Podsumowanie siódmej kadencji
Parlamentu Europejskiego
(2009-2014)

Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)

REDAKCJA
Adam Kirpsza
Paweł Musiałek
Dariusz Stolicki

KRAKÓW 2015

Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)

REDAKCJA:
Adam Kirpsza
Paweł Musiałek
Dariusz Stolicki

RECENZJA:
dr hab. Marta Witkowska
dr hab. Arkady Rzegocki, prof. UJ
dr hab. Marcin Mazur

PROJEKT OKŁADKI:
Szymon Drobniak

SKŁAD:
Aleksandra Winiarska

KOREKTA:
Monika Buraczyńska

Publikacja dofinansowana ze środków: Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydziału Matematyki i Informatyki UJ, Fundacji Bratniak i Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego.

Publikacja wydana przy wsparciu merytorycznym Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ oraz Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego.

NAKŁAD: 170 egzemplarzy

© Copyright by: Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
oraz Wydział Matematyki i Informatyki UJ
ISBN: 978-83-63910-60-0

AT Wydawnictwo
ul. Gabrieli Zapolskiej 38/405
30-126 Kraków
www.atwydawnictwo.pl

Spis treści

7 Wstęp

CZĘŚĆ I. OGÓLNA DZIAŁALNOŚĆ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO SIÓDMEJ KADENCJI

JANUSZ JÓZEF WĘC

13 Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego

KRZYSZTOF SZCZERSKI, BARTŁOMIEJ TELEJKO

39 Ewolucja roli Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym UE

DARIUSZ STOLICKI

53 Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym

ADAM KIRPSZA

83 Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego

WOJCIECH SŁOMCZYŃSKI, DARIUSZ STOLICKI

109 Sługa dwóch panów: frakcyjne i narodowe przesłanki głosowania posłów w PE

DARIUSZ STOLICKI

139 Spójność grup politycznych w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji

WOJCIECH SŁOMCZYŃSKI, DARIUSZ STOLICKI

163 Interesy narodowe w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji

CZĘŚĆ II. DZIAŁALNOŚĆ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO SIÓDMEJ KADENCJI W WYBRANYCH POLITYKACH SEKTOROWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

207 Parlament Europejski siódmej kadencji wobec negocjacji wieloletnich ram finansowych

ALICJA MALEWSKA, ROBERT MĘŻYK

225 Parlament Europejski siódmej kadencji a zmiany architektury Unii Gospodarczej i Walutowej

EWA BOJENKO-IZDEBSKA

247 Parlament Europejski siódmej kadencji wobec polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE

BARTŁOMIEJ TELEJKO

261 Parlament Europejski siódmej kadencji wobec wspólnej polityki handlowej UE

ANDRZEJ PERZYNA

277 Parlament Europejski siódmej kadencji wobec wspólnej polityki rolnej UE

ADAM JASKULSKI
301 Parlament Europejski siódmej kadencji wobec polityki transportowej UE

PAWEŁ MUSIAŁEK
323 Parlament Europejski siódmej kadencji (2009–2014) wobec polityki energetycznej UE

TOMASZ MŁYNARSKI
349 Parlament Europejski siódmej kadencji wobec polityki klimatycznej i ochrony środowiska UE

DOMINIKA KWIECIEŃ
365 Parlament Europejski siódmej kadencji wobec polityki rozwojowej i humanitarnej Unii Europejskiej

PAWEŁ MUSIAŁEK
383 Parlament Europejski siódmej kadencji wobec wybranych zagadnień z obszaru WPZiB

MACIEJ STĘPKA
415 Parlament Europejski siódmej kadencji (2009–2014) wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) UE

WOJCIECH DEPTUŁA
433 Parlament Europejski siódmej kadencji wobec ochrony praw człowieka w UE

CZĘŚĆ III. ANALIZA AKTYWNOŚCI POSŁÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO SIÓDMEJ KADENCJI

ADAM KIRPSZA
455 Analiza aktywności posłów do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w zakresie frekwencji w głosowaniach, pytań parlamentarnych i przemówień plenarnych

MICHAŁ DULAK
483 Ranking polskich posłów do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji (2009–2014)

499 Wnioski i rekomendacje

Wstęp

W 2014 r. zakończyła się siódma kadencja Parlamentu Europejskiego, która rozpoczęła się w 2009 r. Pod co najmniej trzema względami był to szczególnie ważny okres dla Unii Europejskiej i samego Parlamentu. Po pierwsze, 1 grudnia 2009 r. wszedł w życie Traktat z Lizbony, który dokonał istotnej zmiany zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Parlament Europejski znalazł się w nowej, ambiwalentnej sytuacji. Z jednej strony, jego kompetencje prawodawcze uległy znacznemu poszerzeniu, przez co uzyskał on bezprecedensową możliwość kształtowania prawodawstwa wtórnego UE na równi z Radą. Z drugiej strony zaś, pojawiła się silna presja ze strony Rady i Komisji, aby Parlament był odpowiedzialnym prawodawcą, który nie forsuje swoich preferencji za wszelką cenę, ale zawsze dąży do kompromisu satysfakcjonującego wszystkie strony. Parlament stanął zatem przed nowym problemem: jak pogodzić swoje interesy z postawą odpowiedzialnego prawodawcy? Po drugie, siódma kadencja PE była już drugą od czasu wielkiego rozszerzenia UE w 2004 r. W szóstej kadencji PE (2004–2009) posłowie z nowych państw członkowskich, według badań, odgrywali marginalne znaczenie w procesie legislacyjnym[1]. Zakładano, że w siódmej kadencji to się zmieni: deputowani z nowych krajów nabrali doświadczenia, nabyli *esprit de corps* oraz zinternalizowali wewnątrz- i międzyinstytucjonalne normy decyzyjne. Lata 2009–2014 miały być prawdziwym testem ich kompetencji i dojrzałości. Po trzecie, w latach 2009–2014 Unia Europejska koncentrowała się na poszukiwaniu rozwiązań oraz zapobieganiu konsekwencjom kryzysu ekonomicznego, jaki wybuchł w 2007 r. na świecie. Ze względu na rozszerzenie kompetencji przez Traktat z Lizbony Parlament został włączony w ten proces, przez co mógł kształtować antykryzysową legislację UE.

Celem książki, którą oddajemy w Państwa ręce, jest analiza działalności i wpływu na legislację UE Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji. Skoncentrowaliśmy się w niej na trzech pytaniach badawczych. Po pierwsze, jak wyglądała ogólna działalność ustawodawcza i nieustawodawcza Parlamentu Europejskiego w tym okresie? Po drugie, jaki wpływ miał Parlament Europejski na kształt legislacji UE w najważniejszych politykach UE? Po trzecie, jak wyglądała aktywność posłów do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji?

1 Zob. S. Hurka, M. Kaeding, *Report allocation in the European Parliament after eastern enlargement*, „Journal of European Public Policy" 2012, vol. 19, no. 4, p. 512–529; M. Kaeding, S. Hurka, *Where are the MEPs from the accession countries? Rapporteurship assignments in the European Parliament after Enlargement*, „EIPASCOPE" 2010, no. 2, p. 23.

Książkę podzieliliśmy na trzy części. Odpowiedź na pierwsze pytanie badawcze znajduje się w części pierwszej. Zebrano w niej artykuły analizujące generalną działalność ustawodawczą i nieustawodawczą Parlamentu w kilku obszarach. Część otwiera artykuł Janusz Węca, w którym autor wyszczególnia główne zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony i dowodzi, że traktat ten znacząco umacnia rolę Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym UE. W drugim artykule Krzysztof Szczerski i Bartłomiej Telejko dokonują analizy politologicznej ewolucji pozycji Parlamentu w systemie politycznym UE po Traktacie z Lizbony, koncentrując się zwłaszcza na kwestiach równowagi wewnętrznej oraz źródłach legitymizacyjnych tego systemu. W kolejnym artykule Dariusz Stolicki przedstawia analizę ilościową działalności ustawodawczej i nieustawodawczej PE w latach 2009–2014. Następnie Adam Kirpsza przeprowadza analizę empiryczną, w której identyfikuje główne czynniki wpływające na uzyskiwanie przez posłów funkcji sprawozdawcy projektu w trakcie siódmej kadencji PE. Kolejne trzy artykuły są ze sobą powiązane. Ich celem jest ustalenie za pomocą metod ilościowych, w jakim stopniu głos posła był determinowany w badanym okresie stanowiskiem jego frakcji, a w jakim interesem narodowym, zwłaszcza w przypadku konfliktu między nimi. W pierwszym z tych artykułów Wojciech Słomczyński i Dariusz Stolicki omawiają kwestie teoretyczne i metodologiczne, opracowując współczynniki pomiaru spójności ugrupowań oraz przesunięć narodowych w głosowaniach. W drugim artykule Dariusz Stolicki implementuje pierwszy z powyższych współczynników w celu opisu spójności grup politycznych w trakcie siódmej kadencji PE oraz identyfikacji czynników, które wpływały na nią w tym okresie. W trzecim artykule, zamykającym omawianą część, ponownie Wojciech Słomczyński i Dariusz Stolicki wykorzystują drugi z powyższych wskaźników, aby zanalizować przesunięcia narodowe poszczególnych grup narodowych w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji oraz przetestować hipotezy wyjaśniające różnice przesunięć narodowych między wybranymi kategoriami krajów członkowskich.

Część druga zawiera odpowiedź na drugie pytanie badawcze. Zawarto w niej artykuły analizujące działalność Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w wybranych politykach sektorowych Unii Europejskiej. Głównym przedmiotem zainteresowania autorów jest określenie wpływu PE na kształt najważniejszych legislacji uchwalonych w tych obszarach w latach 2009–2014 oraz sformułowanie rekomendacji na przyszłość dla PE i polskich decydentów. W omawianej części zostały zbadane pod tym kątem następujące dziedziny funkcjonowania UE: proces uchwalania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (Tomasz Grzegorz Grosse), zmiany architektury Unii Gospodarczej i Walutowej (Alicja Malewska i Robert Mężyk), polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE (Ewa Bojenko-Izdebska), polityka handlowa (Bartłomiej Telejko), polityka rolna (Andrzej Perzyna), polityka transportowa (Adam Jaskulski), polityka energetyczna (Paweł Musiałek), polityka klimatyczna i ochrony środowiska (Tomasz Młynarski), polityka rozwojowa i humanitarna (Dominika Kwiecień), Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (Paweł Musiałek), Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (Maciej Stępka) oraz prawa człowieka (Wojciech Deptuła).

Odpowiedzi na trzecie pytanie badawcze udzielono w części trzeciej. Składa się ona z dwóch artykułów. W pierwszym Adam Kirpsza opisuje i wyjaśnia, jakie czynniki wpływały na większą lub mniejszą aktywność posłów siódmej kadencji PE w zakresie udziału w głosowaniach, zadawania pytań parlamentarnych oraz przemówień plenarnych. Z kolei Michał Dulak prezentuje ranking wszystkich, w tym polskich eurodeputowanych siódmej kadencji PE, skonstruowany na podstawie współczynników ilościowych odzwierciedlających poziom aktywności posłów w najważniejszych sferach działalności Parlamentu.

Książkę zamykają rekomendacje. Są to konkretne propozycje formalnych i nieformalnych rozwiązań, których celem jest ulepszenie działalności Parlamentu Europejskiego w wybranych obszarach oraz poprawa skuteczności realizacji interesów Polski na forum tej instytucji. Rekomendacje bazują zarówno na wnioskach wypływających z wyżej opisanych artykułów, jak również z indywidualnych przemyśleń redaktorów publikacji, opartych rzecz jasna na badaniach empirycznych.

Last but not least, redaktorzy chcą wyrazić podziękowania osobom i podmiotom, bez których niniejsza książka by nie powstała. Dziękujemy Dziekanowi Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ, prof. dr. hab. Bogdanowi Szlachcie, Dziekanowi Wydziału Matematyki i Informatyki UJ, prof. dr. hab. Armenowi Edigarianowi oraz Fundacji Bratniak, którzy sfinansowali wydanie książki. Dziękujemy recenzentom: dr hab. Marcie Witkowskiej z Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, dr. hab. Arkademu Rzegockiemu, prof. UJ z Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, oraz dr. hab. Marcinowi Mazurowi z Instytutu Matematyki UJ. Dziękujemy Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ, którego zasoby bazodanowe i obliczeniowe zostały wykorzystane w części rozdziałów publikacji poświęconych badaniom ilościowym. Dziękujemy również studentom krakowskich uczelni – Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Ekonomicznego – którzy brali udział w zbieraniu danych empirycznych, na podstawie których przeprowadzono niektóre badania ilościowe opisane w książce. Warto w tym miejscu wymienić te osoby: Joanna Babiarz, Katarzyna Chumińska, Julia Gepner, Marta Hoffmann, Agnieszka Kobak, Agnieszka Koćmiel, Adrian Olech, Anna Oliwa, Magdalena Patoń, Agata Piekarska, Katarzyna Rhein, Katarzyna Rosół, Kamil Sikora, Katarzyna Sroka, Natalia Stręk, Joanna Wdowik, Karolina Włodarczyk i Łukasz Wolszczak.

Redaktorzy

CZĘŚĆ I
OGÓLNA DZIAŁALNOŚĆ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO SIÓDMEJ KADENCJI

JANUSZ JÓZEF WĘC*

Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego

Przedmiotem analizy są zmiany w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego ustanowione przez traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r. Część pierwsza opracowania poświęcona została modyfikacjom w statusie deputowanych i składzie Parlamentu Europejskiego. Przedmiotem części drugiej są zmiany ustanowione w zakresie najważniejszych zadań i uprawnień Parlamentu. Natomiast w części trzeciej przedstawione zostały nowe reguły współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi oraz mechanizm kontroli zasady pomocniczości.

1. Status i skład Parlamentu Europejskiego

Traktat lizboński zmienia status deputowanego do Parlamentu Europejskiego. Ma on odtąd reprezentować „obywateli Unii" (art. 14 ust. 2 TUE), a nie jak dotychczas – narody państw należących do Unii Europejskiej (art. 189 TWE)[1]. Traktat ponownie określa liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego, stanowiąc, że nie może ona przekraczać 750 osób, nie licząc przewodniczącego (art. 14 ust. 2 TUE). W ślad za tym deklaracja nr 4 w sprawie składu Parlamentu Europejskiego, załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r., stanowi, że dodatkowe miejsce w Parlamencie Europejskim otrzymają Włochy. Natomiast w deklaracji nr 5 stwierdza się, że Rada Europejska wyrazi polityczną zgodę na zmieniony projekt swojej decyzji dotyczącej składu Parlamentu Europejskiego w kadencji 2009–2014 na podstawie stosownego wniosku tej ostatniej instytucji[2].

---

* Prof. zw. dr hab. Janusz Józef Węc – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

1 *Traktat z Lizbony* (dalej – *Traktat z Lizbony), zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.* (teksty skonsolidowane), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2008, nr 115, s. 29.

2 *Traktat z Lizbony,* op.cit., s. 29; *Deklaracja dotycząca składu Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 427; *Deklaracja dotycząca politycznej zgody Rady Europejskiej w sprawie projektu decyzji dotyczącej składu Parlamentu Europejskiego,* [w:] *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 428.

Reprezentacja obywateli w Parlamencie Europejskim ma mieć charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu posłów i maksymalnym progiem 96 deputowanych na państwo członkowskie (art. 14 ust. 2 TUE). Traktat nie precyzuje wprawdzie bliżej zasady degresywnej proporcjonalności, ale w doktrynie przyjmuje się, że oznacza ona, iż każdy deputowany państwa większego pod względem liczby ludności reprezentuje więcej jego obywateli aniżeli deputowany państwa mniejszego demograficznie, a także że każde państwo mniejsze pod względem demograficznym nie może posiadać większej liczby mandatów niż państwo większe demograficznie[3]. Ważną zmianą jest także fakt, że decyzję określającą szczegółowy podział mandatów w Parlamencie Europejskim pomiędzy poszczególne państwa członkowskie ma odtąd podejmować po raz pierwszy Rada Europejska, a nie jak dotychczas rządy państw członkowskich w procedurze rewizji traktatów. Rada Europejska przyjmuje taką decyzję, stanowiąc jednomyślnie, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i po uzyskaniu jego zgody, ale także w poszanowaniu zasady degresywnej proporcjonalności (art. 14 ust. 2 TUE)[4].

Odnosząc się do zmiany statusu deputowanego do Parlamentu Europejskiego, Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech[5] w orzeczeniu z 30 czerwca 2009 r. zastrzegł, że pojęcie „przedstawiciele obywateli Unii" w odniesieniu do deputowanych do Parlamentu Europejskiego nie oznacza w żadnym razie ukonstytuowania się „narodu europejskiego", podobnie jak zasada pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego i postanowienia Karty Praw Podstawowych nie prowadzą do ustanowienia „państwa europejskiego". Parlamentowi Europejskiemu przypada zatem nadal jedynie uzupełniająca rola reprezentowania narodów państw członkowskich, nie może on natomiast być przedstawicielem narodu europejskiego, ponieważ taki naród nie istnieje. Ponadto – zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – Parlament Europejski nie jest instytucją w pełni legitymowaną demokratycznie, gdyż jego skład opiera się właśnie na zasadzie degresywnej proporcjonalności. Legitymację demokratyczną Unii Europejskiej gwarantują natomiast przede wszystkim parlamenty narodowe pochodzące z bezpośrednich i równych wyborów[6]. Opierając się na orzeczeniu Federalnego Trybunału Konsty-

3 E. Waldherr, *Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Parlaments*, [w:] T. Eilmansberger, S. Griller, W. Obwexer (Hrsg.), *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrages von Lissabon*, Wien – New York 2011, s. 232.

4 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 29, 81–82, 84. Szerzej na temat ewolucji Parlamentu Europejskiego por. J.J. Węc, *Ewolucja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej*, [w:] K. Szczerski (red.), *Polscy eurodeputowani 2004–2009. Uwarunkowania, działania i ocena skuteczności*, Kraków 2010; P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Lublin 2007.

5 Wyroki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego są często przywoływane w orzecznictwie i doktrynie pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

6 *BVerfG, Vertrag von Lissabon – 2 BvE 2/08 – Urteil vom 30. Juni 2009*, http://www.bverfg.de/ (dostęp: 20 września 2014 r.), s. 78–81. Por. też na ten temat R. Scholz, *Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009 zum Lissabon-Vertrag*, [w:] *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und seine Folgen für den europäischen Einigungsprozess. Expertengespräch am 7. September 2009 in Paris*, Paris 2009, s. 11–12.

tucyjnego, rząd niemiecki może w przyszłości dążyć do rezygnacji z zasady degresywnej proporcjonalności w ustalaniu składu Parlamentu Europejskiego, podobnie jak w latach 1996–2007 domagał się i przeforsował swoje stanowisko w sprawie odejścia od zasady nadreprezentacji politycznej (wynikającej z systemu głosów ważonych) przy podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej oraz wprowadzenia w to miejsce podwójnej większości.

II. Kompetencje ustawodawcze

Traktat lizboński nadaje formalnie po raz pierwszy Parlamentowi Europejskiemu status równorzędnego z Radą Unii Europejskiej prawodawcy unijnego. O ile dotychczas Rada Unii Europejskiej miała prawo do podejmowania decyzji (art. 202 TWE), zaś Parlament Europejski wykonywał jedynie uprawnienia przyznane mu w traktatach, o tyle odtąd obydwie te instytucje winny pełnić wspólnie funkcje ustawodawcze i budżetowe (art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 1 TUE)[7].

Najważniejszą zmianą w zakresie procedur ustawodawczych wprowadzoną przez traktat lizboński do TFUE jest ograniczenie ich liczby z czterech do dwóch. Odtąd Parlament Europejski uczestniczy w procesie legislacyjnym, realizując swoje uprawnienia w ramach dwóch procedur ustawodawczych: zwykłej i specjalnej. Zwykła procedura ustawodawcza jest odpowiednikiem dotychczasowej procedury współdecydowania[8]. Specjalna procedura ustawodawcza zastępuje dotychczasowe procedury: konsultacji i zgody[9]. Jednocześnie traktat znosi procedurę współpracy[10].

Traktat lizboński dzieli akty prawa pochodnego Unii Europejskiej na akty ustawodawcze uchwalane w ramach zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej oraz akty nieustawodawcze przyjmowane poza tymi procedurami[11]. Nie określa on wprawdzie ani

7 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 29, 31.

8 W. Frenz, *Handbuch Europarecht, Bd. 6: Institutionen und Politiken*, Berlin – Heidelberg 2011, s. 501; E. Waldherr, op.cit., s. 235.

9 W. Frenz, op.cit., s. 463, 529; V. Hellmann, *Der Vertrag von Lissabon 2009. Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge – Einführung mit Synopse und Übersichten*, Berlin 2009, s. 67; J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Przewodnik*, Warszawa 2009, s. 17; W. Hakenberg, *Prawo europejskie*, Warszawa 2012, s. 84. W doktrynie wyrażany jest również pogląd, że specjalna procedura ustawodawcza nie zastępuje procedur konsultacji i zgody, lecz stanowi kategorię, do której m.in. te procedury są zaliczane. W myśl tej tezy istnieje zatem kilka specjalnych procedur ustawodawczych: konsultacji, zgody oraz procedura uchwalania rocznego budżetu (art. 314 TFUE), por. A. Kirpsza, *Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej z perspektywy konstruktywistycznego programu badawczego*, Kraków 2013, s. 125 (maszynopis pracy doktorskiej). Sprawa nie jest jednak taka oczywista, ponieważ uchwalanie rocznego budżetu zawsze było traktowane jako odrębna procedura legislacyjna. Ponadto roczny budżet uchwalają wspólnie Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, co przecież jest typowe dla zwykłej procedury ustawodawczej, choć formalnie rzecz biorąc stanowią one „zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą" (art. 314 TFUE).

10 W. Frenz, op.cit., s. 529.

11 Ibidem, s. 468.

pojęcia, ani rodzajów aktów nieustawodawczych. Jednak w doktrynie podkreśla się, że do katalogu aktów nieustawodawczych należy zaliczyć akty delegowane, akty wykonawcze oraz wszystkie pozostałe akty prawne, dla uchwalania których traktaty nie przewidują ani zwykłej, ani specjalnej procedury ustawodawczej[12]. Te wszystkie pozostałe akty prawne nazywane są też w doktrynie aktami nieustawodawczymi „bezprzymiotnikowymi". W odróżnieniu od aktów delegowanych (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji delegowanych) oraz wykonawczych (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji wykonawczych) nie mają one bowiem przymiotnika. Kategorię aktów nieustawodawczych „bezprzymiotnikowych" zaproponował w polskiej doktrynie Cezary Herma[13].

II.1. Prawo do inicjatywy ustawodawczej

Prawo do inicjatywy ustawodawczej Parlamentu Europejskiego można podzielić na bezpośrednie i pośrednie. Traktat lizboński rozszerza kompetencje Parlamentu Europejskiego w zakresie bezpośredniego prawa do inicjatywy ustawodawczej i nieznacznie modyfikuje pośrednie prawo do inicjatywy. Na mocy art. 17 ust. 2 TUE traktat ten stwierdza, że akty ustawodawcze Unii Europejskiej mogą być przyjmowane wyłącznie na wniosek Komisji Europejskiej, chyba że traktaty stanowią inaczej. To ostatnie zastrzeżenie doprecyzowuje art. 289 ust. 4 TFUE, w którym po raz pierwszy znalazł się przepis stanowiący, iż – w wyjątkowych przypadkach przewidzianych w traktatach – akty ustawodawcze mogą być przyjmowane również z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego (EBC) albo na wniosek Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)[14]. Przepis

12 Ibidem, s. 537, 544–545; C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej" Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 140. Por. też J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 180.

13 Do katalogu aktów nieustawodawczyh zalicza on cztery kategorie aktów prawnych: po pierwsze, akty delegowane przyjmowane przez Komisję Europejską na podstawie delegacji zawartej w akcie ustawodawczym (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje delegowane); po drugie, akty wykonawcze uchwalane przez Komisję Europejską lub Radę Unii Europejskiej na podstawie upoważnienia zawartego w akcie prawnie wiążącym (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje wykonawcze) lub wyłącznie przez Radę Unii Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) (decyzje wykonawcze); po trzecie, akty bezprzymiotnikowe, czyli decyzje Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej przyjmowane na podstawie traktatów oraz bez udziału Parlamentu Europejskiego, decyzje Komisji Europejskiej przyjmowane na podstawie TFUE, decyzje Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej przyjmowane w ramach WPZiB, a także rozporządzenia i decyzje EBC przyjmowane na podstawie TFUE; po czwarte, porozumienia międzyinstytucjonalne, por. C. Herma, op.cit., s. 140–141.

14 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 225. Z inicjatywy 1/4 państw członkowskich akty ustawodawcze są przyjmowane we współpracy sądowej w sprawach karnych (art. 82 ust. 1–2, art. 83 ust. 1–2, art. 84, art. 85 ust. 1, art. 86 ust. 1 TFUE) oraz współpracy policyjnej (art. 87 ust. 2–3, art. 88 ust. 2, art. 89 TFUE). Na mocy art. 76 TFUE w obu tych politykach państwa dzielą jednak swoje uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej z Komisją Europejską. Wszystkie akty ustawodaw-

art. 289 ust. 4 TFUE odnosi się przy tym zarówno do zwykłej, jak i specjalnej procedury ustawodawczej[15].

Traktat lizboński wzmacnia prawo Parlamentu Europejskiego do korzystania z bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej. Na mocy trzech artykułów uzyskuje on uprawnienia do inicjatywy w dziedzinie prawa pierwotnego, to jest: przy uchwalaniu przez Radę Europejską decyzji określającej skład Parlamentu Europejskiego (art. 14 ust. 2 TUE), w zwykłej procedurze rewizji traktatów (art. 48 ust. 2 TUE) oraz w uproszczonej procedurze rewizji przepisów części III TFUE, obejmujących polityki i działania wewnętrzne Unii (art. 48 ust. 6 TUE)[16].

Traktat lizboński nadaje również Parlamentowi Europejskiemu nowe uprawnienia do bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej w prawie pochodnym lub potwierdza kompetencje już istniejące w tej dziedzinie. I tak, Parlament Europejski uzyskuje po raz pierwszy prawo do inicjatywy przy uchwalaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego dotyczącego wykonywania uprawnień śledczych (art. 226 TFUE). Natomiast potwierdzenie lub doprecyzowanie dotychczasowych przypadków, w których Parlamentowi Europejskiemu przysługiwało bezpośrednie prawo do inicjatywy ustawodawczej, dotyczy: uchwalania decyzji Rady Unii Europejskiej o ustanowieniu jednolitej procedury lub wspólnych zasad dla wszystkich państw członkowskich w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego (art. 223 ust. 1 TFUE); uchwalania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego określającego status i ogólne warunki pełnienia funkcji deputowanego do Parlamentu (art. 223 ust. 2 TFUE), a także uchwalania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego określającego status i ogólne warunki pełnienia funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 4 TFUE)[17]. Akty ustawodawcze przyjmowane na mocy art. 223 ust. 1–2, art. 226 oraz art. 228 ust. 4 TFUE są uchwalane w ramach specjalnej procedury ustawodawczej. Natomiast pozostałe akty prawne przyjmowane są poza procedurami ustawodawczymi.

cze przyjmowane są w tych dziedzinach w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, z wyjątkiem art. 86 ust. 1, art. 87 ust. 3 oraz art. 89 TFUE uchwalanych w drodze specjalnej procedury ustawodawczej. Z kolei akty ustawodawcze przyjmowane na zalecenie EBC dotyczą zmiany Statutu ESBC i EBC (art. 129 ust. 3 TFUE), zaś akty uchwalane na wniosek EBI odnoszą się do zmiany Statutu EBI (art. 308 TFUE). O ile te pierwsze przyjmowane są w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, o tyle te drugie w drodze specjalnej procedury ustawodawczej. Ponadto na zalecenie EBC, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, Rada Unii Europejskiej uchwala przepisy określone w artykułach: 4; 5.4; 19.2; 20; 28.1; 29.2; 30.4 i 34.3 Statutu ESBC i EBC (art. 129 ust. 4 TFUE). Z kolei akty ustawodawcze uchwalane na wniosek Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczą powoływania sądów wyspecjalizowanych przy Sądzie (art. 257 ust. 1 TFUE) oraz zmiany Statutu Trybunału Sprawiedliwości (art. 281 TFUE). Są one przyjmowane w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

15 W. Frenz, op.cit., s. 474–475. Cezary Herma błędnie podaje, że przepis ten dotyczy jedynie specjalnej procedury ustawodawczej, por. C. Herma, op.cit., s. 139.

16 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 29, 56–57. Por. też E. Waldherr, op.cit., s. 231–232.

17 *Traktat z Lizbony*, op.cit., 195–197. O ile w przypadku art. 223 ust. 1 TFUE traktat potwierdza jedynie dotychczasowe przepisy, o tyle w wypadku art. 223 ust. 2 oraz art. 228 ust. 4 TFUE zmiana polega na wprowadzeniu tam specjalnej procedury ustawodawczej.

Ponadto traktat lizboński potwierdza i wzmacnia pośrednie prawo Parlamentu Europejskiego do inicjatywy ustawodawczej, polegające na tym, że może on, stanowiąc bezwzględną większością głosów, zażądać od Komisji Europejskiej przedłożenia wniosku ustawodawczego służącego realizacji celów traktatowych. Jeżeli Komisja nie przedłoży takiego wniosku – i to jest *novum* – musi ona zawiadomić o tym Parlament Europejski, podając uzasadnienie (art. 225 TFUE)[18].

Reasumując, traktat lizboński umacnia prawo Parlamentu Europejskiego do inicjatywy ustawodawczej, ale w dalszym ciągu jest ono bardzo ograniczone. Należy jednak podkreślić, że nawet przedstawiciele Parlamentu Europejskiego w Konwencie w sprawie przyszłości Europy, obradującym w latach 2002–2003, nie traktowali tej sprawy priorytetowo. Obawiali się oni bowiem, że znaczące rozszerzenie jego uprawnień w tej dziedzinie mogłoby skutkować jeszcze większym skomplikowaniem i obniżeniem jakości procesu legislacyjnego[19].

II.2. Zwykła procedura ustawodawcza

Zwykła procedura ustawodawcza polega na uchwalaniu rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej (art. 289 ust. 1 TFUE). W pierwszym czytaniu tej procedury traktat lizboński wprowadza zmianę terminologiczną, potwierdzającą równoprawny status Parlamentu Europejskiego wobec Rady Unii Europejskiej w procesie legislacyjnym. Obowiązujący dotąd termin „opinia Parlamentu" zastąpiono pojęciem „stanowisko Parlamentu", zaś w miejsce określenia „wspólne stanowisko Rady" ustanowiono „stanowisko Rady" (art. 294 ust. 3, 5 TFUE)[20].

Traktat lizboński rozszerza zakres stosowania zwykłej procedury ustawodawczej na 47 artykułów, spośród których 17 to artykuły zupełnie nowe, zaś 30 – przekwalifikowane z innych procedur i włączone do zwykłej procedury ustawodawczej[21]. Po wejściu w życie traktatu procedura ta obejmuje zatem łącznie 85 artykułów[22]. Nowymi przepi-

18 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 29, 56–57, 195–198. Pośrednie prawo do inicjatywy ustawodawczej posiada nie tylko Parlament Europejski, ale także Rada Unii Europejskiej i państwa członkowskie, por. szerzej na ten temat W. Frenz, op.cit., s. 476. W literaturze politologicznej wskazuje się niekiedy, że Parlament Europejski posiada tzw. warunkowe prawo do inicjatywy ustawodawczej (*conditional agenda-setter*), por. też G. Tsebelis, *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, „American Political Science Review" 1994, vol. 1, no. 1, s. 128–142.

19 W. Frenz, op.cit., s. 146; E. Waldherr, op.cit., s. 231–232.

20 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 225, 227.

21 Wśród nowych przepisów znajduje się także art. 168 ust. 4–5 TFUE dotyczący zdrowia publicznego. Niektóre zawarte w nim zasady prawne przewidywał już wprawdzie art. 152 ust. 4 TWE, ale większość jest zupełnie nowa. Wszystkie wspomniane artykuły znaleźć można w załączniku nr 3 do sprawozdania Komisji ds. Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego z dnia 29 stycznia 2008 r. dotyczącego oceny traktatu lizbońskiego przez Parlament, por. *Parlament Europejski 2004–2009. Sprawozdanie w sprawie Traktatu z Lizbony (2007/2286(INI))*, Komisja ds. Konstytucyjnych (AFCO), 29 stycznia 2008 r., A6-0013/2008, s. 64–70.

22 Ibidem.

sami objętymi tą procedurą są m.in. art. 24 TFUE (zasady demokracji uczestniczącej), art. 84 TFUE (środki służące zapobieganiu przestępczości), art. 85 ust. 1 TFUE (warunki uczestnictwa Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w ocenie działalności Eurojustu), art. 88 ust. 2 TFUE (procedury kontroli Europolu przez Parlament Europejski i parlamenty narodowe), art. 118 TFUE (prawa własności intelektualnej, z wyjątkiem systemów językowych dotyczących europejskich tytułów prawnych), a także art. 194 ust. 2 TFUE (polityka energetyczna, z wyjątkiem środków o charakterze fiskalnym). Artykułami przekwalifikowanymi i włączonymi do zwykłej procedury ustawodawczej są m.in.: art. 42 TFUE w powiązaniu z art. 43 ust. 2 TFUE (stosowanie zasad konkurencji we wspólnej polityce rolnej), art. 43 ust. 2 TFUE (prawodawstwo we wspólnej polityce rolnej), art. 59 ust. 1 TFUE (liberalizacja usług w określonych sektorach), art. 79 ust. 2 TFUE (imigracja i zwalczanie handlu ludźmi), art. 81 ust. 2 TFUE (współpraca sądowa w sprawach cywilnych, z wyjątkiem prawa rodzinnego), art. 82 ust. 1–2 TFUE (współpraca sądowa w sprawach karnych, w tym m.in. minimalne normy uznawania wyroków), art. 83 ust. 1–2 TFUE (normy minimalne dotyczące określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym), art. 85 ust. 1 TFUE (Eurojust), art. 88 ust. 2 TFUE (Europol), art. 121 ust. 6 TFUE (procedura wielostronnego nadzoru), a także art. 207 ust. 2 TFUE (środki realizacji wspólnej polityki handlowej)[23].

Ponadto traktat lizboński ściślej niż dotychczas powiązał zwykłą procedurę ustawodawczą z procedurą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej, rozszerzając zakres stosowania tej ostatniej na 49 artykułów: 28 spośród nich to artykuły zupełnie nowe, zaś 21 to artykuły przekwalifikowane i włączone do procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną[24]. Skutkuje to tym, że Rada Unii Europejskiej w zwykłej procedurze ustawodawczej podejmuje swoje decyzje zasadniczo kwalifikowaną większością głosów.

W efekcie przekształcenia procedury współdecydowania w zwykłą procedurę ustawodawczą oraz rozszerzenia zakresu jej zastosowania aż ok. 95 proc. aktów ustawodawczych winno być w przyszłości przyjmowane łącznie przez Parlament Europejski i Radę

23 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 75, 83, 92, 101–110, 127–129, 176, 183–184. W art. 48 oraz art. 82 ust. 1–2 TFUE zwykłej procedurze ustawodawczej towarzyszy mechanizm „hamulca bezpieczeństwa", zwany także klauzulą bezpieczeństwa lub procedurą odwoławczą.

24 Wszystkie wspomniane artykuły znaleźć można w załączniku nr 2 do sprawozdania Komisji ds. Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego z dnia 29 stycznia 2008 r. dotyczącego oceny traktatu lizbońskiego przez Parlament, por. *Parlament Europejski 2004–2009. Sprawozdanie w sprawie Traktatu z Lizbony (2007/2286(INI))...*, op.cit., s. 59–63. Niektórzy autorzy błędnie podają, że traktat lizboński rozszerzył zakres stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną na 44 artykuły, por. W. Wessels, *Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?*, „Integration" 2004, H. 3, s. 166–167; A. Hofmann, W. Wessels, *Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, „Integration" 2008, H. 1, s. 13–14; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 160–163.

Unii Europejskiej[25]. Mamy tutaj zatem do czynienia z najbardziej radykalnym w historii Unii Europejskiej rozszerzeniem zakresu stosowania dotychczasowej procedury współdecydowania oraz procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej.

II.3. Specjalna procedura ustawodawcza

Specjalna procedura ustawodawcza zakłada, że w szczególnych przypadkach, wyraźnie przewidzianych w traktatach, rozporządzenia, dyrektywy lub decyzje są przyjmowane przez Parlament Europejski z udziałem Rady Unii Europejskiej lub przez Radę Unii Europejskiej z udziałem Parlamentu Europejskiego (art. 289 ust. 2 TFUE)[26]. Znaczenie terminu „udział" sprowadza się jedynie do wyrażania zgody przez Parlament Europejski lub Radę Unii Europejskiej, tudzież wydawania niewiążącej opinii przez Parlament Europejski w procesie legislacyjnym[27]. Faktycznie zakres zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej jest znacznie szerszy, ponieważ do jej uruchomienia niezbędna jest nie tylko konsultacja lub zgoda Parlamentu Europejskiego, ale w niektórych przypadkach także zgoda Rady Unii Europejskiej i opinia Komisji Europejskiej, albo zgoda Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, albo wspólna decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej (procedura uchwalania rocznego budżetu).

Specjalna procedura ustawodawcza obejmuje łącznie 33 artykuły, przy czym w trzech spośród nich akty ustawodawcze uchwala Parlament Europejski, w 29 – Rada Unii Europejskiej, zaś w jednym – Rada Unii Europejskiej wspólnie z Parlamentem Europejskim (procedura uchwalania rocznego budżetu)[28]. Akty ustawodawcze w ramach specjalnej procedury ustawodawczej przyjmowane są albo na wniosek Parlamentu Europejskiego, albo z inicjatywy Komisji Europejskiej, albo na zalecenie EBI lub Komisji Europejskiej. I tak, na wniosek Parlamentu Europejskiego uchwalane są przez tenże Parlament trzy wymienione niżej akty ustawodawcze (art. 223 ust. 2, art. 226, art. 228 ust. 4 TFUE). Na żądanie EBI lub wniosek Komisji Europejskiej przyjmowane są zmiany w Statucie EBI (art. 308 TFUE). Natomiast pozostałe akty ustawodawcze uchwalane są z inicjatywy Komisji Europejskiej[29].

25 Por. na ten temat również K. Michałowska-Gorywoda, *Ewolucja Parlamentu Europejskiego*, [w:] R. Arnold, J. Barcz, K. Michałowska-Gorywoda, P. Tschäpe (red.), *Parlament Europejski oraz Parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Warszawa 2005, s. 72; J. Leinen, *Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon,* [w:] *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, O. Leiße (Hrsg.), Wiesbaden 2010, s. 98.

26 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 225.

27 W. Frenz, op.cit., s. 529.

28 Wszystkie wspomniane artykuły znaleźć można w załączniku nr 4 do sprawozdania Komisji ds. Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego z dnia 29 stycznia 2008 r., dotyczącego oceny traktatu lizbońskiego przez Parlament, por. *Parlament Europejski 2004–2009. Sprawozdanie w sprawie Traktatu z Lizbony (2007/2286(INI))...*, op.cit., s. 71–73.

29 W. Frenz, op.cit., s. 533.

Parlament Europejski uchwala akty ustawodawcze w specjalnej procedurze ustawodawczej w trzech następujących przypadkach: po pierwsze, po uzyskaniu zgody Rady Unii Europejskiej oraz opinii Komisji Europejskiej, uchwala rozporządzenie określające status i ogólne warunki pełnienia funkcji posła do Parlamentu (art. 223 ust. 2 TFUE); po drugie, po uzyskaniu zgody Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, uchwala rozporządzenie w sprawie sposobu wykonywania uprawnień śledczych (art. 226 TFUE); po trzecie, po uzyskaniu zgody Rady Unii Europejskiej i opinii Komisji Europejskiej, uchwala rozporządzenie w sprawie statusu i ogólnych warunków pełnienia funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 4 TFUE)[30].

Rada Unii Europejskiej uchwala akty ustawodawcze w specjalnej procedurze ustawodawczej na mocy 29 artykułów, przy czym może to czynić w czworaki sposób: po pierwsze, jednomyślnie i za zgodą Parlamentu Europejskiego; po drugie, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem; po trzecie, większością kwalifikowaną i za zgodą Parlamentu; po czwarte, większością kwalifikowaną i po konsultacji z Parlamentem.

Jednomyślnie i za zgodą Parlamentu Europejskiego Rada Unii Europejskiej stanowi na podstawie pięciu artykułów. Są to: po pierwsze, przyjęcie środków zmierzających do zwalczania dyskryminacji (art. 19 ust. 1 TFUE); po drugie, uchwalenie środków służących rozszerzeniu praw obywateli Unii (art. 25 TFUE); po trzecie, przyjęcie rozporządzenia o utworzeniu Prokuratury Europejskiej (art. 86 ust. 1 TFUE)[31]; po czwarte, ustanowienie jednolitej procedury lub wspólnych zasad dla wszystkich państw członkowskich w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego (art. 223 ust. 1 TFUE); po piąte, uchwalenie rozporządzenia o wieloletnich ramach finansowych (art. 312 ust. 2 TFUE)[32].

Jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim Rada Unii Europejskiej stanowi na mocy 20 artykułów, w tym m.in. w sprawie uchwalenia decyzji określającej warunki korzystania przez obywateli Unii z prawa do głosowania i kandydowania (w państwie członkowskim zamieszkania) w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego (art. 22 ust. 1–2 TFUE); przyjmowania przepisów w polityce wizowej dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów (art. 77 ust. 3 TFUE); ustanawiania środków we współpracy sądowej w sprawach cywilnych dotyczących prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TFUE); przyjmowania środków dotyczących policyjnej współpracy operacyjnej pomiędzy służbami policyjnymi, celnymi oraz innymi organami ścigania państw członkowskich (art. 87 ust. 3 TFUE)[33]; określania warunków dla podejmowania działań przez władze jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego we współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy po-

30 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 195–197.

31 W art. 86 ust. 1 TFUE specjalnej procedurze ustawodawczej towarzyszy mechanizm „hamulca bezpieczeństwa", zwany także klauzulą bezpieczeństwa lub procedurą odwoławczą.

32 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 23, 107, 189, 195, 239. W. Frenz pomija art. 25 TFUE, błędnie podając, że są jedynie cztery takie przypadki, por. W. Frenz, op.cit., s. 531.

33 W art. 87 ust. 3 TFUE specjalnej procedurze ustawodawczej towarzyszy mechanizm „hamulca bezpieczeństwa", zwany także klauzulą bezpieczeństwa lub procedurą odwoławczą.

licyjnej (art. 89 TFUE), a także w sprawie podjęcia decyzji o ustanowieniu systemu zasobów własnych Unii (art. 311 akapit 3 TFUE)[34].

Większością kwalifikowaną i za zgodą Parlamentu Europejskiego Rada Unii Europejskiej stanowi tylko w jednym przypadku, a mianowicie na mocy art. 311 akapit 4 TFUE, będącego podstawą do uchwalenia rozporządzenia określającego środki wykonawcze do decyzji o ustanowieniu systemu zasobów własnych Unii. Natomiast większością kwalifikowaną i po konsultacji z Parlamentem Europejskim Rada podejmuje decyzję na podstawie trzech artykułów, w tym m.in. w sprawie uchwalenia dyrektywy określającej środki ułatwiające ochronę dyplomatyczną i konsularną obywateli Unii, przebywających na terytorium państwa trzeciego, jeżeli ich państwo macierzyste nie ma w tymże państwie trzecim swojego przedstawicielstwa (art. 23 TFUE)[35].

II.4. Inne procedury stanowienia prawa

Poza aktami ustawodawczymi Parlament Europejski uczestniczy również w przyjmowaniu aktów prawnych w drodze innych procedur stanowienia prawa. Są to akty nieustawodawcze uchwalane przez Radę Unii Europejskiej z udziałem Parlamentu Europejskiego[36]. Na podstawie ośmiu artykułów Parlament Europejski wyraża zgodę na ich przyjęcie[37], zaś na mocy 26 artykułów musi być konsultowany[38].

Zgoda Parlamentu Europejskiego w trybie nieustawodawczym jest stosowana m.in. w przypadku zawierania układów stowarzyszeniowych; umowy w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy (EKPCz); umów ustanawiających specyficzne ramy instytucjonalne; porozumień pociągających za sobą istotne skutki budżetowe; umów dotyczących dziedzin, w których stosuje się zwykłą lub specjalną procedurę ustawodawczą, a w których wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego (art. 218 ust. 6 lit. a, art. 218 ust. 8 TFUE); traktatów akcesyjnych (art. 49 TUE); umowy o wystąpieniu danego państwa członkowskiego z Unii (art. 50 ust. 2 TUE); decyzji stwierdzającej ryzyko poważnego i trwałego naruszenia podstawowych wartości Unii przez dane państwo członkowskie (art. 7 ust. 1 TUE), a także decyzji upoważniającej do podjęcia wzmocnionej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi (art. 329 ust. 1–2 TFUE)[39]. Natomiast opinia Parlamentu Europejskie-

34 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 100, 102, 109, 111, 238.

35 Ibidem, s. 74, 238.

36 G. Janusz, *Procedury legislacyjne w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, „Polityka i Społeczeństwo" 2011, nr 8, s. 132.

37 Parlament Europejski wyraża zgodę na decyzję Rady Unii Europejskiej na mocy art. 7 ust. 1 TUE, art. 49 TUE, art. 50 TUE, art. 82 ust. 1 TFUE, art. 83 ust. 1 TFUE, art. 218 ust. 6 a TFUE, art. 329 ust. 1 TFUE oraz art. 352 ust. 1 TFUE.

38 Parlament Europejski jest przez Radę Unii Europejskiej konsultowany m.in. w następujących przypadkach: art. 27 ust. 3 TUE, art. 41 ust. 3 TUE, art. 74 TFUE, art. 78 ust. 3 TFUE, art. 81 ust. 3 TFUE, art. 95 ust. 3 TFUE, art. 103 ust. 1 TFUE, art. 109 TFUE, art. 125 ust. 2 TFUE, art. 218 ust. 6 b TFUE.

39 Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE i TWE, nadaje nowe uprawnienia Parlamentowi Europejskiemu we wzmocnionej współpracy. Parlament uzyskuje po raz pierwszy prawo

go w trybie nieustawodawczym jest wymagana m.in. przy zawieraniu pozostałych umów międzynarodowych, z wyjątkiem tych dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) (art. 218 ust. 6 lit. b TFUE)[40].

Biorąc pod uwagę zwykłą i specjalną procedurę ustawodawczą, ale także inne procedury stanowienia prawa, należy podkreślić, że traktat lizboński istotnie wzmacnia znaczenie Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym UE. Jednak z drugiej strony warto zauważyć, że Parlament Europejski w dalszym ciągu w bardzo wielu przypadkach jest jedynie konsultowany (48 artykułów) lub w ogóle nie jest włączony do tegoż procesu (22 artykuły)[41].

Wszystkie przedstawione w niniejszej analizie zmiany dotyczące uprawnień ustawodawczych Parlamentu Europejskiego wzmacniają w znacznej mierze legitymację demokratyczną tej instytucji. Jednak z drugiej strony, nie likwidują one deficytu demokracji, który spośród unijnych instytucji chyba w największym stopniu dotyczy właśnie Parlamentu Europejskiego[42]. W związku z tym za niewątpliwie przesadne należy uznać stwierdzenie, że zmiany w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego wprowadzone przez traktat lizboński prowadzą do „postępującej parlamentaryzacji Unii Europejskiej"[43].

---

do wyrażania zgody (dotychczas był jedynie konsultowany) na decyzję Rady Unii Europejskiej o nawiązaniu wzmocnionej współpracy. Współpraca taka może być ustanawiana we wszystkich politykach unijnych, z wyjątkiem tych należących do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Z wnioskiem o nawiązanie współpracy występuje co najmniej dziewięć państw członkowskich, kierując go do Komisji Europejskiej. Na podstawie tego wniosku Komisja Europejska może wystąpić do Rady Unii Europejskiej z propozycją ustanowienia wzmocnionej współpracy. Jeżeli Komisja Europejska to uczyni, Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną, podejmuje decyzję upoważniającą zainteresowane państwa członkowskie do nawiązania wzmocnionej współpracy. Jeżeli Komisja Europejska tego nie zrobi, zawiadamia o tym państwa członkowskie, podając uzasadnienie (art. 329 ust. 1 TFUE). Odrębna procedura nawiązywania wzmocnionej współpracy obowiązuje nadal w WPZiB. Traktat lizboński potwierdza tam jedynie dotychczasowe uprawnienia Parlamentu Europejskiego, który jest tylko informowany o zamiarze ustanowienia przez zainteresowane państwa członkowskie wzmocnionej współpracy. Rządy tychże państw kierują swój wniosek bezpośrednio do Rady Unii Europejskiej. Jest on następnie przekazywany do wiadomości Parlamentu Europejskiego. Decyzję o nawiązaniu wzmocnionej współpracy w WPZiB podejmuje Rada Unii Europejskiej, stanowiąc jednomyślnie oraz po konsultacji z Komisją Europejską i wysokim przedstawicielem Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Opinia Komisji dotyczy spójności planowanej wzmocnionej współpracy z innymi politykami Unii Europejskiej, zaś opinia wysokiego przedstawiciela Unii – spójności z WPZiB (art. 329 ust. 2 TFUE), por. *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 190.

40 Ibidem, s. 24–25, 58–59, 189–191, 248.

41 E. Waldherr, op.cit., s. 236; A. Kirpsza, *Legislacyjne problemy Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Zachodni" 2012, nr 2, s. 188–194.

42 Szerzej na temat legitymizacji oraz wykonywania demokratycznej legitymacji w Unii Europejskiej por. M. Büchs, *How Legitimate is the Open Method of Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies" 2008, vol. 46, no. 4, s. 765–786; C. Closa, J.E. Fossum, *Constitution-Making and Democratic Legitimacy in the EU*, [w:] C. Closa, J.E. Fossum (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the UE*, Oslo 2004, s. 1–20.

43 E. Peuker, *Das Wahlrecht zum Europäischem Parlament als Achillesferse der europäischen Demokratie*, „Zeitschrift für Europarechtliche Studien" 2008, H. 3, s. 456. Szerzej na temat legitymiza-

II.5. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Ustanowienie przez traktat lizboński zwykłej procedury ustawodawczej dominującą procedurą legislacyjną w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości skutkuje wzmocnieniem uprawnień Parlamentu Europejskiego jako prawodawcy w sześciu należących do niej politykach unijnych: wizowej, azylowej, imigracyjnej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych, współpracy sądowej w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej. W przypadku stosowania specjalnej procedury ustawodawczej Parlament Europejski jest natomiast konsultowany, zaś we wspomnianej wyżej sprawie rozszerzenia kompetencji Prokuratury Europejskiej wyraża zgodę. Parlament Europejski ma być także informowany o treści i wynikach oceny realizacji przez państwa członkowskie polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 70 TFUE) oraz o działalności Komitetu ds. Współpracy Operacyjnej w Zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 71 TFUE). Ponadto na mocy traktatu lizbońskiego Parlament Europejski uzyskuje po raz pierwszy prawo do sprawowania kontroli nad Europolem (art. 88 ust. 2 TFUE) oraz uczestniczenia w ocenie działalności Eurojustu (art. 85 ust. 1 TFUE)[44].

II.6. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

W odróżnieniu od wielu innych obszarów integracyjnych traktat lizboński nie nadaje Parlamentowi Europejskiemu żadnych istotnych uprawnień w WPZiB. W dalszym ciągu jest on zupełnie wyłączony nie tylko z procesu decyzyjnego, ale także z procedury zawierania umów międzynarodowych w tej dziedzinie. Decyzje Rady Unii Europejskiej o zawarciu umów międzynarodowych dotyczących WPZiB nie wymagają nie tylko zgody, ale nawet konsultacji Parlamentu Europejskiego[45]. Głównymi instytucjami decyzyjnymi w tym obszarze pozostają nadal Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, czyli w gruncie rzeczy rządy państw członkowskich[46].

Jedyne zmiany ustanowione przez traktat lizboński, a odnoszące się do Parlamentu Europejskiego, polegają na nadaniu mu dwóch nowych uprawnień opiniodawczych. Po pierwsze, jest on konsultowany przez Radę Unii Europejskiej, stanowiącą na wniosek wysokiego przedstawiciela Unii oraz za zgodą Komisji Europejskiej, przy podejmowaniu decyzji o powołaniu do życia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (art. 27 ust. 3 TUE). Po drugie, jest on konsultowany przez Radę Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia szczególnych procedur gwarantujących szybki dostęp do środków budżetowych Unii Eu-

---

cji Unii Europejskiej poprzez Parlament Europejski por. W. Wessels, U. Diedrichs, *A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament. The Evolution of the European Parliament*, „European Integration online Papers" 1997, vol. 1, no. 6, s. 1–15; W. Wallace, J. Smith, *Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent*, „West European Politics" 1995, vol. 18, no. 3, s. 140.

44 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 96–97, 107, 110.

45 Szerzej na ten temat por. W. Frenz, op.cit., s. 150; C. Herma, op.cit., s. 126.

46 W. Frenz, op.cit., s. 150.

ropejskiej przeznaczonych na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w WPZiB, zwłaszcza działań służących przygotowaniu misji petersberskich. Działania te nie mogą jednak obciążać budżetu ogólnego Unii Europejskiej, lecz mają pochodzić z nowo utworzonego funduszu początkowego złożonego ze składek państw członkowskich (art. 41 ust. 3 TUE)[47].

Traktat lizboński potwierdza również i nieznacznie modyfikuje dotychczasowe przepisy dotyczące konsultowania i informowania Parlamentu Europejskiego, a także sprawowania przezeń ograniczonej kontroli nad WPZiB. I tak, na mocy art. 36 akapit pierwszy TUE Parlament Europejski jest konsultowany przez wysokiego przedstawiciela Unii (dotąd była to prezydencja Unii) oraz informowany o rozwoju WPZiB, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (dotąd była to prezydencja i Komisja Europejska). Natomiast na podstawie art. 36 akapit drugi TUE Parlament Europejski może kierować do Rady Unii Europejskiej i wysokiego przedstawiciela Unii (dotąd była to jedynie Rada Unii Europejskiej) pytania lub formułować pod ich adresem zalecenia. Na mocy tych samych przepisów Parlament Europejski przeprowadza dwa razy w roku, a nie jeden raz jak dotychczas, debatę na temat rozwoju WPZiB, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony[48].

11.7. Procedury rewizji traktatów

Traktat lizboński modyfikuje zwykłą i ustanawia po raz pierwszy dwie uproszczone procedury rewizji traktatów. W każdym z tych trzech przypadków mamy do czynienia z rozszerzeniem kompetencji Parlamentu Europejskiego. I tak, w zwykłej procedurze rewizji traktatów Parlament nabywa trzy nowe uprawnienia: po pierwsze, prawo do inicjatywy, czyli proponowania Radzie Unii Europejskiej zmian w traktatach, które dotąd przysługiwało jedynie rządom państw członkowskich i Komisji Europejskiej (art. 48 ust. 2 TUE); po drugie, udział na pełnych prawach w obradach konwentu, którego celem jest opracowanie zaleceń dla konferencji międzyrządowej, służących rewizji dotychczasowych traktatów lub opracowaniu nowych traktatów (art. 48 ust. 3 TUE); po trzecie, wyrażanie zgody na decyzję Rady Europejskiej, stanowiącej zwykłą większością głosów, w sprawie niezwoływania konwentu, gdy zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. Jeżeli Parlament odmówi zgody, konwent musi być zorganizowany (art. 48 ust. 3 TUE)[49].

W pierwszej uproszczonej procedurze rewizji traktatów Parlament Europejski uzyskuje dwa nowe uprawnienia: po pierwsze, prawo do proponowania zmian w części III TFUE obejmującej polityki i działania wewnętrzne Unii (podobnie jak rządy państw członkow-

47 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 43, 50.

48 Ibidem, s. 48.

49 Zanim dojdzie do zwołania konwentu, Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską oraz EBC w przypadku zmian w polityce pieniężnej, podejmuje zwykłą większością głosów decyzję w sprawie rozpatrzenia proponowanych zmian. Konwent rozpatruje i przyjmuje je w drodze konsensu jako zalecenie dla konferencji międzyrządowej. Konferencję zwołuje przewodniczący Rady Unii Europejskiej w celu przyjęcia za wspólnym porozumieniem zmian traktatowych. Wchodzą one w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi, por. *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 56–57.

skich i Komisja Europejska); po drugie, prawo do konsultacji decyzji o rewizji traktatu podejmowanej w trybie jednomyślnym przez Radę Europejską (podobnie jak Komisja Europejska oraz EBC w przypadku zmian w polityce pieniężnej). Decyzja Rady Europejskiej wchodzi jednak w życie dopiero po jej ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. 48 ust. 6 TUE)[50].

W drugiej uproszczonej procedurze rewizji traktatów (procedurze *passerelle*[51]) Parlament Europejski bezwzględną większością głosów wyraża zgodę na decyzję Rady Europejskiej, stanowiącej jednomyślnie, w sprawie wprowadzenia w TFUE zwykłej procedury ustawodawczej w miejsce obowiązującej dotąd specjalnej procedury ustawodawczej. Jednak zanim Rada Europejska podejmie taką decyzję, informuje o tym parlamenty narodowe. W przypadku gdy choćby jeden parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty takiego poinformowania, decyzja Rady Europejskiej nie może zostać podjęta (art. 48 ust. 7 TUE)[52]. Możliwość stosowania procedury *passerelle* jest zatem ograniczona wymogiem zgody Parlamentu Europejskiego i wszystkich parlamentów narodowych. Z drugiej strony jednak, procedura ta nie zawiera zastrzeżenia ratyfikacji zmian traktatowych przez wszystkie państwa członkowskie, jak ma to miejsce w przypadku pierwszej uproszczonej procedury rewizji. Ponadto, zgodnie z art. 353 TFUE, z zakresu jej stosowania wyłączone zostają przepisy art. 311 akapit trzeci i czwarty TFUE (zasoby własne), art. 312 ust. 2 akapit pierwszy TFUE (wieloletnie ramy finansowe), art. 352 TFUE (klauzula elastyczności) i art. 354 TFUE (procedura zawieszenia niektórych praw wynikających z członkostwa w Unii, określona w art. 7 TUE ust. 1–5)[53].

