywódców państw Grupy Wyszehradzkiej z kanclerzem Austrii. Państwa wyszehradzkie zapowiedziały tam bojkot „miniszczytu”, przede wszystkim z powodu propozycji dotyczących systemu relokacji, na które to rozwiązanie państwa te nie godziły się od początku.

⁴⁴ Posiedzenie Rady Europejskiej 13 i 14 grudnia 2018 r. Konkluzje, Bruksela, 14.12.2018, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/media/37556/13-14-euco-final-conclusions-pl.pdf> – 25.03.2019.

tykularne interesy państwowe. Podczas analizy konsekwencji kryzysu migracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem polityki azylowej, należy podkreślić ich wielowymiarowy charakter. Z perspektywy UE kryzys obnażył słabości WESA, ale także słabość instytucji UE, które nie potrafiły przedstawić pozytywnego średnio- oraz długoterminowego planu działania, który byłby do przyjęcia przez wszystkie państwa członkowskie. Z perspektywy państw członkowskich kryzys pokazał brak solidarności, ale też z drugiej strony – brak chęci szerszego dialogu z państwami, które są wstrzeźliwe wobec wizji przyjmowania uchodźców. To z kolei jest podyktowane w dużej mierze bieżącą polityką krajową. Kryzys migracyjny jest wykorzystywany instrumentalnie przez partie polityczne w różnych państwach członkowskich, które odwołują się do strachu i utraty poczucia bezpieczeństwa, w tym socjalnego⁴⁵.

We wstępie postawiono hipotezę mówiącą, że kryzys migracyjny, zwłaszcza jego kulminacja z lat 2015–2016, wpłynął na wypracowanie i przyjęcie skuteczniejszych mechanizmów w polityce azylowej, które pozwolą efektywniej zarządzać kolejnymi zwiększonymi migracjami do UE. Analiza działań KE mogłaby potwierdzać tę tezę – kolejno przedstawiane plany działań w zakresie polityki migracyjnej i idące za nimi wnioski ustawodawcze, a zwłaszcza pakiet siedmiu wniosków z maja i lipca 2016 r. wskazują, że Komisja wyraźnie dostrzegła potrzebę reformy WESA i, wyciągając wnioski z doświadczeń kryzysu migracyjnego, proponowała systemowe rozwiązania, które mogłyby w przyszłości pomóc UE w zarządzaniu podobnymi kryzysami. Jednak analiza losów poszczególnych wniosków KE dotyczących reformy WESA wskazuje, że prawodawcy unijni – PE i Rada – nie są w stanie osiągnąć kompromisu. Stanowisko PE jest zwykle zbieżne z propozycjami KE, gdy tymczasem Rada, w której zasiadają reprezentanci rządów państw członkowskich, często kieruje się partykularnymi interesami, w tym doraźnym interesem politycznym partii, której konkretny minister jest przedstawicielem. Reasumując, UE wprowadzie w dramatycznych okolicznościach, ale miała niepowtarzalną okazję, aby przeprowadzić skuteczną i kompleksową reformę WESA, przygotowując się na kolejne kryzysy w sposób zinstytucjonalizowany. Okazja ta nie została jednak wykorzystana, a dyskusję na temat reformy WESA zdominowały kwestie pozamerytoryczne, często nacechowane populistycznie.

⁴⁵ Niemal w każdym państwie UE istnieją dziś partie populistyczne i nacjonalistyczne głoszące hasła antyimigranckie. I choć jeszcze dekadę temu nie mogły one liczyć na przekroczenie progu wyborczego, dzisiaj pretendują do sprawowania władzy, m.in. francuski Front Narodowy (Front National – FN), Prawdziwi Finowie (Perussuomalaiset – PS), Wolnościowa Partia Austrii (Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ).

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz. Urz. UE L 337 z dnia 20 grudnia 2011 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz. Urz. UE L 180 z dnia 29 czerwca 2013 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz. Urz. UE L 180 z dnia 29 czerwca 2013 r.
- Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych standardów dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują ochrony międzynarodowej, oraz zakresu przyznawanej ochrony, Dz. Urz. UE L 304 z dnia 30 września 2004 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Europejski program w zakresie migracji”, Bruksela, 13.5.2015, COM(2015) 240 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy”, Bruksela, 6.4.2016, COM(2016) 197 final.
- Oświadczenie UE – Turcja, 18.03.2016, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> – 25.03.2019.
- Rada Unii Europejskiej. Nota, Bruksela, 26.02.2019 (OR. en) 6600/19, [on-line:] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6600-2019-INIT/PL/pdf> – 29.03.2019.
- Posiedzenie Rady Europejskiej 13 i 14 grudnia 2018 r. Konkluzje, Bruksela, 14.12.2018, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/media/37556/13-14-euco-final-conclusions-pl.pdf> – 25.03.2019.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and Repealing Regulation (EU) No 439/2010, Brussels, 4.05.2016, COM(2016) 271 final 2016/0131 (COD).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azyłu, Dz. Urz. UE L 132 z dnia 29 maja 2010 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agen-

- cję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Dz. Urz. UE L 180 z dnia 29 czerwca 2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz. Urz. UE 180 z dnia 29 czerwca 2013 r.
- Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, s. 2-3, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/media/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf>, 25.03.2019.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2018 r.
- Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM/2016/0465 final 2016/0222 (COD).
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy przesiedleń i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014, COM/2016/0468 final 2016/0225 (COD).
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, COM/2016/0467 final 2016/0224 (COD).
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Bruksela, 4.05.2016, COM(2016) 271 final 2016/0131(COD).
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, COM/2016/0466 final 2016/0223 (COD).
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), Bruksela, 4.05.2016, COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD).

Inne

- Azyl i migracja. Wszyscy na tym samym wózku*, 20.12.2016, [on-line:] <https://www.unhcr.org/pl/235-plco-robimymonitorowanie-granicazyl-i-migracja-html.html> – 25.03.2019.
- Kryzys [hasło], [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, [on-line:] <https://sjp.pwn.pl/sjp/kryzys;2565070.html> – 25.04.2019.
- Migration Flows: Eastern, Central, and Western Mediterranean routes – Infografik, *Monthly Irregular Arrivals*, January 2015 to March 2019, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/> – 25.03.2019.
- Nitzske A., *Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO). Założenia i praktyka funkcjonowania agencji w dobie kryzysu migracyjnego*, [w:] *Unia Europejska i wybrane pań-*

- stwa świata wobec kryzysu migracyjnego*, red. J. Nadolska, P. Stawarz, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017, s. 35-53.
- Nitszke A., *Polityka azylowa Unii Europejskiej. Między idealizmem a realizmem*, [w:] *Dylematy strategiczne XXI wieku*, red. R. Kłosowicz, B. Szlachta, J. J. Węc, Kraków 2013, s. 353-365.
- Przyszłość polityki migracyjnej*, Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, 7.12.2017, [on-line:] https://ec.europa.eu/poland/news/171207_migration_pl – 25.03.2019.
- Reforma unijnych przepisów azylowych*, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ceas-reform/> – 25.03.2019.
- Stosunki UE-Turcja: Możliwe scenariusze rozwoju*, [on-line:] <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20170426STO72401/stosunki-ue-turcja-mozliwe-scenariusze-rozwoju> – 25.03.2019.
- Strzałkowski M., *Miniszczyt UE ws. migracji bez konkretów*, [on-line:] <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/miniszczyt-ws-migracji-bez-konkretow-ale-podzial-w-ue-coraz-bardziej-widoczny/> – 25.03.2019.
- Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015. Oświadczenie UE – Turcja, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/> – 25.03.2019.
- Weinzierl R., *Flüchtlinge. Schutz und Abwehr in der erweiterten EU. Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration*, Baden-Baden 2005, *Schriftenreihe europäisches Recht, Politik und Wirtschaft*, Bd. 308.
- Węc J. J., *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 7-39.
- Wróbel I., *Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012, s. 6-7, *Materiały Robocze*, 1 (17).