Poza procedurą *passerelle* traktat lizboński wyróżnia także specyficzne klauzule *passerelle*, które odnoszą się już nie do całego TFUE, lecz do jego konkretnych przepisów[54]. Traktat nadaje nowe uprawnienia Parlamentowi Europejskiemu w następujących artykułach zawierających specyficzną klauzulę *passerelle*: po pierwsze, w art. 81 ust. 3 TFUE (aspekty prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne); po drugie, w art. 192 ust. 2 akapit 2 TFUE (ochrona środowiska); po trzecie, w art. 333 ust. 1–2 TFUE (wzmocniona współpraca). O ile klauzula *passerelle* skodyfikowana w art. 81 ust. 3 TFUE jest obwarowana zgodą wszystkich parlamentów narodowych i wymogiem konsultacji z Parlamentem Europejskim, o tyle klauzule zawarte w pozostałych artykułach wymagają jedynie konsultacji z Parlamentem Europejskim, zaś klauzula dotycząca ochrony środowiska – dodatkowo także konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Ponadto traktat lizboński potwierdza dotychczasowe prawo Parlamentu Europejskiego

50 Ibidem.

51 Szerzej na temat genezy procedury *passerelle* por. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2006, s. 372–373, 463–464.

52 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 57.

53 Ibidem, s. 197.

54 Szerzej na temat generalnych i specyficznych klauzul *passerelle* por. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny...*, s. 372–373, 463–464.

do konsultacji w przypadku specyficznej klauzuli *passerelle* określonej w art. 153 ust. 2 akapit 4 TFUE (polityka społeczna)[55].

II.8. Klauzula elastyczności

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TWE, modyfikuje również klauzulę elastyczności. Modyfikacja ta polega m.in. na rozszerzeniu uprawnień Parlamentu Europejskiego w tej dziedzinie. Klauzula elastyczności dopuszcza możliwość podejmowania przez Radę Unii Europejskiej decyzji bez wyraźnej podstawy prawnej w sytuacji, gdy jest to niezbędne dla realizacji określonych celów Unii Europejskiej. Rada Unii Europejskiej stanowi wówczas jednomyślnie na wniosek Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (dotąd był on jedynie konsultowany). W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że klauzula elastyczności nie zezwala na zmianę traktatów, lecz jedynie na doprecyzowanie kompetencji Unii w oparciu o istniejące już przepisy traktatowe[56]. Wyłączone są z niej również *explicite* środki prowadzące do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jeżeli traktaty wykluczają taką harmonizację. Ponadto nie można jej stosować do wprowadzania zmian w WPZiB (art. 352 ust. 1–4 TFUE)[57].

III. Kompetencje budżetowe

Traktat lizboński wzmacnia pozycję Parlamentu Europejskiego w obydwu procedurach budżetowych. Zarówno roczny budżet, jak i wieloletnie ramy finansowe uchwalane są zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. Różnica w uprawnieniach Parlamentu Europejskiego w obydwu procedurach polega na tym, że roczny budżet Unii Europejskiej uchwalają po raz pierwszy wspólnie Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej (art. 314 ust. 1–10 TFUE), zaś rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe przyjmuje Rada Unii Europejskiej za zgodą Parlamentu Europejskiego (art. 312 ust. 1–5 TFUE)[58].

Wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w procedurze uchwalania rocznego budżetu wynika zasadniczo z trzech powodów: po pierwsze, zniesienia podziału wydatków budżetowych na obligatoryjne i nieobligatoryjne; po drugie, nadania Parlamentowi Europejskiemu statusu równorzędnego z Radą Unii Europejskiej prawodawcy unijnego; po trzecie, wprowadzenia do procedury budżetowej postępowania pojednawczego podobnego do tego, które jest stosowane w zwykłej procedurze ustawodawczej (komitet pojednawczy, trilog). Jednak w odróżnieniu od tej ostatniej w procedurze uchwalania rocznego budżetu Parlament Europejski posiada dodatkowo prawo do potwierdzenia własnych poprawek po uprzednim przyjęciu wspólnego projektu przez komitet pojed-

55 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 102–103, 150–151, 174–175, 250.

56 A. Maurer, *Neue Entscheidungsverfahren. Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge*, [w:] J. Lieb, A. Maurer und N. von Ondarza (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, April 2008, SWP Berlin, s. 34–35.

57 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 256–257.

58 Ibidem, s. 238–242.

nawczy. Oznacza to, że, podobnie jak w zwykłej procedurze ustawodawczej, po pozytywnym zakończeniu postępowania pojednawczego zgoda Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej jest niezbędna do uchwalenia budżetu, ale gdy Rada Unii Europejskiej odrzuci wspólny projekt uzgodniony przez komitet pojednawczy, Parlament Europejski jest w stanie doprowadzić do uchwalenia budżetu na podstawie wszystkich lub części swoich poprawek, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków i 3/5 oddanych głosów (art. 314 ust. 7 lit. d TFUE)[59]. Może on zatem w razie różnicy zdań i pod wskazanymi warunkami przegłosować Radę Unii Europejskiej[60]. Druga różnica pomiędzy procedurą budżetową a zwykłą procedurą ustawodawczą polega na tym, że w tej pierwszej występuje tylko jedno czytanie (art. 314 ust. 1–10 TFUE)[61], zaś w tej drugiej formalnie trzy czytania.

Pozycję Parlamentu Europejskiego, ale także demokratyczną kontrolę nad wykonaniem budżetu wzmacnia ponadto postanowienie traktatu zobowiązujące Komisję Europejską do przedkładania Parlamentowi i Radzie Unii Europejskiej sprawozdania oceniającego finanse Unii Europejskiej przed rozpoczęciem parlamentarnego postępowania w sprawie uchwalenia absolutorium z realizacji budżetu (art. 318 TFUE)[62].

Traktat stwarza także po raz pierwszy w prawie pierwotnym podstawę dla procedury uchwalania na okres co najmniej pięciu lat wieloletnich ram finansowych (zwanych dotąd perspektywą finansową), zwiększając w niej równocześnie uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Ma on odtąd wydawać zgodę, stanowiąc bezwzględną większością głosów, na uchwalenie przez Radę Unii Europejskiej, w trybie jednomyślnym i zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe. Z drugiej strony jednak, jest on wraz z Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską zobowiązany, aby w czasie całej procedury prowadzącej do przyjęcia wieloletnich ram finansowych podejmować wszelkie środki niezbędne do pomyślnego jej zakończenia (art. 312 ust. 1–2, 5 TFUE)[63].

IV. Kompetencje nominacyjne

Traktat lizboński w istotny sposób wzmacnia również uprawnienia nominacyjne Parlamentu Europejskiego w procedurze powoływania Komisji Europejskiej oraz w niewielkim stopniu w procedurze wyłaniania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. I tak, w pierwszej procedurze Parlament Europejski uzyskuje prawo do wybierania przewodniczącego Komisji Europejskiej. Kandydata na to stanowisko przedstawia Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną i po uwzględnieniu wyników ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Kandydat ten jest następnie wybierany przez Parlament bezwzględną większością głosów. Jeżeli jednak nie uzyska on takiej większości w Parla-

59 Ibidem, s. 241.
60 W. Frenz, op.cit., s. 152.
61 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 240–242.
62 Ibidem, s. 243–244.
63 Ibidem, s. 239.

mencie, to wówczas Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia w terminie jednego miesiąca nowego kandydata, który jest wybierany przez Parlament zgodnie z tą samą procedurą (art. 17 ust. 7 TUE)[64].

W procedurze powoływania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Parlament Europejski nabywa prawo do proponowania jednego z siedmiu członków nowo ustanowionego Komitetu konsultowanego przez rządy państw członkowskich przed wyborem sędziów i rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości oraz członków Sądu. Członkowie Komitetu są mianowani przez Radę Unii Europejskiej na wniosek prezesa Trybunału Sprawiedliwości (art. 255 TFUE)[65].

Ponadto traktat lizboński wprowadza, wspomniane wyżej, zmiany do przepisów dotyczących statusu i ogólnych warunków pełnienia funkcji deputowanego do Parlamentu Europejskiego (art. 223 ust. 2 TFUE) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 4 TFUE). Modyfikacje te polegają na włączeniu tychże przepisów do specjalnej procedury ustawodawczej[66].

v. Kompetencje kontrolne

Traktat lizboński wzmacnia również kompetencje kontrolne Parlamentu Europejskiego. Po pierwsze, Parlament Europejski uzyskuje wyłączne prawo do określania postanowień dotyczących wykonywania swych uprawnień śledczych. O ile dotychczas postanowienia te były uzgadniane za wspólnym porozumieniem Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, o tyle odtąd są one, jak wspomniano wyżej, ustalane na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego, stanowiącego z własnej inicjatywy w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, choć za zgodą Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej (art. 226 TFUE)[67]. Po drugie, Parlament Europejski, wraz z parlamentami narodowymi, nabywa prawo do sprawowania kontroli nad Europolem i uczestniczenia w ocenie działalności Eurojustu (art. 88 ust. 2 oraz art. 85 ust. 1 TFUE)[68]. Po trzecie, Parlament Europejski ma odtąd nowe uprawnienia w zakresie powoływania sądów wyspecjalizowanych przy Sądzie. Sądy takie winny być ustanawiane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (a nie jak dotąd na mocy jednomyślnej decyzji Rady), na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Trybunałem Sprawiedliwości albo na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po konsultacji z Komisją Europejską (art. 257 TFUE)[69].

64 Ibidem, s. 34.
65 Ibidem, s. 208.
66 Ibidem, s. 195, 197–198.
67 Ibidem, s. 196.
68 Ibidem, s. 107, 110.
69 Ibidem, s. 209. Pierwszym sądem wyspecjalizowanym, utworzonym 12 grudnia 2005 r., jest Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej. Rozstrzyga on spory pomiędzy Unią Europejską i jej pracownikami na mocy art. 270 TFUE, por. *Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Załącznik I (Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europej-*

VI. Kompetencje międzynarodowe

Traktat lizboński znacząco rozszerza kompetencje Parlamentu Europejskiego w dziedzinie zawierania przez Unię Europejską umów międzynarodowych z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Ustanawia on nową procedurę w tej materii (art. 218 ust. 1–11 TFUE)[70]. Parlament Europejski ma wyrażać odtąd zgodę na decyzję Rady Unii Europejskiej w sprawie zawarcia nie tylko, jak dotychczas, układów stowarzyszeniowych, umów ustanawiających specyficzne ramy instytucjonalne oraz porozumień pociągających za sobą istotne skutki budżetowe, ale także musi zgodzić się na zawarcie umowy w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz oraz wszystkich umów dotyczących dziedzin, w których stosuje się zwykłą lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego. We wszystkich pozostałych przypadkach Rada Unii Europejskiej podejmuje decyzję o zawarciu umowy międzynarodowej po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przy czym, podobnie jak dotychczas, w razie niewydania przez Parlament opinii w terminie określonym przez Radę, może ona stanowić samodzielnie (art. 218 ust. 6 TFUE). Jak wspomniano wyżej, zgody lub konsultacji Parlamentu Europejskiego nie wymagają natomiast decyzje Rady Unii Europejskiej o zawarciu umów międzynarodowych dotyczących WPZiB[71]. W czasie całej procedury określonej w art. 218 ust. 1–8 TFUE Rada Unii Europejskiej stanowi większością kwalifikowaną, z wyjątkiem czterech następujących przypadków: po pierwsze, umów dotyczących dziedzin, w których do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność; po drugie, układów stowarzyszeniowych; po trzecie, umów z państwami kandydującymi do przystąpienia do Unii w zakresie określonym przepisami art. 212 TFUE (współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna); po czwarte, umowy o przystąpieniu Unii do EKPCz (art. 218 ust. 8 TFUE)[72].

Ponadto traktat lizboński nadaje Parlamentowi Europejskiemu zupełnie nowe uprawnienie na mocy art. 50 TUE. Chodzi o prawo do wyrażania zgody na zawarcie przez Radę Unii Europejskiej, stanowiącą większością kwalifikowaną, umowy określającej warunki wystąpienia danego państwa członkowskiego z Unii Europejskiej (art. 50 TUE)[73]. Traktat

---

skiej), [w:] *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 293–298; *Decyzja Rady z dnia 2 listopada 2004 r. ustanawiająca Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2004, nr 333, s. 7–11.

70 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 190–191.

71 Szerzej na ten temat por. C. Herma, op.cit., s. 126. Ponieważ art. 37 TUE, nadający Unii prawo do zawierania umów międzynarodowych w WPZiB z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi nie precyzuje trybu ich zawierania, obowiązuje w tym przypadku ogólna procedura zawierania umów międzynarodowych przez Unię, określona w art. 218 ust. 1–11 TFUE, por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne*, op.cit., s. 293.

72 *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 191. Por. też J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 116.

73 Państwo członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. Następnie na podstawie wytycznych Rady Europejskiej Unia zgodnie z art. 218 ust. 3 TFUE prowadzi negocjacje z tym państwem. Jednak nawet gdy nie dojdzie do zawarcia takiej umowy, dwa lata po notyfikacji państwo to automatycznie występuje z Unii,

potwierdza również dotychczasowe prawo Parlamentu Europejskiego, stanowiącego bezwzględną większością głosów, do wyrażania zgody na zawarcie przez Radę Unii Europejskiej traktatów akcesyjnych. Rada podejmuje tę decyzję jednomyślnie i po zasięgnięciu opinii Komisji Europejskiej (art. 49 TUE)[74].

VII. Współpraca z parlamentami narodowymi

Traktat lizboński rozszerza współpracę Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi. Dodaje on do tytułu II TUE, zawierającego postanowienia o zasadach demokratycznych Unii Europejskiej, nowy art. 12 dotyczący roli parlamentów narodowych, w którym znajdują się postanowienia określające sześć obszarów ich aktywnego oddziaływania na funkcjonowanie Unii. Jednym z nich jest przepis zobowiązujący parlamenty narodowe do współpracy z Parlamentem Europejskim[75]. Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączony do TUE, TFUE i TEWEA, doprecyzowuje to postanowienie, nakładając po raz pierwszy na Parlament Europejski i parlamenty narodowe obowiązek wspólnego określania, w jaki sposób skutecznie i systematycznie organizować oraz wspierać współpracę międzyparlamentarną w Unii Europejskiej (art. 9 protokołu nr 1). Ponadto rozszerza on kompetencje Konferencji Organów Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (*Conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires* – COSAC). Obok dotychczasowych uprawnień polegających na przedkładaniu pod rozwagę Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej wszelkich uwag uznanych za właściwe, COSAC ma odtąd wspierać wymianę informacji i najlepszych doświadczeń pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim (w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami). Powinna ona także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień dotyczących WPZiB, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (art. 10 protokołu nr 1)[76].

VIII. Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości

Na mocy protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej wprowadzone zostają również zmiany w mechanizmie informowania parlamentów narodowych przez instytucje i organy Unii, w tym Parlament Europejski. Oznacza to znaczące zwiększenie liczby projektów aktów ustawodawczych przekazywanych parlamentom narodowym. Mają to być nie tylko, jak dotychczas, projekty aktów ustawodawczych Komisji Europejskiej, ale także inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu

chyba że Rada Europejska w porozumieniu z nim podejmie jednomyślnie decyzję o wydłużeniu tego okresu, por. *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 58.

74 Ibidem, s. 58–59.

75 Ibidem, s. 21.

76 *Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 205.

Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także zalecenia Europejskiego Banku Centralnego mające na celu przyjęcie aktu ustawodawczego. Dokumenty te mają być przekazywane bezpośrednio parlamentom narodowym przez: Komisję Europejską, jeśli pochodzą od niej, Parlament Europejski, jeśli pochodzą od niego, lub Radę Unii Europejskiej, jeśli pochodzą od państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub Europejskiego Banku Centralnego (art. 2 protokołu nr 1)[77].

Natomiast na podstawie protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do TUE i TFUE, traktat lizboński ustanawia po raz pierwszy mechanizm kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, który składa się z procedury żółtej kartki i procedury pomarańczowej kartki. Jest to mechanizm kontroli *ex ante* projektów aktów prawnych, nazywany też dlatego systemem wczesnego ostrzegania. Procedura żółtej kartki przewiduje, że w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego parlamenty narodowe lub każda izba parlamentu narodowego (jeżeli parlament składa się z dwóch izb) mogą przyjąć „uzasadnioną opinię" stwierdzającą, że dany projekt jest niezgodny z zasadą pomocniczości. Następnie przesyłają one w językach urzędowych Unii Europejskiej swoje „uzasadnione opinie" przewodniczącym Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej[78]. Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada, a w stosownym przypadku grupa państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, EBC lub EBI (jeżeli projekt pochodzi od nich), winny je uwzględnić. Każdy parlament narodowy dysponuje przy tym dwoma głosami, a w dwuizbowym systemie parlamentarnym każda izba posiada jeden głos (art. 7 ust. 1 protokołu nr 2)[79]. Dalsza część prezentowanej procedury jest uzależniona od liczby „uzasadnionych opinii" wskazujących na niezgodność projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości. I tak, jeżeli ich liczba odpowiada co najmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym, to wówczas projekt zostaje poddany ponownej analizie, przy czym próg ten wynosi 1/4 głosów w przypadku projektów dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Po ponownej analizie Komisja Europejska lub – w stosownym przypadku – grupa państw członkowskich, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, EBC albo EBI (jeżeli projekt pochodzi od nich) mogą postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, podając uzasadnienie (art. 7 ust. 2 protokołu nr 2).

O ile procedura żółtej kartki odnosi się jedynie pośrednio do Parlamentu Europejskiego, o tyle procedura pomarańczowej kartki dotyczy bezpośrednio tej instytucji. I tak, jeżeli przeciwko danemu projektowi aktu ustawodawczego zostanie oddana co najmniej

77 Ibidem, s. 203–204.

78 Jeżeli projekt aktu ustawodawczego pochodzi od grupy państw członkowskich, przewodniczący Rady Unii Europejskiej winien przekazać uzasadnioną opinię lub opinie rządom tychże państw. Jeżeli natomiast projekt aktu ustawodawczego pochodzi od Trybunału Sprawiedliwości, EBC lub EBI, przewodniczący Rady Unii Europejskiej musi przekazać uzasadnioną opinię lub opinie danej instytucji lub organowi.

79 *Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*, [w:] *Traktat z Lizbony*, op.cit., s. 207.

zwykła większość głosów przyznanych parlamentom narodowym, a projekt objęty jest zwykłą procedurą ustawodawczą, Komisja Europejska może podjąć decyzję o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu danego projektu. Jeżeli jednak postanowi ona projekt podtrzymać, to musi także przedstawić „uzasadnioną opinię" określającą przyczyny, dla których uważa, że jest on zgodny z zasadą pomocniczości. Uzasadniona opinia Komisji Europejskiej, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych zostają następnie przekazane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, które rozpatrują je w czasie zwykłej procedury ustawodawczej. Przed zakończeniem pierwszego czytania obie instytucje rozważają zgodność projektu z zasadą pomocniczości, biorąc pod uwagę powody podane i podzielane przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej. Jeżeli Rada Unii Europejskiej większością 55 proc. głosów swoich członków lub Parlament Europejski zwykłą większością głosów stwierdzą, że ich zdaniem projekt ustawodawczy jest niezgodny z zasadą pomocniczości, to nie może być on dalej analizowany (art. 7 ust. 3 protokołu nr 2)[80].

Konkluzje

Traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r. wyznacza ważną cezurę w dotychczasowej działalności Parlamentu Europejskiego. Wprowadzając zmiany do TUE i TWE, traktat znacząco umacnia rolę Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Dokonuje zmiany statusu deputowanych oraz ponownie zwiększa liczbę mandatów (do 751), określając minimalny próg sześciu posłów i maksymalny próg 96 deputowanych na państwo członkowskie. Przede wszystkim jednak traktat lizboński rozszerza kompetencje ustawodawcze, budżetowe, kontrolne, nominacyjne i międzynarodowe Parlamentu Europejskiego.

Największe zmiany następują w uprawnieniach ustawodawczych realizowanych w ramach zwykłej i specjalnej procedury ustawodawczej. Dzięki nim Parlament Europejski staje się po raz pierwszy równorzędnym z Radą Unii Europejskiej prawodawcą unijnym. Wzmocnieniu kompetencji ustawodawczych Parlamentu Europejskiego służy także radykalne rozszerzenie zakresu stosowania zwykłej procedury ustawodawczej na 47 artykułów. Można zatem uznać, że traktat lizboński istotnie umacnia znaczenie Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej.

Bardzo ważne zmiany dotyczą kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego. Staje się on po raz pierwszy równorzędnym z Radą Unii Europejskiej unijnym prawodawcą w procedurze uchwalania rocznego budżetu, m.in. dzięki upodobnieniu tej procedury do zwykłej procedury ustawodawczej (wprowadzenie postępowania pojednawczego, komitetu pojednawczego oraz trilogu). Pod pewnymi warunkami Parlament Europejski może nawet przegłosować Radę Unii Europejskiej w tejże procedurze, choć taki wariant uchwalania budżetu oceniany jest w doktrynie jako mało prawdopodobny w praktyce[81].

80 Ibidem, s. 208.
81 E. Waldherr, op.cit., s. 248.

Ponadto Parlament Europejski uzyskuje po raz pierwszy prawo do wyrażania zgody na uchwalanie przez Radę Unii Europejskiej wieloletniego budżetu.

Nieco mniejsze zmiany zachodzą natomiast w dziedzinie kompetencji nominacyjnych, kontrolnych i międzynarodowych Parlamentu Europejskiego, ale i tutaj nabywa on nowe funkcje, które umacniają jego pozycję w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. I tak, uzyskuje on dwa bardzo istotne uprawnienia nominacyjne (bezpośredni wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz zgłaszanie własnego kandydata do Komitetu opiniującego wybór sędziów i rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości oraz członków Sądu), cztery ważne uprawnienia kontrolne (wykonywanie własnych uprawnień śledczych, kontrola nad Europolem, ocena działalności Eurojustu oraz powoływanie przy Sądzie tzw. sądów wyspecjalizowanych), a także trzy uprawnienia międzynarodowe (wyrażanie zgody na zawarcie umowy w sprawie przystąpienia Unii do EKPCz, umów dotyczących dziedzin, w których stosuje się zwykłą lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda Parlamentu, a także umowy o dobrowolnym wystąpieniu danego państwa członkowskiego z Unii).

Na mocy traktatu lizbońskiego Parlament Europejski uzyskuje również trzy nowe uprawnienia w zwykłej procedurze rewizji traktatów (prawo do inicjatywy, udział w pracach konwentu, zgoda na niezwoływanie konwentu), dwie kompetencje w uproszczonej procedurze rewizji traktatów określonej w art. 48 ust. 6 TUE (prawo do inicjatywy, prawo do konsultacji przez Radę Europejską), a także jedno uprawnienie w uproszczonej procedurze rewizji traktatów realizowanej na podstawie art. 48 ust. 7 TUE (zgoda na podjęcie decyzji przez Radę Europejską).

Ponadto traktat lizboński przyznaje Parlamentowi Europejskiemu prawo do zatwierdzania decyzji Rady Unii Europejskiej w dziedzinach, które dotąd były jej wyłączną domeną, w tym m.in. wyrażania zgody na decyzję Rady Unii Europejskiej o rozpoczęciu wzmocnionej współpracy, wykorzystaniu klauzuli elastyczności czy zastosowaniu specyficznych klauzul *passerelle*. Istotne zmiany następują także we współpracy międzyparlamentarnej oraz w sposobie przestrzegania zasady pomocniczości. Najważniejszą z nich jest możliwość blokowania przez Parlament Europejski procesu legislacyjnego w przypadku naruszenia przez Komisję Europejską zasady pomocniczości w zgłoszonym przez nią projekcie aktu prawnego uchwalanego w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

Mimo bardzo istotnego rozszerzenia uprawnień ustawodawczych i budżetowych, a także wzmocnienia kompetencji nominacyjnych, kontrolnych i międzynarodowych, Parlament Europejski w dalszym ciągu nie odgrywa jednak roli, jaka wynikałaby z faktu, że jest on jedyną instytucją Unii Europejskiej legitymowaną demokratycznie. Jeśli chodzi o proces decyzyjny w Unii Europejskiej, Parlament Europejski faktycznie w bardzo wielu przypadkach jest nadal jedynie konsultowany (48 artykułów) lub w ogóle nie jest włączony do tegoż procesu (22 artykuły). Również prawo Parlamentu Europejskiego do inicjatywy ustawodawczej – nieznacznie wzmocnione przez traktat lizboński – pozostaje w dalszym ciągu bardzo ograniczone.

Mimo wprowadzenia przez prezentowany traktat wielu istotnych zmian w sposobie przestrzegania zasady pomocniczości, mechanizm wczesnego ostrzegania jest wyjątkowo nieefektywny, zwłaszcza procedura żółtej kartki. Powodem jest brak przepisów pozwalających na zacieśnienie współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi. Również współpraca międzyparlamentarna w Unii Europejskiej, czyli pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, pozostawia wiele do życzenia.

We wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Parlament Europejski nadal nie posiada żadnych uprawnień decyzyjnych. Natomiast decyzje Rady Unii Europejskiej w sprawie zawarcia umów międzynarodowych w tej dziedzinie nie wymagają nie tylko zgody, ale nawet konsultacji Parlamentu Europejskiego. Chyba najdobitniej zakres zmian w funkcjonowaniu tej instytucji w obszarze WPZiB odzwierciedla fakt, że uzyskuje ona jedynie dwa, wspomniane wyżej, nowe uprawnienia do konsultacji przez Radę Unii Europejskiej.

Wszystkie przedstawione w niniejszej analizie zmiany w zakresie kompetencji i zadań Parlamentu Europejskiego, zwłaszcza te dotyczące uprawnień ustawodawczych, wzmacniają w istotny sposób legitymację demokratyczną samego Parlamentu, a tym samym całej Unii Europejskiej. Nie likwidują one wszakże deficytu demokracji, który spośród unijnych instytucji w największej mierze dotyczy właśnie Parlamentu.

Bibliografia

Źródła

Barcz J., *Traktat z Lizbony. Przewodnik*, Warszawa 2009.

BVerfG, Vertrag von Lissabon – 2 BvE 2/08 – Urteil vom 30. Juni 2009, http://www.bverfg.de/ (data dostępu: 20 września 2014 r.).

Decyzja Rady z dnia 2 listopada 2004 r. ustanawiająca Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2004, nr 333.

Parlament Europejski 2004–2009. Sprawozdanie w sprawie Traktatu z Lizbony (2007/2286(INI)), Komisja ds. Konstytucyjnych (AFCO), 29 stycznia 2008 r., A6-0013/2008.

Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2008, nr 115.

Monografie, opracowania zbiorowe i artykuły

Arnold R., Barcz J., Michałowska-Gorywoda K., Tschäpe P. (red.), *Parlament Europejski oraz Parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Warszawa 2005.

Barcz J. (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

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

Büchs M., *How Legitimate is the Open Method of Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies" 2008, vol. 46, no. 4.

Closa C., Fossum J.E. (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the UE*, Oslo 2004.

Closa C., Fossum J.E., *Constitution-Making and Democratic Legitimacy in the EU*, [w:] C. Closa, J.E. Fossum (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the UE*, Oslo 2004.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und seine Folgen für den europäischen Einigungsprozess. Expertengespräch am 7. September 2009 in Paris, Paris 2009.

Eilmansberger T., Griller S., Obwexer W. (Hrsg.), *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrages von Lissabon*, Wien – New York 2011.

Frenz W., *Handbuch Europarecht*, Bd. 6: *Institutionen und Politiken*, Berlin – Heidelberg 2011.

Hakenberg W., *Prawo europejskie*, Warszawa 2012.

Hellmann V., *Der Vertrag von Lissabon 2009. Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge – Einführung mit Synopse und Übersichten*, Berlin 2009.

Herma C., *Likwidacja „struktury filarowej" Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Hofmann A., Wessels W., *Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, „Integration" 2008, H. 1.

Janusz G., *Procedury legislacyjne w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, „Polityka i Społeczeństwo" 2011, nr 8.

Kirpsza A., *Legislacyjne problemy Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Zachodni" 2012, nr 2.

Kirpsza A., *Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej z perspektywy konstruktywistycznego programu badawczego*, Kraków 2014 (maszynopis pracy doktorskiej).

Leinen J., *Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon*, [w:] *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, O. Leiße (Hrsg.), Wiesbaden 2010.

Lieb J., Maurer A. und Ondarza N. von (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, April 2008, SWP Berlin.

Maurer A., *Neue Entscheidungsverfahren. Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge*, [w:] J. Lieb, A. Maurer und N. von Ondarza (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, April 2008, SWP Berlin.

Michałowska-Gorywoda K., *Ewolucja Parlamentu Europejskiego*, [w:] R. Arnold, J. Barcz, K. Michałowska-Gorywoda, P. Tschäpe (red.), *Parlament Europejski oraz Parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Warszawa 2005.

Peuker E., *Das Wahlrecht zum Europäischem Parlament als Achillesferse der europäischen Demokratie*, „Zeitschrift für Europarechtliche Studien" 2008, H. 3.

Scholz R., *Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009 zum Lissabon-Vertrag*, [w:] *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und seine Folgen für den europäischen Einigungsprozess. Expertengespräch am 7. September 2009 in Paris*, Paris 2009.

Szczerski K. (red.), *Polscy eurodeputowani 2004–2009. Uwarunkowania, działania i ocena skuteczności*, Kraków 2010.

Tosiek P., Wicha M., *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Lublin 2007.

Tsebelis G., *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, „American Political Science Review" 1994, vol. 1, no. 1.

Waldherr E., *Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Parlaments*, [w:] T. Eilmansberger, S. Griller, W. Obwexer (Hrsg.), *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrages von Lissabon*, Wien – New York 2011.

Wallace W., Smith J., *Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent*, „West European Politics" 1995, vol. 18, no. 3.

Wessels W., *Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?*, „Integration" 2004, H. 3.

Wessels W., Diedrichs U., *A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament. The Evolution of the European Parliament*, „European Integration online Papers" 1997, vol. 1, no. 6.

Węc J.J., *Ewolucja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej*, [w:] K. Szczerski (red.), *Polscy eurodeputowani 2004–2009. Uwarunkowania, działania i ocena skuteczności*, Kraków 2010.

Węc J.J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2006.

Węc J.J., T*raktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.

KRZYSZTOF SZCZERSKI*
BARTŁOMIEJ TELEJKO**

Ewolucja roli Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym UE

System polityczny Unii Europejskiej to szczególny fenomen we współczesnym świecie, niepoddający się łatwym klasyfikacjom, a przez to stanowiący niezwykle interesujący przedmiot badań politologicznych[1]. Jednocześnie jednak, przy całej swej specyfice, nie mając prostych analogii w żadnym ustroju państwowym, pozostając systemem pracującym na potrzeby, formalnie rzecz ujmując, organizacji międzynarodowej – bo taka jest wszak podstawa międzynarodowej podmiotowości Unii Europejskiej – może być analizowany z punktu widzenia podstawowych kategorii analizy systemowej. Tym samym jesteśmy w stanie opisać działanie wspólnotowego systemu politycznego za pomocą tradycyjnych narzędzi badawczych, właśnie po to, by przy ich użyciu wykazać jego specyficzną naturę.

Niniejszy tekst odnosi się do jednego tylko z takich podstawowych pojęć analizy systemowej, a mianowicie do ukazania wewnętrznej dynamiki instytucjonalnej w systemie politycznym Unii Europejskiej, badanej z punktu widzenia pozycji systemowej Parlamentu Europejskiego. Dynamika systemowa jest istotna dlatego, iż każdy system polityczny, o ile znajduje się w stadium wydolności systemowej, to znaczy jego praca gwarantuje stabilne trwanie w dłuższym okresie, nawet mimo czasowych turbulencji kryzysowych, potrzebuje zachowania dwóch typów równowagi. Pierwszym z nich jest równowaga zewnętrzna (zwana w klasycznej teorii homeostazą systemową), odnosząca się do relacji systemu z otoczeniem: społecznym, gospodarczym, innymi systemami politycznymi, oraz jego zdolności do reagowania na bodźce przez nie wysyłane. Druga niezbędna równowaga systemu – wewnętrzna – oznacza stabilność instytucji politycznych i ich wzajemnych relacji, co wiąże się z ustaleniem hierarchii instytucjonalnej, pól odpowiedzialności, podziału władzy i stanowi funkcję zasobów legitymizacyjnych poszczególnych części systemu. Równowaga zewnętrzna zapewnia bezpieczeństwo, równowaga wewnętrzna zapewnia prawomocność.

* Dr hab. Krzysztof Szczerski, prof. UJ – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
** Dr Bartłomiej Telejko – Parlament Europejski.

1 Szerzej na ten temat: K. Szczerski, *Specyfika systemu politycznego Unii Europejskiej jako główny problem politologicznego spojrzenia na integrację europejską,* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności,* Warszawa 2014, s. 59–78.

Patrząc z tej perspektywy na Unię Europejską ostatnich pięciu lat, można wyraźnie zauważyć, że oba typy równowagi, a tym samym wydolność całego wspólnotowego systemu politycznego, poddawane były wielokrotnym *stress-testom*, które stawiały pod znakiem zapytania trwałość projektu europejskiego. Z jednej strony, mieliśmy bowiem do czynienia z kryzysem finansowym, który w przypadku Unii przyniósł pośredni efekt w postaci podmycia jej filaru walutowego i zachwiania się całej konstrukcji strefy euro. Z drugiej strony, UE przechodziła przez turbulencje związane z opóźnionym wejściem w życie swojego nowego aktu bazowego, czyli Traktatu z Lizbony. Jego przepisy dewaluowały się niezwykle szybko w związku z kryzysem, co zaowocowało koniecznością intensywnej legislacji w ramach prawa wtórnego (sześciopak[2] i dwupak[3] w zakresie zarządzania gospodarczego), wprowadzania poprawek do prawa pierwotnego poprzez decyzję Rady Europejskiej (Europejski Mechanizm Stabilności)[4] lub po prostu wyprowadzania części regulacji poza unijny dorobek prawny w przypadku braku jednomyślności (pakt fiskalny)[5]. Trudno zatem uznać Unię Europejską w latach 2009–2014 za stabilny i w pełni

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego 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 (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 1–47).

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 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; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 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.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11–23).

4 Chodzi tu o modyfikację artykułu 136 TFUE, który zaowocował podpisaniem umowy międzyrządowej ustanawiającej Europejski Mechanizm Stabilności (ESM). Podstawą prawną ESM jest następujący dokument: *Treaty establishing the European stability mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Grand Duchy of Luxembourg, de Republiek Letland, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland,* http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%2013-03-2014.pdf (data dostępu: 27 listopada 2014 r.).

5 Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską,

wydolny system polityczny, co przekładało się na spadek poziomu legitymizacji społecznej, znajdujący swoje potwierdzenie w niskiej frekwencji wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i stosunkowo dużej liczbie głosów oddanych na partie kwestionujące główny nurt polityki europejskiej.

Co ciekawe, niejako w cieniu tych zasadniczych napięć w podstawach równowagi, w ramach działania wspólnotowego systemu politycznego toczyły się tradycyjne gry pozycyjne pomiędzy poszczególnymi instytucjami unijnymi. W tych grach najbardziej dynamiczną pozycję od zawsze przyjmował Parlament Europejski, starając się uzyskać dla siebie pozycję polityczną i realny wpływ wykraczające poza jego formalnoprawne usytuowanie. Biorąc to pod uwagę, warto z tej perspektywy spojrzeć na ewolucję systemu politycznego Unii Europejskiej podczas niedawno zakończonej, siódmej kadencji Parlamentu (2009–2014).

1. Równowaga w systemie politycznym UE po Traktacie z Lizbony a pozycja Parlamentu Europejskiego

Równowaga instytucjonalna w ramach systemu politycznego UE uległa znaczącej ewolucji od czasów traktatów rzymskich, który posiadaczami rzeczywistych kompetencji czynił tylko Radę i Komisję Europejską (KE)[6]. Wspólne Zgromadzenie (późniejszy Parlament Europejski – PE) pełniło rolę obserwatora i nie było w stanie wpływać na proces podejmowania decyzji w EWG. Sytuacja ta uległa zmianie w 1970 r., kiedy PE otrzymał konkretne uprawnienia w dziedzinie kształtowania unijnego budżetu[7]. Od tego momentu był on w stanie decydować o tzw. wydatkach nieobowiązkowych w zakresie m.in. badań naukowych, transportu, pomocy rozwojowej dla państw trzecich czy edukacji i kultury. Jednolity akt europejski wprowadził ponadto procedury współpracy i zgody, które gwarantowały dalsze zaangażowanie Parlamentu Europejskiego w unijne procesy decyzyjne. Jego rola została wzmocniona poprzez wprowadzenie przez traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r. (wszedł w życie w 1993 r.) procedury stanowienia prawa w oparciu o tzw. współdecydowanie. Spowodowało to zrównanie uprawnień PE i Rady w zakresie możliwości stanowienia prawa w obrębie niektórych polityk unijnych. Zakres współdecydowania uległ znacznemu rozszerzeniu w Traktacie z Amsterdamu z 2 października 1997 r.

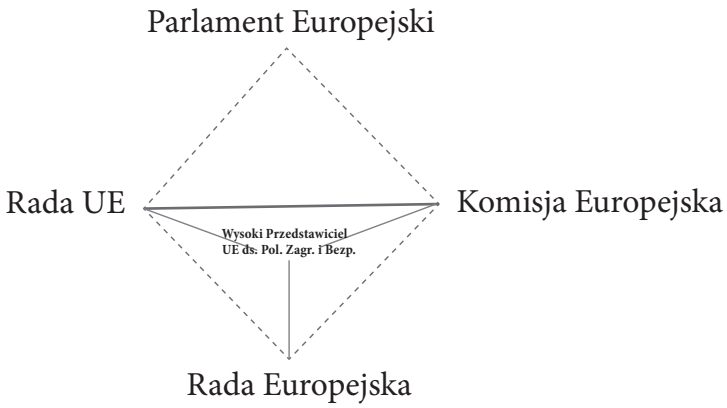
Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, http://www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf (data dostępu: 26 listopada 2014 r.).

6 Warto wspomnieć w tym miejscu, że traktaty rzymskie nie ustanawiały jednej Komisji, lecz Komisję EWG i Komisję Euratomu. W EWWiS funkcję Komisji pełniła z kolei Wysoka Władza. Podobnie dla każdej z tych organizacji istniała osobna Rada. Wszystkie te organizacje zostały połączone przez tzw. traktat fuzyjny w 1967 r.

7 *Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes*, J.O. des C.E., 1971, N° L 2, p. 1.

i w Traktacie z Nicei z 26 lutego 2001 r. W Traktacie z Lizbony odnajdujemy 41 nowych obszarów działalności UE, niektóre z nich o kluczowym znaczeniu dla jej przyszłego rozwoju, jak np. polityka transportowa, energetyczna czy rolna, na które rozciągnięto zakres stosowania współdecydowania (zmienionego na zwykłą procedurę ustawodawczą – ZPU)[8]. Ponadto, po wejściu w życie tej umowy międzynarodowej zniknęło rozróżnienie na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe, co oznacza, że PE współdecyduje z Radą o kształcie całości unijnego budżetu. Rozszerzenie uprawnień Parlamentu doprowadziło do zachwiania równowagi instytucjonalnej w ramach dwubiegunowego systemu politycznego UE (Komisja – Rada), który sukcesywnie ewoluował w stronę modelu trójbiegunowego (Komisja – Rada – PE). Traktat z Lizbony przyniósł w tym zakresie kolejny przełom poprzez instytucjonalizację Rady Europejskiej. To nieformalne dotąd gremium zostało bowiem uznane po raz pierwszy w historii integracji europejskiej za oficjalną instytucję unijną. Trójkąt instytucjonalny KE – Rada – PE został poszerzony o kolejny element – Radę Europejską (RE) – i w konsekwencji rozrósł się do czworokąta, który graficznie można zobrazować w sposób następujący:.

Rysunek 1. Czworokąt instytucjonalny UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony



Źródło: 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*, E. Banús, E. Baron Crespo i in., Luxemburg: Publications Office of the European Union 2011, s. 63.

Niemiecki uczony Jörg Monar dowodzi, iż Traktat z Lizbony doprowadził do gruntownego przemodelowania systemu instytucjonalnego UE, w tym roli, jaką odgrywa w nim Parlament Europejski. Wprowadza on sześć wyróżników definiujących pozycję

8 *Codecision and conciliation, A Guide to how the Parliament co-legislates under the Treaty of Lisbon*, European Parliament, Brussels 2012, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf (data dostępu: 10 października 2014 r.), s. 5–7.

poszczególnych instytucji w jej systemie politycznym. Są to: (1) status konstytucyjny (wszelkie uprawnienia mogące prowadzić do zmian w systemie politycznym UE, jak np. wpływ na kształt budżetu unijnego czy obsadzenie kluczowych stanowisk); (2) zdolność inicjacji 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 (m.in. 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 osiągania wspólnego stanowiska), co ułatwia sprawowanie politycznego przywództwa w systemie politycznym UE, i wreszcie (6) widoczność oraz zewnętrzna rozpoznawalność poszczególnych podmiotów instytucjonalnych UE (np. przez obywateli, organizacje pozarządowe etc.), co w znacznym stopniu przekłada się na wsparcie podejmowanych przez nie działań[9].

Analiza J. Monara dowodzi, iż największymi wygranymi przemian lizbońskich są Rada Europejska (RE) i Parlament Europejski (PE), które umacniają się prawie w każdej z powyższych kategorii. Jak już wcześniej wspomniano, Rada Europejska w art. 13 TUE po raz pierwszy w historii została uznana formalnie za instytucję unijną. Wielkim sukcesem Parlamentu Europejskiego jest z kolei wspomniane już wcześniej rozciągnięcie ZPU na 41 nowych pól, co w procesie tworzenia unijnego prawodawstwa gwarantuje PE takie sama prawa jak rządom państw członkowskich. Ponadto jego status konstytucyjny uległ wzmocnieniu w wielu wymiarach, m.in. poprzez zwiększenie możliwości domagania się rewizji traktatowych, nowe uprawnienia w obszarze współpracy sądowej w sprawach karnych czy też wyboru KE oraz wysokiego przedstawiciela, a także poprzez wpływ na procedurę wzmocnionej współpracy, którą w nowych warunkach traktatowych państwa członkowskie mogą realizować wyłącznie po uzyskaniu zgody europosłów[10]. Pozycja Parlamentu uległa wzmocnieniu również w pozostałych wspomnianych wyżej obszarach, tzn. w zakresie zdolności inicjowania procesów politycznych (Komisja musi przedstawić powody, dla których zignorowała żądania PE dotyczące podjęcia konkretnych inicjatyw legislacyjnych), wpływu na podejmowanie decyzji w systemie politycznym UE (rozszerzenie zakresu ZPU, możliwość współdecydowania o całości rocznego budżetu unijnego, konieczność uzyskania zgody europosłów dla wejścia w życie większości umów międzynarodowych zawieranych przez UE z krajami trzecimi) oraz ich wdrażania (możliwość blokowania fazy implementacyjnej prawodawstwa unijnego poprzez wyrażenie sprzeciwu wobec aktów delegowanych) oraz rozpoznawalności (po-

9 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*, E. Banús, E. Baron Crespo i in., Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011, s. 64–66., B. Telejko, *Dostęp do system politycznego UE po Lizbonie*, „Rzeczy Wspólne" 2014, nr 15, p. 100–114.

10 J. Monar, op.cit., p. 5–6.

przez uzyskanie wpływu na kluczowe polityki unijne, jak np. wspólna polityka handlowa w kontekście np. negocjacji nad ACTA)[11].

J. Monar zwraca uwagę na fakt, iż jedynym polem, na którym PE i Rada Europejska nic nie zyskują, ale również nic nie tracą, jeśli chodzi o ich status w systemie instytucjonalnym UE, są odpowiednio: potencjał instytucjonalny (wprawdzie Traktat z Lizbony zmniejszył maksymalną liczbę europosłów do 751, ale zmiana ta nie ma większego znaczenia dla wewnętrznej spójności PE, a nawet można oczekiwać, iż zwiększy jego sterowność, gdyż mniejsza liczba członków powinna ułatwić osiąganie porozumień) oraz zdolności implementacyjne (Rada Europejska nigdy nie posiadała takich funkcji). Głównymi przegranymi przemian lizbońskich są w jego opinii Komisja Europejska, która traci we wszystkich dziedzinach z wyjątkiem uprawnień wykonawczych[12] oraz potencjału instytucjonalnego[13], gdzie nieznacznie zyskuje. Pozycja Rady UE pozostaje właściwie bez zmian poza obszarami podejmowania decyzji (wspomniane już wcześniej rozszerzenie ZPU na kluczowe polityki unijne) oraz implementacyjnym (nowa komitologia), gdzie jest zmuszona podzielić się tymi uprawnieniami z PE (więcej o tym poniżej).

II. Parlament Europejski – w kierunku silnej podmiotowości systemowej?

Wnioski J. Monara można w sposób ciekawy uzupełnić, rozszerzając płaszczyznę analizy o podział na arenę międzyrządową i ponadnarodową, które składają się na system polityczny UE[14]. Rozpatrując problem zmian instytucjonalnych w tym kontekście, należy zauważyć, iż Parlament Europejski staje się silny dzięki osłabieniu Rady UE (m.in. konieczność wyrażenia przez niego zgody na podpisanie przez UE umów handlowych z krajami trzecimi, co dotychczas było kompetencją głównie Rady) oraz Komisji (m.in. wzmocnienie funkcji kontrolnych PE za pomocą nowych zasad komitologii[15], formalny wybór przez PE prze-

11 Ibidem, p. 5–19.

12 Przyznaje się m.in. nowe kompetencje ustawodawcze w zakresie kontroli współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, zobacz art. 258 TFUE.

13 Szef KE ma m.in. prawo zmusić danego komisarza do rezygnacji ze stanowiska nawet bez odwołania się do decyzji kolegium komisarzy. Zmianę tę należy jednak traktować bardziej jako wzmocnienie przewodniczącego KE niż samej instytucji jako całości. Zob.m.in. J. Monar, op.cit.; B. Telejko, op.cit.

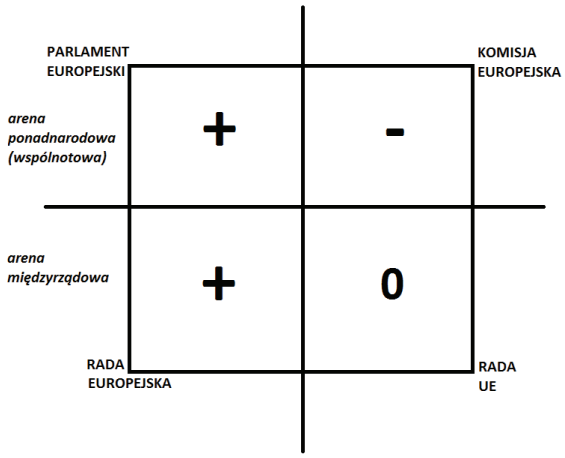
14 Należy zaznaczyć, że sam J. Monar jest przeciwny takiej dychotomii. Nie można jednak tak łatwo odesłać obowiązującego paradygmatu do lamusa, gdyż jak do tej pory nikt nie zaproponował nowej i równie przekonującej koncepcji, którą można by zastąpić dotychczasowy podział. Jedną z ciekawszych prób podejmuje Krzysztof Szczerski, który wskazuje na powolną ewolucję systemu europejskiego od modelu utylitarnego do modelu polityczno-deliberatywnego, który w dużo większym stopniu bazować będzie na bezpośredniej legitymacji demokratycznej opartej na wzmocnieniu kompetencji PE. Zob. K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego: rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej*, Kraków 2008, s. 71–150.

15 Na temat nowej komitologii zob. A. Hardacre, M. Kaeding, *Delegated & implementing acts: the new comitology*, EIPA Essential Guide, September 2013, http://www.eipa.eu/files/repository/product/20130904094203_Comitology_Brochure5EN_web.pdf (data dostępu: 17 listopada 2014 r.).

wodniczącego KE[16]). Przechodząc na poziom analizy poszczególnych aren politycznych, widać, iż PE wdziera się zarówno w obszar międzyrządowy, gdzie obecne są instytucje reprezentujące interesy krajów członkowskich, tj. Rada UE i Rada Europejska, ale także, co bardziej istotne, szturmuje także arenę ponadnarodową, na której – obok Parlamentu – znajduje się także KE. Interesujący jest fakt, iż wzmocnienie Parlamentu Europejskiego odbywa się w dużym stopniu poprzez osłabienie jego ponadnarodowej sojuszniczki – Komisji.

Z odmienną sytuacją mamy do czynienia na arenie międzyrządowej, gdzie znajduje się drugi, obok PE, największy wygrany reform lizbońskich – Rada Europejska. Otrzymane przez nią nowe uprawnienia, jak np. określenie strategicznych wytycznych w kontekście wzmacniania współpracy w ramach unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nie osłabiają bezpośrednio kompetencji instytucji ponadnarodowych (PE, KE), ale co równie istotne, nie umniejszają sojuszniczej Radzie UE. Jest wręcz odwrotnie – pomimo pozornie niewielkiego wzmocnienia pozycji Rady Europejskiej w systemie politycznym UE staje się ona drugą uzupełniającą warstwą reprezentacji interesów państw członkowskich (więcej o tym poniżej). Konkludując, o ile moce poszczególnych części składowych areny wspólnotowej (Komisja, Parlament) równoważą się, to w przypadku areny międzyrządowej problem ten nie występuje, a w niektórych przypadkach można nawet zaobserwować sumowanie się uprawnień Rady UE i Rady Europejskiej. Zależność ta została przedstawiona graficznie na rysunku 2.

Rysunek 2. Pozycja wybranych instytucji w systemie politycznym UE po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony



Źródło: B. Telejko, op.cit., s. 103.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż wyrównanie potencjałów KE i PE działa jednak na szkodę areny wspólnotowej. Parlament wyposażony przez traktat lizboński w nowe kom-

16 Art. 17 ust. 7 TUE.

petencje ma kłopot z odnalezieniem się w nowym położeniu, gdzie ma mierzyć się z Komisją i Radą UE jak równy z równym. Brakuje mu przede wszystkim pamięci instytucjonalnej, którą należy rozumieć jako utrwalone kolektywne doświadczenie organizacji. PE uczy się dopiero korzystać z przyznanych mu uprawnień poprzez działania formalne (np. możliwość wstrzymania implementacji prawa unijnego dzięki zasadom nowej komitologii) i nieformalne (np. naciski polityczne). Zwłaszcza te ostatnie mają duży potencjał.

Doskonałym przykładem wywierania przez Parlament Europejski presji nieformalnej było wciągnięcie państw członkowskich do dyskusji nad budżetem unijnym na lata 2014–2020. Zgodnie z Traktatem z Lizbony PE „jedynie" zatwierdza lub odrzuca postanowienia Rady odnośnie do kształtu wieloletnich ram finansowych UE[17]. Podczas toczącej się w 2013 r. debaty na ten temat mogliśmy jednakże zaobserwować udaną ofensywę posłów, która doprowadziła do wciągnięcia prezydencji irlandzkiej w formalne negocjacje. Deputowani, grożąc zawetowaniem wypracowanego przez państwa członkowskie porozumienia, wymusili pewne ustępstwa, jak m.in. przeprowadzenie generalnej rewizji budżetowej w 2016 r.[18], za które ostatecznie zobowiązali się poprzeć ramy finansowe UE na lata 2014–2020. Jak pokazała ostatnia kadencja, Parlament Europejski nie boi się wchodzić w spory kompetencyjne z innymi instytucjami UE, gdy prawo pierwotne pozostawia luzy interpretacyjne. Było to widoczne m.in. przy formowaniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), gdy PE postanowił sprawdzić, jak dalece może się posunąć przy interpretacji przepisów traktatowych. Art. 27 ust. 3 TUE stwierdza jasno, że Rada określa organizację i zasady funkcjonowania ESDZ po konsultacji z PE i po uzyskaniu zgody KE. Parlament Europejski nie poprzestał jednak na wyrażeniu swojej opinii, ale zagroził wstrzymaniem funduszy w przypadku, gdy jego żądania co do przyszłej działalności europejskiej dyplomacji nie zostaną spełnione (chodziło głównie o wzmocnienie nadzoru finansowego deputowanych nad nowo tworzoną strukturą). Państwa członkowskie były więc zmuszone uwzględnić roszczenia PE w swojej decyzji dotyczącej powołania ESDZ[19].

Paradoks całej sytuacji polega na tym, że większej aktywności PE w przestrzeni polizbońskiej towarzyszą spory kompetencyjne nie tylko z Radą UE, ale co ważniejsze, również z sojuszniczą KE, która dysponuje potencjałem instytucjonalnym (możliwości administracyjne KE pozwalają jej na nawiązanie merytorycznej dyskusji z rządami państw członkowskich) oraz pamięcią instytucjonalną (KE, w sytuacji długoletniej marginalizacji PE, wykształciła odpowiednie procedury pozwalające jej prowadzić rozgrywki z Radą UE) potrzebnymi do reprezentacji interesu ponadnarodowego w obrębie systemu politycznego UE. Dobrym przykładem obrazującym, jak PE wdziera się w obszar kompetencji Komisji, jest komitologia.

17 Art. 312 ust. 2 TFUE.

18 B. Johnson, *MFF budget deal „best possible result", says Schulz*, „The Parliament Magazine", 4 lipca 2013 r., http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/mff-budget-deal-best-possible-result-says-schulz/#.Uh83Azv-LSg (data dostępu: 1 października 2014 r.).

19 Zob. H. Mahony, *Details emerge on final set-up of EU diplomatic corps*, portal EUObserver.com, http://euobserver.com/news/30342 (data dostępu: 31 października 2014 r.).

Aby uniknąć czasochłonnej procedury modyfikacji prawa unijnego, daje się czasem Komisji możliwość wydawania decyzji implementacyjnych w określonej sprawie, np. wprowadzania zmian do załączników lub wybranych artykułów aktu prawnego. W traktacie lizbońskim system komitologii został gruntownie zmieniony i w obecnym kształcie bazuje na tzw. aktach delegowanych lub wykonawczych[20], mimo że te ostatnie nie są formalnie opiniowane przez komitety komitologiczne. Nie wnikając zbytnio w meandry nowej procedury, należy jedynie napomknąć o jednej z podstawowych różnic pomiędzy nimi, a mianowicie, że akty delegowane przyznają większe uprawnienia wykonawcze KE, zmniejszając tym samym rolę przedstawicieli państw członkowskich. Jednocześnie zwiększają one uprawnienia kontrolne PE, który po raz pierwszy w historii zyskuje możliwość uczestnictwa w komitologii do tego stopnia, iż może on nawet zablokować czy też odwołać uprawnienia zawarte w aktach delegowanych. Mogą one wejść w życie tylko przy braku sprzeciwu ze strony Parlamentu. Tymczasem, akty wykonawcze bazują w dużym stopniu na ścisłej kontroli poczynań KE przez rządy narodowe (rola komitetów zostaje zachowana, PE nie odgrywa żadnej roli)[21]. Co ciekawe, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w większości przypadków PE rezygnuje z możliwości wspierania Komisji oraz zwiększenia własnych uprawnień kontrolnych. Chętnie za to ustępuje pola państwom członkowskim, opowiadając się za regulowaniem poszczególnych kwestii w ramach aktów wykonawczych za cenę uzyskanych od nich ustępstw przy pracach nad danym aktem ustawodawczym. Dają tutaj o sobie znać zdolności instytucjonalne PE, który ma bardzo ograniczone możliwości działania w zakresie monitorowania uprawnień wykonawczych przez KE. Doszło nawet do tego, iż przewodniczący PE Martin Schulz zagroził blokadą głosowań nad aktami prawnymi, w których posłowie w sposób celowy rezygnowali z możliwości ściślejszej kontroli implementacji unijnego *acquis*.

Problem wdzierania się PE w przestrzeń kompetencyjną KE jest zjawiskiem relatywnie nowym i w związku z tym nie doczekał się jeszcze pogłębionej analizy. Tę lukę poznawczą należy jak najszybciej zapełnić, gdyż zagadnienie spójności pomiędzy podmiotami areny ponadnarodowej będzie miało kapitalne znacznie dla funkcjonowania całego systemu politycznego UE. Dotychczas opierał się on o zasadę homeostazy, zgodnie z którą płaszczyzny ponadnarodowa i międzyrządowa, oddziałując na siebie, gwarantowały równowagę systemu. Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska jako główni decydenci reprezentowali odpowiednio międzypaństwowy i ponadnarodowy punkt widzenia, podczas gdy Parlament Europejski i Rada Europejska pełniły głównie rolę publicznych forów dyskusyjnych. Znaczące wzmocnienie roli tych dwóch ostatnich instytucji i uczynienie z Parlamentu ciała współdecydującego o kluczowych politykach UE może potencjalnie prowadzić do przemodelowania systemu politycznego Unii. Należy spodziewać się, że poprzez siłowanie się z innymi instytucjami unijnymi Parlament

20 Zob. A. Hardacre, M. Kaeding, op.cit.
21 Ibidem, s. 15–20.

Europejski przyczyni się do zachwiania równowagi systemowej ze szkodą głównie dla areny ponadnarodowej[22].

Na arenie międzyrządowej można z kolei zaobserwować tendencję odwrotną do omawianej powyżej. Poprzez wzmocnienie RE, która obok PE jest największym wygranym przemian lizbońskich, państwa członkowskie zyskują nową warstwę reprezentacji. Rodzi to bardzo poważne konsekwencje dla całej UE. Uznanie Rady Europejskiej za oficjalną instytucję daje rządom możliwość uprawiania swoistej „żonglerki instytucjonalnej", która w określonych przypadkach pozwala zdefiniować poziom, na którym mają być rozstrzygane poszczególne kwestie istotne dla funkcjonowania Unii. Mimo że RE jest ciałem, które posiada bardzo ograniczone możliwości formalne, w niedługim czasie po wejściu w życie traktatu lizbońskiego można zaobserwować jej przemożny wpływ na unijny system polityczno-prawny. Oficjalnie to właśnie z Rady Europejskiej pod kierownictwem Hermana Van Rompuya wyszły rozmaite inicjatywy w zakresie integracji ekonomicznej forsowane przez rządy Francji i Niemiec, jak np. pakt fiskalny. Należy podkreślić, że z formalnego punktu widzenia jest on wyłącznie umową międzynarodową pomiędzy państwami, które są jednocześnie członkami UE. Pomimo tego, iż nie stanowią części unijnego *acquis*, ingerują w jej system polityczny poprzez zapożyczenie części rozwiązań instytucjonalnych (KE gwarantująca implementację postanowień umów, Trybunał Sprawiedliwości UE jako ich interpretator i rozstrzygający ewentualne spory)[23]. Powyższy przykład pokazuje dwie istotne tendencje zmiany systemowej w UE: deformalizację procesu podejmowania decyzji oraz wzmocnienie wymiaru międzyrządowego UE. Obrazuje on także rewolucję, jeśli chodzi o proces tworzenia prawa unijnego, który zamiast bazować na określonej procedurze, w omawianym tutaj przypadku jest pochodną czy też dopełnieniem zawartych wcześniej umów międzynarodowych (przykład paktów euro plus, paktu fiskalnego oraz następujących po nich rozmaitych regulacji unijnych, jak np. dwupak, sześciopak czy też negocjowanej właśnie Unii Bankowej).

III. Ewolucja systemu wspólnotowego a rola Parlamentu Europejskiego

Na podstawie powyższych rozważań należy stwierdzić, że rola Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym UE ulega systematycznemu wzmocnieniu. Z instytucji o charakterze czysto deliberatywnym PE wyewoluował w stronę jednego z najważniejszych podmiotów polityki europejskiej. Dualizm instytucjonalny z początków integracji, który opierał się na podziale kompetencji pomiędzy Radę i Komisję Europejską, został zachwiany poprzez sukcesywne wzmacnianie pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie

22 Dalsze losy PE w rzeczywistości polizbońskiej są bardzo ciekawym zagadnieniem. PE przyjęło się lokować na arenie ponadnarodowej, zapominając, że jest on również mocno zakorzeniony w rzeczywistości międzyrządowej (np. politycy są umieszczeni na listach wyborczych przez liderów swoich partii narodowych).

23 Zob. art. 6–8 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, Rada Europejska, http://www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf (data dostępu: 18 listopada 2014 r.)

instytucjonalnym UE. Konsekwentne rozszerzanie ZPU na coraz to nowe obszary działalności wymusiło jego zaangażowanie w proces tworzenia prawa unijnego. Co ciekawe, Parlament Europejski angażuje się także coraz bardziej w sferze aktywności nieformalnej, co często oznacza wyjście poza sztywny gorset przepisów Traktatu z Lizbony. Europosłowie częściej uciekają się do nadinterpretacji artykułów traktatowych, które poprzez swój nieprecyzyjny charakter pozwalają wchodzić w spory kompetencyjne z innymi aktorami systemu politycznego UE. Traktat lizboński wzmacnia dodatkowo pozycję Rady Europejskiej, która po raz pierwszy w historii integracji zostaje uznana za oficjalną instytucję UE, poszerzając tym samym zakres reprezentacji państw członkowskich.

Powyższe zmiany niosą określone konsekwencje dla całego systemu politycznego UE. O ile w przypadku areny międzyrządowej możemy mówić o ogólnym jej wzmocnieniu poprzez wzajemne dopełnianie się instytucji reprezentujących interesy krajów UE (Rada UE, Rada Europejska), o tyle w przypadku areny ponadnarodowej mamy do czynienia z próbą sił pomiędzy dwoma okupującymi ją podmiotami: Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską. Doprowadza to do umocnienia państw członkowskich w systemie politycznym UE kosztem ogólnego osłabienia graczy areny ponadnarodowej. Nie zmienia to jednak faktu, że PE w dalszym ciągu pozostaje jednym z największych beneficjentów reform instytucjonalnych wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Kluczowym pytaniem, które należy jednak zadać w kontekście dalszej ewolucji roli Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym UE, jest to, czy przy jednoczesnym siłowaniu się z państwami członkowskimi i Komisją Europejską będzie on w stanie kiedykolwiek wywalczyć dla siebie naprawdę niezależną pozycję.

Z punktu widzenia zarysowanej na wstępie kwestii równowagi wewnętrznej w systemie politycznym Unii Europejskiej najważniejszą sprawą związaną z przyszłą pozycją Parlamentu na obu arenach polityki wspólnotowej jest problem źródeł legitymizacyjnych systemu. Szczególnie bowiem w systemie wspólnotowym istotne jest, iż poszczególne jego instytucje kontrybuują do równowagi systemowej poprzez inne źródła legitymizacyjne – arena międzyrządowa wsparta jest na legitymizacji pośredniej, Komisja Europejska – jak każda struktura zarządzająca – na legitymizacji utylitarnej (efektywnościowej), natomiast Parlament wprowadza do systemu legitymizację demokratyczną. Dlatego też dynamika relacji międzyinstytucjonalnych w Unii Europejskiej ma nie tylko wpływ na pragmatykę pracy jej systemu politycznego, ale także przekształca podstawy uprawomocnienia wspólnotowego procesu decyzyjnego jako takiego. Nie da się więc w prosty sposób żonglować instytucjami ponadnarodowymi, o ile nie znajduje to potwierdzenia w drugim typie równowagi – to znaczy w relacjach systemu politycznego z jego otoczeniem.

Nie ma zatem większego sensu dalsze poszerzanie uprawnień Parlamentu Europejskiego bez zwiększenia demokratycznego uczestnictwa obywateli krajów członkowskich w polityce europejskiej i ich identyfikacji ze wspólnotowym systemem politycznym, co oznacza także umocnienie się tożsamości ponadnarodowej. Łatwo bowiem może dojść do powstania paradoksu systemowego, to znaczy sytuacji, w której wzrost znaczenia instytucji (w tym przypadku: PE) w ramach systemu będzie jednocześnie oznaczał jej

słabnięcie w relacjach z otoczeniem politycznym. Może to doprowadzić do izolacji legitymizacyjnej Parlamentu, który definiować będzie się jako reprezentant europejskiego *demosu*, podczas gdy sam *demos* nie będzie się identyfikował z tą instytucją. Zwycięstwo może się więc okazać klęską Parlamentu, o ile nie będzie on w stanie harmonijnie rozwijać swoich relacji zarówno wewnątrz systemu, jak i z jego otoczeniem. To stanowi najważniejsze wyzwanie na przyszłość w pozycjonowaniu się Parlamentu Europejskiego w ramach wspólnotowego systemu politycznego.

Bibliografia

Publikacje książkowe

LITERATURA ŹRÓDŁOWA:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306.

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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306.

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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306.

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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 140.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 140.

MONOGRAFIE I OPRACOWANIA:

Czaputowicz J. (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności,* Warszawa 2014.

Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego: rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej*, Kraków 2008.

PRACE ZBIOROWE:
Banús E.; Baron Crespo E. i in., *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Luxembourg 2011.

ARTYKUŁY PRASOWE:
Telejko B., *Dostęp do systemu politycznego UE po Lizbonie*, „Rzeczy Wspólne" 2014, nr 15.

Publikacje elektroniczne

MONOGRAFIE I OPRACOWANIA:
Hardacre A., Kaeding M., *Delegated & Implementing Acts – The New Comitology*, strona internetowa European Institute of Public Administration, http://www.eipa.eu/files/repository/product/20111212085434_Comitology_Brochure4EN_web.pdf.

ARTYKUŁY INTERNETOWE:
Johnson, B., *MFF budget deal "best possible result", says Schulz*, „The Parliament Magazine", 4 lipca 2013 r., http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/mff-budget-deal-best-possible-result-says-schulz/#.Uh83Azv-LSg
H. Mahony, *Details emerge on final set-up of EU diplomatic corps*, portal EUObserver.com, 22 czerwca 2010 r., http://euobserver.com/news/30342

STRONY INTERNETOWE:
www.europarl.europa.eu – strona internetowa Parlamentu Europejskiego

DARIUSZ STOLICKI*

Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym

Celem artykułu jest przedstawienie w ujęciu ilościowym ogólnego podsumowania aktywności i dorobku legislacyjnego siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego, przede wszystkim danych o liczbie i typie rozpoczętych, kontynuowanych i zakończonych procedur, o liczbie przyjętych i rozpatrywanych aktów w zależności od polityki sektorowej, formy aktu i podstawy prawnej oraz o przebiegu postępowań legislacyjnych dla projektów rozpatrywanych w zwykłej procedurze ustawodawczej. Rozdział ten ma zasadniczo charakter opisowy, nie formułuje więc i nie testuje nowych hipotez.

Badania ilościowe nad procesem stanowienia prawa wspólnotowego i unijnego należą do najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów badawczych dotyczących integracji europejskiej[1]. O ile początkowo studia nad europejskim procesem legislacyjnym zdominowane były przez dyskusje nad modelami teoretycznymi oraz analizy jakościowe, przede wszystkim studia przypadku[2], to od ponad dekady stale wzrasta liczba opracowań opartych na ujęciu ilościowym. Nie sposób przecenić ich znaczenia, zarówno dla testowania hipotez już wcześniej sformułowanych na gruncie teoretycznym, jak i jako podstawy dla formułowania nowych hipotez w oparciu o analizy eksploracyjne.

Jedną z głównych przyczyn wspomnianego dynamicznego rozwoju badań ilościowych nad procesem legislacyjnym Unii jest znaczna dostępność danych. Wymienić tu należy przede wszystkim bazy danych udostępniane online przez instytucje i organy Unii, jak EUR-Lex[3],

---

* Mgr Dariusz Stolicki – Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ / doktorant w Katedrze Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ.

1 Przegląd znacznej części literatury w zakresie badań ilościowych nad unijnym procesem legislacyjnym przedstawia C. Crombez, P. Vangerven, *Procedural Models of European Union Politics: Contributions and Suggestions for Improvement*, „European Union Politics" 2014, vol. 15, no. 2, p. 289–308.

2 T. König, B. Luetgert, T. Dannwolf, *Quantifying European Legislative Research: Using CELEX and PreLex in EU Legislative Studies*, „European Union Politics" 2006, vol. 7, no. 4, p. 554.

3 Dostępna pod adresem http://eur-lex.europa.eu/. Zarządzana przez Urząd Publikacji UE baza zawiera m.in. teksty i metadane wszystkich aktów prawnych wydawanych przez Wspólnoty i Unię od 1951 r., jak również elektroniczną wersję Dziennika Urzędowego, która od 1 lipca 2013 r. jako jedyna jest autentyczna i wywołuje skutki prawne (zob. *Rozporządzenie Rady (UE)*

PreLex[4] oraz Obserwatorium Legislacyjne (OEIL)[5]. Ta ostatnia była podstawowym źródłem danych wykorzystanych w niniejszym artykule.

Przedmiotem analizy są procedury wykazane w bazie OEIL, które zostały rozpoczęte w trakcie siódmej kadencji lub też w trakcie tej kadencji były przedmiotem prac parlamentarnych[6]. Na podstawie przypisanej każdej z badanych procedur sygnatury międzyinstytucjonalnej można wyróżnić następujące typy procedur:

1. **zwykła procedura ustawodawcza** (dawna procedura współdecydowania), oznaczana jako **COD** i regulowana art. 294 TFUE, przepisami rozdziałów 3 do 6 tytułu II Regulaminu Parlamentu[7] oraz deklaracją ws. zasad stosowania procedury współdecyzji[8];
2. **procedura konsultacji**, oznaczana sygnaturą **CNS** w przypadku aktów ustawodawczych i **NLE** w przypadku aktów nieustawodawczych[9];

---

nr 216/2013 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie elektronicznej publikacji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, art. 1, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 69, s. 1).

4 W 2015 r. baza PreLex została zlikwidowana, a zawarte w niej dane przeniesione do EUR-Lex. Jest jednak tu wymieniona, gdyż w okresie zbierania danych do niniejszej publikacji wciąż była odrębną bazą. Do pozyskania danych z bazy PreLex wykorzystano zmodyfikowaną wersję programu LawLeecher; T. Vogel, L. Kovats, K.H. Goetz, *LawLeecher: A Software for Data Extraction from PreLex*, University of Potsdam, 2010, http://lawleecher.sourceforge.net/ (data dostępu: 15 listopada 2014 r.). Zob. szerzej L. Kovats, A. Werner, *The Process of Inter-Institutional Decision-Making in the European Union: Providing PreLex Data for Quantitative Analysis*, University of Potsdam, 2010, http://www.uni-potsdam.de/db/ls_regierungssystem_brd/files/kovats_werner_prelex_2010.pdf (data dostępu: 15 listopada 2014 r.).

5 Baza dostępna pod adresem http://www.europarl.europa.eu/oeil/ (data dostępu: 21 września 2014 r.) i zarządzana przez Dyrekcję ds. Posiedzeń Plenarnych Sekretariatu Generalnego Parlamentu. W celu pozyskania danych z bazy opracowane zostały dedykowane narzędzia informatyczne.

6 Pominięto jednak procedury służące kontroli nad wykonywaniem przez Komisję delegowanych uprawnień prawodawczych – zarówno dawną procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą (RPS), jak i nową procedurę badania aktów delegowanych (DEA) – zważywszy na fakt, iż wydają się one raczej przedmiotem badań nad funkcją kontrolną Parlamentu niż nad jego funkcją ustawodawczą.

7 Wszystkie odwołania do Regulaminu odnoszą się do wersji obowiązującej w siódmej kadencji po wprowadzeniu zmian koniecznych w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego. Tekst ujednolicony tej wersji został opublikowany na stronie internetowej Parlamentu, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL (data dostępu: 12 października 2014 r.).

8 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2007, nr 145, s. 5.

9 Sygnatura NLE używana jest do oznaczania procedur przyjmowania tzw. aktów nieustawodawczych bezprzymiotnikowych (zob. C. Herma, *Reforma systemu aktów prawa pochodnego w UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 5, s. 22–34), jak np. decyzji w sprawie zmiany traktatów, zawierania umów międzynarodowych czy tworzenia wspólnych przedsięwzięć i struktur dla realizacji unijnych programów badawczych. Akty nieustawodawcze mogą być przyjmowane zarówno w procedurze konsultacji, jak i procedurze zgody, stąd dla rozróżnienia tych dwóch procedur w tym przypadku stosowano zawartą w bazie OEIL informację o zastosowanej w danej procedurze podstawie prawnej.

3. **procedura zgody (polizbońska)** (*consent procedure*, **APP** dla aktów ustawodawczych i **NLE** dla nieustawodawczych);
4. **procedura zgody (przedlizbońska)** (*assent procedure*, **AVC**);
5. **procedura budżetowa** (**BUD**);
6. procedura **inicjatywy ustawodawczej** (**INL**) w przypadkach, w których prawo takie jest przyznane Parlamentowi w traktatach oraz w trybie art. 225 TFUE (wystąpienia do Komisji o przedłożenie projektu ustawodawczego);
7. procedura zawierania **porozumień międzyinstytucjonalnych (ACI)**;
8. procedura udzielania **absolutorium z wykonania budżetu** (**DEC**);
9. **procedury nowelizacji i dokonywania wiążącej wykładni Regulaminu PE** (**REG**);
10. rozstrzygnięcia dotyczące **wewnętrznej organizacji PE (RSO)**, w tym m.in. wyboru komisji, powoływania komisji specjalnych oraz ustalania kalendarza posiedzeń;
11. procedury **uchylenia (*waiver*) i poparcia (*assertion*) immunitetu deputowanego (IMM)**;
12. **„procedury instytucjonalne" (INS)** – dotyczące obsady personalnej stanowisk zewnętrznych wobec Parlamentu, m.in. powoływania Komisji (oraz Komisarzy w trybie art. 215 ust. 2 TWE), wyboru Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, wyboru komitetu opiniującego kandydatów na sędziów (art. 255 TFUE), opiniowania kandydatur na członków Trybunału Obrachunkowego i Rady Zarządzającej EBC etc.;
13. procedura przyjmowania **sprawozdań z inicjatywy własnej (INI)**;
14. procedura **pisemnych deklaracji (DCE)**;
15. procedura postępowania w sprawie **rezolucji tematycznych (RSP)**.

1. Liczba i typy procedur prowadzonych w siódmej kadencji Parlamentu

W trakcie siódmej kadencji Parlamentu, tj. w okresie od 14 lipca 2009 r. (pierwsze posiedzenie po wyborach) do końca czerwca 2014 r., rozpoczętych zostało 3109 procedur, a dalsze 177 było kontynuowanych z poprzedniej kadencji. Najstarszą procedurą kontynuowaną w Parlamencie siódmej kadencji była procedura 2003/0132A(NLE), dotycząca przystąpienia Unii do protokołu z 2002 r. do konwencji ateńskiej z 1974 r. o transporcie pasażerów i bagażu drogą morską, rozpoczęta jeszcze w czerwcu 2003 r.[10], zaś ostatecznie zakończona dopiero w grudniu 2011 r.[11] Najstarszą kontynuowaną procedurą ustawodawczą była (i wciąż jest) procedura 2004/0148(COD), dotycząca projektu rozporządzenia ws. handlu między północną częścią Cypru a Wspólnotowym Obszarem Celnym.

10 W 2011 r. z omawianej procedury wyłączono do odrębnego postępowania decyzję ws. przystąpienia do art. 10 i 11 przedmiotowego protokołu [procedura 2003/0132B(NLE)], ze względu na ich zaliczenie do obszaru współpracy sądowej w sprawach cywilnych, w którym części krajów członkowskich przysługuje prawo *opt-out*.

11 *Decyzja Rady (2012/22/UE) z dnia 12 grudnia 2011 r. dotycząca przystąpienia Unii Europejskiej do Protokołu z 2002 r. do Konwencji ateńskiej z 1974 r. w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu, z wyjątkiem jego artykułów 10 i 11*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 8, s. 1.

Tabela 1. Procedury według typu[12]

Typ procedury	Liczba procedur			procent
	rozpoczętych	kontynuacji	łącznie	
ACI (porozum. międzyinstytucjonalne)	13	0	13	0,40
w tym porozumienia dotyczące wieloletnich ram finansowych	*7*	*0*	*7*	*0,21*
APP [zgoda (polizbońska)], *w tym:*	236	23	259	7,88
akty ustawodawcze	*17*	*0*	*17*	*0,52*
umowy międzynarodowe	*207*	*23*	*230*	*7,00*
inne akty nieustawodawcze	*12*	*0*	*12*	*0,37*
AVC [zgoda (przedlizbońska)]	0	1	1	0,03
BUD (budżetowa), *w tym:*	174	6	180	5,48
budżety roczne i nowelizacje	*45*	*5*	*50*	*1,52*
uruchomienie funduszy	*109*	*1*	*110*	*3,35*
procedury wewnętrzne	*20*	*0*	*20*	*0,61*
CNS (konsultacja), *w tym:*	141	32	173	5,26
akty ustawodawcze	*72*	*19*	*91*	*2,77*
akty nieustawodawcze	*69*	*13*	*82*	*2,50*
COD (zwykła procedura ust.)	574	79	653	19,87
DCE (pisemna deklaracja)	40	0	40	1,22
DEC (absolutorium)	243	1	244	7,43
IMM (uchylenie immunitetu)	43	0	43	1,31
INI (sprawozdanie z inicjatywy własnej)	547	27	574	17,47
INL (inicjatywa ustawodawcza), *w tym:*	22	0	22	0,67
bezpośrednia	*3*	*0*	*3*	*0,09*
pośrednia (art. 225 TFUE)	*19*	*0*	*19*	*0,58*
INS (sprawy instytucjonalne)	56	2	58	1,77
REG (regulaminowa), *w tym:*	36	0	36	1,10
zmiana regulaminu	*22*	*0*	*22*	*0,67*
ustalenie wykładni regulaminu	*14*	*0*	*14*	*0,43*
RSO (sprawy organizacyjne PE)	31	0	31	0,94
RSP (rezolucja lub debata), *w tym:*	953	6	959	29,18
rezolucje i oświadczenia	*550*	*6*	*556*	*16,92*
pytania parlamentarne	*261*	*0*	*261*	*7,94*
łącznie ustawodawcze (COD, CNS, APP, AVC, BUD[13], ACI, inicjatywy bezpośrednie)	***1121***	***141***	***1262***	***38,40***
łącznie nieustawodawcze (pozostałe)	***1988***	***36***	***2024***	***61,60***
łącznie wszystkie	**3109**	**177**	**3286**	**100**

12 Wszystkie tabele i wykresy stanowią opracowanie własne autora w oparciu o bazy OEIL i PreLex.
13 Z pominięciem procedur wewnętrznych.

Pierwszą zauważalną prawidłowością w analizowanych danych jest przewaga procedur nieustawodawczych nad ustawodawczymi. Wynika ona przede wszystkim z bardzo dużej liczby rozpatrywanych przez Parlament dokumentów o znaczeniu czysto politycznym, pozbawionych mocy prawnej: rezolucji tematycznych oraz sprawozdań z inicjatywy własnej. Wśród procedur ustawodawczych[14] dominują zwykłe procedury ustawodawcze (51,7 proc. wszystkich) oraz procedury zgody dotyczące umów międzynarodowych (ponad 18,2 proc.). Procedury konsultacji to 13,7 proc. ogółu ustawodawczych (z czego blisko połowa dotyczy aktów nieustawodawczych)[15]. Warto zauważyć, iż wśród konsultacji ustawodawczych jest największy udział procedur kontynuowanych: ponad 20 proc. projektów procedowanych w tej procedurze w latach 2009–2014 rozpoczęło się jeszcze w szóstej kadencji Parlamentu (a blisko jedna trzecia przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony). Dla porównania, wśród kodecyzji jest to jedynie 12 proc. Procedury zgody odnoszące się do spraw innych niż umowy międzynarodowe (APP oraz AVC) należą już do zupełnej rzadkości.

II. Procedury ukończone i trwające

Spośród przedstawionych powyżej procedur do końca siódmej kadencji Parlamentu 2894 (88 proc.) zostało ukończonych pozytywnie, 92 (2,8 proc.) zostały przerwane w związku z wycofaniem projektu[16], zaś 7 zakończyło się formalnym odrzuceniem głosowanego projektu (wszystkie były nieustawodawcze). Pozostałe procedury ciągle były nieukończone, z czego:

- 77 (2,34 proc.) oczekiwało dopiero na skierowanie do komisji,
- 56 (1,70 proc.) oczekiwało na przedstawienie sprawozdania komisji,
- 14 (0,42 proc.) oczekiwało na pierwsze czytanie plenarne,
- 122 (3,71 proc.) oczekiwało na stanowisko Rady, z czego 81 po pierwszym czytaniu w Parlamencie, zaś 41 – po wyrażeniu zgody lub opinii przez Parlament,
- wreszcie w 24 osiągnięte zostało porozumienie polityczne w Radzie lub między Radą i Parlamentem, które oczekiwało tylko na formalne zatwierdzenie przez Radę.

14 Przez które rozumie się tutaj wszystkie prowadzące do przyjęcia wiążących aktów normatywnych o charakterze ogólnym kształtujących stosunki prawne podmiotów innych niż Parlament, jego organy i deputowani – a więc kategoria ta oprócz procedur ustawodawczych *sensu stricto* obejmuje również kontrolę aktów delegowanych i wykonawczych oraz postępowania ws. aktów nieustawodawczych (NLE), jako iż w znacznej większości dotyczą one szczególnych typów aktów normatywnych.

15 Liczba ta jest właściwie nieco zaniżona, gdyż, jak to wskazano powyżej, duża część procedur oznaczanych jako NLE to szczególne formy konsultacji. Jednak nawet z ich uwzględnieniem konsultacje stanowią mniej niż 10 proc.

16 Wycofanie projektu najczęściej wynika z braku możliwości uzgodnienia kompromisowego stanowiska między instytucjami lub wewnątrz jednej z nich. Zob. A. Rasmussen, *Challenging the Commission's Right of Initiative? Conditions for Institutional Change and Stability*, „West European Politics" 2007, vol. 30, no. 2, p. 250.

Spośród procedur wciąż niezamkniętych do końca siódmej kadencji 11 (2,72 proc.) rozpoczęło się jeszcze w poprzedniej kadencji Parlamentu, dalsze 7 – w 2009 r., 24 – w 2010 r., 41 – w 2011 r., 45 – w 2012 r., 107 – w 2013 r., zaś 56 – w pierwszej połowie 2014 r. W rozbiciu na typ procedury liczby procedur zakończonych, przerwanych i trwających przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Procedury zakończone i niezakończone

Typ procedury	Zakończonych pozytywnie	Niezakończonych	Wycofanych / odrzuconych
ACI (por. międzyinst.)	9 (69%)		4
APP (zgoda (polizbońska))	7 (39%)	9	2
AVC (zgoda (przedlizbońska))	1 (100%)		
BUD (budżetowa)	166 (92%)	5	9
CNS (konsultacja)	87 (79%)	15	8
COD (zwykła ustawodawcza)	453 (69%)	173	27
DCE (pisemna deklaracja)	40 (100%)		
DEC (absolutorium)	217 (89%)	2	25
IMM (immunitety)	43 (100%)		
INI (inicjatywa własna)	571 (99%)	1	2
INL (inicjatywa ustawodawcza)	21 (95%)	1	
INS (sprawy instytucjonalne)	9 (100%)		
NLE (akt nieustawodawczy)	249 (71%)	87	17
REG (regulaminowe)	36 (100%)		
RSO (organizacja PE)	31 (100%)		
RSP (rezolucja tematyczna)	954 (99%)		5

III. Procedury według obszaru polityki

Stosunkowo najbardziej użytecznym kryterium przyporządkowywania procedur do obszarów polityki jest ich skierowanie do odpowiadającej danemu obszarowi komisji parlamentarnej[17]. Regulamin Parlamentu wymaga bowiem, by przed rozpatrzeniem na ple-

17 Metodę tę stosują m.in. C.J. Carrubba, M. Gabel, L. Murrah, R. Clough et al., *Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Vote Analysis*, „British Journal of Political Science" 2006, vol. 36, no. 4, p. 691, 695; A. Broscheid, D. Coen, *Lobbying Systems in the European Union: A Quantitative Study*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 06/3 (2006); A. Rasmussen, *Early Conclusion in Bicameral Bargaining: Evidence from the Co-decision Legislative Procedure of the European Union*, „European Union Politics" 2011, vol. 12, no. 1, p. 52–53 oraz E. Bressanelli, A. Heritier, C. Koop, C. Reh, *The informal politics of codecision: introducing a new data set on early agreements in the European Union*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Research Paper, RSCAS 2014/64 (2014), p. 11, a także portal informacyjny VoteWatch, http://www.votewatch.eu/.

num do przedmiotowo właściwej Komisji[18] był kierowany każdy projekt ustawodawczy[19], jak również znaczna część projektów nieustawodawczych (np. akty nieustawodawcze bezprzymiotnikowe czy umowy międzyinstytucjonalne)[20]. Oprócz tego komisje mają kompetencję do samodzielnego inicjowania niektórych procedur, przede wszystkim sprawozdań z inicjatywy własnej[21]. W związku z tym dla znaczącej większości procedur rozpatrywanych przez Parlament możliwe jest wskazanie właściwej komisji: spośród badanych 3457 procedur jedynie 939 nie miało przypisanej żadnej (z czego 861 to były rezolucje tematyczne, 40 – pisemne deklaracje, 31 – procedury w sprawach wewnętrznej organizacji PE, zaś 7 – sprawy nominacyjne). Pozostałe 2519 rozkładało się między komisje przedmiotowo właściwe w sposób zaprezentowany w tabeli 3[22].

Tabela 3. Procedury według przedmiotowo właściwej komisji Parlamentu

Komisja	**Sprawozdania**		**Opinie**	
	ustaw.	**nieustaw.**	**ustaw.**	**nieustaw.**
Budżetowa (BUDG)	203	9	142	39
Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE)	153	31	11	26
Handlu Międzynarodowego (INTA)	128	43	11	23
Spraw Gospodarczych i Monetarnych (ECON)	116	102	41	45
Prawna (JURI)	108	86	59	10
Ochrony Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI)	103	94	61	61
Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE)	83	64	42	73
Transportu i Turystyki (TRAN)	83	34	9	20
Rybołówstwa (PECH)	69	24	3	7
Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI)	54	40	68	23
Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO)	47	49	49	17
Spraw Zagranicznych (AFET)	44	101	113	61
Kontroli Budżetowej (CONT)	38	265	19	10

18 Właściwą komisję ustala generalnie Przewodniczący, kierując do niej akt, ale w przypadku sporu o właściwość ostatecznie rozstrzyga Konferencja Przewodniczących. Zob. art. 188 ust. 2 Regulaminu.

19 Art. 43 ust. 1 Regulaminu.

20 Zob. m.in. art. 90 oraz 127 ust. 1 Regulaminu.

21 Zob. art. 48 Regulaminu oraz *Decyzja Konferencji Przewodniczących z dnia 12 grudnia 2002 r. ws. procedury udzielania zgody na sporządzenie sprawozdań z własnej inicjatywy z późniejszymi zmianami, Załącznik XVIII do Regulaminu.*

22 Część procedur przypisana była do więcej niż jednej komisji (dotyczy to procedur, w których uczestniczyły komisje zaangażowane w trybie art. 50 Regulaminu, oraz procedur, w których odbyło się wspólne posiedzenie dwóch lub więcej komisji na podstawie art. 51 Regulaminu), w związku z czym liczby w tabeli nie sumują się do ogólnej liczby procedur.

Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (EMPL)	35	40	115	73
Rozwoju Regionalnego (REGI)	27	36	17	12
Spraw Konstytucyjnych (AFCO)	20	54	40	66
Rozwoju (DEVE)	11	36	33	63
Kultury i Edukacji (CULT)	9	30	19	32
Praw Kobiet i Równouprawnienia (FEMM)	6	41	9	17
Petycji (PETI)	0	16	0	2
komisje specjalne	0	5	0	0

Oczywiście zastrzec należy, iż przy wyciąganiu dalej idących wniosków z powyższych danych konieczne jest zachowanie ostrożności. W szczególności liczba rozpatrywanych projektów ustawodawczych czy liczba opinii nie powinna być traktowana jako prosty wskaźnik politycznego czy instytucjonalnego znaczenia danej komisji. Relacja pomiędzy tymi dwoma wielkościami wydaje się bardziej złożona: wymaga ona też uwzględnienia zróżnicowanej ważności poszczególnych projektów, każdorazowego znaczenia innych komisji uczestniczących w postępowaniu (np. komisji opiniujących)[23] i różnego wpływu komisji na ostateczny kształt projektu (mierzonego np. skutecznością poprawek zaproponowanych w sprawozdaniu[24]), pomijając już czynniki nieuchwytne w badaniach ilościowych[25]. Analiza tych czynników wykracza poza ograniczone ramy objętościowe niniejszego opracowania, natomiast wydaje się obiecującym przedmiotem dalszych badań.

IV. Procedury według formy aktu prawnego

Zgodnie z art. 288 TFUE akty prawne Unii mogą przyjmować formę rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń i opinii, przy czym te ostatnie dwa rodzaje nie mają mocy wiążącej. Oprócz tego szczególnymi formami aktów prawnych są budżety i porozumienia międzyinstytucjonalne, a aktów niewiążących – pisemne deklaracje i rezolucje Parla-

23 Na zaangażowanie wielu komisji jako czynnik potencjalnie osłabiający znaczenie wiodącej komisji wskazuje m.in. C. Burns, *Consensus and Compromise Become Ordinary – but at What Cost? A Critical Analysis of the Impact of the Changing Norms of Codecision Upon European Parliament Committees*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7, p. 988–1005.

24 W tej ostatniej kwestii zob. szerzej N. Yordanova, *Legislative Power of the European Parliament Committees: Plenary Adoption of Committee Reports*, European Union Studies Association, 11th Biannual Conference, Los Angeles, 23–25 kwietnia 2009, http://aei.pitt.edu/id/eprint/33166 (data dostępu: 8 grudnia 2014 r.).

25 Takie jak nieformalny prestiż instytucjonalny. Dobrym przykładem może być tu Komisja ds. Konstytucyjnych (AFCO): jakkolwiek jej formalny wpływ na działalność ustawodawczą jest ograniczony (w siódmej kadencji była właściwa jedynie w 40 procedurach, wśród których jedynie w ośmiu – trzech z.p.u. i pięciu procedurach zgody – Parlament miał głos wiążący), to jednak cieszy się znacznym prestiżem i przyciąga elity parlamentarne. Przyczyny tego zjawiska bada m.in. W. Beauvallet, L. Godmer, G. Marrel, S. Michon, *La Production De La Légitimité Institutionnelle Au Parlement Européen: Le Cas De La Commission Des Affaires Constitutionnelles*, „Politique européenne" 2009, vol. 28, no. 2, p. 73.

mentu[26]. Te ostatnie wykorzystywane są też do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach wewnętrznych Parlamentu, jak np. uchwalania mandatu dla delegacji PE w trilogu budżetowym[27]. W większości przypadków prawo pierwotne bądź wtórne narzuca wybór określonej formy aktu prawnego, ale wskazać też można liczne przypadki, gdy ustawodawca wspólnotowy ma swobodę wyboru (najczęściej między rozporządzeniem a dyrektywą)[28].

Wśród aktów ustawodawczych rozpatrywanych w siódmej kadencji Parlamentu w zwykłej i specjalnych procedurach ustawodawczych (z wyłączeniem procedury budżetowej) dominują zdecydowanie rozporządzenia – stanowią one blisko 60 proc. całości (463 z 782). Na drugim miejscu wymienić należy dyrektywy (207), zaś na ostatnim – decyzje (111), które jednak stanowią najliczniejszą grupę wśród aktów przyjmowanych w procedurze konsultacji. Decyzje są natomiast najczęściej występującą formą aktu nieustawodawczego – stanowią blisko 90 proc. ogółu. Dominują również w procedurze budżetowej (110 – wszystkie akty dotyczące uruchamiania mechanizmów pomocowych z EFDG i Funduszu Solidarnościowego), przed budżetami rocznymi i ich nowelizacjami (49).

Tabela 7. Procedury ustawodawcze według formy aktu prawnego

Typ aktu	COD	CNS	APP/AVC	NLE	BUD	INL	Łącznie
rozporządzenie	423	28	12	26		1	490
dyrektywa	181	25	1	7			214
decyzja	49	56	6	314	110	2	537
budżet					49		49
zalecenie		1		6			7
rezolucja					20		20
inny				1			1

26 Zob. m.in. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, A.Wróbel (red.), Warszawa 2012, t. III (red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny), s. 692–694 i 848–850. W szczególności forma prawna budżetu Unii, który jest aktem prawnym wiążącym dla instytucji Unii oraz państw członkowskich (zob. m.in. sprawę 297/83, *Parti écologiste „Les Verts" p. Radzie*, pkt 7), a równocześnie nie jest wymieniony wśród źródeł prawa wtórnego w art. 288 TFUE, budziła kontrowersje w doktrynie i stała się przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału (zob. m.in. sprawy C-34/86, *Rada p. Parlamentowi*, oraz C-77/11, *Rada p. Parlamentowi*).

27 Przykładami mogą być tutaj procedury 2011/2019(BUD), 2012/2016(BUD) oraz 2013/2017(BUD). Podkreślić należy, iż pomimo sygnatury BUD nie były one procedurami budżetowi w rozumieniu art. 314 TFUE.

28 Zob. art. 296 TFEU: „Jeżeli Traktaty nie przewidują rodzaju przyjmowanego aktu, instytucje dokonują wyboru, jakiego rodzaju akt ma w danym przypadku zostać przyjęty, w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności". Sposób, w jaki instytucje dokonują wyboru w takich przypadkach, był już przedmiotem badań, aczkolwiek bardziej z perspektywy systemowej niż ilościowej (zob. m.in. J. Bast, *On the Grammar of EU Law: Legal Instruments*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Jean Monnet Working Paper, 9/03 (2003) oraz F. Weber, *European Integration Assessed in the Light of the 'Rules vs. Standards Debate'*, „European Journal of Law and Economics" 2011, vol. 35, no. 2, p. 187–210).

Tabela 8. Procedury nieustawodawcze według formy aktu

Typ aktu	DEC	INL	INI	RSP	DCE	REG	RSO	IMM	INS	Łącznie
decyzja	244					36	14	43	8	345
rezolucja		19	574	959						1551
deklaracja					40					40
inne					17				1	18

Tabela 9. Forma aktu w procedurach ustawodawczych według obszaru polityki

Obszar polityki	Rozporządzenia		Dyrektywy		Decyzje		Inne
	z.p.u.	wszystkie	z.p.u.	wszystkie	z.p.u.	wszystkie	
AFCO	2	2	0	1	0	8	9
AFET	12	12	0	0	0	32	0
AGRI	41	45	5	7	2	2	0
BUDG	7	13	0	0	3	115	54
CONT	2	2	0	0	0	0	0
CULT	2	4	1	1	2	4	0
DEVE	4	4	0	0	1	7	0
ECON	42	54	23	43	2	9	0
EMPL	10	11	9	9	5	16	0
ENVI	42	43	32	35	8	21	0
FEMM	0	0	4	4	0	0	0
IMCO	21	21	25	25	0	0	0
INTA	50	50	0	1	7	77	0
ITRE	25	41	5	7	10	34	1
JURI	40	49	32	35	0	21	0
LIBE	42	53	26	27	7	71	0
PECH	38	40	0	0	0	29	0
REGI	14	16	0	0	0	11	0
TRAN	29	29	19	19	2	34	0

W większości obszarów najbardziej typową formą aktu prawnego były rozporządzenia lub decyzje, a więc akty stosowane bezpośrednio i wiążące w całości. Jedynie w obszarze praw kobiet i równouprawnienia nie przyjęto żadnych aktów prawnych tego typu. Poza tym przypadkiem dyrektywy miały największy udział w obszarach regulacji rynku wewnętrznego (54 proc. wszystkich aktów), polityki ekonomicznej (41 proc.), ochrony środowiska (35 proc.), polityki społecznej i zatrudnienia (25 proc.), polityki transporto-

wej (23 proc.) oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (18 proc.). W sprawach budżetowych i konstytucyjnych występowały też akty prawne niewymienione w art. 288 TFUE – budżety oraz umowy międzyinstytucjonalne.

Można wykazać, że zarówno przy badaniu wszystkich procedur ustawodawczych, jak i przy ograniczeniu analizy do z.p.u., istniejąca zależność między obszarem polityki a formą aktu prawnego jest statystycznie istotna. Ze względu na skalę pomiaru obu zmiennych (nominalną) nie można zastosować testu korelacji, a mała liczność niektórych kombinacji formy aktu i obszaru polityki wyklucza zastosowanie testu X^2, ale do oceny istotności można skorzystać z dokładnego tekstu Fishera. Ze względu na dużą złożoność obliczeniową obliczono jedynie – przy użyciu metody Monte Carlo dla próby 25 mln – jego przybliżenie[29], które wynosi 844,78 dla wszystkich procedur oraz 177,5 dla samych z.p.u. W obu przypadkach błąd przybliżenia był mniejszy od 0,001.

v. Długość aktu prawnego

Długość aktu prawnego odzwierciedla (oczywiście jedynie po części) tak istotne dla badacza wartości, jak złożoność i zakres regulacji oraz jej szczegółowość (która z kolei odzwierciedla stopień, w jakim ustawodawca dążył do ograniczenia swobody interpretacyjnej i uznania administracyjnego podmiotów mających stosować zawarte w danym akcie normy[30]). Te z kolei przekładają się na znaczenie polityczne danego aktu. Z tego m.in. powodu długość wspólnotowych aktów prawnych była już przedmiotem badań, np. pod kątem wpływu rozszerzeń z 2004 i 2007 r. na prawodawstwo unijne[31].

Tabela 10 przedstawia zestawienie długości uchwalonych aktów ustawodawczych Parlamentu siódmej kadencji według właściwej komisji parlamentarnej (używanej tutaj dla określenia obszaru polityki). Przez długość aktu rozumie się liczbę słów w anglojęzycznym tekście jego ostatecznej wersji, opublikowanym w systemie EUR-Lex, włącznie z preambułą oraz aneksami[32]. W analizie pominięto akty przyjmowane w procedurach

29 Zastosowano w tym celu algorytm zaproponowany w P. Senchaudhuri, C.R. Mehta, N.R. Patel, *Estimating Exact P Values by the Method of Control Variates or Monte Carlo Rescue*, „Journal of the American Statistical Association" 1995, vol. 90, no. 430, p. 640–648.

30 *Cf.* J.D. Huber, C.R. Shipan, *Deliberate Discretion. The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK – New York, 2002.

31 Zob. E. Best, P. Settembri, *Legislative Output after Enlargement: Similar Number, Shifting Nature*, [w:] *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Chang*e, E. Best, T. Christiansen, P. Settembri (ed.), Studies in EU Reform and Enlargement, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008, chap. 10, p. 183–204.

32 W zliczaniu liczby słów mogą występować różnice pomiędzy narzędziami informatycznymi wynikające z odmiennej interpretacji poszczególnych układów znaków interpunkcyjnych (na problem ten zwrócił uwagę, aczkolwiek w nieco odmiennym kontekście, D. Cruse, *Worried about word counts? Your choice of word processor matters a great deal*, Supreme Court of Texas Blog, http://www.scotxblog.com/writing/worried-about-word-counts-your-choice-of-word-processor-matters-a-great-deal/, data dostępu: 15 lutego 2015 r.). Stąd też należy zaznaczyć, iż na potrzeby tego rozdziału zastosowano narzędzie wc (*word count*) z pakietu GNU Coreutils 8.8 (http://www.gnu.org/software/coreutils/, data dostępu: 26 lutego 2015 r.).

nieustawodawczych, budżety roczne i ich nowelizacje oraz umowy międzynarodowe, gdyż akty te z różnych przyczyn nie są porównywalne pod względem swojej budowy czy techniki legislacyjnej z aktami ustawodawczymi. Pominięto również nieliczne akty, dla których brak angielskiej wersji językowej. Do wyliczenia przedziałów ufności i oceny istotności różnic zastosowano uogólniony model liniowy dla rozkładu dwumianowego ujemnego z logarytmiczną funkcją wiążącą oraz test istotności par z poprawkami Bonferroniego dla wielokrotnych porównań.

Tabela 10. Długość aktu prawnego w zależności od typu procedury

Typ procedury	N	Średnia[33]	Odchyl. standard.	Min.	Maks.	Przedział ufności	
						dolny	górny
COD	453	11 972	22 677	405	300 534	10 919	13 127
CNS	125	4 346	7 398	258	54 660	3 647	5 179
ACI	9	3 923	2 962	625	8 763	2 041	7 451
APP	13	1 854	1 543	64	4 736	1 076	3 194

Tabela 11. Długość aktu prawnego w zależności od jego formy

Forma aktu prawnego	N	Średnia	Odchyl. standard.	Min.	Maks.	Przedział ufności	
						dolny	górny
dyrektywa	137	12 777	15 828	513	84 336	10 807	15 106
rozporządzenie	336	11 142	24 423	447	300 534	10 011	12 399
decyzja	118	4 209	7 471	64	54 660	3 514	5 042
porozum. inst.	9	3 923	2 962	625	8 763	2 041	7 451

Tabela 12. Długość aktu prawnego w zależności od właściwej komisji PE

Komisja	N	Średnia	Odchyl. standard.	Min.	Maks.	Przedział ufności	
						dolny	górny
IMCO	34	19 426	19 219	636	81 020	13 880	27 188
ECON	75	19 242	43 461	504	300 534	15 345	24 129
AGRI	32	11 384	19 259	492	95 227	8 050	16 098
ENVI	63	10 409	10 747	405	57 707	8 131	13 325
ITRE	59	10 381	9 067	502	46 656	8 043	13 398
TRAN	30	8 917	7 083	314	26 980	6 235	12 754
INTA	53	8 632	26 084	447	177 587	6 595	11 300
JURI	45	7 652	7 533	548	31 702	5 713	10 249
BUDG	15	7 537	14 453	588	58 408	4 543	12 502

33 W zaokrągleniu do wartości całkowitych.

REGI	27	6 178	17 618	403	93 068	4 237	9 010
LIBE	76	5 719	4 827	456	19 894	4 568	7 161
PECH	24	5 378	8 062	578	35 169	3 605	8 024
AFET	11	4 813	3 696	64	9 516	2 665	8 692
EMPL	25	4 402	5 268	498	24 499	2 974	6 514
AFCO	12	3 877	2 867	258	8 763	2 202	6 828
DEVE	8	11 581	18 281	460	54 660	5 791	23 157
CONT	2	8 141	5 306	4 389	11 893	2 036	32 554
CULT	7	6 749	4 116	3 122	14 905	3 217	14 157
FEMM	2	5 649	2 963	3 554	7 744	1 413	22 590

Powyższe zestawienia wskazują, że istotnie dłuższe są akty prawne przyjmowane w zwykłej procedurze ustawodawczej, następnie w procedurze konsultacji, a na końcu w procedurze zgody. Nie ma znaczącej różnicy między dyrektywami a rozporządzeniami. Z analizy zależności długości aktu od właściwej komisji wyeliminowano – jako w prawie wszystkich przypadkach nieistotne – wyniki dla komisji CONT, FEMM, CULT i DEVE. Spośród pozostałych istotnie najdłuższe akty są rozpatrywane przez komisje, których obszary właściwości obejmują obszary regulacji o szczególnej złożoności (ale też dużym znaczeniu politycznym): rynek wewnętrzny oraz politykę ekonomiczną i finansową[34], a w dalszej kolejności politykę rolną, ochrony środowiska oraz przemysłową, naukową i energetyczną.

VI. Aktywność Parlamentu w przeciągu kadencji

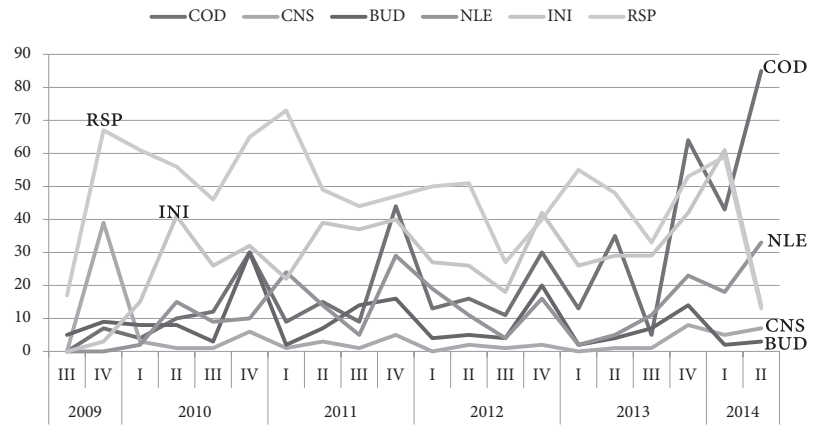
W literaturze wskazuje się na fakt, iż zarówno aktywność prawodawcza Unii w ogólności, jak i aktywność samego Parlamentu nie są równomiernie rozłożone w czasie pięcioletniej kadencji tego ostatniego[35]. Po części wynika to z kalendarza sesji Parlamentu (np. zwyczajowego braku sesji plenarnych w sierpniu), jednak zasadnicze znaczenie przypisuje się

34 Wyniki uzyskane dla tych dwóch komisji mogą jednak być zawyżone przez trzy akty prawne o szczególnie dużej liczbie słów: *Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych* [procedura 2010/0374(COD), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 174, s. 1–727], *Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych* [procedura 2011/0202(CID), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 176, s. 1–337] oraz *Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 374/2014 w sprawie obniżenia lub zniesienia ceł na towary pochodzące z Ukrainy* [procedura 2014/0090(COD), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 118, s. 1–760]. We wszystkich trzech przypadkach znaczny rozmiar aktu wynika z obszernych, tabelarycznych aneksów o charakterze technicznym.

35 Zob. m.in. K.H. Goetz, J. Meyer-Sahling, *Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories*, „Journal of European Public Policy" 2009, vol. 16, no. 2, p. 180–201; K.H. Goetz, *How Does the EU Tick? Five Propositions on Political Time*, „Journal of European Public Policy" 2009, vol. 16, no. 2, p. 202–220; L. Kovats, *Do Elections Set the Pace? A Quantitative Assessment of the Timing of European Legislation*, „Journal of European Public Policy" 2009, vol. 16, no. 2, p. 239–255.

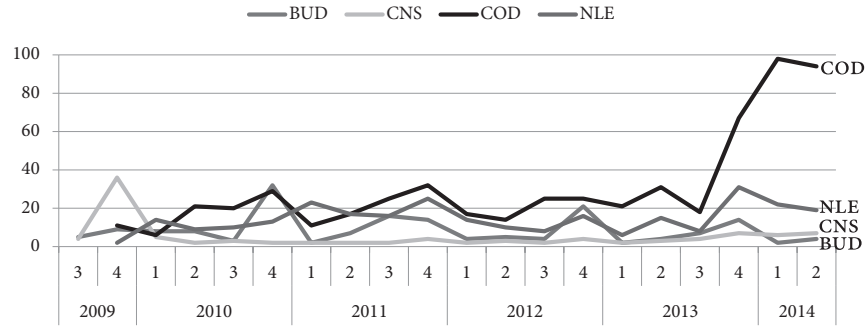
tutaj czynnikom politycznym – zabiegom aktorów procesu legislacyjnego o wzmocnienie swojej pozycji. Wśród przykładów można tu wspomnieć opisane w literaturze przypadki opóźniania zakończenia czytania w Parlamencie do ostatnich miesięcy kadencji, kiedy to groźba przesunięcia rozstrzygnięcia na kolejną kadencję (i wiążącej się z tym konieczności znalezienia kompromisu z nowo wybranym Parlamentem) staje się kartą przetargową w negocjacjach między instytucjami[36].

Wykres 1. Zakończone procedury legislacyjne



W przypadku procedur legislacyjnych data zakończenia procedury zależy nie tylko od Parlamentu, ale też od Rady. W związku z powyższym zasadne jest analizowanie dla tych procedur również dat zakończenia prac w Parlamencie (przyjęcia rezolucji legislacyjnej w ostatnim czytaniu w danej procedurze). Wyniki tej analizy przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Koniec prac parlamentarnych w procedurach legislacyjnych



36 Zob. O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova, *Codecision and „early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, Notre Europe, Studies and Research, Report no. 84, Paris, 2011, p. 18, wykres 1. Krytycznie do tej tezy odnosi się jednak L. Kovats, op.cit.

Na podstawie przedstawionych danych zauważyć można następujące prawidłowości:

1. Liczba zakończonych zwykłych procedur ustawodawczych znacząco wzrasta pod koniec kadencji, osiągając najwyższy poziom w jej ostatnim kwartale (85 zakończonych procedur). Omawiane zjawisko jest jeszcze wyraźniej widoczne, gdy uwzględni się jedynie datę zakończenia prac parlamentarnych nad procedurą – w drugim kwartale 2014 r. miało ono miejsce w 94, a w pierwszym – aż w 98 procedurach (co jest blisko pięciokrotnością mediany dla całej kadencji). Wydaje się to potwierdzać przytaczaną już tezę, iż przed zakończeniem kadencji instytucje starają się zakończyć otwarte postępowania.
2. Znaczący, ale krótkotrwały wzrost w liczbie zakończonych procedur konsultacji można zaobserwować w ostatnim kwartale w 2009 r., a dokładnie w listopadzie tego roku (36 procedur). Spośród nich znaczną większość – 32 przypadki – stanowiły akty, które po 1 grudnia 2009 r., kiedy to w życie wchodził traktat lizboński, musiałyby być przyjmowane albo w zwykłej procedurze ustawodawczej, albo w procedurze zgody[37]. Pozwala to przypuszczać, iż Rada dążyła do przyspieszenia prac ustawodawczych, by zamknąć te procedury przed zmianami wzmacniającymi pozycję Parlamentu.
3. Przez prawie całą kadencję – z wyłączeniem tylko ostatniego kwartału 2013 r. i drugiego kwartału 2014 r. – największą część kończonych procedur stanowiły procedury nielegislacyjne (rezolucje oraz sprawozdania z inicjatywy własnej). Ich przewaga jest szczególnie widoczna w pierwszej połowie siódmej kadencji. Lokalne maksimum występuje również w I kwartale 2014 r., a więc w okresie bezpośrednio poprzedzającym kampanię wyborczą do nowej kadencji Parlamentu.

VII. Czas trwania procedury ustawodawczej

Wiele opracowań analizuje problem długości procedury ustawodawczej, przede wszystkim pod kątem czynników wpływających na szybkość podejmowania decyzji[38]. Większość tego typu badań koncentruje się na hipotezach dotyczących związku między zmianami instytucjonalnymi (np. reformami traktatowymi[39] czy rozszerzeniami z 2004

37 Dotyczyły one najczęściej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 30 et seq. TUE (2002) – 7 aktów), wspólnej polityki rolnej (art. 37 TWE – 7 aktów), ruchu bezwizowego (art. 62 TWE – 7 aktów), wzajemnego uznawania wyroków w sprawach cywilnych (art. 65 TWE – 3 akty) oraz pomocy finansowej dla krajów trzecich (cztery akty podjęte na podstawie art. 308 TWE).

38 Zob. ogólnie m.in. T. Koenig, *Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making*, „European Journal of Political Research" 2007, vol. 46, no. 3, p. 417–444; T. König, *Analysing the Process of EU Legislative Decision-Making: To Make a Long Story Short.*, „European Union Politics" 2008, vol. 9, no. 1, p. 145–165; J. Golub, *Survival Analysis and European Union Decision-Making*, „European Union Politics" 2007, vol. 8, no. 2, p. 155–179; T. Sloot, P. Verschuren, *Decision-making Speed in the European Community*, „Journal of Common Market Studies" 1990, vol. 29, no. 1, p. 75–85.

39 Zob. np. H. Schulz, T. König, *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, „American Journal of Political Science" 2000, vol. 44, no. 4, p. 653 oraz J. Golub, B. Steunenberg, *How Time Affects EU Decision-Making*, „European Union Politics" 2007, vol. 8, no. 4, p. 555–566.

i 2007 roku[40]) a czasem trwania procedur legislacyjnych, ale przedmiotem badań były też różnice w długości postępowania (albo jego poszczególnych etapów, np. tylko pierwszego czytania) w zależności od typu procedury, obszaru polityki i złożoności projektu[41].

Podstawowe statystyki opisujące czas trwania postępowań zakończonych w Parlamencie siódmej kadencji[42] dla poszczególnych typów procedur, form aktów oraz polityk sektorowych przedstawiają tabele 16–18. Analiza istotności zauważonych różnic nie jest jednak trywialna, przede wszystkim ze względu na dyskusje w literaturze co do właściwego modelu statystycznego[43]. Na potrzeby niniejszego opracowania, podobnie jak w przypadku badania długości aktów, zastosowano uogólniony model liniowy dla rozkładu dwumianowego ujemnego z logarytmiczną funkcją wiążącą.

Tabela 16. Czas trwania postępowania (w dniach) w zależności od typu procedury

Typ procedury	N	Średnia	Odchyl. standard.	Min.	Maks.	Przedział ufności	
						dolny	górny
APP – akt ustawodawczy	8	859,50	532,84	91	1939	429,66	1719,36
COD	453	58560	343,78	36	3100	534,04	642,14
APP – akt nieustawodawczy	159	413,48	354,14	25	3093	353,89	483,11
CNS – akt ustawodawczy	87	331,02	343,16	32	2200	268,20	408,56
INL	22	323,18	343,19	24	1581	212,66	491,14
DEC	217	276,83	57,81	13	490	242,28	316,30
INI	572	221,63	120,52	0	1091	204,15	240,60
CNS – akt nieustawodawczy	91	183,43	167,37	19	798	149,28	225,39
ACI	9	176,89	276,57	15	888	91,87	340,59
REG	36	101,25	106,34	2	399	72,92	140,59
INS	9	72,22	48,70	2	146	37,41	139,43
BUD	167	64,78	40,13	5	232	55,60	75,48
RSP	959	2,93	6,08	0	76	2,73	3,16
RSO	31	2,90	4,23	0	14	1,93	4,37
łącznie ustawodawcze	**915**	**430,61**	**367,12**	**15**	**3100**	**403,56**	**459,47**
łącznie nieustawodawcze	**1905**	**106,53**	**136,62**	**0**	**1091**	**101,83**	**111,45**

40 O tej kwestii szerzej traktują R. Hertz, D. Leuffen, *Too Big to Run? Analysing the Impact of Enlargement on the Speed of EU Decision-making*, „European Union Politics" 2011, vol. 12, no. 2, p. 193–215 oraz E. Best i P. Settembri, op.cit.