AGNIESZKA ANNA NITSZKE – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk politycznych. Adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Autorka m.in. monografii *Zasady ustroju federalnego w państwach niemieckojęzycznych. Studium porównawcze* (2013), *System agencji Unii Europejskiej* (2017) oraz artykułów poświęconych integracji europejskiej i partiom politycznym w Europie.

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

ACTA – Anticounterfeiting Trade Agreement (Umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi)

AFCO – Affaires constitutionnelles (Komisja do Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego)

AfD – Alternative für Deutschland (Alternatywa dla Niemiec)

AFET – Affaires étrangères (Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego)

AKP – Afryka, Karaiby, region Pacyfiku

ALDE – Alliance of Liberals and Democrats for Europe (Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy)

AQIM – Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (Al-Kaida Islamskiego Maghrebu)

CDU – Christlich Demokratische Union (Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna)

CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Wspólnota Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów)

ChRL – Chińska Republika Ludowa

CNRP – Cambodia National Rescue Party (Partia Narodowego Ocalenia Kambodży)

COSAC – Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'UE (Konferencja komisji parlamentarnych do spraw unijnych parlamentów UE)

CSDP – Common Security and Defence Policy (Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony)

CSU – Christlich-Soziale Union (Unia Chrześcijańsko-Społeczna)

CULT – Culture et education (Komisja Kultury i Edukacji Parlamentu Europejskiego)

DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (Umowa o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu)

DNB – Dochód Narodowy Brutto

DROI – Droits de l'homme (Podkomisja Praw Człowieka Parlamentu Europejskiego)

EASO – European Asylum Support Office (Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu)

EBC – Europejski Bank Centralny

EBCGA – European Border and Coast Guard Agency (Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, patrz: Frontex)

ECOWAS – Economic Community of West African States (Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej)

ECR – European Conservatives and Reformists (Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy)

ECRIS – European Criminal Records Information System (Europejski System Przekazywania Informacji z Rejestrów Karnych)

EDA – European Defence Agency (Europejska Agencja Obrony)

EDF – European Defence Fund (Europejski Fundusz Obronny)

EDF – European Development Fund (Europejski Fundusz Rozwoju)

Greens/EFA – Greens/European Free Alliance (Zieloni/Wolny Sojusz Europejski)

EFDD – Europe of Freedom and Direct Democracy (Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej)

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

EFW – Europejski Fundusz Walutowy

EIDHR – European Instrument for Democracy and Human Rights (Europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka)

EMPL – Employment and Social Affairs (Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych Parlamentu Europejskiego)

EMS – European Monetary System (Europejski System Walutowy)

ENF – Europe of Nations and Freedom (Europa Narodów i Wolności)

ENI – European Neighbourhood Instrument (Europejski Instrument Sąsiedztwa)

ENVI – Environment, Public Health and Food Safety (Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego)

EOG – Europejski Obszar Gospodarczy

EPL – Europejska Partia Ludowa

EPP – European People's Party (Europejska Partia Ludowa)

EPS – Europejska Polityka Sąsiedztwa

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

ESM – European Stability Mechanism (Europejski Mechanizm Stabilności)

EUCAP – European Union Capacity Building Mission (Misja Unii Europejskiej dotycząca budowy potencjału)

EUL/NGL – European United Left/Nordic Green Left (Zjednoczona Lewica Europejska/Nordycka Zielona Lewica)

Eurodac – European Dactyloscopy (Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców)

Eurojust – The European Union's Judicial Cooperation Unit (Europejska Jednostka Współpracy Sądowej)

Euronest – Zgromadzenie przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw uczestniczących w Partnerstwie Wschodnim

Eupol – European Police Office (Europejski Urząd Policji)

EUROSUR – European Border Surveillance System (Europejski System Nadzorowania Granic)

EUTF – European Union Emergency Trust Fund (Fundusz Powierniczy Unii Europejskiej dla Afryki)

EUTM – European Union Training Mission (Misja szkoleniowa Unii Europejskiej)

FATA – Federally Administered Tribal Areas (Terytorium Plemienne Administrowane Federalnie)

FDP – Freie Demokratische Partei (Wolna Partia Demokratyczna)

FEMM – Committee on Women's Rights and Gender Equality (Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia)

FI – Forza Italia (Naprzód Włochy)

FN – Front National (Front Narodowy)

FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs (Austriacka Partia Wolnościowa)

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej)

Frontex – [Frontières extérieures] European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej)

FS – Fundusz Spójności

FTK – Federalny Trybunał Konstytucyjny

GPGC – Global Public Goods and Challenges Thematic Programme (Globalny program na rzecz dóbr publicznych i wyzwani)

Greens /EFA – Greens/European Free Alliance (Zieloni/Wolny Sojusz Europejski)

GRÜNE – Die Grünen; Die Grüne Alternative (Zieloni - Zielona Alternatywa)

GW – Grupa Wyszehradzka

IBM – Integrated Border Management (Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej)

ICT – Information and Communication Technologies (Technologie informacyjno-komunikacyjne)

IMCO – Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego)

IPEX – Interparliamentary European Union Information Exchange (Międzyparlamentarna platforma wymiany informacji w sprawach Unii Europejskiej)

ISIL – Islamic State of Iraq and the Levant (Państwo Islamskie w Iraku i Lewancie)

ITRE – Industry, Research and Energy (Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii Parlamentu Europejskiego)

JRC – Jednolity Rynek Cyfrowy

KE – Komisja Europejska

LIBE – Libertés civiles, Justice et Affaires Intérieures (Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego)

LR – Les Républicains (Republikanie)

LREM – La République en Marche (Republika Naprzód)

M5S – MoVimento 5 Stelle (Ruch Pięciu Gwiazd)

MENA – Middle East and North Africa (region Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki)

MINUSMA – Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (operacja wsparcia pokoju w Mali pod egidą ONZ)

MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy

MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych

MŚP – Sektor małych i średnich przedsiębiorstw

NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum (Nowa Austria i Liberalne Forum)

NGL – Nordic Green Left (Nordycka Zielona Lewica)

NGO – Non-governmental organization (Organizacja pozarządowa)

NUTS – Nomenclature des unités territoriales statistiques (Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych)

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

OZE – Odnawialne źródła energii

ÖVP – Österreichische Volkspartei (Austriacka Partia Ludowa)

PC – Państwa członkowskie

PD – Partito Democratico (Partia Demokratyczna)

PE – Parlament Europejski

PECH – Pêche (Komisja Rybołówstwa Parlamentu Europejskiego)

PESCO – Permanent Structured Cooperation (Stała współpraca strukturalna)

PiS – Prawo i Sprawiedliwość

PKB – Produkt Krajowy Brutto

PN – Parlamenty narodowe

PO – Platforma Obywatelska

PS – Parti Socialiste (Partia Socjalistyczna)

PSiW – Pakt Stabilności i Wzrostu

PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe

PWBiS – Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości

RE – Rada Europejska

REFIT – Regulatory fitness and performance (Platforma/program oceny skuteczności i wydajności przepisów UE)

REGPEX – Platforma/baza danych Komitetu Regionów służąca wymianie informacji między ustawodawczymi władzami regionalnymi UE oraz monitorowaniu zasady pomocniczości

RFN – Republika Federalna Niemiec

RUE – Rada Unii Europejskiej

S&D – Progressive Alliance of Socialists and Democrats (Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów)

SEDE – Sécurité et défense (Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony Parlamentu Europejskiego)

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Socjaldemokratyczna Partia Niemiec)

SPLA – Sudan People's Liberation Army (Ludowa Armia Wyzwolenia Sudanu)

SPU – Specjalna procedura ustawodawcza

SPÖ – Sozialdemokratische Partei Österreichs (Socjaldemokratyczna Partia Austrii)

SRM – Single Resolution Mechanism (Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji)

SSM – Single Supervisory Mechanism (Jednolity Mechanizm Nadzorczy)

STV – Single Transferable Vote (System list wyborczych lub pojedynczego głosu przechodniego)

SWIFT – Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Stowarzyszenie na rzecz Światowej Międzybankowej Telekomunikacji Finansowej)

SWIFT-Agreement – Umowa między Unią Europejską i USA w sprawie przetwarzania i przekazywania danych w celu śledzenia środków finansowych terrorystów

TEWEA – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TL – Traktat lizboński

TSCG – Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, Pakt fiskalny)

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- TTP** – Tehrik-i-Taliban Pakistan (talibańska organizacja zbrojna działająca w Pakistanie)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej
- UE** – Unia Europejska
- UGiW** – Unia Gospodarcza i Walutowa
- UKIP** – United Kingdom Independence Party (Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa)
- UNDP** – United Nations Development Programme (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju)
- UNESCO** – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury)
- UNFPA** – United Nations Population Fund (Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych)
- UNHCR** – United Nations High Commissioner for Refugees (Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców)
- UNICEF** – United Nations International Children's Emergency Fund (Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci)
- URK** – Unia Rynków Kapitałowych
- USA** – United States of America (Stany Zjednoczone Ameryki)
- WESA** – Wspólny Europejski System Azyłowy
- WPBiO** – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
- WPR** – Wspólna Polityka Rolna
- WPZiB** – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
- WRF** – Wieloletnie Ramy Finansowe
- WTO** – World Trade Organization (Światowa Organizacja Handlu)
- ZPU** – Zwykła procedura ustawodawcza

INDEKS NAZWISK

- Adeniran Adebusuyi Isaac 382, 393
Alberski Robert 123, 136
Altmeier Peter 112
Álvarez López María 321, 323, 326
Antoń Paulina 9, 252
Antosiewicz Marek 229, 239
Antoszewski Andrzej 154
Asad Baszar al 109
Ashton Catherine 194, 200
Auleytner Julian Kazimierz 172, 187
Aung San Suu Kyi 160
Azman Kübra Dilek 59, 70
- Bache Ian 54, 56
Bailie Craig 387, 393
Bajtay Péter 197-198, 200, 203
Baldwin Raymond E. 73
Balladur Édouard 73
Banach Wawrzyniec 9, 271
Banús Enrique 44
Barbière Cécile 228, 239
Barcz Jan 18, 34, 46, 56, 75, 93, 225, 240, 245
Barroso José Manuel 194
Bassot Étienne 198, 201-203
Baume Maïa de la 66, 68, 70
Becker Heinz K. 143, 149, 152
Begg Iain 227, 240
Behrendt Walter 99
Benedetto Giacomo 346, 361
Benoit Kenneth 349, 362
Berlusconi Silvio 102, 111-112
Biden Joe 198
Biedroń Robert 131
Bielan Adam 370
Bittner Ireneusz 364, 375
Blondel Jean 337
- Bodio Marcin 317, 327
Boele-Woelki Katarina 80, 82, 86, 92-93
Boer Gonnine de 190, 205
Bohman Elias 391
Bonanni Andrea 108, 113
Boni Michał 217, 220
Borkowski Paweł J. 333, 343
Bösch Herbert 148
Brack Nathalie 44, 56, 337
Brandt Willy 73
Brempt Kathleen van 112
Brill P. 401
Brok Elmar 107, 194-195
Bruegel Pieter 7
Bruter Michael 337
Brzozowski Alexandra 310, 313
Burns Charlotte 338
Buzek Jerzy 102, 198, 371
- Castaldo Fabio 105
Chant Sylvia 384, 393
Cherbib Hamza 386, 393
Chirac Jacques 122
Chodubski Andrzej 220
Choroś Błażej 192, 203
Chromiec Jan Jakub 207, 220
Cianciara Agnieszka 106, 114, 194, 203
Cîrlig Cristina-Carmen 199, 203
Clark Stephen 337
Clinton Hillary 198
Corbett Richard 336
Costa Olivier 44, 47, 56-57, 331, 336, 339, 343
Costello Rory 41, 346, 361
Crespy Amandine 338
Crotty William 120, 136

- Crowe Richard 227, 240
 Cunningham Kevin 134, 136, 356, 361
 Curyło Barbara 8, 192, 203, 205
 Czachór Zbigniew 13, 35
 Czyż Elżbieta 187

 Ćwiek-Karpowicz Jarosław 338

 Dahrendorf Ralf 73
 Damen Mario 323, 327
 Danel Łukasz 8, 71
 Daniel William T. 339
 Daul Joseph 112
 Decoster François 15
 Déloye Yves 337
 Demling Alexander 107, 114
 Deschouwer Kris 120, 136
 Dias e Silva Raphael 381, 393
 Diedrichs Udo 194, 204
 Dijsselbloem Jeroen 110, 274
 Dołowiec Monika 231, 240
 Draghi Mario 110, 274
 Dri Clarissa 336
 Dudek Bartosz 103, 114
 Dudkiewicz Marek 341, 343
 Dudzik Sławomir 73-75, 77, 80, 89-90, 92
 Duff Andrew 337
 Dulak Michał 20, 34
 Dumala Andrzej 337
 Dunn Bill Newton 372
 Dydak Elżbieta 62, 70, 337