41 Zob. m.in. A. Rasmussen, D. Toshkov, *The Inter-institutional Division of Power and Time Allocation in the European Parliament*, „West European Politics" 2011, vol. 34, no. 1, p. 71–96 oraz M. Osnabrugge, *The European Commission and the Implementation of Its Legislative Programme*, „European Union Politics" 2015 (preprint), doi:10.1177/1465116515573844 (data dostępu: 2 marca 2015 r.).

42 W analizie pominięto procedury IMM (uchylenie immunitetu) oraz DCE (pisemne deklaracje) ze względu na brak danych o datach ich rozpoczęcia.

43 Zob. ogólnie J. Golub, *Survival Analysis and European Union Decision-making*, „European Union Politics" 2007, vol. 8, no. 2, p. 155–179.

W pierwszej kolejności należy wskazać na istotną (p < 0,001) różnicę między długością procedur ustawodawczych i nieustawodawczych. Wśród tych pierwszych można również zauważyć następujące relacje:

a. zwykłe procedury ustawodawcze są istotnie dłuższe niż pozostałe, z wyjątkiem procedur zgody (APP / AVC), gdzie różnica jest nieistotna (p = 0,37),
b. procedury zgody są istotnie dłuższe od procedur konsultacji dla aktów nieustawodawczych oraz dla wszystkich aktów analizowanych zbiorczo (p < 0,001), ale dla aktów ustawodawczych różnica jest nieistotna (p = 0,084),
c. procedury budżetowe są istotnie krótsze od pozostałych ustawodawczych (p < 0,001 dla wszystkich z wyjątkiem ACI), nawet po ograniczeniu tej kategorii do procedur budżetowych *sensu stricto*, tj. przyjmowania i zmiany budżetu rocznego[44],
d. procedury zawierania porozumień międzyinstytucjonalnych trwają istotnie krócej od z.p.u. i procedur zgody (p < 0,001) oraz procedur konsultacji dla aktów ustawodawczych (p = 0,025) oraz prawie istotnie dłużej od budżetowych (p = 0,059); nie sposób ocenić różnicy między nimi a procedurami konsultacji dla aktów nieustawodawczych (p = 0,916).

Jak się wydaje, możliwe jest zaproponowanie następującego uogólnienia. Czas trwania postępowania generalnie wzrasta w procedurach, w których Parlament ma większy wpływ formalny na ostateczne rozstrzygnięcie. Wyjątkiem są procedury ws. porozumień instytucjonalnych (co może wynikać z mniejszego natężenia sporu politycznego) oraz budżetowe, gdzie TFUE wyznacza stosunkowo sztywne ramy czasowe dla podjęcia decyzji[45].

Tabela 17. Czas trwania postępowania (w dniach) w zależności od formy aktu prawnego

Forma aktu prawnego	N	Średnia	Odchyl. standard.	Min.	Maks.	Przedział ufności	
						dolny	górny
dyrektywa	139	696,52	423,69	70	3100	589,77	822,59
rozporządzenie	337	539,19	314,52	36	2667	484,54	600,00
decyzja	388	283,08	309,54	17	3093	256,22	312,75
absolutorium	217	276,83	57,81	13	490	242,28	316,30
porozum. instytucjonalne	9	176,89	276,57	15	888	91,87	340,59
budżet	42	96,64	51,15	19	232	71,31	130,98
rezolucja	1567	86,26	131,39	0	1091	82,07	90,66
decyzja wewnętrzna PE	56	66,70	96,91	0	399	51,23	86,84
decyzja (personalna)	65	61,09	43,04	0	192	47,81	78,06

Analiza zależności między formą aktu prawnego a czasem postępowania potwierdza testowaną już w literaturze hipotezę, iż najdłuższe procedury legislacyjne dotyczą dyrektyw, co

44 Średni czas procedury budżetowej *sensu stricto* wynosi 96,64 dnia, istotność różnic pozostaje bez zmian – znów z wyjątkiem ACI, gdzie p wzrasta do 0,188.

45 Zob. art. 314 TFUE.

tłumaczy się ich szczególnym znaczeniem politycznym[46]. Uchwalenie dyrektywy trwa przeciętnie prawie dwa lata (nie licząc prac przygotowawczych w Komisji Europejskiej). Niewiele tylko krótsze są postępowania w sprawach rozporządzeń (blisko 18 miesięcy), ale różnica ta jest statystycznie istotna (p = 0,017). Zdecydowanie krócej, bo zaledwie dziewięć miesięcy, trwają przeciętnie postępowania w sprawach decyzji oraz absolutoriów z wykonania budżetu (różnica między nimi jest nieistotna). Najkrótsze postępowania dotyczą decyzji wewnętrznych PE (w sprawach regulaminowych i organizacyjnych) oraz rozstrzygnięć personalnych.

Tabela 18. Czas trwania postępowania ustawodawczego (w dniach) w zależności od właściwej komisji PE

Komisja	N	Średnia	Odchyl. standard.	Min.	Maks.	Przedział ufności	
						dolny	górny
IMCO (rynek wew.)	34	704,41	231,44	63	1112	503,20	986,08
TRAN (transport)	44	679,95	475,22	147	3093	505,90	913,90
ENVI (środowisko)	72	569,13	276,51	155	1364	451,65	717,15
AFET (stosunki zewn.)	25	545,08	411,31	28	1939	368,18	806,97
EMPL (pol. społeczna)	27	542,22	584,40	78	3100	371,72	790,94
LIBE (WSiSW)	108	534,31	418,57	28	1666	442,39	645,32
JURI (komisja prawna)	49	528,24	325,69	85	1349	399,14	699,12
ECON (pol. ekonomiczna)	75	462,44	276,21	34	1374	368,69	580,03
ITRE (przemysł, nauka i energia)	73	440,36	202,38	83	964	350,00	554,04
INTA (handel zagr.)	100	439,20	318,46	32	1924	360,95	534,42
AGRI (polityka rolna)	32	435,00	303,06	42	1246	307,50	615,37
PECH (rybołówstwo)	45	365,29	215,48	84	895	272,63	489,44
AFCO (spr. konstytucyjne)	18	361,78	599,80	15	2200	227,79	574,58
REGI (pol. regionalna)	27	290,78	265,65	35	803	199,28	424,28
BUDG (budżet)	165	107,82	164,74	17	1062	92,50	125,68
CONT (kontrola budżetowa)	*2*	*1733,50*	*1320,17*	*800*	*2667*	*433,37*	*6934,06*
FEMM (prawa kobiet)	*2*	*666,00*	*33,94*	*642*	*690*	*166,39*	*2665,73*
DEVE (pol. rozwojowa)	*9*	*549,22*	*294,64*	*130*	*966*	*285,60*	*1056,19*
CULT (kultura i edukacja)	*8*	*538,25*	*267,07*	*177*	*852*	*269,00*	*1076,98*

Ostatnią analizę ograniczono do procedur ustawodawczych. Od razu można wyeliminować – jako nieistotne w każdej parze – wyniki dla komisji CONT, FEMM, CULT i DEVE. Istotnie najkrótsze z pozostałych są procedury rozpatrywane przez komisję

46 Zob. m.in. A. Rasmussen i D. Toshkov, op.cit., s. 75, H. Schulz i T. König, op.cit., s. 658 oraz T. Sloot i P. Verschuren, op.cit.

budżetową, co znów wyjaśnić można kalendarzem budżetowym określonym w art. 314 TFUE. Istotne różnice (na poziomie $p < 0{,}05$) istnieją również pomiędzy komisją polityki regionalnej a większością pozostałych (z wyjątkiem komisji AFCO i PECH), a także między komisjami położonymi na skrajnych końcach tabeli: transportu i rynku wewnętrznego z jednej strony, a rybołówstwa, spraw konstytucyjnych, handlu międzynarodowego i przemysłu, nauki i energii z drugiej. Poza tymi przypadkami nie można jednak uporządkować komisji według kryterium długości postępowania.

VIII. Ścieżka legislacyjna w zwykłych procedurach ustawodawczych

Spośród 453 zwykłych procedur ustawodawczych pozytywnie zakończonych w siódmej kadencji aż 389 (85,87 proc.) zakończyło się po tylko jednym czytaniu w Parlamencie. Jedynie w 64 procedurach (14,13 proc.) miało miejsce drugie czytanie, a zaledwie w ośmiu (1,77 proc.) – trzecie czytanie[47]. Spośród procedur wymagających drugiego czytania 10 należało do właściwości Komisji ds. Transportu, również 10 – Komisji ds. Handlu Międzynarodowego, dziewięć – Komisji ds. Środowiska i Zdrowia Publicznego, siedem – Komisji ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, pięć – Komisji ds. Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, cztery – Komisji ds. Rybołówstwa, wreszcie w 19 – jednej z pozostałych komisji.

Tylko jedna zwykła procedura ustawodawcza w Parlamencie siódmej kadencji została zakończona negatywnie na etapie drugiego czytania lub późniejszym. Była to procedura o sygnaturze 2008/2002(COD), dotycząca projektu rozporządzenia w sprawie nowej żywności[48]. Przyczyną niepowodzenia projektu była różnica zdań między Parlamentem i Radą po drugim czytaniu i brak porozumienia w komitecie pojednawczym w określonym traktatem terminie sześciu tygodni od jego zwołania 1 lutego 2011 r.[49]

W 60 procedurach podczas pierwszego czytania w Parlamencie debata plenarna zakończyła się ponownym skierowaniem projektu do właściwej komisji w trybie art. 56 ust. 3, art. 57 ust. 2 lub art. 159 Regulaminu. W procedurze 2012/0202(COD), dotyczącej projektu decyzji zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, taka sytuacja miała miejsce aż dwukrotnie – po debacie 16 kwietnia 2013 r., kiedy to Parlament odrzucił projekt Komisji (większością 334 do 315 głosów), ale nie przyjął rezolucji legislacyjnej, oraz po de-

47 Były to procedury: 2006/0258(COD) (*Rozporządzenie nr 1185/2009 ws. statystyk dotyczących pestycydów*), 2007/0247(COD) (*Dyrektywa nr 140/2009 zmieniająca telekomunikacyjną dyrektywę ramową oraz dyrektywy o usłudze powszechnej i o prywatności i łączności elektronicznej*), 2008/0237(COD) (*Rozporządzenie nr 181/2011 ws. praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym*), 2009/0059(COD), 2009/0060A(COD) i 2009/0060B(COD) (pakiet zmian w rozporządzeniach dot. instrumentów pomocy zewnętrznej (ICI, DCI i EIDHR)), 2010/0059(COD) (*Rozporządzenie nr 1341/2011 zmieniające rozporządzenie ws. instrumentu pomocy rozwojowej DCI*) oraz 2010/0390(COD) (*Decyzja nr 778/2013 ws. pomocy makrofinansowej dla Gruzji*).

48 Komisja Europejska, *Wniosek ws. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności*, COM(2007)0872, Bruksela, 14 stycznia 2008 r.

49 Zob. art. 294 ust. 12 TFUE.

bacie 3 lipca 2013 r., kiedy to Parlament przyjął poprawkę do projektu, ale nie uzyskał jeszcze opinii Komisji. Ostatecznie projekt został przyjęty przez Parlament 10 grudnia 2013 r.[50]

W ośmiu procedurach Komisja – już po zakończeniu pierwszego czytania w Parlamencie – skorzystała z prawa do przedłożenia nowej wersji projektu, co wymagało ponownego przeprowadzenia pierwszego czytania[51]. W literaturze wskazuje się, iż Komisja często wnosi nowy projekt, aby ułatwić osiągnięcie kompromisu legislacyjnego w Radzie[52] (zgodnie z art. 253 ust. 1 TFUE w przypadkach, w których Rada stanowi na wniosek Komisji, modyfikacja projektu wymaga jednomyślności). Jeżeli taki był cel modyfikacji projektu w przywoływanych przypadkach, to w większości z nich został on osiągnięty: pięć ze wspomnianych ośmiu procedur zostało zakończonych pozytywnie[53], zaś jedynie w dwóch nie udało się osiągnąć porozumienia w Radzie, co doprowadziło do wycofania projektów[54].

IX. Poprawki w zwykłych procedurach ustawodawczych

Parlament wykazywał znaczną aktywność w zakresie ingerowania w treść projektów Komisji rozpatrywanych w zwykłej procedurze ustawodawczej. Przeciętnie do projektu rozporządzenia zgłoszono 53,08 poprawki, do dyrektywy – 64,21 poprawki, a do decyzji – 31 poprawek. W zależności od obszaru polityki (określonego na podstawie właściwości odpowiedniej komisji parlamentarnej) średnią liczbę poprawek przedstawia tabela 19.

Tabela 19. Średnie liczby poprawek do aktów ustawodawczych dla poszczególnych obszarów polityki

Obszar polityki (komisja)	**Szacowane średnie brzegowe[55] dla poprawek**			
	komisyjnych	**frakcyjnych**	**poselskich**	**łącznie**
sprawy konstytucyjne (AFCO)	71,000	4,000	0,000	75,000
sprawy zagraniczne (AFET)	3,000	0,000	0,000	3,000
polityka rolna (AGRI)	**26,536**	*4,750*	*0,107*	**31,393**

50 *Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 10 grudnia 2013 r. w celu przyjęcia decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr .../2013/UE zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych*, P7_TC1-COD(2012) 0202.

51 *Cf.* art. 293 ust. 2 TFUE.

52 Zob. m.in. K. Bradley, *Legislating in the European Union*, [w:] *European Union Law*, C. Barnard, S. Peers (ed.), Oxford University Press, Oxford 2014, p. 120.

53 Procedury 2006/0222(COD) (*Dyrektywa nr 149/2009 ws. ochrony pracowników przed działaniem azbestu*), 2007/0112(COD) (*Dyrektywa nr 51/2011 ws. rozszerzenia dyrektywy 2003/109/WE o długoterminowych rezydentach na osoby objęte ochroną międzynarodową*), 2007/0229(COD) (*Dyrektywa nr 98/2011 ws. jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę w UE*), 2008/0009(COD) (*Dyrektywa nr 35/2011 ws. łączenia się spółek akcyjnych*), 2008/0242(COD) (*Rozporządzenie nr 63/2013 ws. systemu Eurodac*).

54 Procedury 2008/0255(COD) i 2008/0256(COD).

55 Kursywą oznaczono wartości szacowanych średnich brzegowych, które nie są istotne statystycznie ($p > 0{,}05$), zaś wytłuszczoną czcionką – wartości statystycznie istotne.

budżet (BUDG)	**81,500**	*13,000*	*0,250*	**94,500**
kontrola budżetowa (CONT)	*23,500*	*13,000*	**6,500**	*36,500*
kultura i edukacja (CULT)	**133,250**	*1,000*	*0,000*	**134,250**
polityka rozwoju (DEVE)	27,000	0,000	0,000	27,000
gospodarka i pol. monetarna (ECON)	**56,227**	*2,318*	*0,045*	**58,545**
praca i polityka socjalna (EMPL)	**41,600**	*4,333*	*0,200*	**46,067**
ochrona środowiska (ENVI)	66,789	8,614	1,088	76,228
równouprawnienie (FEMM)	*45,250*	**16,250**	1,250	62,750
rynek wewnętrzny (IMCO)	**99,963**	*1,407*	*0,185*	**101,407**
polityka handlowa (INTA)	21,875	4,375	0,188	26,344
przemysł, nauka, energia (ITRE)	**43,200**	*3,360*	*0,440*	**46,960**
Komisja Prawna (JURI)	**51,524**	*1,095*	*0,333*	**52,952**
sprawiedliwość i sprawy wewn. (LIBE)	*17,545*	*3,758*	**1,364**	*21,364*
rybołówstwo (PECH)	**39,323**	*3,000*	*0,355*	**42,516**
rozwój regionalny (REGI)	**64,000**	*3,154*	*0,462*	**67,615**
transport i turystyka (TRAN)	58,926	12,074	1,815	72,815

Najwięcej poprawek (639) zgłoszono do projektu rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego [sygnatura 2011/0380(COD)]. 490 poprawek zgłoszono do *Rozporządzenia nr 1303/2013 o funduszach strukturalnych i inwestycyjnych* [sygnatura 2011/0276(COD)], a 383 – do *Dyrektywy nr 78/2010 o nadzorze finansowym* [sygnatura 2009/0161(COD)]. Z kolei żadnych poprawek nie zgłoszono do 60 projektów, co stanowi ok. 9,2 proc. ogółu przedłożeń rozpatrywanych w z.p.u.

Najbardziej aktywne w zgłaszaniu poprawek były komisje – zgłosiły one ponad 90 proc. wszystkich poprawek w zwykłych procedurach ustawodawczych. Udział poprawek grup politycznych wahał się od 9,2 proc. w przypadku decyzji do 8,5 proc. dla dyrektyw i 8,2 proc. dla rozporządzeń. Poprawki inicjowane przez grupy deputowanych w trybie art. 156 ust. 1 Regulaminu stanowiły margines – zaledwie 0,67 proc. całości[56].

Przeciętna skuteczność[57] poprawek zgłaszanych w pierwszym czytaniu wyniosła 51,09 proc. (przy odchyleniu standardowym 43,88 punktu procentowego). Najwyższą skutecznością cieszyły się poprawki komisyjne (57,08 proc.), następnie poprawki zgłaszane przez grupy polityczne (49,05 proc.), zaś najniższą – poprawki poselskie (27,30 proc.). Analiza wariancji wskazuje, iż różnice między tymi kategoriami są statystycznie istotne (na poziomie $p < 0{,}01$). Skuteczność poprawek jest również w istotny statystycznie

56 Największe zainteresowanie grup politycznych wzbudził projekt rozporządzenia ws. obsługi naziemnej w portach lotniczych Unii (sygnatura 2011/0397(COD), 174 poprawki grup politycznych), zaś indywidualnych posłów – *Dyrektywa nr 98/2011 ws. zezwoleń na pobyt i pracę dla obcokrajowców* (sygnatura 2007/0229(COD), 45 poprawek).

57 Przez skuteczność rozumie się w tym miejscu skuteczność formalną, tj. prawdopodobieństwo przyjęcia poprawki w głosowaniu plenarnym, równe stosunkowi liczby poprawek przyjętych do poprawek zgłoszonych.

sposób zróżnicowana w zależności od formy aktu prawnego oraz obszaru polityki, co przedstawia tabela 20[58].

Tabela 20. Skuteczność poprawek w zależności od formy aktu prawnego i obszaru polityki

Forma aktu prawnego	**Exp (β) (szansa)**	**Istotność**	**Przedział ufności Walda (95%) dla exp (β)**		**Oczekiwana średnia brzegowa**	
			dolny	**górny**	**szacowana średnia**	**błąd standard.**
rozporządzenie	0,760	< 0,001	0,735	0,787	0,43	0,004
dyrektywa	0,529	< 0,001	0,503	0,557	0,35	0,006
decyzja	0,225	< 0,001	0,189	0,269	0,18	0,013
Obszar polityki (komisja PE)[59]	**Exp (β) (szansa)**	**Istotność**	**Przedział ufności Walda (95%) dla exp (β)**		**Oczekiwana średnia brzegowa**	
			dolny	**górny**	**szacowana średnia**	**błąd standard.**
AFCO	0,014	< 0,001	0,002	0,097	0,01	0,013
AGRI	0,500	< 0,001	0,435	0,575	0,33	0,016
BUDG	3,295	< 0,001	2,596	4,183	0,77	0,022
CONT	0,014	< 0,001	0,002	0,100	0,01	0,014
CULT	0,138	< 0,001	0,106	0,178	0,12	0,014
DEVE	0,038	< 0,001	0,012	0,122	0,04	0,021
ECON	0,219	< 0,001	0,198	0,242	0,18	0,008
EMPL	0,181	< 0,001	0,147	0,223	0,15	0,014
ENVI	0,930	0,017	0,877	0,987	0,48	0,008
FEMM	2,303	< 0,001	1,759	3,014	0,70	0,029
IMCO	0,148	< 0,001	0,133	0,166	0,13	0,006
INTA	2,345	< 0,001	2,024	2,718	0,70	0,016
ITRE	0,254	< 0,001	0,221	0,293	0,20	0,012
JURI	1,086	0,168	0,966	1,222	0,52	0,015
LIBE	2,422	< 0,001	2,059	2,849	0,71	0,017
PECH	5,046	< 0,001	4,363	5,835	0,83	0,010
REGI	0,634	< 0,001	0,553	0,726	0,39	0,016
TRAN	0,911	0,038	0,833	0,995	0,48	0,011

58 Do analizy danych zastosowano model logistyczny: $\text{logit}(p) = \sum \beta_j x_j$, gdzie x_j jest zmienną formalną odpowiadającą wartości *j* zmiennej objaśniającej (typ aktu prawnego lub obszar polityki).

59 Pominięto politykę zagraniczną (komisja AFET) oraz Komisję ds. Petycji, co wynikało z faktu, iż komisje te rozpatrywały zbyt mało aktów prawnych w z.p.u., by można było przeprowadzić dla nich analizę regresji logistycznej.

Zaznaczyć jednak należy, iż obydwa omawiane efekty są istotne jedynie wówczas, gdy analizuje się je oddzielnie. W przypadku włączenia ich do jednego modelu forma aktu prawnego traci istotność, co wynika ze ścisłej zależności między nim a obszarem polityki[60].

Przy interpretacji powyższych wyników i wyciąganiu z nich wniosków należy zachować daleko posuniętą ostrożność. Formalna skuteczność poprawek jest bowiem bardzo niedoskonałą miarą ich rzeczywistej, materialnej skuteczności: udanego wprowadzenia do uchwalonego tekstu aktu prawnego przepisów proponowanych przez autora poprawki (lub usunięcia z niego przepisów przez daną poprawkę wykreślanych). Zmiany zawarte w poprawkach odrzuconych w głosowaniu plenarnym mogły i tak zostać włączone do ostatecznego tekstu aktu prawnego, zaś zawarte w poprawkach przyjętych w głosowaniu – usunięte z tego tekstu, czy to na skutek przyjęcia innych poprawek (np. kompromisowej poprawki zgłoszonej po uzgodnieniu wspólnego stanowiska w trilogu), czy też na dalszym etapie procedury legislacyjnej. Przebadanie czynników wpływających na materialną skuteczność zgłaszanych poprawek wymagałoby jednak analizy jakościowej każdej zgłoszonej poprawki pod kątem ostatecznego uwzględnienia jej w danym akcie prawnym, co znacząco wykracza poza ramy niniejszej publikacji.

x. Wczesne porozumienia legislacyjne

Analiza ścieżki legislacyjnej w zwykłych procedurach ustawodawczych nie byłaby jednak pełna bez uwzględnienia instytucji tzw. wczesnych porozumień legislacyjnych, zawieranych przeważnie na drodze trilogów – nieformalnych kontaktów między przedstawicielami Parlamentu, Rady i Komisji[61]. W literaturze wskazuje się, iż ten całkowicie nieformalny i w znacznym stopniu nietransparentny element procesu legislacyjnego, potencjalnie redukujący jego przewidziane art. 294 TFUE etapy do roli formalnego zatwierdzenia wcześniej wypracowanego kompromisu, jest główną przyczyną znacznego wzrostu liczby postępowań legislacyjnych kończonych już po jedynym czytaniu[62].

60 Zob. wyżej, część 5.

61 Instytucja trilogów nie ma oparcia w prawie pierwotnym ani w formalnym prawie wtórnym. Ramy ich funkcjonowania reguluje jedynie – a i to bardzo ogólnikowo – *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2007, nr 145, s. 5, a więc akt niewiążący. Nie ma jednak wątpliwości co do tego, iż nieformalne uzgodnienia międzyinstytucjonalne w pierwszym czytaniu są już stabilną praktyką polityczną, a nawet można dopatrywać się w nich pewnej analogii do znanej z anglosaskiej tradycji ustrojowej instytucji konwenansów konstytucyjnych.

62 Zob. szerzej m.in. A. Rasmussen, C. Reh, *The Consequences of Concluding Codecision Early: Trilogues and Intra-institutional Bargaining Success*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7, p. 1006–1024; A. Kirpsza, *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie" 2013, nr 4, s. 101–131; A. Rasmussen, *Early Conclusion in Bicameral Bargaining*, *passim*; O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova, op.cit.; H. Farrell, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies" 2004, vol. 37, no. 10, p. 1184–1212.

Trudność w badaniu wczesnych porozumień wynika przede wszystkim z niewielkiej dostępności informacji: nie stanowią one formalnego elementu procesu legislacyjnego uwzględnianego w oficjalnych bazach danych, w związku z tym badacze zwykle identyfikują je na podstawie innych dokumentów[63]. Na potrzeby niniejszej publikacji wykorzystano podsumowania pierwszego czytania w Parlamencie, sporządzane na potrzeby COREPER-u i Rady przez Sekretariat Generalny tej ostatniej i zamieszczane w rejestrze dokumentów Rady. Dokumenty te mają charakter bardzo formulaiczny, co pozwala zautomatyzować ich analizę przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych. Występowanie wczesnego porozumienia oraz etap, na jakim zostało ono zawarte, rozpoznawano po występowaniu charakterystycznych zdań w sekcji *Introduction* analizowanego podsumowania dla danej procedury. W badaniu uwzględniono wszystkie zwykłe procedury legislacyjne, w których do końca siódmej kadencji zakończono pierwsze czytanie w Parlamencie.

Tabela 21. Wczesne porozumienia w pierwszym czytaniu

Typ wczesnego porozumienia	**Liczba procedur**	**Procent**
brak porozumienia w pierwszym czytaniu, brak danych o trilogach	77	13,51
osiągnięto wczesne porozumienie przed sprawozdaniem komisji	223	39,12
osiągnięto wczesne porozumienie po sprawozdaniu komisji	105	18,42
osiągnięto wczesne porozumienie po pierwszej debacie plenarnej i ponownym skierowaniu projektu do właściwej komisji	41	7,19
osiągnięto wczesne porozumienie w drugiej turze trilogów – pierwsza wersja porozumienia odrzucona przez Parlament	5	0,88
osiągnięto wczesne porozumienie w drugiej turze trilogów – pierwsza wersja porozumienia odrzucona przez COREPER	2	0,35
brak danych o wczesnym porozumieniu, akt przyjęty w pierwszym czytaniu z poprawkami	56	9,82
brak danych o wczesnym porozumieniu, akt przyjęty w pierwszym czytaniu bez poprawek	61	10,70

Łącznie udokumentowane wczesne porozumienia w pierwszym czytaniu stanowiły ok. 66 proc. wszystkich procedur. W 20,5 proc. brak danych (aczkolwiek w blisko połowie z nich projekt został przyjęty w pierwszym czytaniu ze wszystkimi poprawkami Parlamentu, co sugeruje, iż mogło jednak dojść do jakiejś formy nieformalnego porozumienia), a jedynie w 13,5 proc. procedur można jednoznacznie uznać, iż nie doszło do zawarcia porozumienia w pierwszym czytaniu. Warto też zwrócić uwagę, iż porozumienia osiągnięte w trilogach były niezwykle trwałe – jedynie w siedmiu procedurach zostały one odrzucone przez jedną z instytucji (w pięciu przez Parlament, w dwóch przez COREPER), co wymusiło wznowienie negocjacji. We wszystkich tych przypadkach druga tura trilogów zakończyła się zawarciem nowego porozumienia, które zostało przyjęte przez obie instytucje.

63 Zob. np. E. Bressanelli et al., op.cit., s. 5–6.

Tabela 22. Wczesne porozumienia w drugim czytaniu

Typ wczesnego porozumienia	Liczba procedur	Procent
brak porozumienia w drugim czytaniu, brak danych o trilogach	8	12,31
wczesne porozumienie odrzucone przez Parlament	1	1,54
stanowisko Rady z pierwszego czytania w całości zaakceptowane przez PE	38	58,46
osiągnięto wczesne porozumienie przed sprawozdaniem komisji, akt przyjęty w drugim czytaniu	8	12,31
osiągnięto wczesne porozumienie po sprawozdaniu komisji, akt przyjęty w drugim czytaniu	8	12,31
brak danych o wczesnym porozumieniu, akt przyjęty w drugim czytaniu	2	3,07

W ponad połowie (58,5 proc.) przypadków drugie czytanie w Parlamencie zakończyło się przyjęciem stanowiska Rady wskutek niezgłoszenia poprawek ani wniosku o odrzucenie stanowiska Rady, co wskazuje na wczesne porozumienie jeszcze na etapie prac nad stanowiskiem Rady w pierwszym czytaniu. W dalszych 24,5 proc. procedur wczesne porozumienia zawarte zostały już w trakcie drugiego czytania w Parlamencie. Po uwzględnieniu obu czytań daje to wynik, iż udokumentowane lub silnie uprawdopodobnione wczesne porozumienie miało miejsce w blisko 75 proc. wszystkich procedur.

Podsumowanie

Przedstawione dane mają zasadniczo charakter opisowy, więc możliwości wyciągania na ich podstawie ogólnych wniosków są ograniczone. W zestawieniu jednak z dostępnymi danymi dla poprzednich kadencji Parlamentu pozwalają one dostrzec pewne prawidłowości.

Ogólna liczba procedur rozpatrywanych przez Parlament nie ulega od dłuższego czasu znaczącej zmianie (3286 w siódmej kadencji wobec 3088 w szóstej kadencji, 2924 w piątej kadencji oraz 3262 w czwartej kadencji, dla poprzednich kadencji brak danych w bazie OEIL). Zmalała jednak w ostatniej kadencji liczba procedur ustawodawczych: wyniosła ona zaledwie 1311, mniej niż w jakiejkolwiek kadencji od 1994 r.[64] Stanowiły one też wyjątkowo mały udział ogólnej liczby postępowań – 40 proc., przy 47 proc. w szóstej kadencji i aż 57 proc. w piątej kadencji. Spadku tego nie da się wyjaśnić wydłużaniem się prac parlamentarnych, gdyż jest on widoczny również w liczbie postępowań inicjowanych przez Komisję[65].

W rozbiciu na poszczególne typy procedur można zauważyć trzy podstawowe trendy, również utrzymujące się już od kilku kadencji. Po pierwsze, stale wzrasta liczba zwykłych

64 Jest to kontynuacja trwającego nieprzerwanie od czwartej kadencji trendu spadkowego: liczba procedur ustawodawczych zmalała z 1506 w czwartej kadencji do 1481 w piątej kadencji i 1453 w szóstej kadencji, ale spadek w siódmej kadencji jest jednak najbardziej wyraźny.

65 Dane dla poprzednich kadencji opracowane w oparciu o bazę OEIL przy użyciu tych samych narzędzi, jakie zostały wykorzystane do zbierania danych dla siódmej kadencji.

procedur ustawodawczych (o 11 proc. w porównaniu z szóstą kadencją, 21 proc. – z piątą kadencją i ponad 130 proc. – z czwartą kadencją), jak również ich udział w ogólnej liczbie postępowań ustawodawczych (z ok. 40 proc. w poprzednich dwóch kadencjach do blisko połowy), co w ostatniej kadencji wynika przede wszystkim ze zmian wprowadzanych traktatem lizbońskim. Jeszcze bardziej znacząco, gdyż ponad dwukrotnie, wzrosła w porównaniu z szóstą kadencją Parlamentu liczba procedur zgody[66]: ze 118 do 260. Znów jest to przede wszystkim wynik zmian traktatowych – wzmocnienia pozycji Parlamentu w procedurze zawierania umów międzynarodowych, a dokładniej rozszerzenia katalogu umów międzynarodowych, które wymagają zgody PE[67]. Wejście w życie traktatu lizbońskiego przynajmniej częściowo wyjaśnia także znaczący spadek liczby procedur konsultacji – z 632 w szóstej kadencji, 763 w piątej kadencji i 975 w czwartej kadencji do zaledwie 222. Zauważyć jednak trzeba, iż wzrost liczby z.p.u. oraz procedur zgody może wyjaśniać spadek liczby konsultacji co najwyżej w połowie.

W Parlamencie siódmej kadencji dominowały generalnie te same obszary polityki, co w poprzednich latach, aczkolwiek w porównaniu z szóstą kadencją można zauważyć pewne zmiany. Blisko dwukrotnie wzrosła liczba procedur ustawodawczych rozpatrywanych przez Komisję Budżetową (ze 125 do 202), a prawie trzykrotnie – przez Komisję Handlu Międzynarodowego (INTA – z 45 do 128). Nieznaczny wzrost (16 proc.) miał miejsce również w Komisji Spraw Gospodarczych (ECON). Z kolei spadła liczba projektów dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (komisja LIBE – z 202 do 153), ochrony środowiska (komisja ENVI – ze 133 do 103), transportu (komisja TRAN – ze 116 do 83) oraz rolnictwa (komisja AGRI – z 98 do 54), a także obszaru właściwości Komisji Prawnej (JURI – ze 186 do 108). Niemniej jednak grupa sześciu najbardziej aktywnych komisji prawie się nie zmieniła (jedynie komisja INTA zastąpiła komisję TRAN). Zasadniczych zmian nie było też, jeżeli chodzi o typowe formy aktów, chociaż zmalała liczba dyrektyw (z 319 do 214).

Średnia długość aktu prawnego (zarówno w z.p.u., jak i w procedurze konsultacji) wzrosła w porównaniu z wynikami podanymi przez Besta i Settembriego w 2008 r.[68] Nieznacznie skróciły się natomiast – w porównaniu z szóstą kadencją – postępowania ustawodawcze: o ponad 13 proc. w z.p.u., 10,5 proc. w procedurze zgody i aż 27 proc. w procedurze konsultacji. Oznacza to utrzymanie się trendu, jaki zauważono już przy porównaniu piątej i szóstej kadencji Parlamentu[69]. Również w kwestii stosowania wczesnych porozumień brak znaczących różnic między szóstą a siódmą kadencją[70].

66 Wliczając w to procedury zgody dotyczące aktów nieustawodawczych, oznaczane jako NLE.

67 Zob. art. 218 ust. 6 lit. a. TFUE oraz szerzej *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II (red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer), s. 1598–1599 oraz 1607–1609.

68 E. Best, P. Settembri, op.cit., s. 189.

69 *Cf.* Golub, op.cit. Ale wbrew temu zob. T. Koenig, *op.cit.* oraz R. Hertz, D. Leuffen, op.cit. Należy jednak zaznaczyć, iż wymienieni autorzy badali jedynie wybrane przedziały czasowe z piątej i szóstej kadencji, co może częściowo tłumaczyć różnice w uzyskanych przez nich wynikach.

70 Zob. A. Kirpsza, op.cit.

Ostatecznie podsumowując, w większości badanych kwestii można zatem dopatrzyć się ciągłości między siódmą kadencją Parlamentu a poprzednimi. Jedynie w zakresie liczności poszczególnych typów procedur ustawodawczych wystąpiły znaczące różnice, które można wyjaśnić zmianami traktatowymi wchodzącymi w życie w 2009 r. W rezultacie Parlament siódmej kadencji – przynajmniej jeżeli chodzi o wymiar proceduralny jego działalności – okazał się parlamentem kontynuacji, a nie zasadniczych zmian.

Bibliografia

Akty prawne

Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dostosowania Regulaminu Parlamentu Europejskiego do traktatu z Lizbony, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 285E.

Regulamin Parlamentu Europejskiego Siódmej Kadencji, lipiec 2010, tekst jednolity opublikowany online, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 216/2013 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie elektronicznej publikacji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 69.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 326.

Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2007, nr 145.

Opracowania

Bast J., *On the Grammar of EU Law: Legal Instruments*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Jean Monnet Working Paper, 9/03 (2003), http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-05.html.

Beauvallet W., Godmer L., Marrel G., Michon S., *La production de la légitimité institutionnelle au Parlement Européen: le cas de la Commission des Affaires Constitutionnelles*, „Politique européenne" 2009, vol. 28, no. 2.

Best E., Christiansen T., Settembri P. (eds.), *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*, Cheltenham 2008.

Best E., Settembri P., *Legislative Output after Enlargement: Similar Number, Shifting Nature*, [w:] *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*, E. Best, T. Christiansen, P. Settembri (eds.), Cheltenham 2008, p. 183–204.

Bradley K., *Legislating in the European Union*, [w:] *European Union Law*, C. Barnard, S. Peers (eds.), Oxford 2014, s. 97–139.

Bressanelli E., Heritier A., Koop Ch., Reh Ch., *The informal politics of codecision: introducing a new data set on early agreements in the European Union*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper 2014/64, http://hdl.handle.net/1814/31612.

Broscheid A., Coen D., *Lobbying Systems in the European Union: A Quantitative Study*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 06/3 (2006), http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-3/wp06-3.html.

Burns Ch., *Consensus and Compromise Become Ordinary – but at What Cost? A Critical Analysis of the Impact of the Changing Norms of Codecision Upon European Parliament Committees*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7, s. 988–1005.

Carrubba C.J., Gabel M., Murrah L., Clough R., Montgomery E., Schambach R., *Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Vote Analysis*, „British Journal of Political Science" 2006, vol. 36, no. 4.

Costa O., Dehousse R., Trakalova A., *Codecision and „early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, Notre Europe Report no. 84 (2011), http://www.notre-europe.eu/media/codecisionearlyagreements_costadehoussetrakalova_notreeurope_nov2011.pdf.

Crombez Ch., Vangerven P., *Procedural Models of European Union Politics: Contributions and Suggestions for Improvement*, „European Union Politics" 2014, vol. 15, no. 2, s. 289–308.

Farrell H., *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies" 2004, vol. 37, no. 10, s. 1184–1212.

Goetz K.H., *How Does the EU Tick? Five Propositions on Political Time*, „Journal of European Public Policy" 2009, vol. 16, no. 2, p. 202–220.

Goetz K.H., Meyer-Sahling J.H., *Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories*, „Journal of European Public Policy" 2009, vol. 16, no. 2, p. 180–201.

Golub J., Steunenberg B., *How Time Affects EU Decision-Making*, „European Union Politics" 2007, vol. 8, no. 4, p. 555–566.

Golub J., *Survival Analysis and European Union Decision-making*, „European Union Politics" 2007, vol. 8, no. 2, p. 155–179.

Herma C., *Reforma systemu aktów prawa pochodnego w UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 5, s. 22–34.

Hertz R., Leuffen D., *Too Big to Run? Analysing the Impact of Enlargement on the Speed of EU Decision-making*, „European Union Politics" 2011, vol. 12, no. 2, p. 193–215.

Huber J.D., Shipan Ch.R., *Deliberate Discretion. The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, UK – New York 2002.

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, p. 273–296.

Jones E., Menon A., Weatherill S. (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford 2012.

Kirpsza A., *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie" 2013, nr 4, s. 101–131.

König T., *Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making*, „European Journal of Political Research" 2007, vol. 46, no. 3, p. 417–444.

König T., *Analysing the Process of EU Legislative Decision-Making: To Make a Long Story Short.*, „European Union Politics" 2008, vol. 9, no. 1, p. 145–165.

König T., Luetgert B., Dannwolf T., *Quantifying European Legislative Research: Using CELEX and PreLex in EU Legislative Studies*, „European Union Politics" 2006, vol. 7, no. 4, p. 553–74.

Kovats L., *Do Elections Set the Pace? A Quantitative Assessment of the Timing of European Legislation*, „Journal of European Public Policy" 2009, vol. 16, no. 2, p. 239–255.

Kovats L., Werner A., *The Process of Inter-Institutional Decision-Making in the European Union: Providing PreLex Data for Quantitative Analysis*, University of Potsdam (2010), http://www.uni-potsdam.de/db/ls_regierungssystem_brd/files/kovats_werner_prelex_2010.pdf.

Osnabrugge M., *The European Commission and the Implementation of Its Legislative Programme*, „European Union Politics" 2015, vol. 16, no. 2, p. 241-261.

Rasmussen A., *Challenging the Commission's Right of Initiative? Conditions for Institutional Change and Stability*, „West European Politics" 2007, vol. 30, no. 2, p. 244–264.

Rasmussen A., Reh Ch., *The Consequences of Concluding Codecision Early: Trilogues and Intra-institutional Bargaining Success*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7, p. 1006–1024.

Rasmussen A., Toshkov D., *The Inter-institutional Division of Power and Time Allocation in the European Parliament*, „West European Politics" 2011, vol. 34, no. 1, p. 71–96.

Rasmussen A., *Early Conclusion in Bicameral Bargaining: Evidence from the Co-decision Legislative Procedure of the European Union*, „European Union Politics" 2011, vol. 12, no. 1, p. 41–64.

Schulz H., König T., *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, „American Journal of Political Science" 2000, vol. 44, no. 4.

Senchaudhuri P., Mehta C.R., Patel N.R., *Estimating Exact P Values by the Method of Control Variates or Monte Carlo Rescue*, „Journal of the American Statistical Association" 1995, vol. 90, no. 430, p. 640–648.

Sloot T., Verschuren P., *Decision-making Speed in the European Community*, „Journal of Common Market Studies" 1990, vol. 29, no. 1, p. 75–85.

Weber F., *European Integration Assessed in the Light of the „Rules vs. Standards Debate"*, „European Journal of Law and Economics" 2011, vol. 35, no. 2, p. 187–210.

Węc J., *Traktat Lizboński: polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.

Yordanova N., *Legislative Power of the European Parliament Committees: Plenary Adoption of Committee Reports*, 11th Biannual EUSA Conference, Los Angeles, 23–25 kwietnia 2009 r.

ADAM KIRPSZA*

Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego

Wstęp[1]

Sprawozdawca (*rapporteur*) jest jedną z kluczowych funkcji zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i w całym procesie legislacyjnym UE. Odpowiada on za przygotowanie sprawozdania składającego się m.in. z poprawek do projektu, które jest potem głosowane w komisji parlamentarnej i na posiedzeniu plenarnym. Jego zadaniem jest skonstruowanie takiego stanowiska Parlamentu, które będzie popierane przez znaczną większość posłów. Sprawozdawca jest również głównym reprezentantem Parlamentu w tzw. trilogach, czyli tajnych, nieformalnych negocjacjach legislacyjnych nad projektem z Radą i Komisją. Od jego cech i postawy zależy zatem w dużej mierze sukces poprawek Parlamentu.

Celem artykułu jest identyfikacja czynników wpływających na uzyskiwanie przez posłów funkcji sprawozdawcy projektów ustawodawczych i nieustawodawczych w trakcie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009–2014). W pierwszej części zostanie scharakteryzowana rola sprawozdawcy w Parlamencie Europejskim i w unijnym procesie prawodawczym. W drugiej części nastąpi ilościowa analiza rozkładu i selekcji sprawozdawców w siódmej kadencji PE, czyli statystyka deskryptywna. W części trzeciej zostaną zaproponowane hipotezy przewidujące pozytywny lub negatywny wpływ określonych czynników na uzyskiwanie tej funkcji przez posłów siódmej kadencji PE. W części czwartej omówiona będzie metoda empirycznej weryfikacji powyższych przypuszczeń, czyli regresja Poissona. W części piątej nastąpi właściwy test hipotez w oparciu o tę metodę oraz prezentacja wyników. Uzyskane wnioski zostaną zawarte w konkluzjach.

* Dr Adam Kirpsza – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1 Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/N/HS5/04266.

Rola sprawozdawcy w Parlamencie Europejskim i w procesie legislacyjnym UE

Proces legislacyjny w Parlamencie Europejskim w dużej mierze koncentruje się w komisjach[2]. Określa się je mianem „legislacyjnego kręgosłupa" tej instytucji, ponieważ to one przygotowują poprawki i wstępny zarys stanowiska Parlamentu w sprawie projektu[3]. W trakcie rozpatrywania wniosku legislacyjnego w komisjach kluczową rolę odgrywa sprawozdawca. Zgodnie z art. 49 ust. 2 *Regulaminu PE*, gdy projekt prawny trafi do komisji, „wybiera [ona – A.K.] spośród swoich członków lub stałych zastępców sprawozdawcę dla wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego, o ile nie uczyniła tego już wcześniej na podstawie programu prac Komisji ustalonego zgodnie z art. 37"[4]. Kompetencje sprawozdawcy można podzielić na dwie kategorie[5]. Pierwsza dotyczy sfery wewnątrzinstytucjonalnej. Sprawozdawca sporządza projekt sprawozdania składającego się z poprawek do projektu wraz z ich uzasadnieniami, rezolucji legislacyjnej oraz, w razie potrzeby, kosztorysu określającego skutki finansowe wniosku oraz jego zgodność z perspektywą finansową[6]. Sprawozdanie jest potem dyskutowane, zmieniane i uchwalane w komisji, a następnie przekazywane na posiedzenie plenarne PE, na którym ma miejsce przyjęcie na jego podstawie formalnego stanowiska legislacyjnego Parlamentu w danej procedurze. Ponadto sprawozdawca zarządza technicznymi pracami nad projektem, jako pierwszy proponuje poprawki, buduje konsensus między grupami politycznymi w sprawie raportu oraz zdobywa ekspertyzy. Druga kategoria kompetencji sprawozdawcy jest związana ze sferą międzyinstytucjonalną. Jest on głównym reprezentantem Parlamentu w nieformalnych negocjacjach legislacyjnych z Radą, zwanych trilogami[7]. W ich trakcie wypracowywane są kompromisy, które – jak pokazu-

2 Zob. A. Kirpsza, *Pozycja komisji Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym. „Legislacyjny kręgosłup" czy techniczny organ pomocniczy?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2011, nr 4, s. 89–118; V. Mamadouh, T. Raunio, *The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation*, „Journal of Common Market Studies" 2003, vol. 41, no. 2, p. 333–351; N. Yordanova, *Organising the European Parliament. The Role of Committees and their Legislative Influence*, Colchester 2013.

3 M. Westlake, *A Modern Guide To the European Parliament*, London – New York 1994, p. 191.

4 Ta sama procedura dotyczy sprawozdań do aktów nieustawodawczych. Zob. art. 51 ust. 1 *Regulaminu PE*.

5 D. Finke, *Proposal Stage Coalition-building in the European Parliament*, „European Union Politics" 2012, vol. 13, no. 4, p. 491–492; 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, p. 67–88; V. Mamadouh, T. Raunio, op.cit., p. 334, 342; R. Costello, R. Thomson, *The Policy Impact of Leadership in Committees: Rapporteurs' Influence on the European Parliament's Opinions*, „European Union Politics" 2010, vol. 11, no. 2, p. 220–224; A. Yoshinaka, G. McElroy, S. Bowler, *The appointment of rapporteurs in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2010, vol. 35, no. 4, p. 461–464.

6 Art. 49 ust. 3 *Regulaminu PE*.

7 H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Par-*

ją badania empiryczne – w 96 proc. przypadków są uchwalane bez zmian na posiedzeniach plenarnych obu instytucji[8]. Sprawozdawca partycypuje również w posiedzeniach komitetu koncyliacyjnego, mającego za zadanie wynegocjowanie porozumienia, które będzie potem przyjęte przez Radę i Parlament w trzecim czytaniu zwykłej procedury ustawodawczej[9]. Powyższe kompetencje dowodzą, że sprawozdawca pełni doniosłą rolę w uchwalaniu aktów prawnych UE.

W tym kontekście szczególnie ważna jest odpowiedź na pytanie: w jaki sposób tak kluczowe osoby dla procesu legislacyjnego są wybierane? Otóż ich selekcja nie jest uregulowana w *Regulaminie PE*, lecz odbywa się w ramach nieformalnego, tajnego systemu aukcyjnego. Prominentny poseł do Parlamentu Europejskiego Ken Collins streszcza go następująco: „Jest to kombinacja swego rodzaju aukcji i rozbudowanej gry w pokera, ponieważ celem przedstawiciela grupy politycznej jest wydanie jak najmniejszej liczby punktów i uzyskanie maksymalnej liczby sprawozdań dla członków swojej frakcji"[10]. Najpierw grupom politycznym przyznawane są punkty odzwierciedlające ich wielkość w danej komisji parlamentarnej. Następnie koordynatorzy frakcji spotykają się za zamkniętymi drzwiami i rozpoczynają licytację o sprawozdanie na podstawie powyższych punktów. Jako pierwsza swoją ofertę składa grupa polityczna posiadająca największą liczbę punktów. Jeśli pozostałe frakcje zaproponują identyczną liczbę punktów za dane sprawozdanie, to uzyskuje je ta spośród nich, której pozostała pula punktów jest największa. Co jednak istotne, sprawozdania mają odgórnie określoną cenę w zależności od ich wagi czy rodzaju, która jest ustalana za porozumieniem koordynatorów i może się różnić w poszczególnych komisjach[11]. Na przykład w Komisji ds. Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE) sprawozdania nieustawodawcze kosztują 1 punkt, sprawozdania projektów rozpatrywanych w specjalnej procedurze ustawodawczej – 2 punkty, a raporty wniosków uchwalanych w zwykłej procedurze ustawodawczej – 3 punkty. Ponadto w niektórych komisjach funkcjonuje system penalizujący. Zgodnie z nim frakcja, która nie złożyła żadnej oferty za dane sprawozdanie, jest karana odjęciem 1 punktu. Ma to zapobiec potencjalnej strategii stosowanej przez małe grupy polityczne polegającej na oszczędzaniu i kumulowaniu jak największej liczby punktów, aby przelicytować większe frakcje przy późniejszym rozdzielaniu sprawozdań projektów szczególnie

liament and Council, „Comparative Political Studies" 2004, vol. 37, no. 10, p. 1197; A. Kirpsza, *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie" 2013, nr 4, s. 101–132.

8 R. Kardasheva, *Legislative package deals in EU decision-making: 1999–2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics for the completion of the degree of Doctor of Philosophy, April 2009, p. 234.

9 Szerzej o komitecie koncyliacyjnym: A. Rasmussen, *The EU Conciliation Committee: One or Several Principals?*, „European Union Politics" 2008, vol. 9, no. 1, p. 87–113.

10 Cyt. za: R. Wurzel, *The role of the European parliament: Interview with Ken Collins MEP*, „Journal of Legislative Studies" 1999, vol. 5, no. 2, p. 12.

11 Zob. D. Judge, D. Earnshaw, *The European Parliament*, New York 2008, p. 177.

ważnych dla UE[12]. Od powyżej opisanego systemu aukcyjnego są jednak liczne wyjątki. W niektórych komisjach (np. CONT – Komisja ds. Kontroli Budżetowej czy PETI – Komisja ds. Petycji) lub w przypadku określonych projektów legislacyjnych[13] sprawozdania są przydzielane konsensualnie i bez odwoływania do licytacji. Po uzyskaniu sprawozdania koordynator decyduje, który z posłów z jego frakcji (członek danej komisji lub zastępca) będzie sprawozdawcą. Na tym etapie nie obowiązują go żadne formalne reguły. W literaturze podnosi się, że tak nietransparentny, nieformalny i uznaniowy system wyboru sprawozdawców może prowadzić do niekorzystnych dla Parlamentu mechanizmów i efektów decyzyjnych[14].

Statystyka deskryptywna

Jak wyglądał rozdział funkcji sprawozdawców w siódmej kadencji PE? Odpowiedzi udziela wykres nr 1. Jeśli chodzi o sprawozdania ustawodawcze[15], 55,6 proc. posłów

12 System rozdzielania sprawozdań opisano na podstawie: N. Yordanova, *Inter-institutional Rules and Division of Power in the European Parliament: Allocation of Consultation and Co-decision Reports*, „West European Politics" 2011, vol. 34, no. 1, p. 101; R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2005, s. 134; V. Mamadouh, T. Raunio, op.cit., p. 342–343.

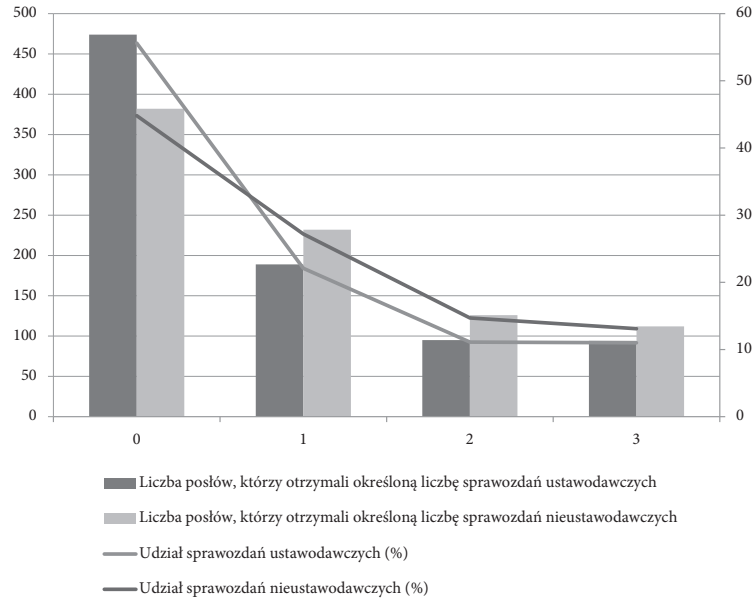
13 Np. w przypadku pięciu projektów stanowiących pakiet energetyczno-klimatyczny komisja ENVI przyznała po jednym sprawozdaniu dla każdej z największych frakcji, to jest EPP-ED, PES, ALDE i G/EFA. Zob. C. Burns, *Consensus and compromise become ordinary – but at what cost? A critical analysis of the impact of the changing norms of codecision upon European Parliament committees*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7, p. 995.

14 A. Kirpsza, *Utrata kontroli nad procesem legislacyjnym w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej*, [w:] A. Kirpsza, G. Stachowiak (red.), *Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?*, Kraków 2014, s. 113–148; H. Farrell, A. Héritier, *Inter-organizational Negotiation...*, p. 1187–1188, 1200–1204; A. Héritier, C. Reh, *Codecision and Its Discontents: Intra-Organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament*, „West European Politics" 2012, vol. 35, no. 5, p. 1134–1157; B. Petkova, T. Dumbrovský, *Conciliation in the sixth European Parliament: Formal transparency vs. shadowy legislating*, UACES Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads Bruges, 6–8 September 2010, p. 12; C. Lord, *The democratic legitimacy of codecision*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7, p. 1056–1073; K. Huber, M. Shackleton, *Codecision: a practitioners' view from inside the Parliament*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7, p. 1040-1055; C. Reh, *Is Informal Politics Undemocratic? Trilogues, Early Agreements and the Selection Model of Representation*, „Journal of European Public Policy" 2014, vol. 21, no. 6, p. 822–841.

15 Są to sprawozdania dotyczące projektów uchwalanych w zwykłej lub specjalnej procedurze ustawodawczej (tzw. akty ustawodawcze). Zgodnie z art. 289 ust. 1 TFUE: „Zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Procedurę tę określa artykuł 294". W ramach tej procedury jest obecnie uchwalanych ok. 90 proc. wszystkich aktów ustawodawczych. Por. A. Kirpsza, *Legislacyjne problemy Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony*, „Przegląd Zachodni" 2012, nr 2, s. 191–194. Z kolei zgodnie z art. 289 ust. 2 TFUE specjalna procedura ustawodawcza polega na uchwaleniu – w szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach – rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego, przy czym przebieg tej procedury nie

siódmej kadencji PE nie otrzymało ani jednego takiego raportu, 22,1 proc. deputowanych uzyskało tylko jedno takie sprawozdanie, 11,2 proc. posłów – dwa sprawozdania, a 11,1 proc. posłów – trzy i więcej sprawozdań. Natomiast w przypadku sprawozdań nieustawodawczych[16] powyższe liczby kształtowały się kolejno: 44,8 proc., 27,2 proc., 14,7 proc. i 13,1 proc. Widać zatem wyraźnie, że wykluczenie posłów z pełnienia funkcji sprawozdawców ustawodawczych było o ok. 10 punktów procentowych wyższe w porównaniu z raportami nieustawodawczymi. Tabela nr 1 klasyfikuje z kolei posłów, którzy otrzymali najwięcej sprawozdań w trakcie siódmej kadencji PE. W zestawieniu tym umieszczono nową kategorię: sprawozdania projektów rozpatrywanych w zwykłej procedurze ustawodawczej (ZPU). Powodem jest to, że są to najważniejsze i najbardziej prestiżowe raporty, gdyż w ramach tej procedury uchwala się kluczowe akty prawne UE.

Wykres nr 1. Posłowie, którzy otrzymali w siódmej kadencji PE określoną liczbę sprawozdań



Źródło: Portal VoteWatchEurope, http://www.votewatch.eu.

jest formalnie określony. Por. A. Kirpsza, *Charakterystyka konsultacji jako specjalnej procedury ustawodawczej Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2012, nr 46, s. 107–130.

16 Są to sprawozdania dotyczące projektów nieuchwalanych w procedurach prawodawczych (tzw. akty nieustawodawcze), co wynika *a contrario* z art. 289 ust. 3 TFUE. Por. też: C. Mik, *Opinia prawna na temat pojmowania aktów ustawodawczych i znaczenia tego pojęcia dla pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2010, nr 2, s. 96–102.

Tabela nr 1. Ranking posłów pod kątem uzyskanych sprawozdań

	Sprawozdania ZPU		**Sprawozdania ustawodawcze**		**Sprawozdania nieustawodawcze**	
	Imię i nazwisko posła	Liczba sprawozdań	Imię i nazwisko posła	Liczba sprawozdań	Imię i nazwisko posła	Liczba sprawozdań
1	Vital Moreira	24	Barbara Matera	53	Inés Ayala Sender	45
2	Paolo De Castro	11	Vital Moreira	27	Gerben-Jan Gerbrandy	40
3	Sajjad Karim	11	Reimer Böge	21	Monica Luisa Macovei	37
4	Zuzana Roithová	10	Danuta Hübner	17	Petri Sarvamaa	33
5	Jörg Leichtfried	8	Giovanni La Via	15	Georgios Stavrakakis	31
6	Lidia Joanna Geringer de Oedenberg	8	Paolo De Castro	15	Véronique Mathieu Houillon	28

Źródło: Portal VoteWatchEurope, http://www.votewatch.eu.