 Eck Stefan 104
 Eckes Christina 198, 204
 Erdoğan Recep Tayyip 108, 405
 Erkelens Leendert H. 86, 93

 Fabbrini Federico 47
 Farage Nigel 267, 270
 Fasone Cristina 45, 56
 Feio Diogo 371
 Feldenkirchen Markus 111, 114
 Fiedler Maria 108, 114
 Fihel Agnieszka 380, 393
 Fijałkowska Barbara 220
 Fiott Daniel 190, 200, 204
 Fiszer Józef M. 43, 57

 Foret François 337
 Formuszewicz Ryszarda 194, 204
 Franklin Mark N. 338
 Freund Eugen 142-144
 Fromage Diane 45-46
 Fuksiewicz Aleksander 198, 200, 204, 341
 Furler Hans 99

 Gabriel Sigmar 103, 111
 Gallagher Michael 337
 Galster Jan 336
 Garlicki Jan 220
 Gasinska Karolina 391
 Gauck Joachim 111
 Gaulle Charles de 73
 Gebhardt Evelyn 104-105
 Gelder van Emma 86, 93
 Gierat-Bieroń Bożena 8, 220-221
 Gierek Adam 370
 Głębicka-Auleytner (Głębicka) Katarzyna 8,
 172, 187-188
 Gnes Davide 381, 394
 Gniazdowski Mateusz 287, 299
 Gołembski Franciszek 338
 Graaff Marcel de 268
 Grabbe Heather 47, 56
 Grabitz Eberhard 332, 343
 Graswander-Heinz Karoline 143, 148
 Grässle Ingeborg 105
 Gronowska Bożena 187
 Grosse Tomasz Grzegorz 13, 35, 41, 48, 53,
 56
 Grzelak Agnieszka 87, 92, 245, 252, 337
 Gualtieri Roberto 195
 Guillaume Sylvie 105, 210
 Gwóźdź Magdalena 108, 114

 Hagemann Sara 227, 240
 Hagger Mark 332, 344
 Harms Rebecca 104
 Hautala Heidi 105
 Häge Frank M. 42, 56
 Händel Thomas 105
 Hänsch Klaus 99
 Hefftlar Claudia 337
 Hegewald Ulrike 98, 114
 Heinemann Friedrich 227, 240

- Henkel Hans-Olaf 104
Herbut Ryszard 154
Herman Valentine 332, 344
Hermansen Silje Synnøve Lyder 339
Herranz-Surrallés Anna 338
Hiller Wolfgang 198, 202-203
Hillion Christophe 195, 204
Hix Simon 189, 204, 337-338, 346-349, 353, 356, 358, 361-362
Hoffmann Anette 381, 394
Hosmer David W. 349, 362
Howell Kerry E. 243, 252
Høyland Bjørn 189-190, 204, 347, 349, 353, 361
Huff Ariella 43, 56
Hurka Steffen 352, 362
Hübner Danuta 62, 65, 70
- Irrera Daniela 45, 57
- Jacobs Francis 336
Jakubiak Łukasz 122, 136
Jaskiernia Jerzy 43, 57
Jasudowicz Tadeusz 187
Jelínek Jiří 87, 92
Jiráček Michal 323, 327
Jospin Lionel 122
Juchnowski Jerzy 123, 136
Juncker Jean-Claude 13-15, 68, 102-103, 109-110, 208, 274
Junge Kerstin 73-74, 92
- Kaca Elżbieta 338, 340, 344
Kaddafi Muammad 380
Kadenbach Karin 143, 148-149
Kaeding Michael 42, 56, 352, 362
Kamarad Ewa 8, 93
Kammervert Petra 105
Kappel Barbara 143, 151, 153
Karas Othmar 143, 148-149, 153
Karasiewicz Katarzyna 75, 93
Karolewski Ireneusz Paweł 192, 204
Kastner Kristin 381, 394
Katz Richard S. 120, 136, 338
Kauppi Niilo 338
Kawecka-Wyrzykowska Elżbieta 225, 240
Każmierkiewicz Piotr 338
- Kelemen R. Daniel 212, 220
Kipp David 388, 394
Kirkhope Timothy 262, 270
Kirpsza Adam 9, 40, 56-57, 244, 252, 274, 278, 285, 339, 346, 348-349, 352, 362, 364-366, 372, 375-376
Klatzer Jürgen 111, 114
Kleizen Bjorn 197, 199-201, 204
Klepsch Egon 99
Klimont Gabriel 275, 285
Kluger Dionigi Maja 337
Kłosowicz Robert 399, 414
Kokoszczynski Krzysztof 110, 115
Kopecký Petr 125, 136
Kopeinig Margareta 102, 110, 115
Kortenberg Helmut 74, 92
Kosowska-Gąstoł Beata 8, 122, 128, 136-137
Koszel Bogdan 8, 111, 115, 117
Kownacki Tomasz 9, 336, 344
Köhler Horst 98
Kölmel Bernd 104
Köstinger Elisabeth 143-144, 148-149, 152
Kreppel Amie 337-338
Kruk Maria 337
Książniakiewicz Malwina 98, 101, 115
Kubiak Piotr 101, 115
Kubin Tomasz 81, 93
Kucharczyk Jacek 341
Kudławiec Klaudia 9, 286
Kurniawati Dyah Estu 190, 204
Kurz Sebastian 143
Kuźniar Roman 220
- Labuda Marta 9, 299
Ladrech Robert 243, 252
Lamberts Philipp 104
Lambertz Karl-Heinz 15
Lambsdorff Alexander Graff 104
Lamping Matthias 83, 93
Lange Bernd 105
Langer Werner 105
Laver Michael 337
Läufer Thomas 332, 343
Lebovich Andrew 390, 394
Lee Everett S. 383, 394
Lefebvre Maxime 195, 204
Lehne Stefan 47, 56

- Leichtfried Jörg 143, 148
 Leidecker Melanie 98, 117
 Leinen Josef (Jo) 62, 65, 70, 108
 Lemeshow Stanley 349
 Lepage Corinne 370
 Levin Henrietta 201, 204
 Lewandowski Janusz 371
 Leyen Ursula von der 112
 Liszczyk Dorota 194, 204
 Lodge Juliet 337
 Lopatka Reinold 15
 Lord Christopher 337
 Lucke Bernd 104
 Ludlow Peter 46
 Lunacek Ulrike 143, 146, 148-149, 151-153
 Lyubashenko Igor 316, 327
- Łada Agnieszka 338, 341
 Ławniczak Kamil 350
- Macron Emmanuel 122, 131
 Maio Luigi di 122
 Mair Peter 337
 Malamud Andrés 190, 204
 Malewska Alicja 278, 285
 Mandela Nelson 160
 Mandl Lukas 148
 Manoli Panagiota 45, 57
 March James G. 364, 376
 Marchand Katrin 381, 393
 Marcinkowska Paula 316-317, 320, 327
 Maris Georgios 45, 57
 Marshall George 321
 Marszałek-Kawa Joanna 336
 Matera Rafał 9, 370
 Matzke Małgorzata 103, 115
 Maurer Andreas 103, 115, 337-338
 Mayer Georg 143
 Mazurkiewicz Piotr 107, 116
 McAllister David 105
 McCormick John 227, 240
 McElroy Gail 349, 362
 McGuinness Mairead 105
 McIlwaine Cathy 384, 393
 McKenzie Robert 381, 394
 Meester Jos 381, 394
 Meier Albrecht 108, 115
- Meij Arjen W. H. 86, 93
 Melissen Jan 194, 204
 Merkel Angela 99, 103, 110, 112
 Metzger Shawna K. 339
 Meuthen Jörg 104
 Mężyk Robert 278, 285
 Michalak Marek 187
 Michałowska-Gorywoda Krystyna 225, 240
 Miecznikowska Justyna 8, 123, 136, 139, 142, 154-155
 Mik Cezary 16, 34, 75, 90, 93, 187
 Mikucka-Wójtowicz Dominika 140, 154
 Mill John Stuart 363, 376
 Mlinar Angelika 142-143, 145, 151
 Mogherini Federica 195, 304, 307
 Mohl Philipp 227, 240
 Mol Charlotte 86, 93
 Molino Elisa 227, 240
 Monar Jorg 44, 54
 Monnet Jean 9
 Moraczewska Anna 242, 252
 Morin-Chariter Elisabeth 184
 Moroska Aleksandra 125-126, 129, 136
 Mostowik Piotr 81, 93
 Mölzer Andreas 142
 Mrak Mojmir 226, 240
 Mudde Cas 125, 136
 Musiałek Paweł 40, 56-57, 244, 252, 274, 278, 285, 339, 346, 362, 365, 376
 Müller Gómez Johannes 48, 57, 120, 136
 Müller Peter 112, 115
 Müller Ulrike 104
 Münchenberg Jörg 109, 115
- Nabara Hamidou Manou 381, 394
 Nadolska Jadwiga 401, 414
 Neukirch Ralf 112, 115
 Nitzke Agnieszka 9, 288, 299, 316-317, 327, 400-401, 413-414
 Nogaj Monika 63, 70
 Noury Abdul G. 338, 346, 348-349, 356, 358, 362
 Nowicki Dawid 9, 363, 376
 Nugent Neil 228, 240
 Nuttall Paul 266-267, 270
 Nye Joseph 218, 220

- Obermayr Franz 143-144
Obholzer Lukas 352, 362
Oettinger Günther 103, 106-107
Okólski Marek 380, 393
Oloni Johnson 172
Osterloh Steffen 227, 240
Otzelberger Manfred 111, 116
- Pabriks Artis 247
Pacześniak Anna 120, 122, 136
Pafilis Athanasios 370
Palmer Rory 336
Pankowska Maria 208, 220
Panzeri Pier Antonio 161
Paruch Waldemar 13, 35
Pawlak Andrzej 101, 116
Pawlik Marta 86, 93
Pech Laurent 212, 220
Pehn Gudrun 220
Pełczyńska-Nałęcz Katarzyna 207, 220
Pen Jean-Marie Le 122
Pen Marine Le 122
Peñalver García Nereo 337
Peterson John 193, 205
Pierzchalski Filip 122, 136
Pietnoczka Paweł 316, 327
Piontek Eugeniusz 75, 93
Piotrowski Jan 84, 93
Ponzano Paolo 193, 204
Poptcheva Eva-Maria 47, 57, 63, 70
Potorski Radosław 59, 70
Poyet Corentin 339
Poździk Rafał 231, 240
Pöttering Hans-Gert 99, 372
Pretzell Marcus 104
Priestley Julian 336-337
Proksch Sven-Oliver 367, 376
Pucyk Magdalena 338
Putin Władimir 108
- Rant Vasja 226, 240
Rasmussen Ann 193, 204, 338
Rasmussen Stephen Bay 201, 204
Raube Kolja 42, 192, 204
Raunio Tapio 337
Regner Evelyn 143-144, 148, 151-153
Reif Karlheinz 119, 136
- Reimon Michel 143
Reinalda Bob 190, 204
Reinold Julia 381, 393
Reinprecht Michael 201, 204
Reslow Natasja 42, 57
Riedel Rafał 120, 136
Riegert Bernd 102, 116
Ringe Nils 338-339
Ripoll Servent Ariadna 338
Rittberger Berthold 336
Roca Pierre 193, 204
Roland Gérard 338, 346, 348-349, 356, 358, 362
Rompuy Herman Van 103, 274
Roseén Guri 42
Rosen Aliza 366, 376
Runge Anna 379, 394
Runge Jerzy 379, 394
Ruszkowski Janusz 47, 57, 192-193, 205, 242, 252, 336
Rübig Paul 143-144, 148-149, 151-152
Rydliński Bartosz 122, 136
- Salvini Matteo 122
Sapieżko-Samordak Joanna 73, 76, 78, 80, 93
Sarkozy Nicolas 401
Sassoli David 105
Scarrow Susan E. 338
Scheele Karin 148
Scheppele Kim Lane 212, 220
Scherer Steve 387, 394
Scherpereel John A. 367, 376
Schmelzinger Margaret 367, 376
Schmidt Claudia 143
Schmitt Herman 119, 136
Schmitt Lars 98, 114
Schmitz Peter 102, 116
Schneider Michael 15
Scholz Kay-Alexander 104, 116
Schoutheete Philippe de 46, 57
Schröder Gerhard 111
Schult Christoph 112, 115
Schulz Martin 99, 102-103, 108-111, 116, 274
Schutte Julian J. E. 86, 93
Scully Roger 338
Seehofer Horst 103
Sencow Ołeh 322

- Shackleton Michael 193, 198, 205, 336, 338
 Sieklucki Dominik 122, 136
 Sigalas Emmanuel 367, 369, 376
 Sinnott Richard 337
 Skolimowska Anna 140, 154
 Slapin Jonathan B. 367, 376
 Słojewska Anna 107, 113, 116
 Sokółowski Marcin 85, 93
 Solana Javier 194
 Sowa Monika 9, 313
 Spodaryk Krystian 9, 395
 Stamegna Carla 275, 285
 Starbatty Joachim 104
 Stavridis Stelios 45, 57, 190, 204, 336
 Stawarz Paweł 401, 414
 Steinmeier Frank-Walter 111
 Steunenberg Bernard 336
 Stiglitz Joseph E. 275, 285
 Stolicki Dariusz 40, 56-57, 244, 252, 274, 278,
 285, 339, 346, 362, 365, 376
 Stroński Henryk 316, 327
 Strzałkowski Michał 410, 414
 Stubb Alexander 113
 Svensson Palle 337
 Swoboda Hannes 142
 Szarif Nawaz 171
 Szczepanik Melchior 198, 200, 204, 338, 340,
 344
 Szczerbiak Alex 124, 126, 137
 Szczerki Krzysztof 44, 54, 57, 338
 Szlachta Bogdan 399, 414