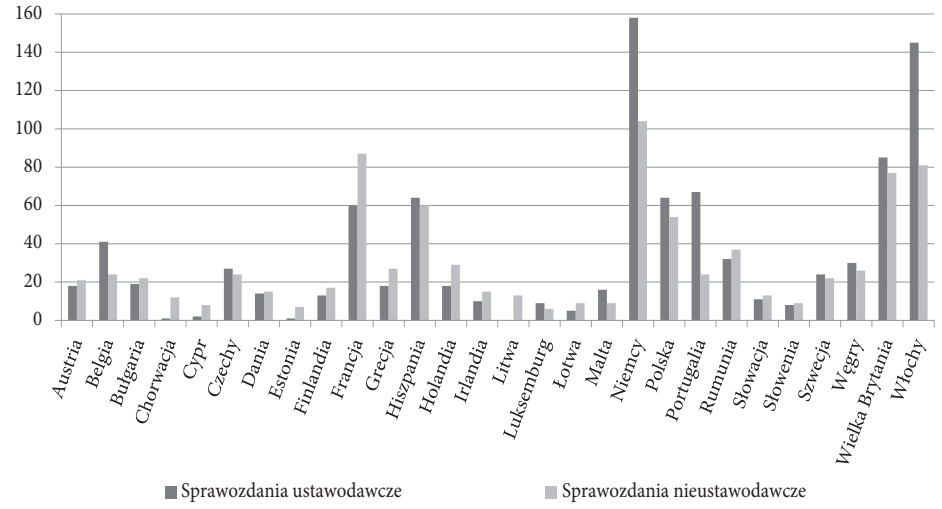
Wykres nr 2 pokazuje rozkład sprawozdań pod kątem narodowości posłów. W siódmej kadencji PE najwięcej raportów ustawodawczych otrzymali posłowie z Niemiec (158 sprawozdań), Włoch (145)[17] i Wielkiej Brytanii (85), najmniej zaś deputowani z Litwy (0), Estonii (1), Chorwacji (1) i Cypru (1). Natomiast najwięcej sprawozdań nieustawodawczych uzyskali posłowie z Niemiec (104), Francji (87), Włoch (81) i Wielkiej Brytanii (77), podczas gdy najmniej parlamentarzyści z Luksemburga (6), Estonii (7) i Cypru (8). Widać wyraźnie, że państwa dominujące w otrzymywaniu obu rodzajów raportów są w większości podobne. Ponadto zauważalna jest silna, dodatnia i istotna statystycznie korelacja między wielkością danej delegacji narodowej w PE a liczbą otrzymanych sprawozdań. Współczynnik r-Pearsona dla raportów ustawodawczych wynosi 0,914 ($p < 0{,}001$), a dla nieustawodawczych – 0,997 ($p < 0{,}001$)[18]. Oznacza to, że pod względem narodowościowym podział sprawozdań był w siódmej kadencji PE prawie idealnie proporcjonalny

17 Wysoka pozycja Włoch wynika z tego, że posłanka z tego kraju Barbara Matera otrzymała w siódmej kadencji PE aż 53 sprawozdania ustawodawcze, w dużej mierze dotyczące budżetu UE.

18 Jako wielkość delegacji narodowej przyjęto liczbę posłów danego państwa według stanu z grudnia 2011 r., a więc w momencie wejścia w życie poprawki do traktatów, która zwiększała liczbę deputowanych do PE z 736 do 754. Zob. *Decyzja Rady Europejskiej nr 2010/350/UE z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie rozpatrzenia przez konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich zmian do traktatów zaproponowanych przez rząd Hiszpanii, dotyczących składu Parlamentu Europejskiego, i w sprawie niezwoływania konwentu*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 26 czerwca 2010 r., L 160, s. 5–9.

– im większa była dana delegacja, tym więcej ich otrzymywała. Obserwacja ta potwierdza zatem spotykaną w literaturze opinię o silnym zakorzenieniu się normy proporcjonalności w Parlamencie Europejskim[19].

Wykres nr 2. Rozkład sprawozdań pod kątem narodowości posłów



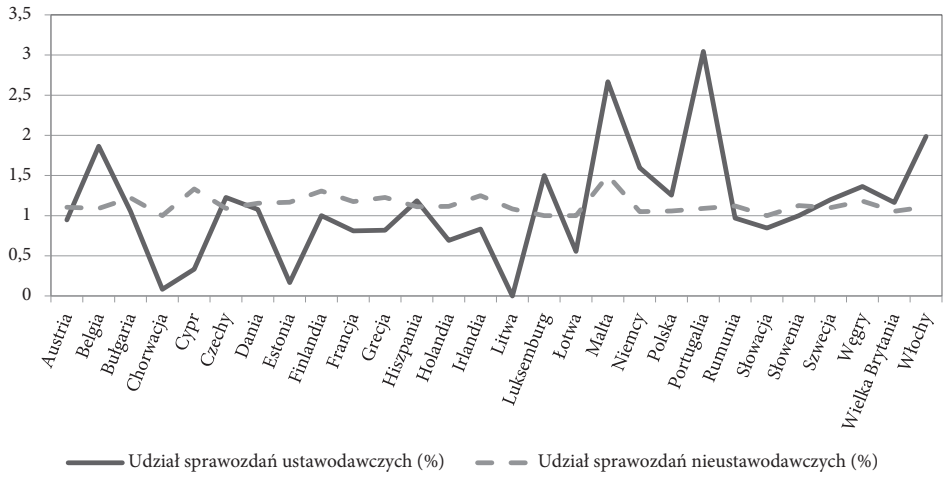
Źródło: Portal VoteWatch Europe, http://www.votewatch.eu.

Inne rezultaty wynikają jednak z analizy liczb względnych, co pokazuje wykres nr 3. Najwięcej sprawozdań ustawodawczych przypadających na jednego posła miały delegacje: portugalska (3,04), maltańska (2,66), włoska (1,98) i belgijska (1,86), a w przypadku sprawozdań nieustawodawczych – maltańska (1,50), cypryjska (1,33) i fińska (1,30). Z wykresu wynika, że udział tych pierwszych znacznie się różnił w poszczególnych delegacjach, podczas gdy w przypadku raportów nieustawodawczych był mniej więcej taki sam. Może to wynikać z różnicy ich wagi – sprawozdania ustawodawcze są prestiżowe i kluczowe, dlatego delegacje zażarcie o nie rywalizują, natomiast raporty nieustawodawcze mają niewielkie znaczenie, więc są dystrybuowane po równo. Ponadto w siódmej kadencji PE nie istniał proporcjonalny związek między wielkością danej delegacji narodowej a liczbą sprawozdań przypadających na jej posła. Świadczą o tym słabe i nieistotne statystycznie współczynniki r-Pearsona, które wynoszą: 0,227 (p = 0,245) w przypadku sprawozdań ustawodawczych oraz 0,245 (p = 0,209) odnośnie do raportów nieustawodawczych. Oznacza to, że choć posłowie z dużych delegacji otrzymywali znacznie więcej sprawozdań niż deputowani z małych grup narodowych, to w przeliczeniu na osobę ich dominacja nie była już wyraźna, a w przypadku raportów nieustawodawczych mieli nawet mniejszy udział[20].

19 Zob. A. Kirpsza, *Duch d'Hondta w Strasburgu. Zasada proporcjonalnej dystrybucji stanowisk w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Politologiczny" 2011, nr 3, s. 147–166.

20 Świadczy o tym ujemny współczynnik r-Pearsona.

Wykres nr 3. Udział sprawozdań na jednego posła z poszczególnych grup narodowych (proc.)



Źródło: Portal VoteWatch Europe, http://www.votewatch.eu.

Jeśli chodzi o delegację polską, to w siódmej kadencji PE jej posłowie byli sprawozdawcami 64 projektów ustawodawczych i 54 nieustawodawczych. Wyniki te znajdują się znacznie powyżej wartości średnich (kolejno: 34,29 i 30,43). W badanym okresie na jednego deputowanego z Polski przypadło 1,25 raportu ustawodawczego i 1,06 nieustawodawczego. Rezultaty te są poniżej wartości średnich (kolejno 1,27 i 1,12). O ile zatem polscy deputowani łącznie otrzymali dużo sprawozdań (piąty wynik *ex aequo* z Hiszpanią), to w przeliczeniu na osobę ich liczba była nieadekwatna do posiadanej siły politycznej w PE (Polska jest szósta pod względem liczby posłów w PE).

Hipotezy

W tym miejscu pojawia się pytanie, jakie czynniki, kompetencje lub formy aktywności zwiększają szanse posłów na uzyskanie funkcji sprawozdawcy. W literaturze można spotkać kilka teorii wyjaśniających reguły otrzymywania przez deputowanych kluczowych stanowisk w parlamentach. Pierwszą z nich jest teoria partyjnej organizacji legislacyjnej[21]. Zakłada ona, że kluczowe stanowiska parlamentarne są nagrodami, które partie polityczne przyznają posłom najbardziej zdyscyplinowanym i zachowującym się w pożądany sposób, aby zwiększyć spójność całej grupy politycznej. Inaczej mówiąc, frakcje nagradzają ważnymi funkcjami posłów, którzy zachowują się zgodnie z linią partyjną, natomiast sankcjonują brakiem nominacji deputowanych postępujących niewłaściwie. Z perspektywy powyższej teorii można wyróżnić co najmniej trzy zachowania posłów, które powinny być nagradzane funkcją sprawozdawcy. Pierwszym

21 G. Cox, M. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley 1993.

jest lojalność w głosowaniach. Koordynatorzy grup politycznych powinni mianować na sprawozdawców posłów, którzy najczęściej głosują zgodnie z większościowym stanowiskiem swojej grupy politycznej. W ten sposób nie tylko zwiększają spójność, ale też dają sygnał innym deputowanym, jak należy się zachowywać. Z drugiej strony koordynatorzy powinni karać brakiem nominacji na sprawozdawców posłów, którzy są bardziej lojalni wobec własnych grup narodowych, zwłaszcza gdy preferencje frakcji i delegacji krajowej są konfliktowe. Ich zachowanie zaburza bowiem spójność całej grupy i tym samym zmniejsza jej szanse na przeforsowanie własnego stanowiska w Parlamencie. Dlatego:

H1a: Poseł uzyskuje więcej sprawozdań, jeśli jest bardziej lojalny wobec własnej grupy politycznej.

H1b: Poseł uzyskuje mniej sprawozdań, jeśli jest bardziej lojalny wobec własnej grupy narodowej.

Drugim zachowaniem posła, które zgodnie z teorią partyjną powinno skutkować otrzymywaniem większej liczby sprawozdań, jest wysoka frekwencja w głosowaniach. Deputowany, który uczestniczy w nich regularnie, wzmacnia pozycję swojej frakcji, ponieważ gwarantuje większe poparcie dla jej stanowiska. Dotyczy to w szczególności głosowań nad kluczowymi projektami, których uchwalenie lub odrzucenie zależy od przewagi niewielkiej liczby głosów. Stąd:

H2: Poseł uzyskuje więcej sprawozdań, jeśli regularnie uczestniczy w głosowaniach plenarnych.

Trzecim zachowaniem posła, które według teorii partyjnej powinno być nagradzane stanowiskiem sprawozdawcy, jest jego pracowitość legislacyjna. Deputowany, który zgłasza wiele poprawek, przygotowuje liczne opinie czy ma doświadczenie w pełnieniu funkcji sprawozdawcy kilku projektów ustawodawczych lub nieustawodawczych, odgrywa kluczową rolę przy ustalaniu unijnego prawodawstwa. W interesie grup politycznych jest zatem nagradzanie takich osób, gdyż dzięki nim mogą one istotnie wpływać na kształt legislacji. Ponadto wraz z aktywnością legislacyjną poseł nabiera doświadczenia, uczy się efektywnych technik negocjacyjnych oraz zawiera liczne znajomości. Taki deputowany powinien być dla koordynatorów odpowiednim kandydatem na sprawozdawcę, gdyż dzięki powyższym kompetencjom jest w stanie uzyskać lepszy rezultat dla Parlamentu w negocjacjach legislacyjnych. Dlatego:

H3: Poseł, który prowadzi szeroką aktywność legislacyjną, uzyskuje więcej sprawozdań.

Kolejnym czynnikiem, który powinien wpływać na uzyskiwanie przez posłów funkcji sprawozdawców, jest ekspertyza. Takie twierdzenie można wyprowadzić z teorii informacyjnej organizacji legislacyjnej Keitha Krehbiela[22]. Bazuje ona na założe-

22 K. Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor 1991; T. Gilligan, K. Krehbiel, *Organization of Informative Committees by a Rational Legislature*, „American Journal of Political Science" 1990, vol. 34, no. 2, p. 531–564.

niu, że parlamenty pozbawione większości rządzącej mają ograniczoną liczbę pracowników administracyjnych oraz małe zasoby informacyjne, przez co podejmują decyzje w warunkach dużej niepewności. Starają się wówczas ją zredukować poprzez mianowanie na kluczowe stanowiska posłów, którzy są ekspertami w danej dziedzinie lub, ewentualnie, mogą wyspecjalizować się w krótkim czasie i niskimi kosztami. Powyższa teoria może być zastosowana do Parlamentu Europejskiego, ponieważ jest on legislaturą bez rządu. Koordynatorzy grup politycznych powinni zatem mianować na sprawozdawców posłów, którzy są specjalistami w materii rozpatrywanego projektu. W ten sposób mogą zminimalizować niepewność decyzyjną, skumulować wiedzę ekspercką oraz zredukować przewagę informacyjną Rady i Komisji w negocjacjach legislacyjnych[23]. Stąd:

H4: Poseł, który jest ekspertem w materii projektu, uzyskuje więcej sprawozdań.

Sprawozdawcami powinni być również częściej wybierani posłowie doświadczeni, będący członkami danej komisji w poprzednich kadencjach PE. Wynika to z tego, że unijne procedury prawodawcze oraz relacje międzyinstytucjonalne są dość skomplikowane oraz w dużej mierze nieformalne[24], przez co wymagają od decydentów sporej wiedzy oraz umiejętności. Doświadczeni deputowani spełniają te warunki, gdyż w porównaniu z posłami debiutantami lepiej rozumieją proces legislacyjny, mają szersze znajomości z decydentami oraz posiadają bardziej rozwinięte zdolności budowania kompromisów. Dzięki tym kompetencjom dają większą gwarancję na odniesienie sukcesu w negocjacjach z Radą i Komisją, jak i wewnątrz Parlamentu. Ponadto posłowie, którzy byli deputowanymi w poprzednich kadencjach, mają silniejszą pozycję polityczną niż nowicjusze, co powinno przekładać się na większą liczbę sprawozdań. Dlatego:

H5: Doświadczeni posłowie uzyskują więcej sprawozdań.

Można również przypuszczać, że członkowie dwóch największych grup politycznych – EPP i S&D – powinni być uprzywilejowani przy dystrybucji sprawozdań. W siódmej kadencji PE posłowie z tych frakcji stanowili 61 proc. wszystkich deputowanych, przez co wyraźnie dominowali w komisjach parlamentarnych. Zgodnie zatem z regułami systemu aukcyjnego koordynatorzy z tych grup dysponowali dużą liczbą punktów, dzięki którym mogli wywalczyć znacznie więcej sprawozdań dla swoich deputowanych niż koordynatorzy z pozostałych, mniejszych frakcji. Dlatego:

H6: Posłowie z EPP i S&D uzyskują więcej sprawozdań niż deputowani z pozostałych frakcji.

---

23 Zob. N. Yordanova, *Inter-institutional Rules...*, p. 107–108.

24 Zob. np. C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation. Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, „Comparative Political Studies" 2011, vol. 46, no. 9, p. 1112–1142.

Znacznie większe szanse na uzyskanie sprawozdań powinni również mieć posłowie zajmujący kluczowe funkcje w Parlamencie Europejskim. Można wyróżnić trzy takie stanowiska. Pierwszym jest członkostwo w Prezydium PE, czyli pełnienie funkcji: Przewodniczącego PE, Wiceprzewodniczącego PE (w Prezydium zasiada 14) lub kwestora (w Prezydium zasiada pięciu)[25]. Drugim jest przewodniczący komisji parlamentarnych, a trzecim koordynator grupy politycznej. Posłowie pełniący powyższe stanowiska posiadają przeważnie autorytet, doświadczenie, znajomości czy kompetencje miękkie, a więc cechy, które mogą mieć decydujące znaczenie przy wyborze odpowiedniego sprawozdawcy dla danego projektu. Niektórzy z nich, np. koordynatorzy czy przewodniczący komisji, są także w stanie wykorzystywać swoją funkcję do zapewniania sobie większej liczby sprawozdań, którymi są szczególnie zainteresowani. Dlatego:

H7: Poseł uzyskuje więcej sprawozdań, jeżeli pełni kluczową funkcję w Parlamencie Europejskim (jest członkiem Prezydium PE, przewodniczącym komisji PE lub koordynatorem grupy politycznej).

Metoda weryfikacji hipotez

W celu weryfikacji hipotez przeprowadzono procedurę badawczą składającą się z trzech etapów: operacjonalizacji zmiennych, konstrukcji bazy danych oraz właściwego testu hipotez. Na pierwszym etapie zaprojektowano najpierw trzy zmienne zależne o nazwach: „Sprawozdawca ZPU", „Sprawozdawca ustawodawczy" i „Sprawozdawca nieustawodawczy". Każda z nich przyjmuje wartości od 0 do 3, które odpowiadają liczbie – kolejno – projektów rozpatrywanych w zwykłej procedurze ustawodawczej, ustawodawczych i nieustawodawczych, których sprawozdawcą był dany poseł w trakcie siódmej kadencji PE (2009–2014). Liczba 0 oznacza, że dany poseł ani razu nie był sprawozdawcą, natomiast 3 informuje, że pełnił on tę funkcję w odniesieniu do trzech lub więcej projektów. Następnie zoperacjonalizowano zmienne niezależne obrazujące czynniki przewidziane w hipotezach. I tak *H1a* i *H1b* są testowane za pomocą dwóch zmiennych ilościowych: „Lojalność wobec frakcji" oraz „Lojalność wobec grupy narodowej". Każda z nich odzwierciedla procent głosowań mających miejsce w trakcie siódmej kadencji PE, w których dany poseł głosował zgodnie z – kolejno – większościowym stanowiskiem własnej grupy politycznej lub większościowym stanowiskiem swojej delegacji narodowej. Im wyższy był ten wskaźnik, tym bardziej lojalny był deputowany wobec frakcji lub grupy narodowej. Informacje na temat powyższych zmiennych zaczerpnięto z portalu VoteWatch Europe[26]. *H2* jest

25 Art. 24 *Regulaminu PE*. Liczba kwestorów nie jest określona w *Regulaminie*. Co do zasady wybiera się pięciu, ale w okresie 2007–2009 mianowano sześciu.

26 Zob. http://www.votewatch.eu/. Strona internetowa i zarządzająca nią organizacja pozarządowa VoteWatch Europe zostały założone przez uznanych badaczy Unii Europejskiej: Simona Hixa, Sarę Hagemann i Abdula Noury'ego.

weryfikowana za pomocą zmiennej ilościowej „Frekwencja w głosowaniach". Obrazuje ona wyrażoną procentowo liczbę głosowań przeprowadzonych w siódmej kadencji PE, w których dany poseł uczestniczył (głosował). Informacje o tym predyktorze również odczytano z portalu VoteWatch Europe. W celu weryfikacji *H3* skonstruowano cztery zmienne o nazwach: „Poprawki do sprawozdań", „Opinie", „Sprawozdania ustawodawcze" i „Sprawozdania nieustawodawcze". Zmienna „Poprawki do sprawozdań" ma postać ilościową i odzwierciedla liczbę sprawozdań, do których dany poseł zgłosił minimum jedną poprawkę. Predyktor ilościowy „Opinie" jest równy liczbie opinii do projektów legislacyjnych, które dany poseł przedstawił jako tzw. sprawozdawca opiniodawczy (*draftsmen*)[27]. Zmienne „Sprawozdania ustawodawcze" i „Sprawozdania nieustawodawcze" mają postać ilościową i odpowiadają liczbie projektów – kolejno – ustawodawczych i nieustawodawczych, których dany poseł był sprawozdawcą głównym (*rapporteur*). Projekt ustawodawczy zdefiniowano zgodnie z art. 289 TFUE jako wniosek rozpatrywany w ramach zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej. Natomiast projekt nieustawodawczy określono jako wniosek rozstrzygany w trybie innym niż powyższe. *H4* jest sprawdzana za pomocą zmiennej „Ekspertyza". Ma ona wartość kategorialną i wynosi 1, jeśli dany poseł był ekspertem w dziedzinie właściwości komisji PE, której był członkiem, albo 0, jeśli nie był specjalistą. Ekspertyzę zdefiniowano jako zgodność wyższego wykształcenia lub zawodu deputowanego z profilem działalności jego komisji (zob. tabela nr 2). *H5* jest testowana przez zmienną kategorialną „Członkostwo w komisji w poprzedniej kadencji". Jest ona równa 1, jeśli poseł był członkiem tej samej komisji w szóstej (2004–2009) i siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego, albo 0, jeśli w obu kadencjach należał do innych komisji lub miał mandat deputowanego tylko w siódmej kadencji. W celu weryfikacji *H6* zaprojektowano dwie zmienne fikcyjne (*dummy variables*): „EPP" i „S&D". Każda z nich wynosi 1, jeśli dany poseł był w trakcie siódmej kadencji PE członkiem – kolejno – EPP [Grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów)] lub S&D (Grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w PE), albo 0, jeśli należał do innej frakcji lub był niezrzeszony. Aby sprawdzić zasadność *H7*, zaprojektowano trzy zmienne fikcyjne. Pierwsza nosi nazwę „Prezydium PE" i wynosi 1, jeśli dany poseł został wybrany w trakcie siódmej kadencji PE do Prezydium PE, a więc był Przewodniczącym PE, Wiceprzewodniczącym PE lub kwestorem, albo 0, jeśli nie pełnił żadnej z tych funkcji. Drugą zmienną fikcyjną jest „Przewodniczący komisji PE", która jest równa 1, jeśli dany poseł przewodniczył komisji PE w trakcie siódmej kadencji, albo 0, gdy nie piastował takiego stanowiska w tym okresie. Trzecia zmienna fikcyjna nosi nazwę „Koordynator grupy politycznej" i przyjmuje wartość 1, jeśli dany poseł był w siódmej kadencji PE koordynatorem swojej frakcji w komisji parlamentarnej, albo 0, gdy takiej funkcji nie pełnił.

27 Zob. art. 53 ust. 2 *Regulaminu PE*.

Tabela nr 2. Ekspertyza posła – zgodność wykształcenia lub zawodu posła z profilem działalności komisji PE

Wykształcenie (tylko wyższe)	**Zawód**	**Komisja**
Stosunki międzynarodowe, politologia, europeistyka itp.	Praca w dyplomacji, w środowisku międzynarodowym	AFET
Ekonomiczne	Sektor finansowy	CONT
Inżynier, nauki techniczne	Praca w sektorze transportowym	TRAN
Rolnicze, leśne, weterynaryjne	Farmer, sektor rolniczy	AGRI
Prawo	Prawnik	JURI
Ekonomiczne	Sektor finansowy	ECON
Prawo	Prawnik, działalność związana z ochroną praw człowieka	LIBE
Prawo lub ekonomia	Prawnik, ekonomista, przedsiębiorca	IMCO
Ekonomia, stosunki międzynarodowe	Sektor finansowy, ekonomiczny	DEVE
Prawo, socjologia	Prawnik, praca w związkach zawodowych	EMPL
Ekonomiczne	Sektor finansowy	BUDG
Geografia, ekonomia, stosunki międzynarodowe, polityka społeczna	Praca w sektorze inwestycyjnym, ekonomicznym, regionalnym	REGI
Medyczne, nauki ścisłe, środowisko naturalne, żywność, biologia, biotechnologia, nauki o Ziemi	Praca zgodna z wykształceniem	ENVI
Ekonomiczne, stosunki międzynarodowe	Praca związana z handlem międzynarodowym	INTA
Rolnicze, leśne, weterynaryjne	Farmer, sektor rolniczy i rybny	PECH
Prawo, etyka, filozofia, humanistyczne kierunki, socjologia	Prawnik, praca na rzecz praw człowieka	FEMM
Pedagogiczne, humanistyczne (literatura, filologia, filozofia, nauki związane z kulturą)	Praca nauczycielska, wykładowca, praca w sektorze kultury	CULT
Studia inżynierskie lub w zakresie nauk ścisłych	Praca w sektorze przemysłu, badań lub energetycznym, naukowiec w dziedzinie nauk ścisłych	ITRE
Prawo	Prawnik	AFCO

Objaśnienia akronimów komisji: AFET – Komisja ds. Zagranicznych; DROI – Podkomisja Praw Człowieka; SEDE – Komisja ds. Bezpieczeństwa i Obrony; CONT – Komisja ds. Kontroli Budżetowej; TRAN – Komisja ds. Transportu i Turystyki; AGRI – Komisja ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi; JURI – Komisja ds. Prawnych; ECON – Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnych; LIBE – Komisja ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych; IMCO – Komisja ds. Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów; DEVE – Komisja ds. Rozwoju; EMPL – Komisja ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych; BUDG – Komisja ds. Budżetu; REGI – Komisja ds. Rozwoju Regionalnego; ENVI – Komisja ds. Ochrony Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności; INTA – Komisja ds. Handlu Międzynarodowego; PECH – Komisja ds. Rybołówstwa; FEMM – Komisja ds. Praw Kobiet i Równouprawnienia; CULT – Komisja ds. Kultury i Edukacji; ITRE – Komisja ds. Przemysłu, Badań Naukowych i Energii; AFCO – Komisja do Spraw Konstytucyjnych.

Źródło: Opracowanie własne.

Oprócz zmiennych teoretycznych zaprojektowano również kilka zmiennych kontrolnych. Pierwszą jest predyktor binarny „Nowe państwa członkowskie". Wynosi on 1, jeśli dany poseł pochodził z państwa członkowskiego, które wstąpiło do Unii Europejskiej w 2004 r. lub później (Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry), albo 0, jeśli był obywatelem państwa członkowskiego, którego akcesja miała miejsce przed 2004 r. Predyktor ten ma na celu sprawdzenie, czy podobnie jak w szóstej kadencji[28] posłowie z nowych krajów byli dyskryminowani przy podziale sprawozdań także w siódmej kadencji PE. Drugą zmienną kontrolną jest „Wiek". Ma ona charakter ilościowy i odpowiada liczbie lat danego posła liczonych od roku urodzenia do początku siódmej kadencji, a więc do 2009 r. Jako trzecią zmienną kontrolną skonstruowano predyktor kategorialny o nazwie „Płeć". Wynosi on 1, jeśli posłem była kobieta, albo 0 – mężczyzna. Analizę uzupełniono również o 20 zmiennych fikcyjnych odpowiadających wszystkim komisjom Parlamentu Europejskiego funkcjonującym w siódmej kadencji. Każda z nich wynosi 1, jeśli dany poseł był członkiem określonej komisji parlamentarnej (np. AGRI), albo 0, gdy należał do innej (np. TRAN). Komisja ITRE została wybrana jako kategoria referencyjna, ponieważ średnia liczba sprawozdań przypadających na jej członka oscylowała wokół średniej dla wszystkich komisji PE[29].

W drugim etapie procedury badawczej skonstruowano bazę danych. Umieszczono w niej informacje na temat zmiennych dotyczących wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji. Ogółem zidentyfikowano 806 deputowanych (obserwacji). Bazę danych ustrukturyzowano w ten sposób, że w wierszach umieszczono kolejnych posłów (obserwacje), a w kolumnach wszystkie zaprojektowane powyżej zmienne.

Na tej bazie przeprowadzono w trzecim etapie procedury badawczej weryfikację empiryczną hipotez za pomocą metody ilościowej – regresji Poissona[30]. Metoda ta prognozuje liczbę zajść danego zdarzenia, inaczej mówiąc, umożliwia obliczanie prawdopodobieństwa, że zmienna zależna Y będzie równa określonej liczbie zdarzeń y przy oddziaływaniu czynników X (zmiennych niezależnych). W kontekście niniejszego badania pozwoli ona określić, jak zawarte w hipotezach predyktory (X) wpłyną na prawdopodobieństwo, że badany poseł zostanie 0, 1, 2 lub 3 (więcej niż 2) razy wybrany na sprawozdawcę projektu (Y) w trakcie siódmej kadencji PE. Postać matematyczna regresji Poissona jest następująca:

28 Zob. S. Hurka, M. Kaeding, *Report allocation in the European Parliament after eastern enlargement*, „Journal of European Public Policy" 2012, vol. 19, no. 4, p. 512–529; M. Kaeding, S. Hurka, *Where are the MEPs from the accession countries? Rapporteurship assignments in the European Parliament after Enlargement*, „EIPASCOPE" 2010, no. 2, p. 23.

29 Średnia liczba sprawozdań ZPU dla wszystkich posłów wyniosła 0,646, a w ITRE – 0,666, dla sprawozdań ustawodawczych kolejno: 0,778 i 0,754, a dla sprawozdań nieustawodawczych kolejno: 0,964 i 1.

30 Zob. J. Scott Long, J. Freese, *Regression Models for Categorical Dependent Variables using STATA*, Texas 2001, p. 223–242.

$$\Pr(Y = y) = \frac{e^{-\mu}\mu^{y}}{y!}$$
$$\mu = \exp(x_i\beta)$$

gdzie:

e – baza logarytmu naturalnego, stała Eulera (e=2,718...);

y – liczba zdarzeń;

$y!$ – silnia y;

μ – parametr rozkładu, oczekiwana liczba zdarzeń y w danym przedziale czasu;

exp – funkcja eksponencjalna, funkcja wykładnicza o podstawie e;

x – czynnik, zmienna niezależna;

β – współczynnik regresji.

Regresja Poissona jest stosowana, gdy, po pierwsze, zmienna zależna Y jest wyrażona za pomocą nieujemnych liczb całkowitych {0, 1, 2, 3...} wynikających z liczenia, a nie z rangowania (kategoryzowania), po drugie, Y ma rozkład Poissona, oraz, po trzecie, warunkowa wariancja Y jest bliska warunkowej średniej Y, czyli gdy nie występuje zjawisko dyspersji danych (*overdispersion*)[31]. Powyższe warunki są spełnione w niniejszym badaniu, ponieważ wartości trzech zmiennych zależnych (liczba sprawozdań rozpatrywanych w ZPU, liczba sprawozdań ustawodawczych i liczba sprawozdań nieustawodawczych) są liczbami nieujemnymi całkowitymi, ich rozkład, jak pokazuje wykres 1, odpowiada funkcji Poissona oraz nie występuje zjawisko dyspersji[32].

Testy statystyczne hipotez w ramach regresji Poissona przeprowadzono na trzech modelach zawierających wszystkie zakodowane zmienne teoretyczne i kontrolne, ale różniących się zmiennymi zależnymi. Model nr 1 analizuje czynniki wpływające na wybór posłów na sprawozdawców projektów rozpatrywanych wyłącznie w ZPU (zmienna zależna: „Sprawozdania ZPU"). Model nr 2 wyjaśnia otrzymywanie przez deputowanych sprawozdań ustawodawczych (zmienna zależna: „Sprawozdania ustawodawcze"). Natomiast model nr 3 koncentruje się tylko na warunkach uzyskiwania przez posłów sprawozdań nieustawodawczych (zmienna zależna: „Sprawozdania nieustawodawcze"). Trzy modele zostały wyszczególnione, aby uwzględnić specyfikę oraz różną wagę projektów uchwalonych w odmiennych procedurach legislacyjnych. Ponadto we wszystkich modelach błędy standardowe (S.E.) zostały sklastrowane według 20 komisji parlamentarnych, aby uwzględnić hierarchiczny układ danych (poziom 1 – posłowie, poziom 2 – komisje)[33]. Posłowie nie mogą być bowiem traktowani

31 Gdy ma miejsce dyspersja, stosuje się regresję dwumianową ujemną, która jest rozszerzeniem regresji Poissona.

32 W celu sprawdzenia dobroci dopasowania funkcji regresji do danych na każdym modelu przeprowadzono testy Pearsona. Wartości statystyki nie ujawniły istotności statystycznej, co oznacza, że wszystkie modele są dobrze dopasowane, a metoda Poissona jest odpowiednią metodą analizy. Wyniki: model nr 1: 765,313(789), p=0,721; model nr 2: 833,913(790), p=0,135, model nr 3: 772,364(790), p=0,666. W nawiasach są stopnie swobody.

33 Zob. S. Raudenbush, A. Bryk, *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*, 2nd ed., London 2002; S. Rabe-Hesketh, A. Skrondal, *Multilevel and Longitudinal Model-*

jako niezależne obserwacje, ponieważ są zakorzenieni w komisjach, w których warunki uzyskania funkcji sprawozdawców mogą się znacznie różnić (806 posłów jest zagnieżdżonych w 20 komisjach). Potwierdzają to wyniki analizy wariancji (*ANOVA*), według której przynależność do określonej komisji miała istotny statystycznie wpływ na otrzymywanie przez posła funkcji sprawozdawcy w siódmej kadencji PE[34].

Wyniki regresji Poissona

Tabela nr 3 prezentuje wyniki regresji. Potwierdzają one hipotezy wyprowadzone z teorii partyjnej organizacji legislacyjnej, według których stanowisko sprawozdawcy jest przyznawane posłom jako nagroda za ich lojalność, działalność legislacyjną i aktywność frekwencyjną. Po pierwsze, posłowie głosujący zgodnie z linią swojej grupy politycznej otrzymywali istotnie więcej sprawozdań ZPU i ustawodawczych w siódmej kadencji PE. Świadczy o tym współczynnik regresji zmiennej „Lojalność wobec frakcji", który jest istotny statystycznie na średnim poziomie w modelach nr 1 i nr 2. Spójność głosowań posła nie miała natomiast widocznego wpływu na otrzymywanie sprawozdań nieustawodawczych, co może wynikać z ich niższej rangi. Z drugiej strony, deputowani bardziej lojalni w głosowaniach wobec swoich grup narodowych widocznie rzadziej pełnili funkcję sprawozdawcy projektów rozpatrywanych w ZPU i SPU. Informuje o tym współczynnik β zmiennej „Lojalność wobec grupy narodowej", który jest ujemny i istotny statystycznie na wysokim poziomie w modelach nr 1 i nr 2. Prowadzi to do wniosku, że posłowie, którzy przedkładają w głosowaniach interes swojej grupy narodowej nad preferencje frakcji, są penalizowani przy późniejszej dystrybucji najważniejszych raportów ustawodawczych. W efekcie ich wpływ na kształt legislacji UE staje się poważnie ograniczony. Reasumując, można stwierdzić, że *H1a* i *H1b* zostały potwierdzone. Po drugie, współczynnik kierunkowy zmiennej „Frekwencja na głosowaniach" wykazał dodatnią i istotną statystycznie wartość we wszystkich modelach. Zgodnie zatem z *H2* posłowie, którzy regularnie uczestniczyli w głosowaniach plenarnych, byli widocznie częściej sprawozdawcami projektów ustawodawczych i nieustawodawczych w siódmej kadencji PE. Po trzecie, zgodnie z *H3* aktywność legislacyjna posła przekładała się na uzyskiwanie przez niego większej liczby sprawozdań. W siódmej kadencji PE funkcję sprawozdawców ustawodawczych i nieustawodawczych najczęściej pełnili posłowie, którzy zgłaszali wiele poprawek do projektów legislacyjnych na poziomie komisji parlamentarnych. Ponadto badanie wykazało, że im więcej sprawozdań ustawodawczych otrzymywał dany poseł, tym bardziej zwiększało się prawdopodobieństwo, że zostanie wybrany na sprawozdawcę projektu rozpatrywanego w ZPU. Świadczą o tym dodatni kierunek i istotność statystycz-

ling using Stata, 2nd ed., College Station 2005; B. Moulton, *An illustration of a pitfall in estimating the effects of aggregate variables on micro-units*, „Review of Economics and Statistics" 1990, vol. 72, no. 2, p. 334–338.

34 W modelu nr 1 (sprawozdania ZPU) wartość statystyki *F* wyniosła 6,82 i była istotna statystycznie na poziomie $p<0{,}01$, w modelu nr 2 (sprawozdania ustawodawcze) – $F=7{,}60$ ($p<0{,}01$), a w modelu nr 3 (sprawozdania nieustawodawcze) – $F=3{,}49$ ($p<0{,}01$).

na zmiennej „Sprawozdania ustawodawcze" w modelu nr 1. Wynik ten może dowodzić, że wśród posłów funkcjonuje swoista „kasta" sprawozdawców ustawodawczych, którzy uzyskują wiele kluczowych raportów. Z drugiej jednak strony duża liczba sprawozdań nieustawodawczych nie przekładała się na otrzymywanie większej liczby raportów ustawodawczych, co wskazuje na widoczną różnicę między tymi raportami. Analiza regresji wykazała również, że posłowie pełniący funkcję sprawozdawców opiniodawczych byli częściej nagradzani sprawozdaniami ustawodawczymi i nieustawodawczymi.

Tabela nr 3. Wyniki regresji Poissona – uzyskiwanie sprawozdań przez posłów PE siódmej kadencji

		Zmienna zależna: liczba sprawozdań uzyskanych przez posła PE		
	Zmienna niezależna	**Model nr 1 (sprawozdania ZPU)**	**Model nr 2 (sprawozdania ustawodawcze)**	**Model nr 3 (sprawozdania nieustawodawcze)**
		β (*S.E.*)	β (*S.E.*)	β (*S.E.*)
	Zmienne teoretyczne			
H1a	Lojalność wobec frakcji	**0,017 (0,007)****	**0,016 (0,007)****	**0,016 (0,009)***
H1b	Lojalność wobec grupy narodowej	**- 0,009 (0,003)*****	**- 0,010 (0,003)*****	0,000 (0,010)
H2	Frekwencja w głosowaniach	**0,011 (0,003)*****	**0,008 (0,003)****	**0,007 (0,002)*****
H3	Poprawki do sprawozdań	**0,003 (0,001)*****	**0,003 (0,001)*****	**0,003 (0,001)*****
	Opinie	0,008 (0,012)	**0,020 (0,007)*****	**0,030 (0,013)****
	Sprawozdania ustawodawcze	**0,071 (0,031)****	-	- 0,005 (0,005)
	Sprawozdania nieustawodawcze	0,007 (0,017)	0,018 (0,011)	-
H4	Ekspertyza	0,005 (0,083)	- 0,001 (0,094)	**0,178 (0,073)****
H5	Członkostwo w komisji w poprzedniej kadencji	**0,375 (0,098)*****	**0,330 (0,094)*****	**0,108 (0,059)***
H6	EPP	0,198 (0,164)	**0,357 (0,173)****	**0,182 (0,059)*****
	S&D	0,219 (0,149)	**0,273 (0,128)****	**0,208 (0,102)****
H7	Prezydium PE	0,030 (0,217)	0,248 (0,165)	0,099 (0,116)
	Przewodniczący komisji PE	0,272 (0,344)	**0,602 (0,215)*****	**0,544 (0,154)*****
	Koordynator grupy politycznej	**0,458 (0,081)*****	**0,397 (0,079)*****	**0,476 (0,077)*****
	Zmienne kontrolne			
	Nowe państwa członkowskie	**- 0,178 (0,078)****	- 0,113 (0,081)	**- 0,160 (0,068)****
	Wiek	0,004 (0,004)	- 0,000 (0,004)	- 0,001 (0,002)
	Płeć	- 0,020 (0,081)	0,011 (0,071)	- 0,014 (0,069)
	AFET	**- 1,332 (0,072)*****	**- 1,428 (0,058)*****	**0,287 (0,054)*****
	DEVE	- 0,440 (0,075)*****	- 0,351 (0,072)*****	0,205 (0,058)*****
	INTA	0,255 (0,167)	**0,390 (0,059)*****	**0,331 (0,043)*****
	BUDG	- 1,237 (0,861)	**0,643 (0,066)*****	**- 0,337 (0,087)*****
	CONT	- 0,232 (0,172)	**- 0,412 (0,144)*****	**0,635 (0,021)*****
	ECON	**0,391 (0,032)*****	**0,562 (0,026)*****	0,033 (0,025)

	EMPL	**- 0,670 (0,027)*** **	**- 0,498 (0,027)*** **	- 0,033 (0,041)
	ENVI	**0,298 (0,042)*** **	**0,241 (0,038)*** **	**- 0,347 (0,031)*** **
	ITRE (kategoria referencyjna)	-		
	IMCO	**0,156 (0,036)*** **	**0,095 (0,036)** **	- 0,126 (0,024)*** **
	TRAN	**0,389 (0,043)*** **	**0,361 (0,038)*** **	- 0,012 (0,021)
	REGI	**- 0,500 (0,054)*** **	**- 0,366 (0,052)*** **	**- 0,375 (0,040)*** **
	AGRI	**0,123 (0,044)*** **	**0,068 (0,028)*** **	**- 0,274 (0,035)*** **
	PECH	**0,569 (0,048)*** **	**0,624 (0,039)*** **	0,440 (0,036)*** **
	CULT	**- 0,979 (0,053)*** **	**- 0,743 (0,045)*** **	**0,154 (0,031)*** **
	JURI	**0,604 (0,108)*** **	**0,652 (0,089)*** **	**0,514 (0,055)*** **
	LIBE	**0,558 (0,061)*** **	**0,612 (0,047)*** **	**0,184 (0,047)*** **
	AFCO	**- 0,845 (0,086)*** **	**- 0,626 (0,068)*** **	0,301 (0,058)*** **
	FEMM	- 0,000 (0,079)	**- 0,211 (0,065)*** **	**0,492 (0,036)*** **
	PETI	0,043 (0,152)	- 0,036 (0,075)	**0,226 (0,054)*** **
	Stała	**- 3,085 (0,831)*** **	**- 2,318 (0,775)*** **	**- 2,842 (1,024)*** **
	Test chi-kwadrat Pearsona	765,3132(789)	833,913(790)	772,3649(790)
	Log pseudolikelihood	- 740,432	- 853,501	- 972,138
	Pseudo R-kwadrat	0,202	0,162	0,106
	AIC	1554,865	1779,002	2016,277
	BIC	1728,472	1947,917	2185,192
	N (liczba klastrów)	20	20	20
	N (liczba obserwacji)	806	806	806

Objaśnienia: * – wyniki istotne statystycznie w przedziale p < 0,1 (10 proc.); ** - p < 0,05 (5 proc.); *** - p < 0,01 (1 proc.). Wyniki istotne statystycznie zostały pogrubione.

Badanie ilościowe tylko częściowo potwierdziło *H4*. Zmienna „Ekspertyza" uzyskała istotność statystyczną i dodatnią wartość tylko w modelu nr 3. Oznacza to, że w siódmej kadencji PE posłowie specjaliści otrzymywali znacznie więcej sprawozdań nieustawodawczych. Ekspertyza nie była natomiast kluczowym kryterium przy dystrybucji sprawozdań ustawodawczych i ZPU. Można to uzasadnić tym, że rzeczone raporty są w porównaniu z nieustawodawczymi znacznie ważniejsze i bardziej prestiżowe, przez co stanowią przedmiot zażartej rywalizacji posłów. To powoduje, że przy ich rozdziale koordynatorzy kierują się bardziej kryteriami politycznymi (np. lojalnością) niż informacyjnymi, dzięki czemu łagodzą ewentualne konflikty i stabilizują spójność frakcji. Potwierdza to uznana badaczka Parlamentu Europejskiego Nikoleta Yordanova, według której: „w takim przypadku [sprawozdań ustawodawczych – A.K.] może mieć miejsce kompromis między wyborem na sprawozdawcę eksperta albo lojalnego członka grupy politycznej, w którym ten ostatni czynnik jest ważniejszy dla kierownictwa grupy politycznej, dążącego przede wszystkim do zwiększenia spójności frakcji w głosowaniu"[35].

35 N. Yordanova, *Inter-institutional Rules...*, p. 108.

Analiza statystyczna wykazała, że w siódmej kadencji PE sprawozdawcami projektów ustawodawczych byli widocznie częściej wybierani posłowie doświadczeni, należący do tej samej komisji w poprzedniej kadencji PE. Świadczy o tym współczynnik kierunkowy zmiennej „Członkostwo w komisji w poprzedniej kadencji", który uzyskał dodatnią i istotną statystycznie na najwyższym poziomie wartość w modelu nr 1 i nr 2. Doświadczenie nie było natomiast czynnikiem zwiększającym szansę otrzymania przez posła sprawozdań nieustawodawczych. Uzyskany rezultat potwierdza zatem *H5*.

Analiza regresji ujawniła również wpływ przynależności politycznej posła na uzyskiwanie sprawozdań. Zmienne „EPP" i „S&D" wykazały istotność statystyczną i dodatni kierunek w modelu nr 2 i nr 3. Oznacza to, że deputowani z tych dwóch frakcji otrzymywali w siódmej kadencji PE znacznie więcej sprawozdań ustawodawczych i nieustawodawczych niż parlamentarzyści z pozostałych grup politycznych. Warto jednak podkreślić, że w modelu nr 1, obejmującym najbardziej wartościowe sprawozdania rozpatrywane w ZPU, analizowane zmienne nie uzyskały istotności statystycznej, co może wskazywać na bardziej proporcjonalną dystrybucję tych raportów między frakcjami. Wynik ten jest dobrą informacją dla demokracji, ponieważ oznacza, że posłowie z mniejszych grup politycznych mieli odpowiedni wpływ na uchwalanie ważnych aktów prawnych UE. Jednocześnie wskazuje na pewien postęp w stosunku do poprzedniej, szóstej kadencji PE (2004–2009), w której deputowani z EPP i ALDE byli wyraźnie nadreprezentowani przy podziale sprawozdań procedowanych w ramach ZPU/współdecydowania[36]. Reasumując, można uznać, że zgodnie z *H6* posłowie z największych grup politycznych uzyskiwali widocznie więcej sprawozdań ustawodawczych i nieustawodawczych, przy czym ich dominacja nie była zdecydowana przy podziale raportów rozpatrywanych w ZPU.

Zgodnie z *H7* posłowie obejmujący kluczowe stanowiska w Parlamencie otrzymywali istotnie więcej sprawozdań w siódmej kadencji PE. Po pierwsze, przewodniczący komisji parlamentarnych byli znacznie częściej sprawozdawcami ustawodawczymi i nieustawodawczymi niż zwykli posłowie. Informuje o tym współczynnik regresji tej zmiennej, który posiada dodatnią i istotną statystycznie wartość w modelach nr 2 i nr 3. Prawidłowa jest zatem obserwacja praktyków, że przewodniczący komisji są sprawozdawcami ostatniej szansy, którzy są mianowani na tę funkcję, gdy żadna grupa polityczna lub poseł nie jest zainteresowany raportem[37]. Po drugie, w badanym okresie koordynatorzy grup politycznych uzyskiwali istotnie więcej sprawozdań ZPU, ustawodawczych i nieustawodawczych. Współczynnik β tej zmiennej jest wysoki i istotny statystycznie na najwyższym poziomie we wszystkich modelach. Rezultat ten prowadzi do wniosku, że koordynatorzy wykorzystują swoje stanowisko „dystrybutora sprawozdań" do zapewniania sobie raportów, którymi są szczególnie zainteresowani. Mają zatem istotną przewagę nad zwykłymi posłami, co niekoniecznie jest dobrym rozwiązaniem[38]. Po trzecie, analiza nie wykazała, aby

36 Ibidem, p. 112.

37 R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op.cit., p. 205.

38 Mianując siebie, mogą forsować własne, niekoniecznie zgodne z frakcją, preferencje, co z kolei może prowadzić do osłabienia pozycji negocjacyjnej Parlamentu. Zob. badania empiryczne,

posłowie wchodzący w skład Prezydium PE byli widocznie częściej sprawozdawcami niż pozostali deputowani. Stanowiska Przewodniczącego PE, wiceprzewodniczących i kwestorów są zatem bardziej związane z aktywnością organizacyjną niż legislacyjną posłów.

Przechodząc do zmiennych kontrolnych, analiza regresji dowiodła, że posłowie z państw członkowskich, które wstąpiły do UE w 2004 r. i później, byli w siódmej kadencji PE dyskryminowani przy dystrybucji sprawozdań. Informuje o tym ujemny i istotny statystycznie na średnim poziomie współczynnik regresji zmiennej „Nowe państwa członkowskie" obserwowany w modelach nr 1 i nr 3. Posłowie z tych krajów otrzymywali widocznie mniej sprawozdań rozpatrywanych w kluczowej zwykłej procedurze ustawodawczej oraz w procedurach nieustawodawczych w porównaniu z deputowanymi pochodzącymi ze „starych" państw. Pewnym pocieszeniem jest brak istotności statystycznej współczynnika analizowanej zmiennej w modelu nr 2, choć jego ujemny znak informuje o negatywnej zależności między pochodzeniem deputowanego z nowego państwa a prawdopodobieństwem otrzymania raportu ustawodawczego. Powyższe rezultaty oznaczają, że zaobserwowana w szóstej kadencji PE (2004–2009) dyskryminacja posłów z nowych krajów członkowskich przy podziale sprawozdawców była kontynuowana w kolejnej (2009–2014)[39]. Nie sprawdziło się zatem przypuszczenie, że po okresie socjalizacji w szóstej kadencji PE, w którym nowi posłowie poznają wewnątrz- i międzyinstytucjonalną kulturę podejmowania decyzji oraz nabiorą doświadczenia, będą w kolejnej otrzymywać więcej sprawozdań[40]. Trwały trend dyskryminacyjny przy selekcji sprawozdawców należy mocno skrytykować, gdyż z racji olbrzymiej wagi tej funkcji deputowani z nowych państw członkowskich mają wyraźnie mniejszy wpływ na kształtowanie najważniejszych aktów ustawodawczych UE w porównaniu z posłami ze starych krajów.

Warto się w tym miejscu zastanowić, co jest przyczyną ciągłego pomijania nowych posłów przy podziale sprawozdań. Na myśl przychodzą trzy wytłumaczenia. Po pierwsze, deputowani z nowych krajów mogą być mniej ambitni i kompetentni niż ci ze starych albo posiadać znacznie niższe kompetencje. Po drugie, posłowie z nowych państw mogą być bardziej skoncentrowani na karierze w polityce krajowej niż w unijnej. To powoduje, że pobyt w Strasburgu traktują jako „zesłanie", co obniża ich motywację do szerokiej aktywności legislacyjno-parlamentarnej. Po trzecie, w procesie dystrybucji sprawozdań wciąż mogą być zakorzenione uprzedzenia wobec posłów z nowych państw członkowskich. Mogą mieć one różną proweniencję, np. wiązać się z obawą, że deputowani z tych krajów będą forsować skrajne lub narodowe preferencje lub będą bardzo podatni na

które dowodzą, że gdy sprawozdawca zajmuje skrajne stanowisko w danej kwestii, które odbiega od opinii większości posłów, to szansa na sukces poprawek Parlamentu w ZPU widocznie maleje: R. Costello, R. Thomson, *The nexus of bicameralism: Rapporteurs' impact on decision outcomes in the European Union*, „European Union Politics" 2011, vol. 12, no. 3, p. 351.

39 S. Hurka, M. Kaeding, op.cit., p. 512–529.

40 J. De Clerck-Sachsse, P. Kaczyński, *The European Parliament – More powerful, less legitimate? An outlook for the 7th term*, „CEPS Working Document" 2009, no. 314, p. 4; S. Hix, A. Noury, *After enlargement: Voting patterns in the sixth European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2009, vol. 34, no. 2, p. 173.

oddziaływania zewnętrzne (np. lobbystów)[41]. Aby jednak poznać rzeczywiste przyczyny dyskryminacji, należy przeprowadzić dogłębne badania jakościowe.

Badanie empiryczne nie ujawniło natomiast wpływu wieku i płci posła na liczbę uzyskiwanych funkcji sprawozdawców. Obie zmienne nie wykazały istotności statystycznej we wszystkich modelach.

Czynnikiem, który w siódmej kadencji PE miał istotny wpływ na otrzymywanie sprawozdań przez posłów, była ich przynależność do określonych komisji PE. W badanym okresie największą szansę otrzymania dużej liczby raportów ustawodawczych mieli deputowani należący do komisji ECON, ENVI, IMCO, TRAN, PECH, JURI, LIBE, BUDG, INTA i AGRI, natomiast najmniejszą członkowie FEMM, AFCO, CULT, REGI, EMPL, CONT, DEVE i AFET. Wyniki te nie powinny zaskakiwać, ponieważ kwestie, którymi zajmują się takie komisje jak AFET (WPZiB), AFCO (sprawy proceduralne i regulaminowe, głównie dotyczące funkcjonowania Parlamentu) czy EMPL (zatrudnienie, sprawy społeczne), nie są obszernie uregulowane w traktatach, nie należą do kluczowych kompetencji UE oraz nie stanowią materii *stricte* prawodawczej. Natomiast UE ma szerokie uprawnienia w transporcie (TRAN), środowisku (ENVI) czy rynku wewnętrznym (IMCO), co przekłada się na dużą liczbę projektów ustawodawczych rozpatrywanych przez komisje zajmujące się tymi obszarami. Z kolei najwięcej sprawozdań nieustawodawczych uzyskiwali posłowie AFET, DEVE, INTA, CONT, PECH, CULT, JURI, LIBE, AFCO, FEMM i PETI, natomiast widocznie mniej deputowani będący członkami BUDG, ENVI, IMCO, REGI i AGRI. Powyższe wyniki potwierdzają pogląd o obecności w Parlamencie nieformalnego podziału komisji parlamentarnych na tzw. dwa kluby: ustawodawczy, czyli zrzeszający komisje zajmujące się prawie wyłącznie uchwaleniem wiążącego prawodawstwa unijnego, oraz nieustawodawcze, skoncentrowane bardziej na działalności deklaratoryjnej, rezolucyjnej[42]. Z tabeli nr 3 wynika, że do pierwszego klubu zaliczają się BUDG, ENVI, IMCO, TRAN i AGRI, natomiast do drugiego – AFET, DEVE, CULT, AFCO i FEMM. Taki wniosek wypływa z interpretacji współczynników β tych zmiennych, które wykazały istotność statystyczną oraz opozycyjne kierunki w modelach nr 2 i nr 3.

Konkluzje

Celem artykułu była identyfikacja czynników, które miały istotny wpływ na otrzymywanie funkcji sprawozdawców projektów ustawodawczych i nieustawodawczych przez posłów siódmej kadencji PE. Analiza empiryczna oparta na regresji Poissona doprowadziła do następujących rezultatów. Po pierwsze, w siódmej kadencji PE zdecydowanie

41 S. Hurka, M. Kaeding, L. Obholzer, *Out of the dark, into the light: (shadow) rapporteurship assignments in the European Parliament after enlargement*, paper presented at the ECPR EUSG conference in the Hague from 4–7 June 2014, Panel 3.10. „EP internal organization and decision-making (Section 3)", p. 18–21.

42 Zob. A. Maurer, *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies" 2003, vol. 41, no. 2, p. 237.

najwięcej sprawozdań ustawodawczych otrzymywali posłowie, którzy byli najbardziej lojalni wobec własnej grupy politycznej. Natomiast deputowani, którzy częściej głosowali zgodnie ze stanowiskiem swoich grup narodowych, uzyskiwali znacznie mniej takich raportów. Oba wyniki stanowią przestrogę dla posłów, którzy są mocno przywiązani do swojej delegacji narodowej w Parlamencie i negują większościowe poglądy frakcji. Taka postawa skutkuje wykluczeniem z procesu legislacyjnego, gdyż brak nominacji oznacza niemożność bezpośredniego wpływu na kształt prawodawstwa unijnego.

Po drugie, aktywność legislacyjna posła wyraźnie zwiększa jego szansę na otrzymanie funkcji sprawozdawcy zarówno projektów ustawodawczych, jak i nieustawodawczych. W siódmej kadencji PE najwięcej takich raportów uzyskiwali deputowani, którzy zgłaszali wiele poprawek do projektów legislacyjnych, sumiennie uczestniczyli w głosowaniach oraz przygotowywali opinie do sprawozdań (pełnili funkcję sprawozdawców opiniodawczych). Ponadto badanie wykazało, że im więcej sprawozdań ustawodawczych otrzymywał dany poseł, tym bardziej zwiększało się prawdopodobieństwo, że zostanie wybrany na sprawozdawcę projektu rozpatrywanego w ZPU.

Po trzecie, ekspertyza ma tylko częściowy wpływ na uzyskiwanie raportów. W siódmej kadencji PE posłowie specjaliści otrzymywali więcej sprawozdań nieustawodawczych niż deputowani niebędący ekspertami. Efekt ten nie został jednak zaobserwowany w przypadku sprawozdań ustawodawczych. Najprawdopodobniej wynika to z tego, że ze względu na ich wagę były one przedmiotem zażartej rywalizacji między posłami. W rezultacie koordynatorzy kierowali się przy ich rozdzielaniu kryteriami bardziej politycznymi niż eksperckimi, aby nie dopuścić do ewentualnych konfliktów i zaburzenia spójności grupy politycznej.

Po czwarte, doświadczenie posła ma znaczenie przy dystrybucji sprawozdań. Deputowani, którzy byli członkami tej samej komisji w szóstej i siódmej kadencji PE, uzyskiwali znacznie więcej sprawozdań ustawodawczych niż deputowani debiutanci (po raz pierwszy wybrani do PE w wyborach z 2009 r.). Wpływ doświadczenia nie występuje jednak przy podziale raportów nieustawodawczych.

Po piąte, przynależność posłów do największych grup politycznych PE ma widoczny wpływ na uzyskiwanie raportów. W siódmej kadencji PE deputowani z EPP i S&D otrzymywali znacznie więcej sprawozdań ustawodawczych w porównaniu z parlamentariuszami z pozostałych frakcji. Posłowie z tych frakcji dominowali również przy dystrybucji raportów nieustawodawczych.