 Świstak Marek 226, 228, 231, 235, 240

 Taggart Paul 124, 126, 137
 Tajani Antonio 111-112
 Tardy Thierry 390, 395
 Tausendpfund Markus 98, 117
 Telejko Bartłomiej 44, 54, 57
 Telička Pavel 105
 Terminski Bogumil 380, 395
 Thomas Isabelle 228
 Thomassen Jacques 336
 Thomson Robert 41, 346, 361
 Tiemann Guido 129, 137
 Timmermans Frans 14-15, 208
 Tindemans Leo 73

 Tkachuk Olesia 9, 316, 327-328
 Tkaczyński Jan Wiktor 9, 226, 235, 240
 Todorova Velina 86, 93
 Torelli Stefano Maria 386, 395
 Toshkov Dimiter 338
 Tosiek Piotr 146, 155, 336
 Trebesius Ulrike 104
 Treib Oliver 129, 137
 Triulzi Alessandro 381, 394
 Trump Donald 301
 Tsebelis George 338
 Tsipras Alexis 108
 Tusk Donald 68, 110, 208, 274

 Vana Monika 143, 149, 151
 Verhofstadt Guy 194, 266
 Vigenin Kristian 15
 Vilimsky Harald 142-144, 146
 Viola Donatella M. 337
 Vitsut Toomas 15
 Voigt Udo 101

 Waitz Thomas 148
 Waliszewski Krzysztof 275, 285
 Walker Neil 74, 93
 Waluch Kazimierz 220
 Weber Manfred 103-104, 112-113
 Weidenholzer Josef 143, 146, 149
 Weinzierl Ruth 399, 414
 Weisglas Frans W. 190, 205
 Wessels Wolfgang 48, 57, 120, 136, 337-338
 Westlake Martin 336
 Węc Janusz Józef 8, 13, 21, 23, 35, 244, 252,
 273-275, 278, 285, 327, 341, 399, 404,
 414
 Whitaker Richard 337
 Wieland Rainer 104-105
 Wierzchowska Anna 8, 57
 Wilga Maciej 192, 204
 Wilke Jürgen 98, 117
 Willa Rafał 235, 240
 Wimmel Andreas 129, 137
 Wiszniowski Robert 123, 136
 Wohlgemuth Jerry 367, 376
 Wojna Beata 287, 299
 Wojnicz Luiza 47, 57, 242, 252
 Wojtaszczyk Konstanty A. 401, 414

Wolters Johannes 48, 57
Wróbel Izabela 399, 414
Wüst Andreas M. 98, 117
Wysocka-Bar Anna 86, 93

Yordanova Nikoleta 336, 338
Yousafzai Malala 160

Zaleska Małgorzata 275, 285
Zimmer Gabriele 104
Zoppè Alice 277, 285
Zuba Krzysztof 126, 129, 137, 192, 203
Zuleeg Fabian 227, 240

Żukowski Arkadiusz 220

W serii *Societas* pod redakcją Bogdana Szlachty ukazały się:

1. Grzybek Dariusz, *Nauka czy ideologia. Biografia intelektualna Adama Krzyżanowskiego*, 2005.
2. Drzonek Maciej, *Między integracją a europeizacją. Kościół katolicki w Polsce wobec Unii Europejskiej w latach 1997-2003*, 2006.
3. Chmieliński Maciej, *Max Stirner. Jednostka, społeczeństwo, państwo*, 2006.
4. Nieć Mateusz, *Rozważania o pojęciu polityki w kręgu kultury attyckiej. Studium z historii polityki i myśli politycznej*, 2006.
5. Sokołów. *Życie i legenda*, oprac. Andrzej A. Zięba, 2006.
6. Porębski Leszek, *Między przemocą a godnością. Teoria polityczna Harolda D. Lasswella*, 2007.
7. Mazur Grzegorz, *Życie polityczne polskiego Lwowa 1918-1939*, 2007.
8. Węc Janusz Józef, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, 2006.
9. Karas Marcin, *Integryzm Bractwa Kapłańskiego św. Piusa X. Historia i doktryna rzymskokatolickiego ruchu tradycjonalistycznego*, 2008.
10. *European Ideas on Tolerance*, red. Guido Naschert, Marcin Rebes, 2009.
11. Gacek Łukasz, *Chińskie elity polityczne w XX wieku*, 2009.
12. Zemanek Bogdan S., *Tajwańska tożsamość narodowa w publicystyce politycznej*, 2009.
13. Lenczarowicz Jan, *Jałta. W kręgu mitów założycielskich polskiej emigracji politycznej 1944-1956*, 2009.
14. Grabowski Andrzej, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, 2009.
15. Kich-Masłej Olga, *Ukraina w opinii elit Krakowa końca XIX – pierwszej połowy XX wieku*, 2009.
16. Citkowska-Kimla Anna, *Romantyzm polityczny w Niemczech. Reprezentanci, idee, model*, 2010.
17. Mikuli Piotr, *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii (na tle rozwiązań brytyjskich)*, 2010.
18. Kubicki Paweł, *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości*, 2010.
19. Żurawski Jakub, *Internet jako współczesny środek elektronicznej komunikacji wyborczej i jego zastosowanie w polskich kampaniach parlamentarnych*, 2010.
20. *Polscy eurodeputowani 2004-2009. Uwarunkowania działania i ocena skuteczności*, red. Krzysztof Szczerski, 2010.
21. Bojko Krzysztof, *Stosunki dyplomatyczne Moskwy z Europą Zachodnią w czasach Iwana III*, 2010.
22. *Studia nad wielokulturowością*, red. Dorota Pietrzyk-Reeves, Małgorzata Kułakowska, Elżbieta Żak, 2010.
23. Bartnik Anna, *Emigracja latynoska w USA po II wojnie światowej na przykładzie Portorykańczyków, Meksykanów i Kubańczyków*, 2010.
24. *Transformacje w Ameryce Łacińskiej*, red. Adam Walaszek, Aleksandra Giera, 2011.
25. Praszalowicz Dorota, *Polacy w Berlinie. Strumienie migracyjne i społeczności imigrantów. Przegląd badań*, 2010.
26. Głogowski Aleksander, *Pakistan. Historia i współczesność*, 2011.
27. Brądkiewicz Bartłomiej, *Choroba psychiczna w literaturze i kulturze rosyjskiej*, 2011.

28. Bojenko-Izdebska Ewa, *Przemiany w Niemczech Wschodnich 1989-2010. Polityczne aspekty transformacji*, 2011.
29. Kołodziej Jacek, *Wartości polityczne. Rozpoznanie, rozumienie, komunikowanie*, 2011.
30. *Nacjonalizmy różnych narodów. Perspektywa politologiczno-religioznawcza*, red. Bogumił Grott, Olgierd Grott, 2012.
31. Matyasik Michał, *Realizacja wolności wypowiedzi na podstawie przepisów i praktyki w USA*, 2011.
32. Grzybek Dariusz, *Polityczne konsekwencje idei ekonomicznych w myśli polskiej 1869-1939*, 2012.
33. Woźnica Rafał, *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską*, 2012.
34. Ślufińska Monika, *Radykałowie francuscy. Koncepcje i działalność polityczna w XX wieku*, 2012.
35. Fyderek Łukasz, *Pretorianie i technokraci w reżimie politycznym Syrii*, 2012.
36. Węc Janusz Józef, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, 2011.
37. Rudnicka-Kassem Dorota, *John Paul II, Islam and the Middle East. The Pope's Spiritual Leadership in Developing a Dialogical Path for the New History of Christian-Muslim Relations*, 2012.
38. Bujwid-Kurek Ewa, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustrój, konstytucja*, 2012.
39. Cisek Janusz, *Granice Rzeczypospolitej i konflikt polsko-bolszewicki w świetle amerykańskich raportów dyplomatycznych i wojskowych*, 2012.
40. Gacek Łukasz, *Bezpieczeństwo energetyczne Chin. Aktywność państwowych przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, 2012.
41. Węc Janusz Józef, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, 2012.
42. *Międzycywilizacyjny dialog w świecie słowiańskim w XX i XXI wieku. Historia – religia – kultura – polityka*, red. Irena Stawowy-Kawka, 2012.
43. *Ciekawość świata, ludzi, kultury... Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Ryszardowi Kantorowi z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. Renata Hołda, Tadeusz Paleczny, 2012.
44. Węc Janusz Józef, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, 2012.
45. Zemanek Adina, *Córki Chin i obywatelki świata. Obraz kobiety w chińskich czasopismach o modzie*, 2012.
46. Kamińska Ewa, *Rezeption japanischer Kultur in Deutschland. Zeitgenössische Keramik als Fallstudie*, 2012.
47. Obeidat Hayssam, *Stabilność układu naftowego w warunkach zagrożeń konfliktami w świetle kryzysu w latach siedemdziesiątych XX i na progu XXI wieku*, 2012.
48. Ścigaj Paweł, *Tożsamość narodowa. Zarys problematyki*, 2012.
49. Głogowski Aleksander, *Af-Pak. Znaczenie zachodniego pogranicza pakistańsko-afgańskiego dla bezpieczeństwa regionalnego w latach 1947-2011*, 2012.
50. Miżejewski Maciej, *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch*, 2012.
51. Jakubiak Łukasz, *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, 2013.

52. *Skuteczność polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Założone cele i ich realizacja*, red. Krzysztof Szczerski, 2013.
53. *Stosunki państwo-Kościół w Polsce 1944-2010*, red. Rafał Łatka, 2013.
54. Gacek Łukasz, Trojnar Ewa, *Pokojowe negocjacje czy twarda gra? Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską*, 2012.
55. Sondel-Cedarmas Joanna, *Nacjonalizm włoski. Geneza i ewolucja doktryny politycznej (1896-1923)*, 2013.
56. Rudnicka-Kassem Dorota, *From the Richness of Islamic History*, 2013.
57. Fudała Piotr, Fyderek Łukasz, Kurpiewska-Korbut Renata, *Budowanie parlamentaryzmu. Doświadczenia z Afganistanu, Iraku i Kurdystanu irackiego*, 2012.
58. Dardziński Piotr, *Kapitalizm nieobjawiony. Doktryna ładu społecznego, politycznego i ekonomicznego w myśli Wilhelma Röpkego*, 2013.
59. *The Taiwan Issues*, ed. Ewa Trojnar, 2012.
60. Rebes Marcin, *Między respondere i imputatio. Martina Heideggera i Józefa Tischnera hermeneutyka odpowiedzialności w horyzoncie ontologii, agatologii i aksjologii*, cz. I: 2014; cz. II, III: 2018.
61. Kurpiewska-Korbut Renata, *Spółeczność międzynarodowa wobec Kurdów irackich*, 2013.
62. Pietrzyk-Reeves Dorota, *Ład Rzeczypospolitej. Polska myśl polityczna XVI wieku a klasyczna tradycja republikańska*, 2012.
63. Matykiewicz-Włodarska Aleksandra, *Marion Gräfin Dönhoff. Idee i refleksje polityczne*, 2012.
64. Reczyńska Anna, *Braterstwo a bagaż narodowy. Relacje w Kościele katolickim na ziemiach kanadyjskich do I wojny światowej*, 2013.
65. *Współczesne transformacje. Kultura, polityka, gospodarka*, red. Monika Banaś, Joanna Dziadowiec, 2013.
66. Grott Olgierd, *Instytut Badań Spraw Narodowościowych i Komisja Naukowych Badań Ziem Wschodnich w planowaniu polityki II Rzeczypospolitej Polskiej na Kresach Wschodnich*, 2013.
67. *Teoretyczne i praktyczne problemy kultury politycznej. Studia i szkice*, red. Monika Banaś, 2013.
68. *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*, red. Barbara Krauz-Mozer, Paweł Ścigaj, 2013.
69. *Narratives of Ethnic Identity, Migration and Politics. A Multidisciplinary Perspective*, eds. Monika Banaś, Mariusz Dzięglewski, 2013.
70. *Promoting Changes in Times of Transition and Crisis: Reflections on Human Rights Education*, eds. Krzysztof Mazur, Piotr Musiewicz, Bogdan Szlachta, 2013.
71. Bar Joanna, *Po ludobójstwie. Państwo i społeczeństwo w Rwandzie 1994-2012*, 2013.
72. *Włochy wielokulturowe. Regionalizmy, mniejszości, migracje*, red. Karolina Golemo, 2013.
73. *Stany Zjednoczone wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia społeczno-polityczne*, red. Agnieszka Małek, Paulina Napierała, 2013.
74. Plichta Paweł, *Estera w kulturach. Rzecz o biblijnych toposach*, 2014.
75. Czekalska Renata, *Wartości autoteliczne w kulturze symbolicznej na przykładzie indyjsko-polskich spotkań literackich*, 2014.
76. Włodarski Bartosz, *Szkoła Nauk Politycznych UJ 1920-1949*, 2014.
77. *Arabska wiosna w Afryce Północnej. Przyczyny, przebieg, skutki*, red. Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, 2014.
78. Bajor Piotr, *Partnerstwo czy członkostwo. Polityka euroatlantycka Ukrainy po 1991 r.*, 2014.