Po szóste, pełnienie kluczowych funkcji w Parlamencie zwiększa szansę posła na uzyskanie sprawozdań. W siódmej kadencji PE deputowani będący przewodniczącymi komisji lub koordynatorami grup politycznych otrzymywali znacznie więcej raportów ustawodawczych i nieustawodawczych niż niezajmujący tych stanowisk. Efekt ten nie został natomiast zaobserwowany w przypadku członków Prezydium PE.

Analiza ujawniła również, że posłowie z państw członkowskich, które wstąpiły do UE w 2004 r. i później, byli w siódmej kadencji PE dyskryminowani przy podziale sprawozdań rozpatrywanych w ZPU i w procedurach nieustawodawczych. Otrzymywali oni

znacznie mniej takich raportów w porównaniu z deputowanymi ze starych krajów. Oznacza to, że zaobserwowany w szóstej kadencji PE trend dyskryminacyjny był kontynuowany w kolejnym okresie.

Wreszcie, przynależność posła do określonej komisji parlamentarnej determinuje liczbę i rodzaj sprawozdań, które może uzyskać. W siódmej kadencji PE zaobserwowano wyraźny podział komisji na ustawodawcze, a więc zajmujące się przede wszystkim projektami uchwalanymi w ZPU i SPU, oraz nieustawodawcze, czyli rozpatrujące różnego rodzaju rezolucje oraz stanowiska niemające charakteru prawotwórczego. Z analizy wynika, że posłowie, którzy chcą mieć większy wpływ na kształtowanie „twardego" prawodawstwa unijnego, powinni ubiegać się o członkostwo w ECON, ENVI, IMCO, TRAN, PECH, JURI, LIBE, BUDG, INTA i AGRI. W tych komisjach mają widocznie większe szanse na otrzymanie sprawozdań ustawodawczych. Z kolei przynależność do FEMM, AFCO, CULT, REGI, EMPL, CONT, DEVE i AFET istotnie obniża prawdopodobieństwo uzyskania takich raportów, co wynika z tego, że rzeczone komisje koncentrują się na działalności nielegislacyjnej, związanej z prawem „miękkim" UE.

Ze względu na predykcyjny charakter zastosowanej metody powyższe wyniki można traktować jako rekomendacje dla posłów, którzy chcą być częściej wybierani w przyszłości na sprawozdawców projektów ustawodawczych i nieustawodawczych.

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.

Burns C., *Consensus and compromise become ordinary – but at what cost? A critical analysis of the impact of the changing norms of codecision upon European Parliament committees*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7.

Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, London 2005.

Costello R., Thomson R., *The nexus of bicameralism: Rapporteurs' impact on decision outcomes in the European Union*, „European Union Politics" 2011, vol. 12, no. 3.

Costello R., Thomson R., *The Policy Impact of Leadership in Committees: Rapporteurs' Influence on the European Parliament's Opinions*, „European Union Politics" 2010, vol. 11, no. 2.

Cox G., McCubbins M., *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley 1993.

De Clerck-Sachsse J., Kaczyński P., *The European Parliament – More powerful, less legitimate? An outlook for the 7th term*, „CEPS Working Document" 2009, no. 314.

Decyzja Rady Europejskiej nr 2010/350/UE z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie rozpatrzenia przez konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich zmian do traktatów zaproponowanych przez rząd Hiszpanii, dotyczących składu Parlamentu Europejskiego, i w sprawie niezwoływania konwentu, Dziennik Urzędowy UE z 26 czerwca 2010 r., L 160.

Farrell H., Héritier A., *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies" 2004, vol. 37, no. 10.

Finke D., *Proposal Stage Coalition-building in the European Parliament*, „European Union Politics" 2012, vol. 13, no. 4.

Gilligan T., Krehbiel K., *Organization of Informative Committees by a Rational Legislature*, „American Journal of Political Science" 1990, vol. 34, no. 2.

Héritier A., Reh C., *Codecision and Its Discontents: Intra-Organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament*, „West European Politics" 2012, vol. 35, no. 5.

Hix S., Noury A., *After enlargement: Voting patterns in the sixth European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2009, vol. 34, no. 2.

Huber K., Shackleton M., *Codecision: a practitioners' view from inside the Parliament*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7.

Hurka S., Kaeding M., Obholzer L., *Out of the dark, into the light: (shadow) rapporteurship assignments in the European Parliament after enlargement*, paper presented at the ECPR EUSG conference in the Hague from 4–7 June 2014, Panel 3.10. „EP internal organization and decision-making (Section 3)".

Hurka S., Kaeding M., *Report allocation in the European Parliament after eastern enlargement*, „Journal of European Public Policy" 2012, vol. 19, no. 4.

Judge D., Earnshaw D., *The European Parliament*, New York 2008.

Kaeding M., Hurka S., *Where are the MEPs from the accession countries? Rapporteurship assignments in the European Parliament after Enlargement*, „EIPASCOPE" 2010, no. 2.

Kardasheva R., *Legislative package deals in EU decision-making: 1999–2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics for the completion of the degree of Doctor of Philosophy, April 2009.

Kirpsza A., *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie" 2013, nr 4.

Kirpsza A., *Charakterystyka konsultacji jako specjalnej procedury ustawodawczej Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2012, nr 46.

Kirpsza A., *Duch d'Hondta w Strasburgu. Zasada proporcjonalnej dystrybucji stanowisk w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Politologiczny" 2011, nr 3.

Kirpsza A., *Legislacyjne problemy Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony*, „Przegląd Zachodni" 2012, nr 2.

Kirpsza, A., *Pozycja komisji Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym. „Legislacyjny kręgosłup" czy techniczny organ pomocniczy?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2011, nr 4.

Kirpsza A., *Utrata kontroli nad procesem legislacyjnym w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej,* [w:] Kirpsza A., Stachowiak G. (red.), *Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?*, Kraków 2014.

Krehbiel K., *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor 1991.

Lord C., *The democratic legitimacy of codecision*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7.

Mamadouh V., Raunio T., *The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation*, „Journal of Common Market Studies" 2003, vol. 41, no. 2.

Maurer A., *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies" 2003, vol. 41, no. 2.

Mik C., *Opinia prawna na temat pojmowania aktów ustawodawczych i znaczenia tego pojęcia dla pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2010, nr 2.

Moulton B., *An illustration of a pitfall in estimating the effects of aggregate variables on micro-units*, „Review of Economics and Statistics" 1990, vol. 72, no. 2.

Petkova B., Dumbrovský T., *Conciliation in the sixth European Parliament: Formal transparency vs. shadowy legislating*, UACES Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads Bruges, 6–8 September 2010.

Rabe-Hesketh S., Skrondal A., *Multilevel and Longitudinal Modelling using Stata*, 2nd ed., College Station 2005.

Rasmussen A., *The EU Conciliation Committee: One or Several Principals?*, „European Union Politics" 2008, vol. 9, no. 1.

Raudenbush S., Bryk A., *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*, 2nd ed., London 2002.

Reh C., Héritier A., Bressanelli E., Koop C., *The Informal Politics of Legislation. Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, „Comparative Political Studies" 2011, vol. 46, no. 9.

Reh C., *Is Informal Politics Undemocratic? Trilogues, Early Agreements and the Selection Model of Representation*, „Journal of European Public Policy" 2014, vol. 21, no. 6.

Scott Long J., Freese J., *Regression Models for Categorical Dependent Variables using STATA*, Texas 2001.

Westlake M., *A Modern Guide To the European Parliament*, London – New York 1994.

Wurzel R., *The role of the European parliament: Interview with Ken Collins MEP*, „Journal of Legislative Studies" 1999, vol. 5, no. 2.

Yordanova N., *Inter-institutional Rules and Division of Power in the European Parliament: Allocation of Consultation and Co-decision Reports*, „West European Politics" 2011, vol. 34, no. 1.

Yordanova N., *Organising the European Parliament. The Role of Committees and their Legislative Influence*, Colchester 2013.

Yoshinaka A., McElroy G., Bowler S., *The appointment of rapporteurs in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2010, vol. 35, no. 4.

WOJCIECH SŁOMCZYŃSKI *
DARIUSZ STOLICKI **

Sługa dwóch panów: frakcyjne i narodowe przesłanki głosowania posłów w PE

Jak już w 2002 r. zauważył Simon Hix, poseł do Parlamentu Europejskiego (PE) podlega wielu zwierzchnikom[1]. Z jednej strony, prawie każdy deputowany należy do transnarodowej grupy politycznej (nazywanej też frakcją parlamentarną)[2]. Regulamin Parlamentu[3] wymaga, aby frakcje takie zrzeszały deputowanych z wielu krajów[4] i były zorganizowane w oparciu o kryterium podobieństwa poglądów politycznych[5]. Każda frakcja jest

* Dr hab. Wojciech Słomczyński – Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ, adiunkt w Katedrze Matematyki Stosowanej Instytutu Matematyki UJ.

** Mgr Dariusz Stolicki – Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ. Doktorant w Katedrze Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ.

1 S. Hix, *Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament*, „American Journal of Political Science" 2002, vol. 46, no. 3, p. 688–698.

2 O grupach politycznych w PE zob. szerzej m.in. B. Kosowska-Gąstoł, *Rozwój historyczny grup politycznych w Parlamencie Europejskim oraz skład polityczny Parlamentu szóstej kadencji (2004–2009)*, „Politeja" 2007, nr 1 (7), s. 199–218; eadem, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014, s. 75–78; M. Niemierzycka, *Ewolucja i funkcjonowanie grup politycznych w Parlamencie Europejskim*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskow*e, J.M. Fiszer (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2009, s. 135–161.

3 Wszystkie odwołania do Regulaminu odnoszą się do wersji obowiązującej w siódmej kadencji po wprowadzeniu zmian koniecznych w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego. Tekst ujednolicony tej wersji został opublikowany na stronie internetowej Parlamentu, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

4 Zgodnie z art. 30 Regulaminu Parlamentu do utworzenia grupy politycznej konieczne jest zebranie posłów wybranych z minimum jednej czwartej krajów członkowskich. W drodze wyjątku do końca kadencji może funkcjonować frakcja, która istnieje już ponad rok, jeżeli liczba reprezentowanych w niej delegacji narodowych spadnie poniżej tego progu, ale pozostanie nie mniejsza niż jedna piąta krajów członkowskich.

5 Art. 30 ust. 1 Regulaminu PE. Zob. też wyrok Sądu Pierwszej Instancji w połączonych sprawach T-222/99, T-327/99 i T-329/99, *Martinez et al. przeciwko Parlamentowi*, uchylony wyrokiem Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości z 29 czerwca 2004 r. (sprawa C-486/01 P, *Front Natio-*

oczywiście zróżnicowana wewnętrznie, ale co do zasady zmierza do wypracowywania i reprezentowania jednolitego stanowiska na forum Parlamentu. Aby skutecznie dążyć do wcielenia go w życie, frakcje te mają interes w maksymalizowaniu swojej spójności[6]. Dysponują również wieloma mechanizmami, które pozwalają im przybliżyć się do tego celu poprzez dyscyplinowanie posłów głosujących wbrew linii frakcyjnej[7]: od grupy politycznej w zasadniczym stopniu zależy status deputowanego wewnątrz Parlamentu – np. dostęp do stanowisk w komisjach i we frakcji, czy też przydział sprawozdań do projektów aktów prawnych, które przekładają się na wpływ na kształt unijnego ustawodawstwa[8].

Z drugiej strony, deputowani reprezentują elektorat krajowy[9], od którego ostatecznie uzależniona jest ich reelekcja i który przeważnie oczekuje od nich realizacji interesów narodowych[10]. Również badania nad deklaracjami wyborczymi deputowanych pokazują, że wielu z nich – przynajmniej w kampanii wyborczej – widzi swoją rolę nie tyle jako klasycznych parlamentarzystów, kierujących się ogólnym interesem całej Unii, ale jako reprezentantów swoich państw, mających chronić ich partykularne

nal przeciwko Parlamentowi) w zakresie, w jakim uznał za dopuszczalną skargę Frontu Narodowego (sprawę T-327/99). Zob. szerzej B. Kosowska-Gąstoł, *Zasady tworzenia grup politycznych w Parlamencie Europejskim ze szczególnym uwzględnieniem tzw. frakcji technicznych*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 6 (107), s. 99–116.

6 W szczególności T. Faas, T. Raunio i M. Wiberg wskazują, że rzeczywista siła głosu frakcji zależy nie tylko od liczby mandatów, ale również od jej spójności oraz frekwencji w głosowaniach należących do niej deputowanych. Zob. T. Faas, T. Raunio, M. Wiberg, *The Difference Between Real and Potential Power: Voting Power, Attendance and Cohesion*, Center for European Integration Studies, ZEI Discussion Papers, C130 (2004).

7 T. Raunio, *Second-rate parties? Towards a better understanding of European Parliament's party groups*, [w:] *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*, K. Heidar, R.A. Koole (ed.), London – New York, 2000, p. 233–247; T. Faas, *To Defect or Not to Defect? National, Institutional and Party Group Pressures on MEPs and Their Consequences for Party Group Cohesion in the European Parliament*, „European Journal of Political Research" 2003, vol. 42, no. 6, p. 846–847; B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2014, s. 241–242. Zauważyć jednak można, że mechanizmy dyscyplinujące we frakcjach w Parlamencie Europejskim są zdecydowanie słabsze niż w parlamentach narodowych. Zob. S. Bailer, *Parliamentary Party Group Discipline in Comparison*, 1st Annual General Conference of the European Political Science Association, Dublin, 16 czerwca 2011 r.

8 Zob. szerzej w tej publikacji: A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*.

9 W doktrynie istnieje spór co do tego, jaki model reprezentacji zakładają traktaty (zob. szerzej m.in. O. Costa, *Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution*, „Journal of European Integration" 2002, vol. 24, no. 2, p. 91–112), aczkolwiek dominuje pogląd, że ponadnarodowa konstrukcja Parlamentu wskazuje, że powinni oni być reprezentantami całej Unii. Niemniej jednak badacze wyborów do PE od dawna wskazują, że zdecydowanie przeważają w nich aspekty narodowe (system wyborczy, system partyjny, osie sporu politycznego), przez co wybrani posłowie *de facto* reprezentują swoje elektoraty, a nie ogół obywateli UE. Zob. m.in. S. Hix, M. Marsh, *Second-order Effects Plus Pan-European Political Swings: An Analysis of European Parliament Elections Across Time*, „Electoral Studies" 2011, vol. 30, no. 1, p. 4–15.

10 S. Trumm, *Voting dilemma in the post-2004 European Parliament*, EPOP Conference, Exeter, UK, 7–9 września 2012 r., p. 2.

interesy[11]. Wreszcie każdy poseł został wybrany z krajowej listy wyborczej – najczęściej partyjnej – i zazwyczaj należy do partii krajowej, która kontroluje jego polityczną przyszłość: miejsce na liście w przypadku ubiegania się o reelekcję oraz ścieżkę kariery w razie powrotu do polityki krajowej[12]. W wielu przypadkach nie ma sprzeczności między oczekiwaniami frakcji i partii krajowej oraz interesem narodowym, niemniej jednym z najbardziej interesujących zagadnień badawczych dotyczących Parlamentu Europejskiego wydaje się pytanie o to, który z tych trzech zwierzchników dominuje w sytuacji, gdy taka sprzeczność występuje[13].

W założeniach całego systemu norm regulujących funkcjonowanie i pozycję ustrojową Parlamentu przyjmuje się, że deputowani zachowywać się będą podobnie, jak posłowie w legislaturach narodowych – a więc prawie zawsze będą kierować się czynnikiem politycznym (frakcyjnym)[14]. W związku z tym Regulamin PE traktuje frakcje jako aktorów unitarnych (tj. reprezentujących za każdym razem jednolite stanowisko), przyznając im zasadniczą rolę w procesie obsady stanowisk personalnych, ustalania agendy i kształtowania rozstrzygnięć politycznych w drodze debaty i głosowania, a także wyraźnie uprzywilejowując je w stosunku do niezorganizowanych grup deputowanych niezrzeszonych[15]. Jednakże podejmowane od kilkudziesięciu lat badania na rzecz empirycznej weryfikacji przywoływanego modelu pokazują, że rzeczywistość bywa czasem o wiele bardziej skomplikowana.

Cel naszego badania stanowi ilościowe ustalenie, w jakim stopniu głos posła jest determinowany stanowiskiem jego frakcji, a w jakim interesem narodowym, zwłaszcza w przypadku konfliktu między nimi[16]. Aby to osiągnąć, wykorzystujemy zarówno wiel-

11 Zob. B. Weßels, *European Parliament Election Study 2009, Candidate Study*, GESIS Data Archive, ZA5048 Data File Version 2.0.0, Cologne 2010, doi:10.4232/1.11323.

12 S. Hix, *Electoral Institutions and Legislative Behavior. Explaining Voting Defection in the European Parliament*, „World Politics" 2004, vol. 56, no. 2, p. 194–223.

13 Ogólny przegląd literatury odnoszącej się do tego problemu przedstawia T. Raunio, *The European Parliament*, [w:] *The Oxford Handbook of the European Unio*n, E. Jones, A. Menon, S. Weatherill (eds.), Oxford 2012, ch. 26.

14 W kwestii wysokiej spójności partii politycznych w parlamentach krajowych zob. np. U. Sieberer, *Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis*, „Journal of Legislative Studies" 2006, vol. 12, no. 2, p. 150–178. Warto zauważyć, że element kilku konkurujących zwierzchników występuje również w legislaturach narodowych – oczywiście w zróżnicowanym stopniu (najsilniej w państwach federalnych) – i tam także ma wpływ na spójność ugrupowań. Zob. J.M. Carey, *Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting*, „American Journal of Political Science" 2007, vol. 51, no. 1, p. 92–107.

15 Zob. ogólnie W. Gagatek, *Status prawny frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Studia Europejskie" 2007, nr 2, s. 93 et seq.

16 Nie zajmujemy się w tym artykule stanowiskiem partii krajowej jako kolejną determinantą sposobu głosowania posła. Czynimy tak przede wszystkim dlatego, że stanowisko to często zależy od ideologicznego stanowiska frakcji oraz interesu narodowego, a stosunkowo rzadko od czynników specyficznych dla danej partii. Jak zauważamy jednak w zakończeniu tego artykułu, zaproponowana przez nas metodologia umożliwia rozważanie kolejnych determinant głosu posła – np. regionalnej czy właśnie partyjnej – po ustaleniu znaczenia czynników frakcyjnego i narodowego; ale ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszej publikacji nie rozwijamy tej kwestii szerzej w tym miejscu.

kości znane wcześniej w nauce, takie jak wskaźniki spójności grupy czy współczynniki zgodności kappa Cohena, jak i definiujemy nową wielkość, wskaźnik przesunięcia narodowego (*national shift index*), pozwalającą – wyłącznie na podstawie wyników głosowań imiennych – wyznaczać „interesy narodowe" poszczególnych krajów[17] oraz mierzyć i porównywać stopień ich realizacji, odróżniając przy tym rzeczywisty interes narodowy od pozornego, będącego pochodną głosowania według stanowiska frakcyjnego.

1. Stan badań

Próby udzielenia odpowiedzi na postawione powyżej pytanie badawcze sięgają już lat 90. XX w., przy czym od początku większość uczonych analizowała ten problem w oparciu o wyniki głosowań imiennych (*roll-call votes*). Posługiwali się oni przede wszystkim kategorią **spójności**, wprowadzoną w 1925 r. przez S. Rice'a[18]. Spójność pozwala określić liczbowo, w jakim stopniu w podstawowym parlamentarnym procesie decyzyjnym – głosowaniu plenarnym – deputowani należący do danego ugrupowania rzeczywiście głosują w jednakowy sposób[19]. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w literaturze rozróżnia się czasem spójność *sensu stricto* (*cohesion*, czasem tłumaczoną jako „zgodność") od spójności *sensu largo* (*unity*, czasem tłumaczoną jako „jedność")[20]: ta pierwsza oznaczać ma wspólnotę poglądów, podczas gdy ta druga – jednolitość zachowań (która może wynikać ze spójności programowej, ale też np. z silnych mechanizmów dyscypliny partyjnej). W niniejszym rozdziale pojęcie spójności używane jest w tym drugim znaczeniu.

Już od początku jednym z głównych problemów podejmowanych przez badaczy głosowań w Parlamencie Europejskim była weryfikacja hipotezy, że konkurencja parlamentar-

17 Kategoria „interesu narodowego" ma długą tradycję w naukach o polityce, szczególnie w teorii stosunków międzynarodowych. Zob. np. H. Morgenthau, *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*, Knopf, New York 1951. Jakkolwiek istnieje wiele podejść do definiowania interesu narodowego, w tym artykule odwołujemy się do trzech kryteriów sformułowanych przez M. Nincica (M. Nincic, *The National Interest and Its Interpretation*, „Review of Politics" 1999, vol. 61, no. 1, p. 29–55): inkluzywności (wykraczania interesu narodowego poza interesy partykularne poszczególnych grup i związanego z tym konsensusu wobec niego), ekskluzywności (nieuwzględniania interesów podmiotów zewnętrznych wobec państwa w procesie ustalania interesu narodowego) oraz relewancji zewnętrznej (związku między środowiskiem międzynarodowym a danym interesem, który sprawia, że realizacja takiego interesu może być celem polityki zagranicznej państwa).

18 S.A. Rice, *The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement*, „Political Science Quarterly" 1925, vol. 40, no. 1, p. 60–72. W literaturze polskiej szerzej o badaniach nad spójnością pisali W. Słomczyński, P. Poznański, G. Harańczyk, J.K. Sokołowski, *Spójność polskich ugrupowań parlamentarnych*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, J.K. Sokołowski, P. Poznański (red.), Kraków 2008, s. 201–236.

19 Ogólnie o badaniach spójności zob. m.in. J.K. Sokołowski, *Spójność, zgodność i dyscyplina ugrupowań parlamentarnych: przegląd aktualnych zagadnień badawczych*, „Politeja" 2014, nr 6 (32), s. 45–62.

20 R.Y. Hazan, *Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation*, „Journal of Legislative Studies" 2003, vol. 9, no. 4, p. 1–11. W kwestii polskiej terminologii zob. J.K. Sokołowski, op.cit., s. 47–48.

na rzeczywiście – a nie tylko pozornie – opiera się głównie na podziałach partyjnych. Jako pierwsi potwierdzili ją A. Kreppel i G. Tsebelis, zauważając, że spójność grup politycznych jest istotnie większa niż delegacji narodowych[21]. Wnioski te potwierdzili następnie A. Noury[22] oraz J. Thomassen, A. Noury i E. Voeten[23], wykazując na drodze analizy przestrzennej wyników głosowań, że przynależność frakcyjna jest czynnikiem w największym stopniu determinującym położenie punktów idealnych poszczególnych deputowanych, a także V.A. Traag, G. Krings i P. Van Dooren[24] przy użyciu metody wykrywania wspólnot w grafach[25].

W kolejnych latach uwaga badaczy skupiła się przede wszystkim na znaczeniu partii krajowych. A. Noury[26], T. Faas[27], M. Blomgren[28], J. Han[29], R. Lindstädt, J. Slapin i R. Vander Wielen[30] oraz M. Mühlböck[31] wykazali, że w przypadku konfliktu między stanowiskiem frakcji parlamentarnej i partii krajowej u większości deputowanych przeważa lojalność wobec tej ostatniej. Przytaczane badania w ograniczonym jednak tylko stopniu odpowiadały na pytanie o czynniki, jakie powodują, że reprezentacja danej partii krajowej w Parlamencie Europejskim zajmuje niekiedy stanowisko odmienne od całości frakcji. Mühlböck ustaliła natomiast, że posłowie z krajowych partii rządzących częściej głosują zgodnie ze stanowiskiem swoich frakcji niż ministra reprezentującego ich państwo w Radzie[32]. Świadczy to o tym, że stanowisko krajowych władz partyjnych (które, jak można domniemywać,

21 A. Kreppel, G. Tsebelis, *Coalition Formation in the European Parliament*, „Comparative Political Studies" 1999, vol. 32, no. 8, p. 933–966.

22 A. Noury, *Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians*, „European Union Politics" 2002, vol. 3, no. 1, p. 33–58.

23 J. Thomassen, A. Noury, E. Voeten, *Political Competition in the European Parliament: Evidence from Roll Call and Survey Analyses*, [w:] *European Integration and Political Conflic*t, G. Marks, M.R. Steenbergen (eds.), Cambridge – New York 2004, p. 141–164.

24 V.A. Traag, G. Krings, P. Van Dooren, *Significant Scales in Community Structure*, „Scientific Reports" 2013, vol. 3, no. 2930, doi:10.1038/srepo2930.

25 Wnioski te znalazły również potwierdzenie po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. Zob. E. Voeten, *Enlargement and the 'Normal' European Parliament*, [w:] *The Legitimacy of the European Union After Enlargemen*t, J. Thomassen (ed.), Oxford 2009, p. 93–114 oraz S. Hix, A. Noury, *After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2009, vol. 34, no. 2, p. 159–174.

26 A. Noury, *Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians*, op.cit.

27 T. Faas, *To Defect or Not to Defect? National, Institutional and Party Group Pressures on MEPs and Their Consequences for Party Group Cohesion in the European Parliament*, „European Journal of Political Research" 2003, vol. 42, no. 6, p. 841–866.

28 M. Blomgren, *Cross-pressure and political representation in Europe. A comparative study of MEPs and the intra-party arena*, Dept. of Political Science, Umeå University, Umeå 2003, p. 269–270.

29 J. Han, *Analysing Roll Calls of the European Parliament: A Bayesian Application*, „European Union Politics" 2007, vol. 8, no. 4, p. 479–507.

30 R. Lindstädt, J.B. Slapin, R.J. Vander Wielen, *Legislative Position-Taking with Multiple Principals: A Bayesian Analysis of EP Roll Call Data*, „Legislative Studies Quarterly" 2011, vol. 36, no. 1, p. 37–70.

31 M. Mühlböck, *National Versus European: Party Control over Members of the European Parliament*, „West European Politics" 2012, vol. 35, no. 3, p. 607–631.

32 Ibidem. Zob. też eadem, *Linking Council and European Parliament? Voting Unity of National Parties in Bicameral EU Decision-making*, „Journal of European Public Policy" 2012, vol. 20, no. 4, p. 571–588.

jest zazwyczaj zgodne ze stanowiskiem ministra) nie przekłada się wprost na stanowisko reprezentacji partyjnej w PE. Pozostają więc trzy możliwości: partia krajowa może głosować wbrew stanowisku swojej frakcji parlamentarnej ze względu na trwałe różnice ideologiczno-programowe, doraźne potrzeby polityczne lub interes narodowy. Dotychczas w literaturze nie zaproponowano przekonującego sposobu rozróżniania tych sytuacji.

Zjawisko kierowania się interesem narodowym w głosowaniach bywało jednak przedmiotem zainteresowania badaczy[33]. Już Noury w 2002 r. wyróżnił cztery główne wymiary konfliktów politycznych w Parlamencie i zaobserwował, że o ile pierwsze dwa (przeważające) można powiązać z kwestiami programowymi różnicującymi grupy polityczne (pozycją frakcji na osi lewica – prawica oraz jej stosunkiem do pogłębiania integracji europejskiej), o tyle pozostałe dwa odpowiadają raczej liniom podziału przecinającym frakcje, a odróżniającym od siebie delegacje narodowe[34]. Na znaczenie przynależności narodowej jako istotnej determinanty głosu posła wskazywali także N. Ringe[35], H. Callaghan i M. Höpner[36] oraz L. Cicchi[37]. Również studia przypadków wskazują na duże znaczenie głosowań, w których ujawniał się interes narodowy: wystąpiły one (chociaż za każdym razem tylko w pojedynczych krajach) w znacznej większości z 15 kluczowych głosowań w siódmej kadencji Parlamentu wyróżnionych w podsumowującym ją raporcie Instytutu Jacques'a Delorsa oraz serwisu VoteWatch[38], a także w większości z 16 kluczowych głosowań z pierwszego roku tejże kadencji zidentyfikowanych przez Fundację Schumana[39].

Większość publikacji analizujących rolę czynnika narodowego w głosowaniach w PE uwzględniała jednak jedynie stosunkowo niewielkie grupy głosowań, zwykle badanych

33 Od strony teoretycznej problem ten poruszany był m.in. w J. Mercik, F. Turnovec, M. Mazurkiewicz, *Does Voting over National Dimension Provide more National Influence in the European Parliament than Voting over Ideological Dimension?*, 1st World Public Choice Conference, Amsterdam, 28 marca – 1 kwietnia 2007 r. oraz eidem, *National and Ideological Influence in the European Parliament*, „Control and Cybernetics" 2008, vol. 37, no. 3, p. 585-606. Autorzy wykorzystują indeksy siły Shapleya-Shubika do analizy różnych modeli zależności interesu ideologicznego i narodowego.

34 A. Noury, op.cit.

35 N. Ringe, *Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points*, „American Journal of Political Science" 2005, vol. 49, no. 4, p. 731–745.

36 H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics" 2005, vol. 3, no. 3, p. 307–332.

37 L. Cicchi, *The logic of voting behaviour in the European Parliament: new insights on party group membership and national affiliation as determinants of vote*, IMT Institute for Advanced Studies, Lucca 2013.

38 Zob. V. Kreilinger, *15 Key Votes in the 2009–2014 European Parliament: Main Insights*, Notre Europe – Jacques Delors Institute (2014), http://www.institutdelors.eu/media/analysisepkeyvotes-kreilinger-ne-jdi-may14.pdf?pdf=ok (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.).

39 T. Chopin, C. Lépinay, *Political splits and Compromises in the European Parliament: voting in Strasbourg*, Robert Schuman Foundation, European Issue, Paris 2010. Jak jednak odnotowano w cytowanym raporcie, jedynie w dwóch spośród przebadanych przez nią 16 głosowań stanowiska narodowe były bardziej istotne od stanowisk partyjnych. Jest to zgodne z przedstawionymi wcześniej wynikami uznającymi, że wymiar narodowy sporu politycznego w PE jest drugorzędny wobec wymiaru frakcyjnego. Ibidem, p. 16.

za pomocą metod jakościowych (jak studia przypadków). I tak R. Costello oraz R. Thomson badali rolę interesu narodowego w 39 kluczowych kwestiach spornych dotyczących 18 projektów aktów prawnych z lat 2004–2005, łącząc metody jakościowe (ustalanie stanowiska „narodowego" i „frakcyjnego" w oparciu o wywiady z osobami zaangażowanymi w procesy decyzyjne, odpowiednio w Radzie i poszczególnych frakcjach) oraz ilościowe – analizę głosowań rejestrowanych[40]. Z kolei Ringe badał znaczenie czynnika narodowego dla głosowań dotyczących dyrektywy o przejęciach transgranicznych[41]. Do tego samego przykładu odnosili się także Callaghan i Höpner[42], natomiast S. Braghiroli rozważał rolę przynależności narodowej w głosowaniach dotyczących stosunków UE – Rosja[43], zaś Y. Kang – polityki handlowej[44]. Z kolei w ramach wspomnianego już projektu *15 Key Votes in the 2009–2014 European Parliament* Instytutu Jacques'a Delorsa oraz serwisu VoteWatch współpracujące z nimi instytucje z 17 krajów Unii opracowały raporty analizujące głosowania narodowe w 15 kluczowych kwestiach politycznych siódmej kadencji[45]. Wszystkie wymienione opracowania wykazywały istnienie zjawiska

40 R. Costello, R. Thomson, *Bicameralism, Nationality and Party Cohesion in the European Parliament*, „Party Politics" 2014, preprint, doi:10.1177/1354068814563972.

41 N. Ringe, *Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points*, „American Journal of Political Science" 2005, vol. 49, no. 4, p. 731–745.

42 H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics" 2005, vol. 3, no. 3, p. 307–332.

43 S. Braghiroli, *Voting on Russia in the European Parliament: the Role of National and Party Group Affiliations*, University of Tartu Centre for EU – Russia Studies, CEURU EU–Russia Papers, no. 8 (2013).

44 Y. Kang, *European Affiliations or National Interests? Analyses of Voting Patterns on Trade Policy in European Parliament*, Korea Institute for International Economic Policy, KIEP Working Paper 13–07 (2013), https://www.kiep.go.kr/include/filedown.jsp?fname=WP13-07.pdf&fpath=-Pub0201&NO=185813&FNO=2126 (data dostępu: 14 maja 2015 r.).

45 Zob. V. Kreilinger, op.cit.; C. d'Oultremont, L. Santin, X. Vanden Bosch, S. Verhelst, *The Voting Behaviour of Belgian MEPs during 16 Key Votes: What lessons from the 2009–2014 legislature?*, Egmont – Institut royal des relations internationales (2014), http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/04/Voting-Behaviour-of-Belgian-MEPs-during-16-Key-Votes.pdf (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.); C. Nissen, *Voting behaviour in the European Parliament 2009–2014: Implications for EU and national politics*, Danish Institute for International Relations (2014), http://pure.diis.dk/ws/files/54981/RP2014_11_christine_nissen_web.pdf (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.); T. Iso-Markku, *Linking Domestic and European Politics: Finnish MEPs and the Votes that Shaped the 7th European Parliament*, Finnish Institute of International Affairs (2014), http://www.fiia.fi/assets/publications/wp81.pdf (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.); Y. Bertoncini, T. Chopin, *Des visages sur des clivages: les élections européennes de mai 2014*, Notre Europe – Jacques Delors Institute (2014), http://www.institutdelors.eu/media/visagesclivagesbertoncini-chopinne-ijdavr2014fr.pdf?pdf=ok (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.); D. Kietz, N. von Ondarza, *Strengthened, sidelined, and caught in compromise. The 7th European Parliament from a German perspective*, Stiftung Wissenschaft und Politik (2014), http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/SWP_Report_NEJDI_VoteWatch_Europe_EP_elections.pdf (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.); G. Lessing, *Das Abstimmungsverhalten der Luxemburger EU–Parlamentarier in der Legislaturperiode von 2009 bis 2014 im nationalen und europäischen Kontext*, Centre d'études et de recherches européennes (2014),

głosowania „narodowego", jednak oparte były na zbyt małych i niereprezentatywnych próbach, by można było z nich wysnuć ogólne wnioski. Ponadto ich autorzy nie próbowali określić wskaźników, które mogłyby posłużyć do odpowiedzi na pytania, jak często posłowie głosują po liniach narodowych oraz czy istnieje w tym zakresie zróżnicowanie między krajami członkowskimi.

Jedyną próbę systematycznej analizy interesu narodowego jako determinanty głosowania podjął w 2013 r. Cicchi[46]. Badając, jak często deputowani głosowali wbrew stanowisku swojej frakcji, a zgodnie ze stanowiskiem większości delegacji narodowej, ustalił on m.in., że interesy narodowe najwyraźniej uwidaczniają się w głosowaniach posłów z krajów tradycyjnie uważanych za bardziej eurosceptyczne (Wielka Brytania, Czechy, kraje skandynawskie)[47] oraz w sprawach dotyczących ochrony środowiska, rolnictwa, stosunków zewnętrznych i polityki transportowej[48]. Jak jednak pokazujemy w dalszej części tekstu, wskaźnik zastosowany przez Cicchiego – chociaż często w przybliżony sposób opisuje znaczenie interesu narodowego w głosowaniu – opiera się na zbyt uproszczonej metodzie jego identyfikowania, i dlatego też wymaga istotnego ulepszenia.

2. Ogólne problemy badań nad głosowaniami imiennymi

Zanim jednak przystąpimy do zasadniczego problemu – określenia sposobów pomiaru znaczenia czynnika frakcyjnego i narodowego w głosowaniu – wypada odnieść się do ogólnych problemów metodologicznych związanych z analizą głosowań rejestrowanych w prawie każdym organie zbiorowym, który podejmuje decyzje w trybie głosowania imiennego, w tym również w Parlamencie Europejskim.

Pierwszym z tych problemów jest traktowanie głosów wstrzymujących się. Głosowania w Parlamencie Europejskim, podobnie jak w większości parlamentów narodowych, są głosowaniami ternarnymi[49] – posłowie mają do wyboru trzy opcje: poparcie wniosku,

http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2014/05/paper-eu-15-key-votes-votewatch-2014-cere_lesgu-luxembourg.pdf (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.); J. Hoevenaars, L. van Mourik, A. Schout, J.M. Wiersma, *Voting Behaviour in the Dutch House of Representatives and the European Parliament: Misleading Parallelism*, Netherlands Institute of International Relations (2014), http://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report Voting Behaviour in the Dutch House of Representatives and the European Parliament Misleading Parallelism.pdf (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.); M. Szczepanik, A. Łada, *17 kluczowych głosowań w Parlamencie Europejskim 2009–2014*, Instytut Spraw Publicznych (2014), http://www.archiwum.isp.org.pl/publikacja/wyszukiwarka/2125/znajdz (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.); R. Thillaye, British Political Parties in Europe, Policy Network (2014), http://www.policy-network.net/publications_download.aspx?ID=8870 (data dostępu: 5 grudnia 2015 r.).

46 L. Cicchi, op.cit.

47 Ibidem, p. 72–73.

48 Ibidem, p. 73–74.

49 Zob. m.in. D.S. Felsenthal, M. Machover, *Ternary Voting Games*, „International Journal of Game Theory" 1997, vol. 26, no. 3, p. 335–351. Niektórzy badacze proponują nawet rozpatrywanie ich jako głosowań kwaternarnych, zauważając, że istnieje jeszcze czwarta możliwość – niewzięcie udziału w głosowaniu (co nie jest równoznaczne ze wstrzymaniem się od głosu – choćby

sprzeciw i wstrzymanie się[50]. Głosowania parlamentarne nie są jednak typowymi głosowaniami ternarnymi, gdyż występujące w nich trzy możliwości nie są od siebie w równym stopniu odległe. W większości parlamentów, w tym w Parlamencie Europejskim, decyzje co do zasady podejmuje się zwykłą większością głosów[51]. W takim przypadku wstrzymanie się od głosu jest jednak stanowiskiem pośrednim między głosowaniem „za" i „przeciw", a nie całkowicie odrębną możliwością.

Dla naszych badań kluczowe jest takie właśnie spojrzenie na skalę wyników głosowania imiennego w Parlamencie Europejskim: „nie" (*nay*, *N*), „wstrzymuję się" (*abstain*, *A*), „tak" (*yea*, *Y*). Będziemy zatem patrzeć na nią jak na trójwartościową skalę pomiarową, w której wstrzymanie się od głosu jest możliwością leżącą dokładnie w połowie drogi między głosowaniem przeciw wnioskowi i za wnioskiem.



Związki pomiędzy tymi trzema możliwościami opisuje się tradycyjnie za pomocą następującej **macierzy odległości** *D*[52]:

---

ze względu na wymóg kworum). Zob. A. Laruelle, F. Valenciano, *Quaternary Dichotomous Voting Rules*, „Social Choice and Welfare" 2011, vol. 38, no. 3, p. 431–454. Ze względu jednak na praktyczną niemożliwość odróżnienia nieobecności taktycznych od nieobecności przypadkowych pomija się najczęściej nieobecności przy analizie głosowań rejestrowanych. Podobnie czynimy w tej pracy.

50 Nie wszystkie parlamenty wyróżniają wstrzymanie się od głosu w głosowaniu imiennym – np. w tradycji anglosaskiej (zwłaszcza w parlamentach wzorowanych na modelu westminsterskim) wstrzymanie się od głosu podczas *division* polega na nieuczestniczeniu w głosowaniu, w związku z czym nie ma sposobu na odróżnienie posłów wstrzymujących się od nieobecnych (ale już w Kongresie Stanów Zjednoczonych jest inaczej). Zob. ogólnie B.E. Rasch, *Parliamentary Voting Procedures*, [w:] *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, H. Döring (ed.), New York 1995, p. 491. W Parlamencie Europejskim wstrzymanie się od głosu jest nie tylko możliwe, ale też regularnie wykorzystywane. Zob. A.G. Noury, *Abstention in Daylight: Strategic Calculus of Voting in the European Parliament*, „Public Choice" 2004, vol. 121, no. 1–2, p. 179–211, 180.

51 Zob. art. 231 TFUE („Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień Traktatów, Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów"). Traktaty przewidują jednak wyjątki od tej zasady – większość bezwzględna potrzebna jest m.in. do odrzucenia stanowiska Rady lub przyjęcia poprawek do niego w II czytaniu w zwykłej procedurze legislacyjnej (art. 294 ust. 7 TFUE), do wyrażenia zgody na projekt rozporządzenia ws. wieloletnich ram finansowych (art. 312 ust. 2 TFUE), przyjęcia poprawek do projektu budżetu UE (art. 314 ust. 3 TFUE) lub odrzucenia wspólnego tekstu budżetu przyjętego przez komisję pojednawczą (art. 314 ust. 7 TFUE) czy wyboru przewodniczącego Komisji (art. 17 ust. 7 TUE). W takim przypadku oczywiście głos wstrzymujący się jest w praktyce równoznaczny z głosowaniem przeciwko danemu wnioskowi. Zob. A. Vermeule, *Absolute Majority Rules*, „British Journal of Political Science" 2007, vol. 37, no. 4, p. 643–658.

52 Zob. np. R.J. Mokken, F.N. Stokman, *Legislative Analysis: Methodology for the Analysis of Groups and Coalitions*, [w:] *Coalition Formation*, H.A.M. Wilke (ed.), Amsterdam – New York,

D	N	A	Y
N	0	1	2
A	1	0	1
Y	2	1	0

lub zależnej od niej liniowo (afinicznie) **macierzy podobieństwa** C, o wyrazach danych wzorem: $C_{jk} := 1 - D_{jk} / 2$ dla $j, k = N, A, Y$:

C	N	A	Y
N	1	½	0
A	½	1	½
Y	0	½	1

Obie te macierze wykorzystamy dalej do zdefiniowania kilku wielkości stosowanych w naszych analizach, podobnie jak macierz $J := C + D / 2$, której wszystkie wyrazy równe są 1.

Kolejnym problemem metodologicznym, do którego trzeba się odnieść, jest zróżnicowanie frekwencji w głosowaniach. W przeciętnym głosowaniu rejestrowanym w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego uczestniczyło 83,88 proc. deputowanych. Tym niemniej, w 207 głosowaniach (na 6961) liczba głosujących nie przekroczyła dwóch trzecich ogółu, zaś w 111 – nawet jednej trzeciej (a więc regulaminowego kworum)[53]. Głosowania takie wciąż są ważne, gdyż zgodnie z Regulaminem brak kworum musi zostać stwierdzony przez Przewodniczącego podczas głosowania (a nie po jego zakończeniu) na złożony uprzednio wniosek przynajmniej 40 posłów[54]. Jednakże przy tak niskiej frekwencji znacząco wzrasta prawdopodobieństwo wystąpienia anomalii statystycznych, które mogą

NY – Oxford 1985, p. 181; F.M. Häge, S. Hug, *Consensus voting and similarity measures in IOs*, 7th Annual PEIO Conference, Princeton, NJ, 2014, p. 9, http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2014/04/Conf7_Haege-Hug-30.08.2013.pdf (data dostępu: 12 września 2015 r.).

53 Najmniejsza odnotowana frekwencja to zaledwie 38 głosujących posłów (a więc niewiele ponad 5 proc. pełnej liczby) w głosowaniu nad rezolucją ws. sytuacji mniejszości Rohingya w Birmie (13 czerwca 2013 r.). Można przy okazji zauważyć, że wszystkie przypadki wyjątkowo niskiej frekwencji (poniżej 10 proc.) dotyczyły rezolucji ws. polityki zagranicznej, a dokładniej naruszeń praw człowieka w krajach trzecich.

54 Art. 155 ust. 3 Regulaminu.

zniekształcić wyniki analizy. Aby częściowo zminimalizować ten efekt, we wszystkich zestawieniach zbiorczych średnią, medianę oraz odchylenie standardowe rozważanych wielkości obliczamy z wagą będącą funkcją frekwencji badanej frakcji, delegacji narodowej lub innej grupy posłów w danym głosowaniu.

Trzecim wreszcie podstawowym problemem badań wykorzystujących wyniki głosowań imiennych jest ograniczona dostępność danych. Spójność można mierzyć jedynie dla głosowań, dla których dostępne są wyniki imienne (lub przynajmniej wyniki zbiorcze w rozbiciu na poszczególne ugrupowania). Tymczasem w Parlamencie Europejskim normą są głosowania przez podniesienie rąk, w których nie rejestruje się nawet wyników zbiorczych, ale jedynie ostateczne rozstrzygnięcie[55]. Głosowania rejestrowane przeprowadzane są tylko w głosowaniach końcowych w procedurach, w których Parlament podejmuje decyzję na podstawie sprawozdania[56], w sprawie wyboru Komisji[57] i wyrażenia jej wotum nieufności[58] oraz na wniosek grupy politycznej lub 40 deputowanych[59]. Trzecią kategorią są głosowania elektroniczne, w których rejestrowany jest jedynie wynik zbiorczy, zaś imienne wyniki nie są udostępniane ani nawet zachowywane. Wreszcie w niewielkiej grupie kwestii (m.in. wybór Przewodniczącego) Parlament rozstrzyga w głosowaniu tajnym[60]. Wskazuje się w literaturze, że procedura głosowania nie pozostaje bez wpływu na zachowania parlamentarzystów. W szczególności badania ankietowe Trumma wskazały, że deputowani do PE są mniej lojalni wobec frakcji w głosowaniach nieimiennych[61].

Głosowania imienne w siódmej kadencji stanowiły blisko 30 proc. ogółu głosowań (6961 z 23 553)[62]. Podstawowym problemem nie jest tu jednak rozmiar próby, ale wątpliwości co do jej reprezentatywności[63] – odsetek głosowań rejestrowanych jest bowiem bardzo zróżnicowany, m.in. w zależności od obszaru polityki[64]. C.J. Carrubba, M. Gabel i S. Hug sformułowali teoretyczny model podejmowania decyzji o żądaniu głoso-

55 Art. 165 Regulaminu.
56 Art. 166 Regulaminu.
57 Art. 106 ust. 4 Regulaminu.
58 Art. 107 ust. 5 Regulaminu.
59 Art. 167 ust. 1 Regulaminu.
60 Art. 169 Regulaminu. Zob. też art. 13 ust. 1, 105 ust. 2, 108 ust. 3, 186 ust. 2, 204 ust. 5 i 206 ust. 2.
61 S. Trumm, *Invisible Votes: Non-Roll Call Votes in the European Parliament*, Advancing Electoral Research – ELECDEM Conference, Florence, 06/28/2012 oraz idem, *Voting Procedures and Parliamentary Representation in the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies" 2015, vol. 53, no. 5, p. 1126–1142.
62 Głosowania ustawodawcze stanowiły natomiast 36,86 proc. ogólnej liczby głosowań imiennych.
63 Zob. ogólnie C.J. Carrubba, M. Gabel, L. Murrah, R. Clough et al., *A Second Look at Legislative Behavior in the European Parliament. Roll-Call Votes and the Party System*, Institute for Advanced Studies (Vienna), IHS Political Science Series, no. 94 (2004), S. Hug, *Selection Effects in Roll Call Votes*, „British Journal of Political Science" 2010, vol. 40, no. 1, p. 225–235 oraz F.I. Greenstein, E.F. Jackson, *A Second Look at the Validity of Roll-Call Analysis*, „Midwest Journal of Political Science" 1963, vol. 7, no. 2, p. 156–166.
64 C.J. Carrubba, M. Gabel, L. Murrah, R. Clough et al., *Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Vote Analysis*, „British Journal of Political Science" 2006, vol. 36, no. 4, p. 691–704.

wania imiennego, zakładający, że partie żądają głosowań imiennych przede wszystkim w celach strategicznych[65]. W oparciu o ten model autorzy uznali, że głosowania o niskiej spójności mogą być istotnie niedoreprezentowane w zbiorze głosowań rejestrowanych[66]. Wnioski te zostały jednak podane w wątpliwość przez N. Yordanovą i M. Mühlböck[67], jak również przez S. Hixa, A. Noury'ego i G. Rolanda[68]. Wymienieni autorzy, wykorzystując rozszerzenie kategorii kwestii, w których Regulamin PE wymagał głosowania imiennego, o głosowania końcowe w procedurach legislacyjnych, zauważyli, że po zmianie reguł nie ujawniły się tego rodzaju różnice w spójności, jakie przewidywali Carrubba, Gabel i Hug. Problem ten pozostaje nierozstrzygnięty.

3. Problem dezagregacji czynników determinujących głosowanie

Zarówno uwarunkowania faktyczne, jak i teoretyczne wymagają, by stosować odrębną metodologię do badania czynnika frakcyjnego (ideologicznego) i narodowego. Po pierwsze, jak pokazują dotychczasowe badania przytaczane powyżej, posłowie zdecydowanie częściej kierują się tym pierwszym – głosowanie narodowe jest wyjątkiem, a nie regułą. Potwierdzają to także zebrane przez nas dane dla siódmej kadencji: odległość (mierzona wyrazami macierzy *D*) między zrzeszonym posłem a jego frakcją, uśredniona po posłach z wagą równą ich frekwencji w głosowaniach, wyniosła 0,190, zaś między posłem a jego delegacją narodową – 0,496. Po drugie, frakcje są podmiotami autonomicznymi: wypracowują swoje stanowisko samodzielnie, w procesie wewnętrznych negocjacji (i ostatecznie w głosowaniu)[69]. Tymczasem interes narodowy istnieje niezależnie od woli posłów: jest przez nich tylko „rozeznawany" i „interpretowany", ale nie może ich decyzją zostać przedefiniowany.

Konsekwencją przedstawionych uwarunkowań jest fakt, że o ile czynnik frakcyjny możemy w przybliżeniu utożsamić ze stanowiskiem pozostałej po odrzuceniu posłów z badanego kraju części frakcji, to interes narodowy jest pojęciem trudniejszym do uchwycenia. Nie da się go bowiem w prosty sposób identyfikować ze stanowiskiem większości delegacji narodowej, gdyż stanowisko to może wynikać z głosowania frakcyjnego wchodzących w jej skład posłów. Zdefiniowanie i zmierzenie interesu narodowego wymaga więc wprowadzenia zupełnie nowych narzędzi teoretycznych.

65 Założenie później szczegółowo analizowane w B.F. Crisp, A. Driscoll, *The Strategic Use of Legislative Voting Procedures*, „Legislative Studies Quarterly" 2012, vol. 37, no. 1, p. 67–97.

66 C.J. Carrubba, M. Gabel, S. Hug, *Legislative Voting Behavior, Seen and Unseen: A Theory of Roll-Call Vote Selection*, „Legislative Studies Quarterly" 2008, vol. 33, no. 4, p. 543–572. *Cf.* również Carrubba et al., *Off the Record*, op.cit., p. 702.

67 N. Yordanova, M. Mühlböck, *Tracing the Selection Bias in Roll Call Votes: Party Group Cohesion in the European Parliament*, „European Political Science Review" 2015, vol. 7, no. 3, p. 373–399.

68 S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Is there a Strategic Selection Bias in Roll Call Votes in the European Parliament?* (2014), http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Noury-Roland_Selection_EP_22July2014.pdf (data dostępu: 12 marca 2015 r.).

69 Zob. m.in. R. Rose, G. Borz, *Aggregation and Representation in European Parliament Party Groups*, „West European Politics" 2013, vol. 36, no. 3, p. 474–497.

By zilustrować ten problem, można przyjrzeć się zachowaniu polskich posłów w kilku głosowaniach. I tak w głosowaniu nr 1395 z 3 lutego 2011 r. nad projektem rozporządzenia uchylającego *Rozporządzenie Rady nr 1964/2005 ws. taryfy celnej na banany* [procedura 2010/0056(COD)] wszyscy obecni polscy posłowie (w liczbie 47) zagłosowali za. Nie jesteśmy jednak w stanie powiedzieć, czy kierowali się oni interesem narodowym, czy też stanowiskiem swoich frakcji, gdyż te wszystkie jednoznacznie opowiedziały się za projektem. W takich przypadkach zmuszeni jesteśmy zrezygnować z prób zmierzenia go i – ponieważ wiadomo, że głosowanie frakcyjne jest normą, a narodowe wyjątkiem – przyjąć, że czynnik narodowy nie miał tu najprawdopodobniej wpływu na decyzję posłów. Ale już w głosowaniu nr 2646 z 15 marca 2012 r. nad poprawką do sprawozdania ws. budowy gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r. [procedura 2011/2095(INI)] wzywającą do obniżenia limitów emisji mamy powody przypuszczać, że ujawnił się polski interes narodowy: 42 na 45 obecnych polskich deputowanych głosowało przeciw, wszyscy wbrew swoim frakcjom. Z kolei głosowanie nr 3433 z 11 grudnia 2012 r. nad projektem rozporządzenia ws. jednolitej ochrony patentowej [procedura 2011/0093(COD)] pokazuje, że niska spójność delegacji narodowej niekoniecznie oznacza brak realizacji przez nią interesu narodowego: jakkolwiek polscy posłowie podzielili się niemal po równo (20 za, 24 przeciw, 6 się wstrzymało), to aż 18 z nich (12 chadeków i 6 socjaldemokratów) postąpiło wbrew swoim frakcjom (głosującym „za") i wstrzymało się od głosu lub zagłosowało przeciw. Zważywszy na pojawiające się w polskim dyskursie publicznym głosy uznające system jednolitej ochrony patentowej za niekorzystny dla polskich przedsiębiorców[70], można z dużą dozą prawdopodobieństwa przypuszczać, że wyłamujący się posłowie dostrzegli w tej sprawie interes narodowy i nim się kierowali.

4. Pomiar spójności ugrupowań

Najprostszym sposobem ustalenia, czy grupa posłów ma w danym głosowaniu wspólne stanowisko, jest obliczenie jej spójności. Oczywiście wysoka spójność grupy nie świadczy jeszcze o tym, że posłowie rzeczywiście świadomie wypracowali wspólne stanowisko i je konsekwentnie realizowali – może ona wynikać także z czystego przypadku. I tak spójność grupy posłów z nazwiskami zaczynającymi się na literę U jest większa niż np. frakcji EFD i GUE-NGL, ale nie wynika to oczywiście z żadnego porozumienia pomiędzy nimi, tylko z faktu, że 83 proc. z nich należy do frakcji EPP oraz ALDE, które same są bardzo spójne, a w dodatku bardzo często głosują w podobny sposób. Niemniej jednak spójność

70 Zob. m.in. A. Nowicka, *Jednolita ochrona patentowa i Jednolity Sąd Patentowy – zagrożenia i niekorzystne konsekwencje w Polsce*, „Rzecznik Patentowy" 2–4/2011, http://www.rzecznikpatentowy.org.pl/nie_dla_pat_jed/A.N._Jednolita_ochrona_patentowa_i_Jednolity_Sad_Patentowy_zagrozenia_i_niekorzystne_konsekwencje_w_Polsce_15.pdf (data dostępu: 27 sierpnia 2015 r.), przypis 1 oraz *Dezyderat nr 5 Komisji Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii do Prezesa Rady Ministrów w sprawie jednolitej ochrony patentowej i Jednolitego Sądu Patentowego uchwalony na posiedzeniu w dniu 6 grudnia 2012 r.*, http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/int_d5/$file/int_d5.pdf (data dostępu: 27 sierpnia 2015 r.).

jest podstawowym narzędziem służącym do badania tego, jak często posłowie kierują się stanowiskiem swojego pierwszego „zwierzchnika" – frakcji parlamentarnej.

Pierwszy **wskaźnik spójności** (oznaczany jako *CI*, od ang. *cohesion index*) wprowadził w 1925 r. Stuart Rice[71]. Wyraża się on wzorem $CI := |y - n|$, gdzie y i $n = 1 - y$ to odsetek członków danej grupy głosujących, odpowiednio, za wnioskiem i przeciw niemu. Tak określona wielkość przyjmuje wartości pomiędzy 0 a 1. Ten prosty wskaźnik, który długo pozostawał najpopularniejszym sposobem pomiaru spójności w literaturze politologicznej, nie jest jednak pozbawiony wad. Do najważniejszych należą brak jasnej interpretacji probabilistycznej i niedopasowanie do typowych dla większości współczesnych legislatur głosowań trójwartościowych[72] (indeks Rice'a pomija całkowicie głosy wstrzymujące się).

Dla uniknięcia tych problemów zaproponowano w literaturze wiele alternatywnych rozwiązań[73]. Prostą interpretację probabilistyczną posiada na przykład wskaźnik zaproponowany przez Scotta Desposato[74]. Autor ten po stwierdzeniu, że wskaźnik Rice'a w sposób sztuczny zawyża spójność bardzo małych ugrupowań, zaproponował, aby zamiast spójności całego ugrupowania obliczać wartość oczekiwaną spójności losowo wybranej grupy deputowanych z tego ugrupowania, przy czym rozmiar takiej podgrupy nie powinien przekraczać rozmiaru najmniejszego ugrupowania uczestniczącego w głosowaniu. Desposato postulował dodatkowo, aby rozważać zawsze podgrupę o rozmiarze dwa, ze względu na łatwość porównywania różnych zgromadzeń. Jego wskaźnik równy jest więc prawdopodobieństwu, że dwóch różnych losowo wybranych deputowanych z danego ugrupowania będzie głosować tak samo i wynosi (dla głosowań binarnych) $1 - \frac{G}{G-1} 2yn$, gdzie G jest wielkością ugrupowania[75]. Wadą tego z kolei podejścia jest to, że minimalna spójność nie jest teraz równa zero, ale zależy od wielkości ugrupowania i wynosi $\frac{G/2-1}{G-1}$,

71 S.A. Rice, *The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement*, „Political Science Quarterly" 1925, vol. 40, no. 1, p. 60–72. Zob. też szerzej idem, *Quantitative Methods in Politics*, New York 1928.

72 Wczesne badania teoretyczne nad głosowaniami często przyjmowały uproszczony model głosowania binarnego, m.in. dlatego, że głosowanie można wówczas analizować z punktu widzenia teorii gier jako grę prostą; zob. szerzej: J. Von Neumann, O. Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior* (1944), Princeton University Press, Princeton, NJ 1953, p. 423 et seq., cc. 49 et seq.