79. Gabryś Marcin, Kijewska-Trembecka Marta, Rybkowski Radosław, Soroka Tomasz, *Kanada na przełomie XX i XXI wieku. Polityka, społeczeństwo, edukacja*, red. Marta Kijewska-Trembecka, 2014.
80. Trojnar Ewa, *Tajwan. Dylematy rozwoju*, 2015.
81. Głogowski Aleksander, *Policja Państwowa i inne instytucje bezpieczeństwa na Wileńszczyźnie w latach 1918-1939*, 2015.
82. Krzyżanowska-Skowronek Iwona, *Teorie zmiany na przykładzie włoskiej polityki wschodniej*, 2015.
83. Rysiewicz Mikołaj, *Monarchia – lud – religia. Monarchizm konserwatywnych środowisk politycznych Wielkiej Emigracji w latach 1831-1848*, 2015.
84. Szymkowska-Bartyzel Jolanta, *Nasza Ameryka wyobrażona. Polskie spotkania z amerykańską kulturą popularną po roku 1918*, 2015.
85. Napierała Paulina, *In God We Trust. Religia w sferze publicznej USA*, 2015.
86. Paluszkiewicz-Misiaczek Magdalena, *Szacunek i wsparcie. Kanadyjski system opieki nad weteranami*, 2015.
87. *Детерминанты и перспективы политики европейской интеграции Республики Молдова*, под научной редакцией Петра Байора, 2015.
88. *Eastern Chessboard. Geopolitical Determinants and Challenges in Eastern Europe and the South Caucasus*, eds. Piotr Bajor, Kamila Schöll-Mazurek, 2015.
89. Mazur Wojciech, *Pod wiatr. Francja i lotnictwo wojskowe II Rzeczypospolitej (1921-1938)*, 2015.
90. Węc Janusz Józef, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015*, 2016.
91. Fyderek Łukasz, *Autorytarne systemy polityczne świata arabskiego. Adaptacja i inercja w przededniu Arabskiej Wiosny*, 2015.
92. Kwieciński Rafał, *Zjednoczenie Chin? Proces reintegracji Wielkich Chin na przełomie XX i XXI w.*, 2016.
93. Grabowski Marcin, *Rywalizacja czy integracja? Procesy i organizacje integracyjne w regionie Azji i Pacyfiku na przełomie XX i XXI wieku*, 2015.
94. Laidler Paweł, Turek Maciej, *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, 2016.
95. Bajor Piotr, *Contemporary Azerbaijan in Social and Political Dimension*, 2016.
96. Balwierz Ida, *Czasopismo „Apollo”. Jego miejsce i rola w odrodzeniu poezji i kultury arabskiej*, 2016.
97. Bajor Piotr, *Kierunek Zachód. Polityka integracji europejskiej Ukrainy po 1991 r.*, 2016.
98. *Polska i Rumunia w Europie Środkowej w XX i XXI wieku. Studia, materiały i eseje poświęcone pamięci prof. dra hab. Wojciecha Rojka. Polonia și România în Europa Centrală în secolele XX și XXI. Studii, materiale și eseuri dedicate în memoriam prof. univ. dr. Wojciech Rojek*, red. Agnieszka Kastory, Henryk Walczak, 2017.
99. Mazur Wojciech, *Lot ku burzy. Polska w przygotowaniach Zachodu do wojny powietrznej marzec-sierpień 1939 roku*, 2017.
100. Gabryś Marcin, Soroka Tomasz, *Canada as a Selective Power. Canada's Role and International Position after 1989*, 2017.
101. Głuszek Alicja, *Współpraca amerykańsko-meksykańska w zwalczaniu handlu ludźmi na przełomie XX i XXI wieku*, 2017.
102. Paleczny Tadeusz, *Relacje międzykulturowe w dobie kryzysu ideologii i polityki wielokulturowości*, 2017.

103. Czubik Agnieszka, Dziwisz Dominika, Szczepankiewicz-Rudzka Ewa, Tarnawski Marcin, *Nowe wyzwania dla ochrony praw człowieka*, 2017.
104. Gabryś Marcin, *Przewodnik po konstytucji Kanady. Część pierwsza. Akt Konstytucyjny z 1867 roku*, 2016.
105. Porębski Leszek, *Technika w perspektywie społecznej*, 2017.
106. Gabryś Marcin, *Przewodnik po konstytucji Kanady. Część druga. Akt Konstytucyjny z 1982 roku*, 2017.
107. Dulak Michał, *Demokratyczna legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, 2017.
108. Turek Maciej, *Prawybory prezydenckie w USA. Bilans czterech dekad*, 2017.
109. *Oblicza Ameryki. Szkice o społeczeństwie, kulturze i polityce Stanów Zjednoczonych*, red. Paulina Napierała, Rafał Kuś, 2016.
110. Kuś Rafał, *Retoryka polityczna Richarda Nixona*, 2018.
111. Modrzejewska Magdalena, *Josiah Warren – the First American Anarchist. “The Remarkable American”*, 2017.
112. Mazur Wojciech, *Niebo rozwianych nadziei. Zachodni sojusznicy wobec wojny powietrznej w Polsce we wrześniu 1939 roku*, 2018.
113. Małek Agnieszka, *Polityka migracyjna Włoch w latach 1861-2011*, 2018.
114. Kastory Agnieszka, *Rola Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego w kształtowaniu polskiej polityki wschodniej w latach 1989-1991*, 2018.
115. Kułakowska Małgorzata, *W poszukiwaniu spójności wspólnotowej. Polityka rządu brytyjskiego w latach 2001-2010*, 2018.
116. Biliński Piotr, *Wacław Tokarz 1873-1937. Historyk walk o niepodległość Polski*, 2018.
117. Golemo Karolina, Małek Agnieszka, *Włochy – mozaika kultur*, 2018.
118. Modrzejewska Magdalena, *Stephen Pearl Andrews – anarchia i społeczeństwo. Studia z amerykańskiego anarchizmu indywidualistycznego*, 2016.

„W pracy uwagę zwraca przede wszystkim aktualność poruszanej tematyki związanej z istotnymi aspektami funkcjonowania Parlamentu Europejskiego VIII kadencji. Jedynie dla przykładu wymienić można wpływ Parlamentu Europejskiego na ustrój Unii Europejskiej, reprezentację interesów narodowych w Parlamencie czy też jego rolę w kreowaniu aksjologii Unii Europejskiej. Nie mniejsze znaczenie przypisać wypadnie wpływowi Parlamentu Europejskiego VIII kadencji na kształtowanie wybranych polityk sektorowych Unii Europejskiej, a także badaniom efektywności PE w ujęciu ilościowym i jakościowym. Kompleksowość recenzowanej publikacji staje się jej wyróżnikiem na polskim rynku wydawniczym, a przez to zasługuje na uwagę. (...) Recenzowaną pracę wyróżnia także podejście interdyscyplinarne, co pozwala spojrzeć na przedmiot badania z różnych perspektyw naukowych. Znajdujemy tutaj bowiem wysokiej jakości teksty natury m.in. politologicznej, prawnej czy socjologicznej”.

Z recenzji dr. hab. Marka Świstaka



www.akademicka.pl