73 Zob. m.in. S.J. Brams, M.K. O'Leary, *An Axiomatic Model of Voting Bodies*, „The American Political Science Review" 1970, vol. 64, no. 2, p. 449–470; T.W. Casstevens, *Linear Algebra and Legislative Voting Behavior: Rice's Indices*, „The Journal of Politics" 1970, vol. 32, no. 4, p. 769–783; A. Jakulin, W. Buntine, T.M. La Pira, H. Brasher, *Analyzing the U.S. Senate in 2003: Similarities, Clusters, and Blocs*, „Political Analysis" 2009, vol. 17, no. 3,p. 291–310; M. Christen, T. Ott, D. Schwarz, *A new measure for party coherence: applying a physics-based concept to the Swiss party system, 2003–2008*, „Advances in Complex Systems" 2013, vol. 16, no. 6, p. 1350011. Przegląd metod obliczania spójności przedstawiają też W. Słomczyński, P. Poznański, G. Harańczyk, J.K. Sokołowski, *Spójność polskich ugrupowań parlamentarnych*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, J.K. Sokołowski, P. Poznański (red.), Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2008, p. 205–212.

74 S.W. Desposato, *Correcting for Small Group Inflation of Roll-Call Cohesion Scores*, „British Journal of Political Science" 2005, vol. 35, no. 4, p. 731–744.

75 Ibidem, p. 738.

co dla dużych grup bliskie jest $1/2$. Standardowym rozwiązaniem tego typu problemu dla dowolnej wielkości X jest zastąpienie jej wielkością przeskalowaną za pomocą **normalizacji min-max** $\hat{X} := \left(X - X_{min}\right) / \left(X_{max} - X_{min}\right)$, gdzie X_{min} oraz X_{max} oznaczają odpowiednio dolne i górne ograniczenia dla X. Nowa wielkość zmienia się wtedy zawsze w przedziale od 0 do 1. Po takiej normalizacji zmodyfikowany wskaźnik Desposato równy jest $1 - 4yn$.

Ze wskaźników uwzględniających ternarny charakter głosowania najczęściej spotykany współcześnie (zwłaszcza w badaniach nad Parlamentem Europejskim) jest wskaźnik zaproponowany przez brytyjskiego badacza Simona Hixa i nazywany **wskaźnikiem zgodności** (*agreement index*, *AI*)[76]. Stanowi on proste uogólnienie wskaźnika Rice'a dla głosowań trójwartościowych i wyrażony jest np. wzorem $AI := \left(3\max\left(n, a, y\right) - 1\right) / 2$, gdzie n, a i y to odpowiednio odsetek głosów przeciw, wstrzymujących się i za. Podobnie jak wskaźnik Rice'a wskaźnik Hixa przyjmuje wartości od 0 (rozbicie ugrupowania na trzy równe frakcje) do 1 (jednomyślność) i zależy, jak widać, liniowo (a precyzyjniej mówiąc afinicznie) od liczby głosujących za stanowiskiem większościowym. Wskaźnik Hixa nie uwzględnia jednak szczególnego charakteru wstrzymania się od głosu, traktując je jako możliwość tak samo odległą od głosowania za i przeciw, jak one dwie odległe są od siebie.

Aby uwzględnić podejście klasyfikujące głosy wstrzymujące się jako stanowisko pośrednie między „za" i „przeciw" i równoodległego od nich[77], będziemy dalej stosować **wskaźnik spójności głosowania** (*index of voting cohesion*, *IVC*) wprowadzony już w 1963 r. przez Arenda Lijpharta[78], który co prawda dość powszechnie przyjął się w badaniach nad głosowaniami w organizacjach międzyrządowych (głównie w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ[79]), ale dotychczas nie był szeroko stosowany w badaniach nad spójnością ugrupowań parlamentarnych. Dla pojedynczego głosowania w ugrupowaniu liczącym sobie G osób wskaźnik ten można zdefiniować dwojako. W pierwszym przypadku liczymy średnią zgodność (wyrażoną wyrazami macierzy C) dla losowo wybranej dwuosobowej grupy posłów (losowanie bez zwracania, czyli dwuelementowe kombinacje ze zbioru G-elementowego), otrzymując:

76 Zob. 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, p. 215. Nazwa jest niestety nieco myląca, gdyż tak samo określa się wskaźnik zgodności pomiędzy dwoma grupami posłów, zob. poniżej, s. 125.

77 Zob. wyżej, część 2.

78 A. Lijphart, *The Analysis of Bloc Voting in the General Assembly: A Critique and a Proposal*, „American Political Science Review" 1963, vol. 57, no. 4, p. 902–917. Była to jedna z pierwszych prac słynnego później badacza demokracji i systemów wyborczych.

79 Zob. np. L. Hurwitz, *The EEC in United Nations: Voting Behaviour of 8 Countries, 1948–1973*, „Journal of Common Market Studies" 1975, vol. 13, no. 3, p. 224–243; U. Jakobsson, *An International Actor Under Pressure: The Impact of the War on Terror and the Fifth Enlargement on EU Voting Cohesion at the UN General Assembly 2000–05*, „Journal of Common Market Studies" 2009, vol. 47, no. 3, p. 531–554; J.A. Persson, *Cohesion or Cacophony? An Analysis of EU Voting Behavior in the United Nations General Assembly From the 62nd Until the 65th Session*, Centre for European Studies, CFE Working Paper Series, no. 48 (2012).

$$IVC' := 1 - \frac{G}{G-1}\left(2ny + an + ay\right).$$

Wielkość ta waha się, podobnie jak wskaźnik rozważany przez Desposato, od $IVC'_{min} = \frac{G/2-1}{G-1}$ do $IVC'_{max} = 1$. Normalizując ją, otrzymujemy wyrażenie[80]:

$$\hat{IVC} := n^2 + a^2 + y^2 - 2ny = 2pCp^{\dagger} - 1 = p\left(J - D\right)p^{\dagger},$$

gdzie n, a i y to odsetek członków danej grupy, głosujących odpowiednio „przeciw", „wstrzymuję się" i „za", przy czym $n + a + y = 1$, zaś $p := (n, a, y)$ jest wektorem probabilistycznym opisującym wynik głosowania. Przyjmuje ono wartości pomiędzy 0 a 1.

Licząc średnią wartość zgodności dla losowo wybranej pary posłów (losowanie ze zwracaniem, czyli dwuelementowe wariacje ze zbioru G-elementowego), otrzymujemy z kolei[81] nieco inny wzór:

$$IVC := n^2 + a^2 + y^2 + an + ay = pCp^{\dagger}.$$

Wielkość ta waha się od $IVC_{min} = 1/2$ do $IVC_{max} = 1$. Łatwo jednak można pokazać, że normalizując ją, otrzymujemy to samo wyrażenie $\hat{IVC} = 2 \cdot IVC - 1$, co w poprzednim przypadku. W dalszym ciągu pracy będziemy się posługiwać głównie znormalizowanym wskaźnikiem spójności $\hat{IVC}$ lub jego nieznormalizowaną wersją IVC. Wszystkie trzy powyższe wskaźniki przyjmują minimalną wartość, gdy dokładnie połowa członków grupy głosuje „za", a połowa „przeciw", co odróżnia je wyraźnie od wskaźnika AI, który najmniejszy jest, gdy głosy członków grupy rozdzielają się na trzy równe części.

W przypadku większej liczby (K) głosowań uśredniamy (po wszystkich głosowaniach: $i = 1, ..., K$) wskaźniki spójności $IVC(i)$ otrzymane dla poszczególnych głosowań z wagami proporcjonalnymi do kwadratów frekwencji w danym głosowaniu[82]:

$$IVC := \sum_{i=1}^{K} \frac{G(i)^2}{\sum_{i=1}^{K} G(i)^2} \cdot IVC(i) = \frac{\sum_{i=1}^{K} P(i)CP(i)^{\dagger}}{\sum_{i=1}^{K} P(i)JP(i)^{\dagger}},$$

gdzie $P(i) := \left(N(i), A(i), Y(i)\right)$ jest wektorem opisującym wynik i-tego głosowania, tj. $N(i)$, $A(i)$ i $Y(i)$ to liczba członków danej grupy, głosujących odpowiednio „przeciw", „wstrzymuję się" i „za", zaś $G(i) := N(i) + A(i) + Y(i)$ to frekwencja w tej grupie w i-tym głosowaniu.

80 Zob. np. Appendix A w N. Burmester, M. Jankowski, *Comparing Regional Organizations in the United Nations General Assembly – Is There a Shift to Regionalism?*, 55th Annual Convention of the International Studies Association, Toronto, March 26, 2014.

81 Tak definiował wskaźnik spójności głosowania Leon Hurwitz w roku 1975 (Hurwitz, op.cit., p. 228–229), który wprowadził też nazwę *IVC*.

82 Zob. *infra*, przypis 86.

Podobny schemat stosuje się w przypadku obliczania **wskaźnika zgodności dla dwóch grup** posłów. Definiujemy go jako wartość oczekiwaną wskaźnika zgodności (wyrażonej wyrazami macierzy *C*) między dwoma losowo wybranymi posłami, z których jeden pochodzi z pierwszej grupy (*1*), zaś kolejny z drugiej (*2*). Wówczas tak zdefiniowany **wskaźnik zgodności** *Π* dany jest wzorem:

$$\Pi := n_1 n_2 + a_1 a_2 + y_1 y_2 + \frac{1}{2}\left(n_1 + y_1\right)a_2 + \frac{1}{2}\left(n_2 + y_2\right)a_1 = p_1 C p_2^{\dagger},$$

gdzie n_s, a_s i y_s to odsetek członków *s*-tej grupy, głosujących odpowiednio „przeciw", „wstrzymuję się" i „za", zaś $p_s := (n_s, a_s, y_s)$ jest wektorem opisującym wynik głosowania w *s*-tej grupie ($s = 1, 2$). Minimalna wielkość tego wskaźnika wynosi 0 i przyjmowana jest, gdy obie grupy głosują całkowicie przeciwstawnie: jedna na nie, a druga na tak, maksymalna wielkość zaś równa się 1 i jest osiągana, gdy obie grupy są całkowicie spójne i obie głosują tak samo, czyli gdy łącznie wszyscy posłowie głosują jednakowo. Ponieważ macierz *C* jest macierzą dodatnio określoną[83], korzystając z nierówności Cauchy'ego-Schwartza, otrzymujemy natychmiast górne ograniczenie na wskaźnik zgodności przez średnią geometryczną wskaźników spójności obu grup:

$$\Pi \leq \sqrt{ICV_1 \cdot ICV_2}\,.$$

Ograniczenie to jest osiągane wtedy i tylko wtedy, gdy proporcja głosujących za, przeciw i wstrzymujących się od głosu jest w obu grupach identyczna, to jest, gdy $p_1 = p_2$[84].

W przypadku wielu głosowań policzenie współczynnika zgodności jest trudniejsze, gdyż wymaga zarówno skomplikowanej normalizacji, jak i specjalnego uśredniania. Konieczność normalizacji wynika z tego, że, jak zauważono w literaturze już w latach 50. XX w.[85], zgodność między grupami ma czasem charakter czysto losowy. W naszej sytuacji może to dotyczyć na przykład dwóch grup posłów, które mają w trakcie całej kadencji parlamentu tendencję do częstszego głosowania przeciw wnioskom, w porównaniu z dwoma grupami, z których jedna głosuje częściej przeciw, a druga częściej za. W pierwszym przypadku możemy się spodziewać większej zgodności w poszczególnych głosowaniach niż w drugim, nawet gdyby posłowie głosowali w sposób czysto losowy, ale z tak zadanymi częstościami w całej kadencji. Jeżeli chodzi o uśrednianie, to dodatkową trudność, niespotykaną przy innych podobnych zagadnieniach z analizy danych, stanowi tu fakt, że frekwencja w grupach zmienia się w poszczególnych głosowaniach. Stąd też zdefiniowanie tego wskaźnika wymagało od nas pewnych modyfikacji stosowanych dotychczas metod.

---

83 M.J. Warrens, *The Cicchetti–Allison Weighting Matrix is Positive Definite*, „Computational Statistics & Data Analysis" 2013, vol. 59, p. 180–182.

84 Wynika to z faktu, że proporcje te muszą być w takiej sytuacji liniowo zależne, co jest możliwe tylko wtedy, gdy są jednakowe.

85 W.A. Scott, *Reliability of Content Analysis: The Case of Nominal Scale Coding*, „Public Opinion Quarterly" 1955, vol. 19, no. 3, p. 321–325.

Pierwszą wielkością, którą obliczamy, aby otrzymać ostateczną postać wskaźnika zgodności, jest wskaźnik Π_T otrzymany przez uśrednienie zwykłego wskaźnika zgodności $\Pi(i)$ po wszystkich ($i = 1, ..., K$) głosowaniach z wagami proporcjonalnymi do iloczynów frekwencji obu grup w danym głosowaniu[86]:

$$\Pi_T := \sum_{i=1}^{K} \frac{G_1(i)G_2(i)}{\sum_{i=1}^{K} G_1(i)G_2(i)} \cdot \Pi(i) = \frac{\sum_{i=1}^{K} P_1(i) C P_2(i)^{\dagger}}{\sum_{i=1}^{K} P_1(i) J P_2(i)^{\dagger}},$$

gdzie $P_s(i) := \left(N_s(i), A_s(i), Y_s(i)\right)$ jest wektorem opisującym wynik i-tego głosowania, którego współrzędne $N_s(i)$, $A_s(i)$ i $Y_s(i)$ są liczbami członków s-tej grupy ($s = 1, 2$), głosujących odpowiednio „przeciw", „wstrzymuję się" oraz „za", zaś $G_s(i) := N_s(i) + A_s(i) + Y_s(i)$ to frekwencja (liczba posłów biorących udział w głosowaniu) w tej grupie.

Aby wykluczyć możliwość przypadkowej zależności pomiędzy wynikami głosowań, można, idąc śladem propozycji Jacoba Cohena z 1960 r., zmodyfikowanej przez niego osiem lat później tak, aby uwzględniała ona także sytuacje, gdzie macierz zgodności nie jest identycznościowa[87], odjąć od Π_T wielkość będącą wartością oczekiwaną wskaźnika zgodności (wyrażonej wyrazami macierzy C) między dwoma losowo wybranymi posłami, głosującymi w dwóch dowolnych głosowaniach, pochodzącymi z różnych grup:

$$\Pi_E := \frac{\left(\sum_{i=1}^{K} P_1(i)\right) C \left(\sum_{j=1}^{K} P_2(j)\right)^{\dagger}}{\left(\sum_{i=1}^{K} G_1(i)\right)\left(\sum_{j=1}^{K} G_2(j)\right)} = \frac{\left(\sum_{i=1}^{K} P_1(i)\right) C \left(\sum_{j=1}^{K} P_2(j)\right)^{\dagger}}{\left(\sum_{i=1}^{K} P_1(i)\right) J \left(\sum_{j=1}^{K} P_2(j)\right)^{\dagger}},$$

86 Wybrano sposób uśredniania, który pozwala na „indywidualizację" wskaźnika Π_T, czyli na równoważne spojrzenie na niego jako na zgodność losowo wybranej pary posłów w całej kadencji uśrednioną po wszystkich parach posłów z wagami proporcjonalnymi do ich wspólnej frekwencji w głosowaniach. Podobną zasadę przyjęto w przypadku innych wielkości występujących w pracy. Gdyby liczebności grup były stałe, otrzymywalibyśmy tutaj zwykłą średnią arytmetyczną.

87 J. Cohen, *A Coefficient of Agreement for Nominal Scales*, „Educational and Psychological Measurement" 1960, vol. 20, no. 1, p. 37–46; J. Cohen, *Weighted Kappa: Nominal Scale Agreement Provision for Scaled Disagreement or Partial Credit.*, „Psychological Bulletin" 1968, vol. 70, no. 4, p. 213–220. Zob. też M. Banerjee, M. Capozzoli, L. McSweeney, D. Sinha, *Beyond Kappa: A Review of Interrater Agreement Measures*, „Canadian Journal of Statistics" 1999, vol. 27, no. 1, p. 3–23. W polskiej literaturze dokładne omówienie metody Cohena można znaleźć w pracy J. Jarosz-Nowak, *Modele oceny stopnia zgody pomiędzy dwoma ekspertami z wykorzystaniem współczynników kappa*, „Matematyka Stosowana" 2007, nr 8, s. 126–154. W kontekście analizy głosowań imiennych problem ten rozważają F.M. Häge i S. Hug, op.cit.

a następnie otrzymaną różnicę podzielić przez $1-\Pi_E$. Tak otrzymaną wielkość nazywa się w literaturze **wskaźnikiem kappa Cohena**. Wskaźnik ten przyjmuje jednak wartość maksymalną równą 1 jedynie wtedy, gdy w każdym głosowaniu wszyscy posłowie obu grup łącznie będą głosować tak samo. Dlatego też wydaje się rozsądne skorzystanie tu z nowej metody zaproponowanej kilka lat temu przez Sophie Vanbelle[88] i zastąpienie jedności w mianowniku przez pewne mniejsze od 1 ograniczenie Π_T. W niniejszej pracy jako to ograniczenie przyjęliśmy średnią geometryczną spójności obu grup[89] uśrednioną po wszystkich głosowaniach w podobny sposób, jak w przypadku wskaźnika zgodności Π_T:

$$\Pi_M := \sum_{i=1}^{K} \frac{G_1(i)G_2(i)}{\sum_{i=1}^{K} G_1(i)G_2(i)} \sqrt{ICV_1(i)\cdot ICV_2(i)} = \frac{\sum_{i=1}^{K} \sqrt{P_1(i)CP_1(i)^{\dagger}\cdot P_2(i)CP_2(i)^{\dagger}}}{\sum_{i=1}^{K} \sqrt{P_1(i)JP_1(i)^{\dagger}\cdot P_2(i)JP_2(i)^{\dagger}}}.$$

Ostatecznie możemy zdefiniować (zmodyfikowany) **wskaźnik kappa** jako:

$$\kappa := \frac{\Pi_T - \Pi_E}{\Pi_M - \Pi_E},$$

zakładając, że $\Pi_E < \Pi_M$[90]. Wielkość ta może przyjmować również wartości ujemne (co można interpretować jako pełny brak zgodności między grupami posłów) lub zero (gdy zgodność ta ma charakter całkowicie przypadkowy), a wartość maksymalną równą jeden (*perfect agreement*) osiąga wtedy i tylko wtedy, gdy w każdym głosowaniu proporcje głosujących w dany sposób są w obu grupach identyczne, to jest, gdy $p_1(i) = p_2(i)$ dla każdego $i = 1, \ldots, K$.

5. Pomiar przesunięcia narodowego

Jak już zauważono, wskaźniki spójności mogą służyć jedynie do oceny wpływu czynnika ideologicznego (frakcyjnego) na zachowanie się posłów w głosowaniach. Badanie wpływu interesu narodowego na ich głosy, jak i w ogóle samo wyznaczenie tego interesu, wymaga, jak wcześniej wspominaliśmy, wprowadzenia nowej wielkości.

W literaturze proponowano uprzednio pewne rozwiązania służące ustalaniu „interesu narodowego" w oparciu o wyniki głosowań. Najprostszy wariant, stosowany m.in. przez Kanga[91],

88 S. Vanbelle, *Agreement between raters and groups of raters*, Dept. de Mathematique, Universite de Liege, 2009, p. 97 et seq.; S. Vanbelle, A. Albert, *Agreement Between Two Independent Groups of Raters*, „Psychometrika" 2009, vol. 74, no. 3, p. 477–491. Zob. też M. Shah, *Generalized Agreement Statistics over Fixed Group of Experts*, [w:] *Machine Learning and Knowledge Discovery in Databases*, D. Gunopulos, T. Hofmann, D. Malerba, M. Vazirgiannis (ed.), Heidelberg 2011, p. 191–206.

89 Zob. wyżej, s. 125.

90 Założenie to, wraz z zawsze prawdziwą nierównością $\Pi_T < \Pi_M$, gwarantuje nam, że $\kappa \leq 1$. Tam, gdzie wykorzystujemy ten współczynnik w pracy, założenie to jest zawsze spełnione.

91 Y. Kang, op.cit.

Comana[92] i serwis VoteWatch, przyjmuje, że interes narodowy definiuje się jako stanowisko większości zwykłej danej delegacji narodowej, a następnie określa się, jak wielu posłów głosowało zgodnie z nim. Jednak, co już podkreślaliśmy, metoda ta nie wydaje się właściwa, gdyż nie uwzględnia w ogóle czynnika frakcyjnego – nie pozwala ona ustalić, czy posłowie głosowali zgodnie ze stanowiskiem narodowym ze względu na interes narodowy, czy też po prostu trzymali się linii frakcyjnej.

Problem ten dostrzegł już w 2009 r. Voeten[93]. W związku z tym zaproponował on, aby za wskaźnik interesu narodowego przyjąć procent deputowanych, którzy głosowali zgodnie ze stanowiskiem delegacji narodowej, ale wbrew stanowisku swojej grupy parlamentarnej (oba definiował za pomocą zwykłej większości). Podobne rozwiązanie zastosował też w 2013 r. Cicchi[94]. Jednak i ta metoda ma trzy istotne wady: po pierwsze, wciąż utożsamia się interes narodowy ze stanowiskiem większości delegacji, nie uwzględniając faktu, że posłowie przeważnie kierują się stanowiskiem frakcyjnym. Stąd też stanowisko delegacji narodowej będzie zwykle identyczne ze stanowiskiem koalicji frakcji mających w niej większość[95]. Po drugie, metoda zaproponowana przez Voetena i Cicchiego zawodzi wówczas, gdy deputowani co prawda głosują wbrew stanowisku frakcyjnemu, ale nie opowiadają się za jedną koncepcją interesu narodowego, tylko np. krajowi chadecy bardziej jednoznacznie opowiadają się za wnioskiem niż frakcja EPP, zaś krajowi socjaliści – bardziej jednoznacznie przeciw niż frakcja S&D[96]. Po trzecie, nie uwzględnia się zróżnicowania jednoznaczności stanowiska frakcyjnego. Inny charakter ma głosowanie narodowe, gdy dana delegacja narodowa głosowała wbrew całej reszcie frakcji, a inny – gdy frakcja była głęboko niespójna (co świadczy w istocie o braku jej wspólnego stanowi-

92 E.E. Coman, *Reassessing the Influence of Party Groups on Individual Members of the European Parliament*, „West European Politics" 2009, vol. 32, no. 6, p. 1099–1117.

93 E. Voeten, op.cit., część III.C.

94 L. Cicchi, op.cit., p. 63–65.

95 Przykładowo, w głosowaniu nr 3242 z 23 października 2012 r. ws. wyrażenia zgody na projekt wieloletnich ram finansowych [2011/0177(APP)] wszystkie frakcje z wyjątkiem ECR i EFD były w większości przeciwne projektowi. Również zwykła większość delegacji szwedzkiej (sześciu posłów) głosowała przeciw, ale czterech Szwedów, a dokładniej dwóch liberałów, jeden chadek i jeden zielony – było za, zaś pięciu socjalistów się wstrzymało. To wielopartyjne przesunięcie w kierunku stanowiska „za" świadczy naszym zdaniem o wyraźnym istnieniu interesu narodowego (wskaźnik przesunięcia narodowego *S*, który definiujemy w tym podrozdziale, wyniósł tu blisko 0,8, a więc był wysoki), aczkolwiek nie aż na tyle silnego, aby mógł on zmienić stanowisko większości delegacji. Metodologia Voetena i Cicchiego w ogóle tej sytuacji nie zauważa.

96 Wyrazistym przykładem takiej sytuacji jest głosowanie nr 1386 z 3 lutego 2011 r. nad rezolucją ws. umów o handlu bananami [2010/2821(RSP)]. Żadna z głównych frakcji nie miała wyraźnego stanowiska (socjaliści w blisko 1/3 byli za, w 1/6 przeciw, a w ponad połowie wstrzymali się od głosu, zaś chadecy w większości byli przeciw, ale istotna mniejszość – 26 posłów – głosowała za). Tymczasem wszyscy hiszpańscy socjaliści (18) byli przeciw, zaś 12 z 15 hiszpańskich chadeków było za rezolucją. Widać, że chociaż Hiszpanie nie głosowali zgodnie ze stanowiskiem swoich frakcji, nie byli też na pewno motywowani wspólnym interesem narodowym, gdyż socjaliści i chadecy przesunęli się w dokładnie przeciwnych kierunkach. Wydaje się, że Voeten i Cicchi błędnie widzą z kolei w tej sytuacji realizację interesu narodowego.

ska)[97]. W naszym przekonaniu w pierwszym przypadku Voeten i Cicchi nie dostrzegają interesu narodowego tam, gdzie on występuje, w drugim dostrzegają tam, gdzie on nie występuje, zaś w trzecim nie potrafią go precyzyjnie zmierzyć.

Nasze podejście do problemu: czy i w jakim stopniu posłowie kierują się w głosowaniach interesem narodowym, jest zasadniczo odmienne. Przedstawiona przez nas analiza zachowania grupy narodowej w danym głosowaniu składa się z trzech etapów:

1. określenia jej oczekiwanego stanowiska w sytuacji, gdyby posłowie kierowali się wyłącznie podejściem ideologicznym;
2. porównania tego stanowiska z rzeczywistym wynikiem głosowania i oceny, czy zmiana stanowiska grupy mogła być wynikiem realizacji interesu narodowego;
3. pomiaru wielkości tej zmiany, którą to wartość będziemy nazywać **przesunięciem narodowym**.

Omówimy teraz kolejno te punkty.

Ad 1. Oczekiwane stanowisko posłów w głosowaniu ustalamy nieco odmiennie w przypadku deputowanych należących do którejś z frakcji parlamentarnej i niezrzeszonych.

W pierwszym przypadku patrzymy, jak rozłożyły się głosy posłów z tej samej frakcji, ale należących do innych niż rozważana delegacji narodowych. Zastrzeżenie to czynimy, aby z góry wyeliminować interes narodowy przy określaniu oczekiwanego stanowiska ideologicznego grupy. Rozkład ten określa prawdopodobieństwo, z jakim każdy z posłów badanej grupy narodowej należący do tej frakcji zagłosowałby w określony sposób, gdyby kierował się tylko jej opinią. Zakładamy ponadto, że wyniki ich głosowania byłyby wtedy niezależne od siebie. Wówczas prawdopodobieństwo, że liczby deputowanych z *s*-tej grupy narodowej należących do *k*-tej frakcji i biorących udział w *i*-tym głosowaniu, którzy zagłosują: „nie" ($N^i_{s,k}$), „wstrzymuję się" ($A^i_{s,k}$) i „tak" ($Y^i_{s,k}$), wynosiłyby, odpowiednio, *N*, *A* oraz *Y*, wyrażałoby się **rozkładem wielomianowym**, czyli:

$$P\left(N^i_{s,k}=N, A^i_{s,k}=A, Y^i_{s,k}=Y\right)=\frac{(N+A+Y)!}{N!A!Y!}\left(n^i_{\sim s,k}\right)^N\left(a^i_{\sim s,k}\right)^A\left(y^i_{\sim s,k}\right)^Y,$$

gdzie $p_{\sim s,k}(i):=\left(n^i_{\sim s,k},a^i_{\sim s,k},y^i_{\sim s,k}\right)$ jest rozkładem wyników *i*-tego głosowania („nie", „wstrzymuję się", „tak") w *k*-tej frakcji po wyłączeniu z niej tych deputowanych, którzy należą do *s*-tej grupy narodowej.

Bardziej złożona jest sytuacja w przypadku posła niezrzeszonego. Jak określić jego pozycję ideologiczną w sytuacji, gdy nie należy on do żadnej z frakcji? Przyjęcie jakiegoś roz-

97 Na przykład inny charakter miało jednomyślne głosowanie maltańskich chadeków przeciwko rozporządzeniu o zmianie liczby sędziów Sądu Pierwszej Instancji [2011/0901B(COD)], gdy wszyscy pozostali posłowie EPP popierali ten projekt (zakładający odejście od zasady równej liczby sędziów z każdego kraju), niż również jednomyślne głosowanie duńskich socjalistów za poprawką wzywającą do obniżenia wydatków na pojazdy służbowe PE (poprawka nr 6 do sprawozdania nr A7–0112/2013 ws. preliminarza wydatków i dochodów Parlamentu na 2014 rok), w której to sprawie głosy pozostałych socjalistów rozdzieliły się: 78 za, 87 przeciw, 1 wstrzymujący się. Tymczasem Voeten i Cicchi traktują te obie sytuacje całkowicie równorzędnie.

wiązania jest tu konieczne, gdyż chociaż w przypadku wielu państw wszyscy posłowie są zrzeszeni we frakcjach, to dla pewnych krajów niezrzeszeni deputowani stanowią jednak znaczącą część delegacji narodowej. Pominięcie tych ostatnich mogłoby więc istotnie zafałszować całe badanie. Dla każdego posła niezrzeszonego, należącego do *s*-tej grupy narodowej, proponujemy więc określenie jego oczekiwanego stanowiska ideologicznego w trzech krokach. Po pierwsze, określamy, analizując wszystkie głosowania w danej kadencji, w których dany poseł uczestniczył jako niezrzeszony, która frakcja (po wyłączeniu *s*-tej grupy narodowej) była mu najbliższa, mierząc zgodność wyników jego głosowań z głosowaniami tak pomniejszonych frakcji wyrażoną zmodyfikowanym wskaźnikiem κ, wprowadzonym w poprzednim rozdziale[98]. Aby uwzględnić fakt, że ten deputowany nie należy jednak do tej, nazwijmy ją *k*-tej, frakcji, a zgodność jego stanowiska ze stanowiskiem posłów do niej należących opiera się jedynie na pewnym powinowactwie ideologicznym, a nie na więzach organizacyjnych, jak w przypadku deputowanych należących do frakcji, modyfikujemy teraz wektor rozkładu $p_{\sim s,k}(i)$, o którym mowa jest wyżej. Robimy to, mnożąc go przez stałą (niezależną od głosowania) przypisaną mu macierz prawdopodobieństw warunkowych $P_{\sim s,k} := \left(p_{l|m}^{\sim s,k}\right)_{l,m=N,A,Y}$, gdzie $p_{l|m}^{\sim s,k}$ oznacza prawdopodobieństwo, że ów deputowany zagłosuje w sposób *l*, podczas gdy deputowani z *k*-tej frakcji (z wyłączeniem *s*-tej grupy narodowej) w sposób *m*. Prawdopodobieństwa te obliczamy według wzoru:

$$p_{l|m}^{\sim s,k} := \frac{\sum_{i \in K_l} G_{\sim s,k}^{m}(i)}{\sum_{i=1}^{K} G_{\sim s,k}^{m}(i)},$$

gdzie *K* oznacza liczbę wszystkich głosowań, K_l – zbiór tych głosowań, w których poseł zagłosował w sposób *l*, zaś $G_{\sim s,k}^{m}(i)$ – liczbę posłów *k*-tej frakcji (nie licząc należących do *s*-tej grupy narodowej), którzy zagłosowali w *i*-tym głosowaniu w sposób *m*. Trzy kolejne współrzędne wektora $P_{\sim s,k} \cdot p_{\sim s,k}(i)$ określają teraz prawdopodobieństwo z jakim ten poseł niezrzeszony głosowałby w *i*-tym głosowaniu, odpowiednio, „nie", „wstrzymuję się" lub „tak", kierując się tylko względami ideologicznymi, a dokładniej poglądami posłów z najbliższej mu ideologicznie frakcji, którzy nie należą do jego grupy narodowej.

Po określeniu oczekiwanych stanowisk wszystkich deputowanych z delegacji narodowej biorących udział w danym głosowaniu, zarówno tych należących do frakcji, jak i niezrzeszonych, możemy teraz policzyć prawdopodobieństwo rozkładu głosów w całej delegacji, określające jej zrandomizowane stanowisko przed głosowaniem oparte jedynie o przesłanki ideologiczne.

Istnieje prosty graficzny sposób obrazowania takiego stanowiska jako rozkładu prawdopodobieństwa na **trójkątnej sieci** (ang. *triangular grid*), czyli zbiorze punktów $\Delta_G := \{(N/G, A/G, Y/G)\colon N, A, Y$ – naturalne, $N + A + Y = G\}$, gdzie *G* oznacza liczebność grupy narodowej biorącej udział w głosowaniu. Trójkąt równoboczny o boku o długości

98 W Załączniku do tego artykułu przedstawiamy wyniki dopasowania najbliższej frakcji dla posłów niezrzeszonych z siódmej kadencji Parlamentu.

jednostkowej, którego wierzchołki odpowiadają trzem wariantom głosowania ternarnego, podzielony jest wtedy na G^2 trójkątów, łącznie o $(G+1)(G+2)/2$ wierzchołkach (węzłach sieci). Proporcje członków grupy głosujących odpowiednio: „nie" ($n := N/G$), „wstrzymuję się" ($a := A/G$) oraz „tak" ($y := Y/G$) odpowiadają współrzędnym barycentrycznym tych węzłów, sumującym się do jedynki, czyli $n + a + y = 1$. Warto tutaj ponownie podkreślić, że jeden z trzech boków trójkąta równobocznego: „nie" – „tak", jest tutaj wyróżniony, gdyż, jak już wspominaliśmy, wstrzymanie się od głosu nie stanowi w tym modelu równouprawnionej możliwości z pozostałym dwiema. Określenie wirtualnego oczekiwanego stanowiska grupy narodowej polega więc na przypisaniu każdemu punktowi $p = (n, a, y) = (N/G, A/G, Y/G)$ ze zbioru Δ_G prawdopodobieństwa P_p, że głosy w badanej grupie rozłożą się właśnie w taki sposób. Prawdopodobieństwo to dane jest przez rozkład wielomianowy omówiony powyżej.

Zilustrujmy te rozważania przykładem dotyczącym kraju o najmniejszej (obok Cypru, Estonii i Luksemburga) delegacji narodowej w Parlamencie – Malty. Rozważmy głosowanie nr 4836 z 22 października 2013 r., w którym uczestniczyło pięciu z sześciu Maltańczyków (dwóch chadeków i trzech socjalistów), z czego dwóch socjalistów głosowało „za", jeden chadek i jeden socjalista „przeciw", a jeden chadek wstrzymał się od głosu, zaś proporcje głosów frakcji S&D i EPP rozłożyły się (po wyłączeniu delegacji maltańskiej) następująco: $p_{\sim Malta,\ S\&D} \approx (0{,}971;\ 0{,}012;\ 0{,}018)$ i $p_{\sim Malta,\ EPP} \approx (0{,}615;\ 0{,}050;\ 0{,}335)$. Oczekiwany rozkład głosów w delegacji maltańskiej opisują wówczas prawdopodobieństwa podane w Tabeli 1 w kolumnie P_p; wyrazy w kolumnach: *c* i *S* oznaczają natomiast odpowiednio charakter (kierunek) przesunięcia narodowego lub jego brak oraz jego wielkość – zdefiniowane w dalszej części rozdziału.

Tabela 1. Model przesunięcia narodowego dla Malty w głosowaniu nr 4836

p	P_p	*c*	*S*	*p*	P_p	*c*	*S*	*p*	P_p	*c*	*S*
(5,0,0)	0,346	Y	1,0	(2,2,1)	1,5 E-03	Y	0,2	(1,0,4)	1,0 E-04	N	0,6
(4,1,0)	0,069	Y	0,8	(2,1,2)	0,006	E	0,0	(0,5,0)	4,1 E-09	D	—
(4,0,1)	0,395	Y	0,6	(2,0,3)	0,006	A	0,2	(0,4,1)	7,3 E-08	D	—
(3,2,0)	0,005	Y	0,6	(1,4,0)	1,1 E-06	D	—	(0,3,2)	4,6 E-07	N	0,4
(3,1,1)	0,048	Y	0,4	(1,3,1)	1,8 E-05	D	—	(0,2,3)	1,2 E-06	N	0,6
(3,0,2)	0,123	A	0,2	(1,2,2)	9,2 E-05	N	0,2	(0,1,4)	1,4 E-06	N	0,8
(2,3,0)	1,1 E-04	Y	0,4	(1,1,3)	1,7 E-04	N	0,4	(0,0,5)	6,2 E-07	N	1,0

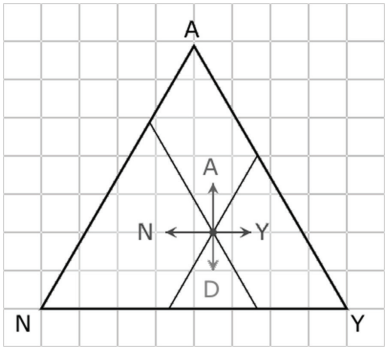
Ad 2. Rzeczywistemu wynikowi głosowania delegacji narodowej odpowiada dokładnie jeden punkt w zbiorze Δ_G oznaczony przez $p' = (n', a', y')$ (w omawianym wyżej przykładzie jest to punkt $(2, 1, 2)$), który będziemy porównywać z losowo (zgodnie z określonymi wyżej prawdopodobieństwami) wybranym punktem $p = (n, a, y)$ w tym zbiorze, reprezentującym oczekiwane stanowisko ideologiczne delegacji. Oczywiście zmiana stanowiska może mieć różne przyczyny, ale w naszym modelu zakładamy, że w pierwszej kolejności można podejrzewać, że stoi za nią interes narodowy danego kraju. Kiedy jednak możemy taką sytuację wykluczyć? Kiedy ponadto możemy uznać, że stanowisko

delegacji narodowej przesunęło się w określonym kierunku: *N, A* lub *Y*? Odpowiedź na to pytanie zależy od tego, jak zmieniła się proporcja głosów oddanych na nie i tak, czyli od znaków różnic $n'-n$ oraz $y'-y$. Możliwe jest tu pięć sytuacji:

I. jeżeli $n'>n$ i $y'\le y$, to przyjmujemy, że **głosy delegacji przesunęły się w kierunku *N*** („nie"); w Tabeli 1 takie głosowania zostały oznaczone literą N;
II. jeżeli $y'\le y$ i $n'\le n$, a któraś z tych wielkości uległa zmianie, to przyjmujemy, że **głosy delegacji przesunęły się w kierunku *A*** („wstrzymuję się"); w Tabeli 1 takie głosowania zostały oznaczone literą A;
III. jeżeli $y'>y$ i $n'\le n$, to przyjmujemy, że **głosy delegacji przesunęły się w kierunku *Y*** („tak"); w Tabeli 1 takie głosowania zostały oznaczone literą Y;
IV. jeżeli $y'>y$ i $n'>n$, to możemy **wykluczyć, że powodem zmiany stanowiska był (wspólny) interes narodowy**; w Tabeli 1 takie głosowania zostały oznaczone literą D;
V. jeżeli $y'=y$ i $n'=n$, to stanowisko delegacji **nie uległo zmianie;** w Tabeli 1 takie głosowania zostały oznaczone literą E.

W pierwszych trzech przypadkach domniemywamy, że interes narodowy kraju, który spowodował zmianę stanowiska delegacji narodowej, to odpowiednio *N*, *A* i *Y*. W czwartym przypadku istnienie takiego interesu można wykluczyć, w ostatnim nie da się go wyznaczyć.

Powyższe pięć możliwości można elegancko interpretować geometrycznie, rozważając wzajemne położenie punktów *p* i *p*' na sieci trójkątnej (zob. Rysunek 1). Gdy $p=p'$, mamy do czynienia z sytuacją (V). Dla $p\neq p'$, jeżeli kąt wektora $\overrightarrow{pp'}$ z osią pionową leży w przedziale [-150°,-30°) mamy do czynienia z sytuacją (I), [-30°, 30°] – (II), (30°,150°] – (III), zaś w pozostałych przypadkach z (IV).



Rysunek 1. Interpretacja geometryczna kierunków przesunięcia stanowiska oczekiwanego delegacji

Kolejnym krokiem w naszym rozumowaniu będzie policzenie prawdopodobieństwa zajścia poszczególnych możliwości, które zależą od prawdopodobieństwa zajęcia przez grupę określonego stanowiska ideologicznego *p*. Prawdopodobieństwa te będziemy oznaczać dalej odpowiednio przez $P_k(i,N)$, $P_k(i,A)$, $P_k(i,Y)$, $P_k(i,D)$ oraz $P_k(i,E)$, a zależeć one będą od *k*-tej grupy narodowej oraz *i*-tego głosowania.

W rozpatrywanym przez nas przykładzie prawdopodobieństwa te wynoszą odpowiednio:

- $P_{Malta}(4836, N) = 0{,}00037$;
- $P_{Malta}(4836, Y) = 0{,}86436$;
- $P_{Malta}(4836, A) = 0{,}12929$;
- $P_{Malta}(4836, D) = 0{,}00002$;
- $P_{Malta}(4836, E) = 0{,}00596$.

Uśredniając następnie te wielkości z wagą proporcjonalną do liczby posłów z danej grupy biorących udział w głosowaniu, otrzymujemy wielkości zależne tylko od delegacji narodowej i stanowiące pierwszą charakterystykę opisującą tendencje poszczególnych krajów do kierowania się interesem narodowym:

$$P_k(N) := \sum_{i=1}^{K} \frac{G_k(i)}{\sum_{i=1}^{K} G_k(i)} P_k(i, N),$$

gdzie K jest liczbą głosowań, zaś $G_k(i)$ frekwencją w k-tej grupie w i-tym głosowaniu ($i = 1, ..., K$). Analogicznie postępujemy w pozostałych przypadkach: $P_k(A)$, $P_k(Y)$, $P_k(D)$ oraz $P_k(E)$. Suma prawdopodobieństw $P_k(N) + P_k(A) + P_k(Y) = 1 - P_k(D) - P_k(E)$ pozwala nam tutaj ocenić, jak często możemy przypuszczać, że doszło do realizacji interesu narodowego, zaś wielkość $P_k(D)$, odwrotnie – jak często możemy taką możliwość z pewnością wykluczyć.

Ad 3. Jak zmierzyć przesunięcie narodowe w pierwszych trzech przypadkach? Zmiana stanowiska delegacji jest rezultatem indywidualnych decyzji podejmowanych przez poszczególnych posłów, którzy mogą każdorazowo albo zmienić swoje stanowisko na jedno z dwóch innych, albo przy nim pozostać. Zmianę tę należy widzieć w świetle rodzaju ujawnionego w głosowaniu interesu narodowego. Jeżeli zmiana ta następuje w kierunku interesu narodowego, liczymy ją ze znakiem plus, jeżeli przeciwnie – ze znakiem minus. Ponadto zmiana stanowiska z „nie" na „tak", bądź odwrotnie, jest liczona podwójnie jako suma dwóch zmian: z danego stanowiska na „wstrzymaj się", a z niego na przeciwne do wyjściowego. Inaczej mówiąc, patrzymy, o ile zmieniła się odległość stanowiska posła od punktu symbolizującego interes narodowy. Prowadzi to do następujących **macierzy przesunięć**, *D(N)*, *D(A)* i *D(Y)*, które „mierzą" przesunięcia stanowisk poszczególnych posłów w tych trzech przypadkach:

D(N)	*N′*	*A′*	*Y′*
N	0	-1	-2
A	1	0	-1
Y	2	1	0

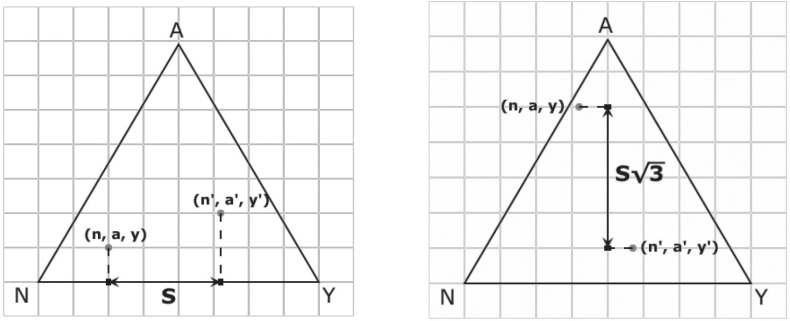
D(A)	*N′*	*A′*	*Y′*
N	0	1	0
A	-1	0	-1
Y	0	1	0

D(Y)	*N′*	*A′*	*Y′*
N	0	1	2
A	-1	0	1
Y	-2	-1	0

W kolejnym kroku uśredniamy te przesunięcia po wszystkich posłach należących do grupy narodowej. Mimo że w naszym modelu nie określaliśmy stanowisk ideologicznych poszczególnych posłów, ale całej grupy narodowej[99], to okazuje się, że jest to możliwe, gdyż wynik zależy tylko od współrzędnych punktów p i p', a nie od tego, którzy posłowie i jak zmieniali swoje stanowisko. Mianowicie, można łatwo sprawdzić, że we wszystkich trzech przypadkach **przesunięcie narodowe grupy w danym głosowaniu** da się wyrazić prostym wzorem:

$$S(p,p') := |n'-n| + |y'-y|.$$

Również i ta wielkość ma stosunkowo prostą interpretację geometryczną – jeżeli punkty sieci trójkątnej umieścimy w naturalny sposób w przestrzeni trójwymiarowej *NYA*, będzie ona równa odległości (tzw. miejskiej) rzutów punktów p i p' na płaszczyznę *NY*. Można też podać alternatywną interpretację, umieszczając punkty p i p' na trójkącie równobocznym o boku o długości 2, którego wierzchołki odpowiadają *N*, *A* i *Y*. Wówczas w przypadku przesunięcia narodowego w kierunku *N* lub *Y* jego wartość równa jest odległości rzutów punktów p i p' na oś *NY* (zob. Rysunek 2a), zaś w przypadku przesunięcia w kierunku *A* odległości rzutów tych punktów na oś prostopadłą do osi *NY*, podzielonej przez $\sqrt{3}$ (zob. Rysunek 2b).



Rysunek 2. Interpretacja geometryczna wskaźnika przesunięcia narodowego w przypadku przesunięcia w kierunku *N* lub *Y* (a) oraz *A* (b)

Następnym krokiem będzie uśrednienie (z prawdopodobieństwami proporcjonalnymi do P_p) tak otrzymanej wielkości po wszystkich możliwych stanowiskach ideologicznych *k*-tej grupy narodowej w *i*-tym głosowaniu, dla których przesunięcie nastąpiło w danym kierunku: *N*, *A* lub *Y*. Otrzymane w ten sposób wielkości będziemy oznaczać przez $S_k(i,N)$, $S_k(i,A)$ oraz $S_k(i,Y)$. Wówczas średnia ważona:

99 Inne podejście nie jest możliwe ze względów obliczeniowych – wymagałoby ono rozpatrzenia 3^n przypadków, gdzie n jest liczebnością grupy narodowej. Już przy $n = 33$ przeliczenie wszystkich prawdopodobieństw tylko dla jednego głosowania przez pojedynczy procesor zajęłoby ponad rok, zaś dla delegacji niemieckiej ($n = 99$) wymagałoby to ponad 10^{31} lat.

$$S_k(i) := P_k(i,N)\cdot S_k(i,N) + P_k(i,A)\cdot S_k(i,A) + P_k(i,Y)\cdot S_k(i,Y)$$

stanowi miarę przesunięcia narodowego *k*-tej grupy w *i*-tym głosowaniu. W naszym przykładzie średnia ta wynosi 0,687. Uśredniając tę wielkość po wszystkich głosowaniach z wagami proporcjonalnymi do liczby deputowanych z tej grupy biorących udział w głosowaniu, otrzymujemy wzór na **wskaźnik przesunięcia narodowego**:

$$S_k := \frac{\sum_{i=1}^{K} G_k(i) S_k(i)}{\sum_{i=1}^{K} G_k(i)},$$

gdzie K jest liczbą głosowań, zaś $G_k(i)$ frekwencją w *k*-tej grupie w *i*-tym głosowaniu ($i = 1, ..., K$). Możemy też zmierzyć wkład przesunięć w określonych kierunkach w ten wskaźnik, licząc podobnie zdefiniowane współczynniki:

$$S_k(m) := \frac{\sum_{i=1}^{K} G_k(i) P_k(i,m) S_k(i,m)}{\sum_{i=1}^{K} G_k(i)},$$

gdzie $m = N, A, Y$. Oczywiście zachodzi wówczas równość $S_k = S_k(N) + S_k(A) + S_k(Y)$. Dla naszego przykładu $S_k(Y) = 0{,}661$, $S_k(A) = 0{,}026$, natomiast $S_k(N)$ jest bliskie zeru, co wskazuje, że interes narodowy Malty wymagał w tym przypadku głosowania „za".

Uśrednianie wskaźnika przesunięcia narodowego ze współczynnikami proporcjonalnymi do frekwencji ma dwie zalety. Po pierwsze, przydaje większą wagę tym głosowaniom, w których frekwencja była większa. Po drugie, co łatwo można pokazać, pozwala spojrzeć na wskaźnik przesunięcia narodowego jako na średni wskaźnik przesunięcia poszczególnych posłów liczony z wagami proporcjonalnymi do ich frekwencji w głosowaniach, gdy do realizacji interesu narodowego doszło. Warto jednak zauważyć, że to, czy uznajemy, że interes narodowy był w ogóle realizowany w danym głosowaniu, nie zależy od zachowania pojedynczych posłów, ale całej delegacji narodowej łącznie.

6. Zakończenie

Jakkolwiek powyższe rozważania koncentrują się na użyciu wskaźnika przesunięcia do badania wpływu interesu narodowego na zachowania posłów, to wydaje się, że może on mieć znacznie więcej potencjalnych zastosowań. Można, na przykład, posłużyć się nim do badania przesunięć w grupach będących podzbiorami grupy narodowej – w partiach krajowych oraz w delegacjach posłów z jednego regionu czy jednego okręgu wyborczego. Wymaga to jednak poprawki uwzględniającej fakt, że część przesunięcia „partyjnego" czy

„regionalnego" może wynikać z przesunięcia narodowego. Takie podejście uzupełniałoby opisaną powyżej metodologię, pozwalając zmierzyć znaczenie partii krajowej (ale też np. interesu regionalnego czy interesów mniejszości narodowych), brak jest jednak w tym rozdziale miejsca na jego szczegółowe przedstawienie.

Na zakończenie chcielibyśmy wskazać na kilka trudności, które można napotkać przy interpretacji uzyskanych opisaną metodą wyników. Po pierwsze, występowanie i znaczenie interesu narodowego może być niedoszacowane, gdy występuje zgodność między tym interesem a stanowiskiem jednej lub więcej frakcji[100]. W tej sytuacji posłowie z tych frakcji nie stają przed wyborem, czy kierować się interesem narodowym, czy też stanowiskiem frakcji, a więc nie występuje też u nich istotne przesunięcie (niewielkie przesunięcie może wystąpić, gdy frakcja nie jest w swoim stanowisku jednomyślna). Niedoszacowanie to może mieć charakter systematyczny, jeżeli przyjmiemy, że posłowie z niektórych krajów bardziej niż inni są w stanie wpłynąć na stanowisko swoich frakcji – np. dzięki większej sile głosu wewnątrz frakcji. Nie jesteśmy jednak w stanie go usunąć, gdyż dysponujemy tylko danymi o zachowaniu posła w głosowaniu, a nie o jego motywacjach – i tych ostatnich nie jesteśmy w stanie w tym przypadku zdezagregować.

Po drugie, przy rozpatrywaniu wskaźnika przesunięcia dla poszczególnych głosowań należy unikać traktowania wartości niezerowych jako jakościowo różnych od zera. Bardzo małe przesunięcie narodowe może oczywiście świadczyć o istnieniu rzeczywistego interesu narodowego, który jednak słabo wpłynął na głosowanie posłów, ale może też wynikać z interesu pozornego. Będzie tak, gdy niewielka grupa posłów przesunęła się w zgodnym kierunku z przyczyn niezwiązanych z interesem narodowym, ale nie wystąpiło przesunięcie w kierunku przeciwnym[101]. Podobnie będzie też wówczas, gdy różne części delegacji narodowej przesunęły się w kierunkach przeciwnych, ale ze względu na różnicę w ich liczebności, w bilansie przeważyło przesunięcie w jednym kierunku (liczba głosów „za" lub „przeciw" wzrosła, a liczba głosów za przeciwnym stanowiskiem nie wzrosła)[102].

100 Można np. domniemywać, że w głosowaniu nr 1592 z 6 kwietnia 2011 r. ws. uruchomienia Funduszu Solidarności UE w związku z powodziami w Polsce, na Słowacji, na Węgrzech, w Czechach, w Chorwacji i w Rumunii istniał polski interes narodowy – głosowanie dotyczyło przyznania wsparcia w wysokości 105 mln euro Polakom poszkodowanym przez powódź z maja i czerwca 2010 r. Jednak polskie przesunięcie narodowe wyniosło jedynie 0,05. Wynika to z faktu, że chociaż wszyscy polscy posłowie głosowali „za", to działali oni w tym przypadku zgodnie ze stanowiskami swoich frakcji.

101 Tak np. w przytaczanym już głosowaniu nr 58 (nad usunięciem z porządku obrad debaty nad rezolucją ws. wolności mediów we Włoszech) poseł Paweł Zalewski (EPP – Polska) jako jedyny deputowany chadecki zagłosował przeciw (231 było za, 4 się wstrzymało), a żaden poseł polski nie przesunął się w kierunku przeciwnym, przez co polskie przesunięcie narodowe wyniosło 0,03 w kierunku „przeciw". Wnioskowanie na jego podstawie o istnieniu polskiego interesu narodowego wydaje się jednak ryzykowne.

102 W głosowaniu nr 3468 z 12 grudnia 2012 r. (ustęp 14 sprawozdania ws. ochrony zwierząt podczas transportu) 16 hiszpańskich chadeków przesunęło się w kierunku „przeciw" (wbrew swojej frakcji, której pozostali posłowie w 98 proc. byli za), podobnie jak jeden hiszpański liberał. Równocześnie jednak 16 socjalistów przesunęło się w kierunku przeciwnym („za"), także wbrew stanowisku swojej frakcji. Ponieważ przesunięcia przeciw były liczniejsze, łączne hiszpańskie prze-

Warto jednak zauważyć, że przy większych przesunięciach prawdopodobieństwo wystąpienia takiego pozornego interesu jest znikome. Z tego względu zniekształcenie to nie ma znaczącego wpływu na uśrednione wartości wskaźnika *S*. Może natomiast w przypadku porównywania wartości wskaźnika dla dwóch różnych krajów członkowskich wpływać na statystyki uzyskane w drodze rangowania, np. wyniki testu Wilcoxona dla par czy nieparametrycznych odpowiedników analizy wariancji, co utrudnia analizę wyników.

Wreszcie podkreślić należy, że wartości wskaźnika *S* ulegają zniekształceniu w przypadku poważnego niedopasowania posłów do frakcji. Dobrym przykładem w siódmej kadencji Parlamentu jest tutaj delegacja litewska, której średnie przesunięcie narodowe (ważone przez frekwencję) wyniosło 0,206. Jednak pogłębiona analiza tego przypadku pokazuje, że w blisko 70 proc. było ono rezultatem przesunięć w stanowisku posłów jednego ugrupowania – partii Porządek i Sprawiedliwość (TT) byłego prezydenta Rolandasa Paksasa, należącej do frakcji EFD. Deputowani TT często głosowali wbrew stanowisku swojej frakcji, a razem z resztą delegacji litewskiej, co zaproponowana przez nas metoda uznaje za przesunięcie narodowe. Niemniej jednak wynikało to z faktu, że partia ta była wyjątkowo źle dopasowana do frakcji EFD: dla R. Paksasa współczynnik zgodności κ z grupą EFD wynosił jedynie 0,149, a dla J. Imbrasasa – 0,173. Obydwu bliżej było do frakcji ALDE, S&D i EPP. Gdyby oczekiwane stanowisko posłów TT ustalać w oparciu o wynik głosowania tej ostatniej (z wyłączeniem posłów litewskich), to litewskie przesunięcie narodowe zmalałoby do 0,162. Takie niewłaściwe dopasowanie partii krajowej do frakcji jest jednak wyjątkiem i tylko w przypadku Litwy znacząco zmienia wynik obliczeń. Co ważniejsze, alternatywne rozwiązanie – dopasowywanie każdego posła z osobna do najbliższej mu frakcji, tak jak czynimy to w przypadku deputowanych niezrzeszonych – pozwalałoby co prawda wyeliminować ten efekt, ale pomijałoby jedną z podstawowych decyzji politycznych posłów w PE – wybór frakcji.

Przy uwzględnieniu powyższych zastrzeżeń na etapie interpretacji wyników można śmiało stwierdzić, że przedstawione narzędzia umożliwiają metodologicznie spójną analizę wpływu czynników frakcyjnych i narodowych na głosowanie poselskie w Parlamencie. W kolejnych artykułach przedstawiamy pierwsze wyniki tej analizy: badanie spójności frakcji parlamentarnych i przesunięć narodowych delegacji w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji oraz czynników wpływających na te wielkości.

---

sunięcie narodowe wyniosło 0,08 w kierunku „przeciw". Znów trudno na tej podstawie twierdzić, że w głosowaniu tym zaistniał hiszpański interes narodowy wymagający głosowania „przeciw".

ZAŁĄCZNIK

Dopasowanie najbliższych frakcji dla posłów niezrzeszonych w siódmej kadencji*

Poseł	Kraj	Partia krajowa	Najbliższa frakcja	Kappa
Andreas Mölzer	Austria	FPÖ (Austriacka Partia Wolności)	EFD	0,373
Franz Obermayr	Austria	FPÖ (Austriacka Partia Wolności)	EFD	0,373
Martin Ehrenhauser	Austria	Lista Hansa Petera Martina	Zieloni	0,686
Hans-Peter Martin	Austria	Lista Hansa Petera Martina	Zieloni	0,528
Angelika Werthmann	Austria	Lista Hansa Petera Martina	Zieloni	0,424
Ewald Stadler	Austria	Sojusz na rzecz Przyszłości Austrii	EFD	0,389
Philip Claeys	Belgia	Interes Flamandzki	EFD	0,514
Sławczo Binew	Bułgaria	Narodowe Zjednoczenie „Ataka”	ECR	0,492
Dimityr Stojanow	Bułgaria	Narodowe Zjednoczenie „Ataka”	EFD	0,389
Bruno Gollnisch	Francja	Front Narodowy	EFD	0,429
Jean-Marie Le Pen	Francja	Front Narodowy	EFD	0,404
Marine Le Pen	Francja	Front Narodowy	EFD	0,437
Francisco Sosa Wagner	Hiszpania	Związek, Postęp, Demokracja	S&D	0,646
Louis Bontes	Holandia	PVV (Partia Wolności)	EFD	0,252
Lucas Hartong	Holandia	PVV (Partia Wolności)	EFD	0,342
Patricia van der Kammen	Holandia	PVV (Partia Wolności)	EFD	0,335
Barry Madlener	Holandia	PVV (Partia Wolności)	EFD	0,342
Laurence Stassen	Holandia	PVV (Partia Wolności)	EFD	0,328
Daniël van der Stoep	Holandia	PVV (Partia Wolności)	EFD	0,363
Auke Zijlstra	Holandia	PVV (Partia Wolności)	EFD	0,345
Nessa Childers	Irlandia	Partia Pracy	S&D	0,870
George Becali	Rumunia	Partia Wielkiej Rumunii	EPP	0,565
Corneliu Vadim Tudor	Rumunia	Partia Wielkiej Rumunii	EPP	0,301
Dan Dumitru Zamfirescu	Rumunia	Partia Wielkiej Rumunii	S&D	0,609
Adrian Severin	Rumunia	Partia Socjaldemokratyczna	S&D	0,877
Zoltán Balczó	Węgry	Jobbik	EFD	0,347
Béla Kovács	Węgry	Jobbik	GUE-NGL	0,231
Krisztina Morvai	Węgry	Jobbik	GUE-NGL	0,246
Csanád Szegedi	Węgry	Jobbik	EPP	0,467
Andrew Brons	Wlk. Brytania	Brytyjska Partia Narodowa	EFD	0,234
Nick Griffin	Wlk. Brytania	Brytyjska Partia Narodowa	EFD	0,229
Diane Dodds	Wlk. Brytania	Demokratyczna Partia Unionistyczna	ECR	0,597
Edward McMillan-Scott	Wlk. Brytania	Partia Konserwatywna	ECR	0,868
Godfrey Bloom	Wlk. Brytania	UKIP (Partia Niepodległości Z.K.)	ECR	0,129
Trevor Colman	Wlk. Brytania	UKIP (Partia Niepodległości Z.K.)	ECR	0,106
Mike Nattrass	Wlk. Brytania	UKIP (Partia Niepodległości Z.K.)	EFD	0,123
Nicole Sinclaire	Wlk. Brytania	UKIP (Partia Niepodległości Z.K.)	EFD	0,105
Oreste Rossi	Włochy	Liga Północna	EPP	0,912
Franco Bonanini	Włochy	Liga Północna	S&D	0,765
Mario Borghezio	Włochy	Liga Północna	EFD	0,404

* Tabela uwzględnia wszystkich posłów, którzy uczestniczyli w przynajmniej jednym głosowaniu jako niezrzeszeni. Z uwagi na częste zmiany przynależności partyjnej posłów niezrzeszonych podano jedynie partię krajową, z której listy dany poseł kandydował w wyborach w 2009 r., bez uwzględniania późniejszych zmian. Warto zauważyć, że posłowie najlepiej dopasowani do frakcji to ci, którzy wcześniej do niej należeli i opuścili ją dobrowolnie w trakcie kadencji lub też zostali do tego zmuszeni (Bonanini, Childers, McMillan-Scott, Severin), a także ci, którzy, odwrotnie, w trakcie kadencji do niej przystąpili (Rossi).

DARIUSZ STOLICKI*

Spójność grup politycznych w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji

Badania nad spójnością grup politycznych odgrywają szczególną rolę wśród badań nad procesem decyzyjnym w Parlamencie Europejskim, gdyż pozwalają odpowiedzieć na pytanie, czy – a raczej kiedy – frakcje są, jak zakłada to Regulamin, podstawowymi, jednolitymi uczestnikami sporu politycznego, a kiedy spór ten przebiega w poprzek podziałów frakcyjnych i wymyka się formalnym strukturom konkurencji parlamentarnej. Stąd też temat ten podejmowano już od lat 90. XX w., kiedy to Parlament – uzyskawszy bezpośrednią legitymację demokratyczną – zaczął stawać się coraz bardziej istotnym uczestnikiem procesu legislacyjnego. Badania nad nim zainicjował w 1990 r. F. Attina[1], a kontynuowali je m.in. J.B. Brzinski[2], T. Raunio[3], P. Tosiek[4], A. Kreppel[5] oraz J. Thomassen, A. Noury i E. Voeten[6]. Największe znaczenie miały jednak prace S. Hixa, A. Noury'ego i G. Rolanda,

* Mgr Dariusz Stolicki – Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ, doktorant w Katedrze Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Autor chciałby podziękować dr hab. Beacie Kosowskiej-Gąstoł z Katedry Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych INPiSM UJ za cenne uwagi i sugestie.

1 F. Attina, *The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of the Europarties*, „European Journal of Political Research" 1990, vol. 18, no. 5, p. 557–579. Badanie było ograniczone do głosowań ostatecznych z pierwszych dwóch kadencji Parlamentu.

2 J.B. Brzinski, *Political Group Cohesion in the European Parliament: 1989–1994*, [w:] *The State of the European Unio*n, C. Rhodes, S. Mazey (ed.), Lynne Rienner, London, 1995, t. 3, *Building a European Polity?*, p. 135–158. Badanie było przeprowadzone na próbie 73 głosowań z III kadencji.

3 T. Raunio, *Party Group Behavior in the European Parliament: An Analysis of Transnational Political Groups in the 1989–94 Parliament*, Vammalan Kirjapaino, Vammala, 1996; idem, *The European Perspective. Transnational Party Groups in the 1989–1994 European Parliament*, Ashgate, Aldershot, UK, 1997, chap. 4, p. 79–124. Obydwa badania były oparte na próbie 159 głosowań z III kadencji.

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

5 A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2002.

6 J. Thomassen, A. Noury, E. Voeten, *Political Competition in the European Parliament: Evidence from Roll Call and Survey Analyses*, [w:] *European Integration and Political Conflic*t, G. Marks, M.R. Steenbergen (ed.), Cambridge University Press, Cambridge – New York 2004, p. 141–164.

którzy jako pierwsi przeanalizowali wszystkie wyniki głosowań rejestrowanych od czasu wprowadzenia wyborów bezpośrednich do Parlamentu w 1979 r. do V kadencji włącznie[7]. Omawiani autorzy wskazali, iż spójność frakcji parlamentarnych osiągnęła wysoki poziom, bliższy europejskim parlamentom krajowym niż np. Kongresowi USA (znanemu z relatywnie niskiej spójności obu obecnych w nim partii). Uznali to za krok świadczący o postępującej instytucjonalizacji grup politycznych oraz upodobnianiu się PE do parlamentów krajowych[8].

Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim wciąż jednak istotnie ustępują pod względem spójności swoim odpowiednikom w parlamentach krajowych[9]. Wynika to z wielu czynników – m.in. z odmiennych uwarunkowań instytucjonalnych (braku klasycznego systemu parlamentarnego, w którym odpowiedzialność polityczna rządu przed Parlamentem pozytywnie wpływa na spójność)[10] czy słabszych mechanizmów dyscyplinujących[11] – ale przede wszystkim ze struktury frakcji w PE. Deputowani organizują się we frakcje za pośrednictwem partii krajowych, do których wciąż należą i od których pozostają zależni – przede wszystkim co do reelekcji[12]. W związku z tym w przypadku konfliktu między stanowiskiem frakcji parlamentarnej i partii krajowej deputowani częściej głosują według instrukcji partyjnej, obniżając tym samym spójność swojej frakcji[13]. Skala tego zjawiska zależy m.in. od znaczenia danego zagadnienia dla partii krajowej[14], postaci krajowego systemu wyborczego[15] czy bliskości kolejnych wyborów (która wzmacnia więzy między deputowanym a partią krajową, a osłabia jego lojalność wobec frakcji parlamentarnej)[16]. Istotny wpływ ma też doświadczenie

7 Zob. S. Hix, A. Noury, G. Roland, *A 'Normal' Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001*, European Parliament Research Group, EPRG Working Paper No. 9 (2002); eidem, *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001*, „British Journal of Political Science" 2005, vol. 35, no. 2, p. 209–234.

8 Eidem, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2007, ch. 5, *Trends in Party Cohesion*, p. 104–105.

9 Zob. ogólnie J.M. Carey, *Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting*, „American Journal of Political Science" 2007, vol. 51, no. 1, p. 92–107.

10 Zob. m.in. D. Diermeier, T.J. Feddersen, *Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure*, „American Political Science Review" 1998, vol. 92, no. 3, p. 611–621.

11 Zob. S. Bailer, *Parliamentary Party Group Discipline in Comparison*, 1st Annual General Conference of the European Political Science Association, Dublin, 16 czerwca 2011 r.

12 S. Hix, *Electoral Institutions and Legislative Behavior. Explaining Voting Defection in the European Parliament*, „World Politics" 2004, vol. 56, no. 2, p. 194–223.

13 Zob. szerzej w tej publikacji: W. Słomczyński, D. Stolicki, *Sługa dwóch panów: frakcyjne i narodowe przesłanki głosowania posłów w Parlamencie Europejskim*, s. 109.

14 H. Kluever, J. Spoon, *Bringing Salience Back In: Explaining Voting Defection in the European Parliament*, „Party Politics" 2015, vol. 21, no. 4, p. 553–564.

15 T. Faas, *To Defect or Not to Defect? National, Institutional and Party Group Pressures on MEPs and Their Consequences for Party Group Cohesion in the European Parliament*, "European Journal of Political Research" 2003, vol. 42, no. 6, p. 841–866.

16 R. Lindstädt, J.B. Slapin, R.J. Vander Wielen, *Balancing Competing Demands: Position Taking and Election Proximity in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2011, vol. 36, no. 1, p. 37–70.

parlamentarne członków danej frakcji: R. Lindstädt, J.B. Slapin i R.J. Wielen zbadali, w jaki sposób zachowania nowo wybranych deputowanych różnią się od zachowań ich kolegów z większym stażem parlamentarnym i doszli do wniosku, iż dopiero z czasem nabierają oni umiejętności równoważenia konkurujących wymagań partii krajowej i grupy politycznej w Parlamencie[17].

Przedmiotem zainteresowania badaczy były również znaczące różnice w spójności między poszczególnymi frakcjami. W literaturze wysuwano i testowano wiele hipotez mających wyjaśnić to zjawisko. I tak Hix, Noury i Roland ustalili, iż spójność frakcji jest pozytywnie skorelowana z jej wielkością oraz z liczbą deputowanych należących do krajowych ugrupowań rządzących, zaś negatywnie – z wielością wchodzących w jej skład partii krajowych[18]. Z kolei S. Bailer, T. Schulz i P. Selb wskazali na różnice związane z doświadczeniem i pozycją polityczną lidera grupy politycznej[19]. Natomiast jakkolwiek rozbieżności między indywidualnymi preferencjami deputowanego a stanowiskiem jego frakcji stanowią jedną z przyczyn wyłamywania się głosujących z dyscypliny frakcyjnej[20], to jednak różnice ideologiczne nie mają istotnego wpływu na wartości indeksu spójności dla całej frakcji[21]. Może to wiązać się z faktem, iż jak ustalili R. Rose i G. Borz, programowa spójność grup politycznych jest stosunkowo niewielka[22].

Celem tego artykułu jest przeanalizowanie spójności frakcji w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009–2014), zarówno przy wykorzystaniu metod już szeroko stosowanych w literaturze (indeksu spójności Hixa), jak i wprowadzonego w poprzednim rozdziale niniejszej publikacji wskaźnika IVC (*Index of Voting Cohesion*)[23]. Przedstawiane są statystyki opisowe spójności oraz rozkłady wskaźników spójności dla każdej frakcji. W oparciu o analizę regresji testowane są również hipotezy dotyczące zmiennych wpływających na zróżnicowanie spójności frakcji między głosowaniami.

1. Spójność frakcji w siódmej kadencji Parlamentu – statystyki opisowe

Tabela 1 przedstawia podstawowe statystyki opisowe indeksu spójności IVC oraz – dla porównywalności z innymi publikowanymi wynikami – indeksu Hixa (*AI*) dla wszyst-

17 Eidem, *Adaptive Behaviour in the European Parliament: Learning to Balance Competing Demands*, „European Union Politics" 2012, vol. 13, no. 4, p. 465–486.

18 S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Power to the Parties*, op.cit., p. 226–228.

19 S. Bailer, T. Schulz, P. Selb, *What Role for the Party Group Leader? A Latent Variable Approach to Leadership Effects on Party Group Cohesion in the European Parliament*, „Journal of Legislative Studies" 2009, vol. 15, no. 4, p. 355–378.

20 M. Gabel, S. Hix, *From Preferences to Behaviour: Comparing MEPs' Survey Responses and Roll-Call Voting Behaviour*, 10th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Montreal, 17 maja 2007 r.

21 S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Power to the Parties*, op.cit., p. 226–228.

22 R. Rose, G. Borz, *Aggregation and Representation in European Parliament Party Groups*, „West European Politics" 2013, vol. 36, no. 3, p. 474–497.

23 Zob. w tej publikacji: W. Słomczyński, D. Stolicki, *Sługa dwóch panów...*

kich głosowań w siódmej kadencji Parlamentu z wyjątkiem tych, w których nie uczestniczył ani jeden deputowany z danej frakcji[24].

Tabela 1. Spójność frakcji parlamentarnych w siódmej kadencji

Frakcja	Liczba głosowań	Indeks IVC			Indeks Hixa (AI)		
		średnia	odchyl. stand.	mediana	średnia	odchyl. stand.	mediana
Zieloni – Wolny Sojusz Europejski (Greens/EFA)	6960	**0,903**	0,148	0,960	**0,947**	0,092	0,972
Europejska Partia Ludowa (EPP)	6961	**0,850**	0,214	0,942	**0,925**	0,123	0,974
Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów (S&D)	6961	**0,840**	0,228	0,944	**0,915**	0,136	0,973
Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE)	6960	**0,781**	0,253	0,879	**0,882**	0,153	0,940
Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy (ECR)	6960	**0,774**	0,267	0,884	**0,865**	0,188	0,941
Zjednoczona Lewica Europejska – Nordycka Zielona Lewica (GUE-NGL)	6960	**0,714**	0,269	0,782	**0,793**	0,213	0,855
Europa Wolności i Demokracji (EFD)	6951	**0,306**	0,259	0,236	**0,481**	0,232	0,455
niezrzeszeni (NI)	6937	**0,174**	0,173	0,121	**0,385**	0,189	0,365
całość Parlamentu	6961	0,402	0,289	0,422	0,645	0,219	0,709

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników głosowań imiennych z serwisu VoteWatch, http://www.votewatch.eu/, dostęp: 28 czerwca 2014 r.

24 Jest to przyczyną nieznacznych rozbieżności między średnimi wartościami wskaźnika *AI* przedstawionymi w tym rozdziale a wartościami publikowanymi na portalu VoteWatch, które są często wykorzystywanym źródłem danych o spójności. VoteWatch dla głosowań, w których nie uczestniczył żaden członek danej frakcji, przyjmuje spójność 0. Nie wydaje się to jednak uzasadnione, gdyż nieobecność całej frakcji na danym głosowaniu świadczy raczej o sukcesie koordynacji wewnątrzfrakcyjnej niż o jej całkowitym załamaniu się. Z kolei przypisanie takim głosowaniom $AI = 1$ byłoby przejawem niekonsekwencji, gdyż we wszystkich pozostałych przypadkach nieobecność nie jest traktowana jako świadomy wybór, ale jest pomijana.

Istotność różnic między frakcjami przetestowano, porównując dla każdej pary frakcji statystykę *t* Welcha[25] z empiryczną dystrybuantą niełączonej studentyzowanej różnicy średnich, uzyskaną w wyniku 1000 losowań bootstrapowych[26]. Jedynie dla pary ALDE–ECR wartość statystyki *t* (1,332) mieściła się w 95-procentowym przedziale ufności omawianej różnicy (-1,961 do 1,963), a więc różnica spójności z prawdopodobieństwem większym niż 0,05 mogła wynikać z przypadku. Pozostałe różnice spójności między frakcjami można uznać za statystycznie istotne z $p < 0{,}05$.

Już *prima facie* zauważyć można, że o ile spójność pięciu frakcji głównego nurtu utrzymuje się na dosyć wysokim poziomie, to bardzo niska jest spójność frakcji skrajnych: GUE-NGL, a zwłaszcza EFD. W tej ostatniej frakcji poziom spójności jest tylko nieznacznie wyższy od tego obserwowanego u deputowanych niezrzeszonych, u których niejako z definicji nie oczekuje się skoordynowanego działania. Może to świadczyć o tym, że (przynajmniej w niektórych obszarach sporu politycznego) podobieństwo poglądów politycznych (stanowiące formalny warunek utworzenia grupy politycznej[27]) partii krajowych tworzących EFD jest bardzo ograniczone (w szczególności istotnie mniejsze niż Parlamentu jako całości).

Dla poprzednich kadencji nie publikowano dotychczas wyników spójności mierzonych wskaźnikiem IVC ani też średnich ważonych wskaźnika AI. Dlatego też do porównania spójności w siódmej kadencji z poprzednimi kadencjami zastosowano klasyczną średnią arytmetyczną wskaźnika AI, jaką dla poprzednich kadencji obliczali m.in. Hix, Noury i Roland[28] oraz Cicchi[29].

Porównując wyniki spójności w siódmej i szóstej kadencji, można zauważyć brak jednolitego trendu zmian. Zieloni oraz EPP odnotowali wzrost spójności, socjaliści i liberałowie spadek *de minimis*, zaś GUE-NGL wyraźny spadek (chociaż można go interpretować jako powrót do poziomu sprzed szóstej kadencji). Dla ECR i EFD nie ma jednoznacznych punktów odniesienia, gdyż obie frakcje powstały dopiero na początku siódmej kadencji: ECR utworzyły ugrupowania należące wcześniej do EPP (brytyjscy konserwatyści, czeski ODS) oraz Unii na rzecz Europy Narodów (polskie Prawo i Sprawiedliwość), natomiast EFD powstało z połączenia eurosceptycznej frakcji Niepodległość i Demokracja z pozostałą częścią UEN. Pomimo tego, że tylko dwa ugrupowania należące do UEN przystąpiły do ECR (PiS i łotewska partia Dla Ojczyzny i Wolności), a aż trzy do EFD, w literaturze traktuje się jednak często ECR jako następczynię UEN, powołując się na podobień-

25 B.L. Welch, *The generalization of "Student's" problem when several different population variances are involved*, „Biometrika" 1947, vol. 34, no. 1–2, p. 28–35.

26 Zob. F.M. Dekking, C. Kraaikamp, H. Lopuhaä, L.E. Meester, *A Modern Introduction to Probability and Statistics*, Springer, London 2005, p. 421–422. Losowano niezależne próbki bootstrapowe dla każdej frakcji.

27 Zob. art. 30 ust. 1 Regulaminu wraz z jego oficjalną wykładnią.

28 S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Power to the Parties*, op.cit., p. 218.

29 L. Cicchi, *The logic of voting behaviour in the European Parliament: new insights on party group membership and national affiliation as determinants of vote*, IMT Institute for Advanced Studies, Lucca 2013, p. 29.

stwa programowe. Przyjmując takie założenie, można stwierdzić, iż spójność ECR i EFD wzrosła w porównaniu z odpowiednio UEN i I&D, przy czym szczególnie duży (o ponad jedną dziesiątą) był wzrost spójności ECR.

Tabela 2. Spójność grup politycznych w siódmej kadencji w porównaniu z poprzednimi kadencjami

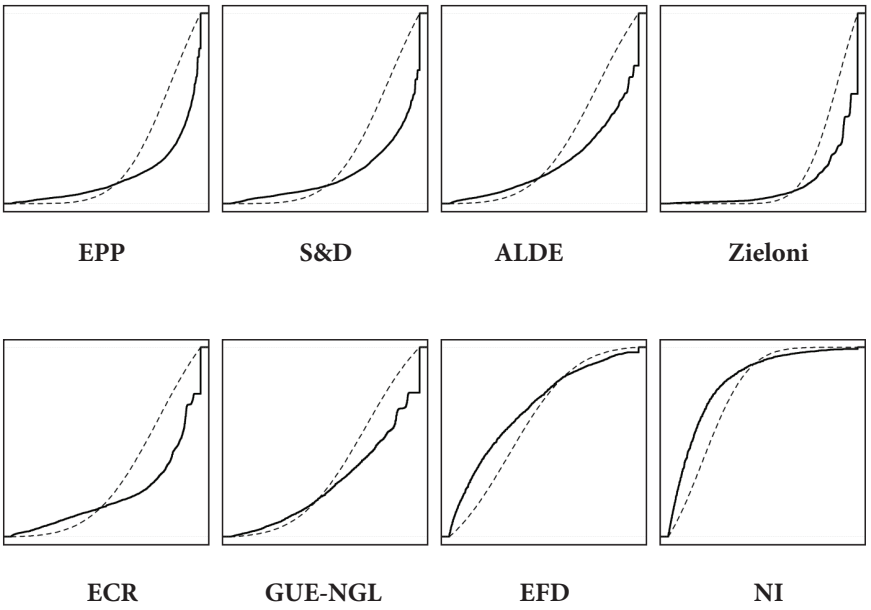
Frakcja	**siódma kadencja**		**szósta kadencja 2004–2009**	**piąta kadencja 1999–2004**	**czwarta kadencja 1994–1999**
	średnia	**odchyl. stand.**			
Zieloni (Greens/EFA)	0,95	0,09	0,91	0,92	0,91
Europejska Partia Ludowa (EPP)	0,93	0,12	0,88	0,87	0,90
Socjaliści i Demokraci (S&D)	0,92	0,14	0,91	0,90	0,90
Liberałowie i Demokraci (ALDE)	0,88	0,15	0,89	0,88	0,86
Konserwatyści i Reformatorzy (ECR) / Unia na rzecz Europy Narodów (UEN)	0,87	0,19	0,76	0,75	0,79
Zjednoczona Lewica Europ. (GUE-NGL)	0,79	0,22	0,85	0,80	0,80
Europa Wolności i Demokracji (EFD) / Niepodległość i Demokracja (I&D)	0,49	0,24	0,47	0,50	0,67

Źródło: Dla siódmej kadencji opracowanie własne, dla szóstej–czwartej kadencji S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Power to the Parties*, op.cit., p. 218 oraz Cicchi, op.cit., p. 29.

2. Rozkład spójności

Prosty model teoretyczny, w którym istnieje równe dla każdego deputowanego (i niezależne od stanowiska jego kolegów) prawdopodobieństwo, że zagłosuje on zgodnie ze stanowiskiem frakcji, prowadziłby do wniosku, że spójność powinna podlegać rozkładowi zbliżonemu do normalnego („lojalność" każdego posła w głosowaniu podlegałaby rozkładowi Bernoulliego, a zgodnie z centralnym twierdzeniem granicznym średnia *n* niezależnych zmiennych losowych o tym samym rozkładzie i wartości oczekiwanej dąży do rozkładu normalnego dla *n* dążącego do + ∞). Jednak już graficzne porównanie dystrybuanty rozkładu normalnego ograniczonego do przedziału [0;1] (ang. *truncated normal distribution*) (na wykresach linią przerywaną) z dystrybuantą empiryczną wskaźnika IVC (na wykresach linią ciągłą) pokazuje, iż dla żadnej frakcji tak się nie dzieje.

Wykres 1. Dystrybuanty empiryczne wskaźnika IVC dla frakcji parlamentarnych w zestawieniu z dystrybuantami rozkładu normalnego ograniczonego



Źródło: Opracowanie własne w programie IBM SPSS Statistics 23.

Wynika to z faktu, że – jak pokazują badania – prawdopodobieństwo głosowania zgodnie ze stanowiskiem frakcji nie jest ani równe dla każdego posła, ani niezależne – jak już zauważono w innym artykule tej publikacji[30], najczęściej przyczyną głosowania wbrew linii frakcyjnej jest interes narodowy lub stanowisko partii krajowej, a więc czynniki wspólne dla pewnej grupy deputowanych we frakcji.

Problem rozkładu wartości wskaźnika IVC (ani innych wskaźników spójności) nie był dotychczas przedmiotem analiz w literaturze (większość autorów badających spójność metodami statystycznymi stosowała zwykłą regresję liniową). Rozważano natomiast, jakiemu rozkładowi podlega lojalność parlamentarzysty wobec frakcji (tj. prawdopodobieństwo głosowania zgodnie ze stanowiskiem frakcji), modelując je przy pomocy rozkładu beta[31]. Jednak rozkład beta może być stosowany jedynie dla zmiennej ciągłej przyjmującej wartości w przedziale otwartym (0; 1), tymczasem wskaźnik IVC przyjmuje wartości w przedziale zamkniętym – i wartości skrajne (zwłaszcza 1) występują bardzo często (w partii Zielonych nawet w 42 proc. wszystkich głosowań imiennych). Jednym możliwym rozwiązaniem jest zastosowanie czteroparametrowego rozkładu beta

30 Zob. W. Słomczyński, D. Stolicki, *Sługa dwóch panów*, op.cit.

31 Zob. K. Quinn, A. Spirling, *Identifying Intra-Party Voting Blocs in the UK House of Commons*, „Journal of the American Statistical Association" 2010, vol. 105, no. 490, p. 447–457.

z nadmiarowymi zerami i jedynkami (*zero- and one-inflated beta distribution*), zaproponowanego przez R. Ospinę i S. Ferrariego[32]. Rozkład ten jest mieszaniną rozkładu beta i rozkładu Bernoulliego, którego gęstość prawdopodobieństwa zdefiniowana jest jako:

$$pdf\left(x,\alpha,\beta\right) := \begin{cases} \pi_0 & \text{dla } x = 0 \\ \pi_1 & \text{dla } x = 1 \\ \left(1-\pi_0\right)\left(1-\pi_1\right)B\left(x,\alpha,\beta\right) & \text{dla } x \in \left(0,1\right) \end{cases}$$

gdzie *B(x, α, β)* jest funkcją gęstości prawdopodobieństwa dla rozkładu beta:

$$B(x,\alpha,\beta) = \frac{\Gamma\left(\alpha+\beta\right)}{\Gamma\left(\alpha\right)\Gamma\left(\beta\right)}x^{\alpha-1}\left(1-x\right)^{\beta-1}.$$

Dla ułatwienia interpretacji parametry rozkładu beta zwykle przedstawia się w postaci (μ, θ), gdzie $\mu = \frac{}{\alpha \quad \beta}$, a $\theta = \alpha + \beta$. Parametr μ odpowiada wówczas wartości oczekiwanej zmiennej, zaś θ jest miarą rozrzutu (relacja między θ a wariancją wyrażona jest wzorem $\text{var}(y) = \frac{\mu\left(1-\mu\right)}{1+\theta}$)[33].

Wartości parametrów rozkładu na poszczególne frakcje przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Parametry rozkładów spójności dla frakcji

Frakcja	**α**	**β**	**π_0**	**π_1**	**μ**	**θ**
Zieloni	0,688	0,158	0,000	0,423	0,813	0,846
EPP	0,576	0,155	0,000	0,185	0,788	0,731
S&D	0,530	0,182	0,000	0,299	0,745	0,712
ALDE	0,484	0,232	0,000	0,276	0,676	0,716
ECR	0,463	0,234	0,001	0,246	0,664	0,697
GUE-NGL	0,458	0,292	0,000	0,241	0,611	0,750
EFD	0,216	0,507	0,005	0,028	0,299	0,723
NI	0,149	0,676	0,004	0,010	0,181	0,825

Źródło: Opracowanie własne przy wykorzystaniu programu Maple 18.

Porównanie odległości Wessersteina (W_1, zdefiniowane jako całka oznaczona od -∞ do +∞ różnicy dystrybuant) między rozkładem empirycznym wskaźnika spójności a szeregiem innych rozkładów ciągłych, jakie mogłyby również być zastosowane do analizy wskaźnika ICV, potwierdza, iż rozkład beta jest najbardziej odpowiedni dla wszystkich frakcji z wyjątkiem dwóch ugrupowań skrajnych (dla GUE-NGL lepiej dopasowany jest rozkład normalny, zaś dla EFD – podobnie jak dla niezrzeszonych – rozkład gamma).

32 R. Ospina, S. Ferrari, *A general class of zero-or-one inflated beta regression models*, „Computational Statistics and Data Analysis" 2011, vol. 56, no. 6, p. 1609–1623.

33 S. Ferrari, F. Cribari-Neto, *Beta Regression for Modelling Rates and Proportions*, „Journal of Applied Statistics" 2004, vol. 31, no. 7, p. 799–815.

Tabela 4. Odległości Wassersteina między rozkładem empirycznym spójności a wybranymi rozkładami prawdopodobieństwa

Rozkład	Normalny	Normalny ograniczony	Lognormalny	Beta	Gamma
EPP	0,096	0,115	0,121	**0,062**	0,111
S&D	0,099	0,122	0,119	**0,061**	0,117
ALDE	0,087	0,111	0,109	**0,076**	0,113
Zieloni	0,065	0,081	0,081	**0,061**	0,072
ECR	0,102	0,126	0,135	**0,082**	0,130
GUE-NGL	**0,066**	0,087	0,081	0,092	0,097
EFD	0,061	0,079	0,056	0,098	**0,038**
niezrzeszeni	0,065	0,077	0,027	0,096	0,007

Źródło: Opracowanie własne przy wykorzystaniu funkcji integrate w programie R 3.2.2 (R Development Core Team, *R: A Language and Environment for Statistical Computing*, R Foundation for Statistical Computing, Vienna 2015), algorytm za R. Piessens, E. deDoncker-Kapenga, C. Uberhuber, D. Kahaner, *Quadpack: a Subroutine Package for Automatic Integration*, Springer Verlag, Heidelberg 1983.

3. Zależność spójności od typu głosowania

Jednym z zagadnień pozostających na uboczu dotychczasowych badań nad spójnością frakcji w Parlamencie Europejskim był wpływ czynników związanych z typem głosowania (jak np. typu procedury czy obszaru polityki) na spójność poszczególnych grup politycznych. Hix, Noury i Roland badali wpływ wielu zmiennych odnoszących się do okoliczności głosowania, takich jak procedura, czytanie, margines większości, zgłoszenie przez daną frakcję żądania głosowania imiennego czy udział partii w koalicji zwycięskiej[34]. Podobne wątki podejmował również B. Hoyland[35], badając wpływ typu procedury legislacyjnej na spójność, ale ograniczył się jedynie do dwóch grup głosowań – w procedurze uchwalania rezolucji tematycznych (RSP) i w drugim czytaniu procedury współdecydowania (obecnej zwykłej procedury ustawodawczej). Ze szczególnej perspektywy zagadnienie różnic w spójności między głosowaniami traktowali natomiast Lindstädt, Slapin i Vander Wielen[36], analizując zmiany spójności w czasie w poszczególnych kadencjach.

34 S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Voting Patterns and Alliance Formation in the European Parliament*, op.cit.

35 B. Hoyland, *Procedural and Party Effects in European Parliament Roll-call Votes*, „European Union Politics" 2010, vol. 11, no. 4, p. 597–613.

36 R. Lindstädt, J.B. Slapin, R.J. Vander Wielen, *Balancing Competing Demands: Position Taking and Election Proximity in the European Parliament*, op.cit.; eidem, *Adaptive Behaviour in the European Parliament*, op.cit.

Celem niniejszego artykułu jest rozwinięcie wcześniejszych badań poprzez przetestowanie – dla każdej frakcji reprezentowanej w Parlamencie siódmej kadencji – hipotez dotyczących różnic w spójności związanych z typem procedury, typem głosowania (ostateczne czy interlokutoryjne), znaczeniem politycznym rozpatrywanego projektu oraz obszarem polityki, którego dotyczy głosowanie. Testowane będą następujące hipotezy:

H1: Frakcja jest bardziej spójna w głosowaniach ustawodawczych niż w nieustawodawczych. Można oczekiwać, że głosowania ustawodawcze (jako rodzące konkretne skutki prawne) są generalnie ważniejsze, więc frakcje będą oszczędzać ograniczone zasoby, aby osiągnąć większą dyscyplinę właśnie w nich. Za ustawodawcze uznaje się wszystkie głosowania w procedurach: zwykłej ustawodawczej, konsultacji, zgody i budżetowej (z wyjątkiem wewnętrznych procedur budżetowych) oraz nad porozumieniami międzyinstytucjonalnymi.

H2: Frakcja jest bardziej spójna w głosowaniach w zwykłej procedurze ustawodawczej niż w specjalnych procedurach ustawodawczych. Z.p.u. daje Parlamentowi szerszy wpływ na legislację, więc głosowania w tej procedurze można uznać za ważniejsze od tych w pozostałych procedurach.

H3: Frakcja jest mniej spójna w głosowaniach dotyczących projektów dyrektyw niż w pozostałych procedurach ustawodawczych. Dyrektywy często przyjmowane są w kwestiach dotykających w szczególnym stopniu interesów narodowych, co może powodować osłabienie spójności frakcji.

H4: Frakcja jest mniej spójna w głosowaniach budżetowych niż w pozostałych procedurach ustawodawczych. Spory o podział środków słabiej niż kwestie regulacyjne wpisują się w podziały ideologiczne, a często dotykają interesów partykularnych (narodowych, regionalnych, branżowych).

H5: Frakcja jest bardziej spójna w głosowaniach ostatecznych (zamykających dane czytanie). Hipoteza ta oparta jest na założeniu, że najostrzejsze konflikty polityczne występują na etapie ustalania treści projektu, zaś głosowania ostateczne często mają charakter bardziej formalny, zatwierdzając jedynie wcześniejsze ustalenia materialne.

W pierwszym czytaniu za ostateczne uznaje się głosowania nad rezolucją legislacyjną, zaś w trzecim – nad wspólnym tekstem ustalonym przez komitet pojednawczy. Bardziej złożony problem przedstawia drugie czytanie, gdzie nie ma jednego głosowania zamykającego czytanie – głosuje się po kolei wniosek o odrzucenie stanowiska Rady (jeżeli jest) i poprawki do tego stanowiska. Przyjęto w związku z tym następujące rozwiązanie: za ostateczne uznaje się głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie stanowiska Rady (jeżeli nie było poprawek) lub poprawką kompromisową (jeżeli była); jeżeli było więcej poprawek, ale żadna z nich nie była poprawką kompromisową, to w takim drugim czytaniu nie wskazuje się głosowania ostatecznego.

H6: Frakcja jest bardziej spójna w głosowaniach dotyczących projektów, dla których jej przedstawiciel przygotowywał sprawozdanie komisji. Uzyskanie przez frakcję spra-

wozdania traktuje się tutaj jako pośredni wskaźnik subiektywnego znaczenia politycznego projektu, ponieważ decyzje o rozdziale sprawozdań między frakcje podejmowane są w nieformalnym systemie aukcyjnym: przydziela się sprawozdanie tej frakcji, która zaoferuje za nie najwięcej punktów (przydzielanych wcześniej frakcjom proporcjonalnie do ich reprezentacji w danej komisji)[37]. Uzyskanie sprawozdania świadczy zatem zawsze o tym, że projekt był dla partii na tyle istotny, by przeznaczyła na niego część cennych zasobów (kosztem innych projektów). Nie jest to oczywiście idealny wskaźnik – nieotrzymanie sprawozdania może świadczyć o braku zainteresowania, ale również o braku punktów potrzebnych do przelicytowania innych frakcji albo o przelicytowaniu przez inną partię – ale ze względu na wskazywaną w literaturze nietransparentność systemu aukcyjnego nie są dostępne inne, bardziej precyzyjne dane (np. liczba punktów zaoferowanych przez każdą partię za sprawozdanie).

H7: Frakcja jest bardziej spójna, gdy projekt ma duże znaczenie polityczne. W literaturze funkcjonuje wiele wskaźników ważności projektu ustawodawczego[38], spośród których dla potrzeb tego badania wybrano liczbę punktów w preambule aktu (jeżeli został uchwalony) lub oryginalnego projektu wniesionego przez Komisję (jeżeli procedura legislacyjna wciąż trwa lub projekt został wycofany). Liczbę punktów preambuły jako wskaźnik znaczenia projektu stosowali m.in. F.M. Häge[39], D. Toshkov[40] oraz R. Kardasheva[41]. Pewną niekonsekwencją jest stosowanie innego źródła dla aktów uchwalonych i dla projektów nieuchwalonych, ale pozwala to wykorzystać dla tej pierwszej grupy wartość bardziej wiarygodną, gdyż odzwierciedlającą preferencje wszystkich uczestników procesu legislacyjnego, a jednocześnie nie eliminować z badania projektów, dla których nie ma tekstu ostatecznego[42].

H8: Frakcja jest bardziej spójna, jeżeli w danej procedurze osiągnięto już wczesne porozumienie legislacyjne. Można przypuszczać, iż istnienie wczesnego porozumienia

37 Zob. N. Yordanova, *Inter-institutional Rules and Division of Power in the European Parliament: Allocation of Consultation and Co-decision Reports*, „West European Politics" 2011, vol. 34, no. 1, p. 97–121 oraz A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, w niniejszej publikacji.

38 Zob. ogólnie A. Warntjen, *Measuring Salience in EU Legislative Politics*, „European Union Politics" 2011, vol. 13, no. 1, p. 168–182 oraz J. Beyers, A. Dür, A. Wonka, *Conceptualizing and Measuring the Political Salience of EU Legislative Processes*, EUSA 14th Biennial Conference, Boston, MA, 5–7 marca 2015 r.

39 F.M. Häge, *Committee Decision-making in the Council of the European Union*, „European Union Politics" 2007, vol. 8, no. 3, p. 315.

40 D. Toshkov, *Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe*, „European Union Politics" 2008, vol. 9, no. 3, p. 379–402.

41 R. Kardasheva, *Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999–2007*, European Institute, London School of Economics, London 2009, p. 126.

42 Hipoteza ta jest testowana wyłącznie dla aktów prawnych przyjmowanych w zwykłej procedurze ustawodawczej, gdyż odmienna technika legislacyjna stosowana przy innych aktach (budżetach, rezolucjach, umowach międzynarodowych) sprawia, że preambuła tych aktów ma często inną funkcję i strukturę, a przez to jej długość przestaje być porównywalna.

znacząco zmniejsza szanse na przyjęcie rozwiązań z nim sprzecznych, więc deputowani nie mają powodu, by wyłamywać się ze spójności partii[43].

H9: Spójność frakcji rośnie z czasem w miarę postępowania procesu socjalizacji deputowanych. Zakłada się, że nowo wybrani deputowani nie mają jeszcze zinternalizowanych wzorców postępowania w Parlamencie (w tym spójnego głosowania), ale z czasem ulega to zmianie.

H10: Frakcje są bardziej spójne dla obszarów polityki definiujących oś lewica – prawica, tj. polityce gospodarczej (ECON), społecznej (EMPL), ochrony środowiska (ENVI), energetycznej (ITRE), rynku wewnętrznego (IMCO), rozwojowej (DEVE) oraz w kwestiach wymiaru sprawiedliwości (LIBE) i praw kobiet (FEMM), a także w obszarach ważnych instytucjonalnie dla Parlamentu – spraw konstytucyjnych (AFCO) i polityki zagranicznej (AFET), zaś mniej spójne w obszarach silnie związanych z interesami partykularnymi – polityce rolnej (AGRI), rybołówstwa (PECH), transportowej (TRAN), regionalnej (REGI) oraz budżetowej (BUDG). Obszar polityki określany jest według komisji parlamentarnej, do której projekt został skierowany.

Dla przetestowania hipotez zastosowano regresję beta z nadmiarowymi zerami i jedynkami[44]. Ze względu na oczekiwane możliwe różnice współczynników dla poszczególnych frakcji dla każdej frakcji dopasowano odrębny model postaci[45]:

$$\text{logit}(\mu) = \beta \boldsymbol{X},$$
$$\text{logit}(\theta) = \gamma \boldsymbol{X},$$
$$\text{logit}(\pi) = \pi \boldsymbol{X},$$

w którym β, γ i π są wektorami wierszowymi współczynników regresji postaci

$(\beta_0, \beta_{LEG}, \beta_{COD}, \beta_{DIR}, \beta_{BUD}, \beta_{FIN}, \beta_{RPT}, \beta_{SAL}, \beta_{CMP}, \beta_{DAT}, \beta_{AFCO}, \beta_{AFET}, \beta_{AGRI}, \beta_{BUDG}, \beta_{CONT}, \beta_{CULT}, \beta_{DEVE}, \beta_{ECON}, \beta_{EMPL}, \beta_{ENVI}, \beta_{FEMM}, \beta_{IMCO}, \beta_{INTA}, \beta_{ITRE}, \beta_{LIBE}, \beta_{PECH}, \beta_{PETI}, \beta_{REGI}, \beta_{TRAN})$

i analogicznie dla γ i π, zaś $\boldsymbol{X}$ jest wektorem kolumnowym predyktorów postaci

$(1, LEG, COD, DIR, BUD, FIN, RPT, SAL, CMP, DAT, POL_{AFCO}, POL_{AFET}, POL_{AGRI}, POL_{BUDG}, POL_{CONT}, POL_{CULT}, POL_{DEVE}, POL_{ECON}, POL_{EMPL}, POL_{ENVI}, POL_{FEMM}, POL_{IMCO}, POL_{INTA}, POL_{ITRE}, POL_{LIBE}, POL_{PECH}, POL_{PETI}, POL_{REGI}, POL_{TRAN})$,

gdzie:

LEG = 1 dla procedur ustawodawczych, 0 dla pozostałych;

COD (LEG) = 1 dla zwykłych procedur ustawodawczych, 0 dla pozostałych procedur[46];

43 Ponieważ wczesne porozumienia są charakterystyczne wyłącznie dla zwykłej procedury ustawodawczej, hipoteza ta jest testowana tylko dla aktów przyjmowanych w tej właśnie procedurze.

44 F. Liu, Y. Kong, *ZOIB: an R Package for Bayesian Inferences in Beta and Zero One Inflated Beta Regression Models*, „The R Journal" 2015, vol. 7, no. 2.

45 Model dopuszcza zastosowanie dowolnej funkcji łączącej z (0, 1) do $\mathbb{R}$, pod warunkiem, że będzie ona ściśle monotoniczna i dwukrotnie różniczkowalna. Za Ferrarim i Cribari-Neto, op.cit., przyjęto funkcję logitową, która należy też do najczęściej stosowanych w literaturze w przypadku regresji beta.

46 Ponieważ z.p.u. to podtyp procedur ustawodawczych, zmienna ta jest zagnieżdżona w *LEG*.

DIR (LEG) = 1 dla dyrektyw, 0 dla pozostałych typów aktów[47];

BUD (LEG) = 1 dla procedur przyjęcia i nowelizacji budżetu rocznego, 0 dla pozostałych[48];

FIN = 1 dla głosowań ostatecznych, 0 dla pozostałych;

RPT = 1 dla procedur, w których sprawozdawca pochodził z danej frakcji, 0 dla pozostałych;

SAL (COD) = liczba punktów w preambule aktu dla zwykłych procedur ustawodawczych, 0 dla innych procedur; z racji różnic w sposobie definiowania zmienna zagnieżdżona w COD;

CMP (COD) = 1, jeżeli przed głosowaniem zawarto wczesne porozumienie, a w przeciwnym przypadku 0; z racji różnic w sposobie definiowania zmienna zagnieżdżona w COD;

DAT = liczba dni, jakie upłynęły od początku kadencji (1 lipca 2009 r.) do dnia głosowania;

POL_i (gdzie *i* to skrót nazwy odpowiedniej komisji parlamentarnej) = 1 dla projektów rozpatrywanych przez komisję *i*, 0 dla pozostałych. Za kategorię referencyjną przyjęto projekty kierowane do Komisji Prawnej (JURI)[49].

Model dopasowano przy pomocy pakietu ZOIB dla programu Stata, wykorzystującego metodę maksymalizowania funkcji wiarygodności (MLE) przy pomocy algorytmu Newtona–Rhapsona[50]. Wyniki badania przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Parametry modelu spójności – EPP

EPP	β	Błąd std.	p	γ	Błąd std.	p	π_o	Błąd std.	p
stała	-1,030	5,333	0,847	-12,869	6,586	0,051	**40,322**	**10,208**	**0,000**
LEG	**0,483**	**0,066**	**0,000**	**0,590**	**0,085**	**0,000**	-0,089	0,133	0,500
COD	**-0,877**	**0,093**	**0,000**	**-1,083**	**0,111**	**0,000**	0,038	0,184	0,838
DIR	**-0,245**	**0,067**	**0,000**	-0,128	0,081	0,116	0,049	0,142	0,729
BUD	**-0,346**	**0,113**	**0,002**	**-0,426**	**0,141**	**0,003**	**0,802**	**0,218**	**0,000**
FIN	**0,161**	**0,025**	**0,000**	0,057	0,030	0,063	**0,501**	**0,044**	**0,000**
RPT	-0,017	0,039	0,654	-0,002	0,049	0,964	-0,071	0,074	0,337
SAL	**0,004**	**0,001**	**0,000**	**0,008**	**0,002**	**0,000**	-0,003	0,003	0,365
CMP	**0,926**	**0,085**	**0,000**	**0,805**	**0,106**	**0,000**	**0,793**	**0,142**	**0,000**

47 Ponieważ typy aktów, jakie mogą być przyjęte w danej procedurze, zależą od tego, czy jest ona ustawodawcza, czy nieustawodawcza, zmienna ta jest zagnieżdżona w *LEG*.

48 Ponieważ procedury budżetowe to podtyp procedur ustawodawczych, zmienna ta jest zagnieżdżona w *LEG*.

49 Ze względu na bardzo małe liczby głosowań o spójności równej 0 (34 przypadki, a więc mniej niż 0,5 proc. całości, we frakcji EFD, 7 we frakcji ECR i pojedyncze głosowania w ALDE i S&D), nie podjęto próby modelowania parametrów π_o dla poszczególnych frakcji.

50 M.L. Bois, *ZOIB: Stata module to fit a zero–one inflated beta distribution by maximum likelihood*, http://EconPapers.repec.org/RePEc:boc:bocode:s457156 (2012).

DAT	1,95 E-10	3,9 E-10	0,619	**1,06 E-09**	**4,85 E-10**	**0,029**	**-3,09 E-09**	**7,53 E-10**	**0,000**
AFCO	-0,035	0,129	0,788	-0,148	0,165	0,369	-0,413	0,248	0,096
AFET	0,065	0,116	0,574	-0,097	0,150	0,516	**0,459**	**0,186**	**0,013**
AGRI	**-0,703**	**0,116**	**0,000**	-0,288	0,150	0,055	**-1,097**	**0,243**	**0,000**
BUDG	-0,102	0,125	0,413	-0,263	0,159	0,097	**-0,604**	**0,228**	**0,008**
CONT	0,132	0,123	0,281	0,109	0,161	0,499	**0,535**	**0,197**	**0,007**
CULT	**1,049**	**0,172**	**0,000**	**1,287**	**0,250**	**0,000**	**0,608**	**0,293**	**0,038**
DEVE	**-0,708**	**0,170**	**0,000**	**-0,938**	**0,192**	**0,000**	-0,435	0,315	0,167
ECON	0,080	0,119	0,501	-0,107	0,153	0,482	-0,081	0,193	0,674
EMPL	-0,203	0,119	0,087	**-0,323**	**0,149**	**0,031**	-0,003	0,206	0,989
ENVI	-0,559	0,113	0,000	-0,503	0,143	0,000	-1,343	0,221	0,000
FEMM	-1,173	0,128	0,000	-0,943	0,155	0,000	-2,704	0,531	0,000
IMCO	-0,131	0,162	0,418	**-0,477**	**0,195**	**0,014**	-0,134	0,261	0,607
INTA	**-0,340**	**0,125**	**0,007**	**-0,587**	**0,153**	**0,000**	0,025	0,205	0,901
ITRE	**-0,486**	**0,117**	**0,000**	**-0,388**	**0,152**	**0,011**	-0,303	0,209	0,146
LIBE	-0,222	0,121	0,067	**-0,453**	**0,151**	**0,003**	**-0,559**	**0,210**	**0,008**
PECH	**-0,689**	**0,139**	**0,000**	**-0,670**	**0,174**	**0,000**	**-0,579**	**0,258**	**0,025**
PETI	0,054	0,375	0,886	0,083	0,484	0,864	0,896	0,532	0,092
REGI	-0,039	0,196	0,843	**-0,542**	**0,224**	**0,015**	-0,150	0,284	0,597
TRAN	-0,051	0,147	0,731	-0,130	0,183	0,476	-0,365	0,268	0,172

Tabela 6. Parametry modelu spójności – S&D

S&D	**β**	**Błąd std.**	**p**	**γ**	**Błąd std.**	**p**	**π_o**	**Błąd std.**	**p**
stała	**15,132**	**5,342**	**0,005**	2,587	6,571	0,694	**31,931**	**8,877**	**0,000**
LEG	-0,107	0,073	0,141	**-0,186**	**0,089**	**0,035**	0,009	0,116	0,941
COD	**0,288**	**0,097**	**0,003**	**0,608**	**0,119**	**0,000**	-0,098	0,159	0,539
DIR	**-0,338**	**0,069**	**0,000**	**-0,223**	**0,083**	**0,007**	**-0,712**	**0,125**	**0,000**
BUD	**-0,241**	**0,116**	**0,038**	-0,049	0,143	0,732	**-0,426**	**0,205**	**0,038**
FIN	**0,243**	**0,028**	**0,000**	**0,101**	**0,035**	**0,004**	**0,748**	**0,040**	**0,000**
RPT	**0,098**	**0,040**	**0,015**	**0,181**	**0,051**	**0,000**	0,105	0,065	0,108
SAL	-0,002	0,001	0,073	**-0,007**	**0,001**	**0,000**	0,001	0,002	0,560
CMP	**-0,543**	**0,088**	**0,000**	**-0,737**	**0,103**	**0,000**	**0,552**	**0,126**	**0,000**
DAT	**-1,04 E-09**	**3,94 E-10**	**0,009**	-9,99 E-11	4,85 E-10	0,837	**-2,44 E-09**	**6,55 E-10**	**0,000**
AFCO	**0,539**	**0,119**	**0,000**	**0,547**	**0,157**	**0,000**	**-0,538**	**0,223**	**0,016**
AFET	0,203	0,107	0,059	0,140	0,136	0,304	0,104	0,174	0,550
AGRI	**-1,024**	**0,114**	**0,000**	**-0,877**	**0,136**	**0,000**	**-1,561**	**0,231**	**0,000**
BUDG	0,025	0,121	0,833	-0,111	0,149	0,454	-0,326	0,198	0,100
CONT	0,229	0,120	0,056	-0,102	0,148	0,491	0,240	0,184	0,192

CULT	**1,131**	**0,210**	**0,000**	**0,914**	**0,288**	**0,002**	**0,989**	**0,283**	**0,000**
DEVE	**0,892**	**0,167**	**0,000**	**0,700**	**0,222**	**0,002**	0,341	0,257	0,185
ECON	**0,475**	**0,113**	**0,000**	0,240	0,144	0,095	**0,350**	**0,177**	**0,048**
EMPL	**0,405**	**0,119**	**0,001**	0,228	0,154	0,138	**0,806**	**0,183**	**0,000**
ENVI	-0,014	0,107	0,895	-0,157	0,131	0,233	**-0,506**	**0,181**	**0,005**
FEMM	**0,513**	**0,134**	**0,000**	-0,005	0,163	0,975	0,325	0,207	0,117
IMCO	**0,900**	**0,147**	**0,000**	**0,857**	**0,202**	**0,000**	0,280	0,238	0,238
INTA	0,188	0,114	0,098	0,154	0,145	0,291	-0,138	0,191	0,469
ITRE	-0,036	0,113	0,751	-0,189	0,141	0,181	**-0,569**	**0,195**	**0,004**
LIBE	**0,465**	**0,119**	**0,000**	0,140	0,149	0,346	0,214	0,184	0,246
PECH	**-0,402**	**0,134**	**0,003**	**-0,506**	**0,154**	**0,001**	-0,463	0,224	0,039
PETI	**1,017**	**0,283**	**0,000**	**1,237**	**0,442**	**0,005**	-0,312	0,582	0,592
REGI	**0,863**	**0,181**	**0,000**	**0,708**	**0,248**	**0,004**	0,207	0,262	0,430
TRAN	-0,282	0,155	0,069	**-0,754**	**0,171**	**0,000**	-0,182	0,243	0,454

Tabela 7. Parametry modelu spójności – ALDE

ALDE	**β**	**Błąd std.**	**p**	**γ**	**Błąd std.**	**p**	**π_o**	**Błąd std.**	**p**
stała	**10,694**	**4,960**	**0,031**	9,158	6,139	0,136	**22,872**	**8,955**	**0,011**
LEG	**0,168**	**0,065**	**0,010**	**0,243**	**0,083**	**0,003**	-0,095	0,117	0,419
COD	**-0,349**	**0,095**	**0,000**	**-0,310**	**0,112**	**0,006**	0,252	0,158	0,111
DIR	-0,074	0,067	0,265	-0,042	0,081	0,609	**-0,287**	**0,121**	**0,018**
BUD	**-0,210**	**0,101**	**0,038**	**-0,540**	**0,127**	**0,000**	0,170	0,213	0,424
FIN	**0,213**	**0,026**	**0,000**	0,016	0,032	0,605	**0,686**	**0,039**	**0,000**
RPT	**0,380**	**0,057**	**0,000**	**0,385**	**0,075**	**0,000**	**0,311**	**0,108**	**0,004**
SAL	**0,002**	**0,001**	**0,035**	0,003	0,001	0,061	-0,002	0,002	0,340
CMP	**0,584**	**0,077**	**0,000**	**0,472**	**0,094**	**0,000**	0,232	0,125	0,064
DAT	**-7,51 E-10**	**3,65 E-10**	**0,040**	-6,31 E-10	4,53 E-10	0,164	**-1,80 E-09**	**6,60 E-10**	**0,006**
AFCO	**0,252**	**0,127**	**0,048**	**0,444**	**0,137**	**0,001**	0,097	0,220	0,661
AFET	0,777	0,112	0,000	1,027	0,115	0,000	0,563	0,179	0,002
AGRI	-0,370	0,113	0,001	0,386	0,116	0,001	-0,601	0,212	0,005
BUDG	0,187	0,120	0,117	**0,599**	**0,127**	**0,000**	**-0,460**	**0,211**	**0,029**
CONT	**0,806**	**0,125**	**0,000**	**0,958**	**0,141**	**0,000**	**1,146**	**0,187**	**0,000**
CULT	0,063	0,220	0,774	0,120	0,237	0,613	**0,874**	**0,285**	**0,002**
DEVE	0,140	0,177	0,429	0,056	0,182	0,757	0,382	0,267	0,153
ECON	**0,292**	**0,118**	**0,013**	**0,315**	**0,121**	**0,009**	**0,473**	**0,183**	**0,010**
EMPL	**0,236**	**0,117**	**0,044**	**0,363**	**0,120**	**0,002**	-0,169	0,203	0,405
ENVI	-0,050	0,114	0,663	0,112	0,112	0,318	-0,170	0,185	0,357
FEMM	-0,189	0,128	0,140	0,026	0,127	0,839	-0,329	0,236	0,162

IMCO	-0,164	0,163	0,314	0,094	0,173	0,589	**0,504**	**0,241**	**0,036**
INTA	0,082	0,124	0,508	0,069	0,129	0,594	-0,007	0,199	0,973
ITRE	-0,085	0,116	0,466	**0,252**	**0,119**	**0,034**	0,035	0,195	0,856
LIBE	**0,480**	**0,120**	**0,000**	**0,646**	**0,127**	**0,000**	0,338	0,190	0,075
PECH	**0,355**	**0,132**	**0,007**	**0,638**	**0,145**	**0,000**	0,014	0,226	0,952
PETI	**0,575**	**0,215**	**0,008**	**1,799**	**0,499**	**0,000**	0,055	0,574	0,924
REGI	0,345	0,192	0,073	0,379	0,235	0,107	**0,612**	**0,263**	**0,020**
TRAN	**0,441**	**0,142**	**0,002**	**0,749**	**0,176**	**0,000**	0,014	0,244	0,954

Tabela 8. Parametry modelu spójności – Zieloni

Zieloni	β	błąd std.	p	γ	błąd std.	p	π_o	błąd std.	p
stała	1,603	5,037	0,750	1,455	7,754	0,851	-0,301	7,893	0,970
LEG	0,047	0,060	0,429	-0,019	0,099	0,847	-0,141	0,107	0,185
COD	**-0,321**	**0,088**	**0,000**	**-0,461**	**0,125**	**0,000**	0,100	0,144	0,488
DIR	0,035	0,072	0,624	0,213	0,114	0,061	-0,110	0,106	0,300
BUD	-0,047	0,091	0,603	-0,169	0,155	0,274	0,015	0,189	0,938
FIN	0,035	0,023	0,134	-0,042	0,033	0,208	**0,230**	**0,037**	**0,000**
RPT	**0,345**	**0,086**	**0,000**	**0,341**	**0,164**	**0,038**	**0,427**	**0,116**	**0,000**
SAL	0,001	0,001	0,551	0,001	0,002	0,512	-0,001	0,002	0,457
CMP	**0,167**	**0,079**	**0,035**	0,176	0,110	0,109	0,089	0,116	0,443
DAT	-5,97 E-12	3,71 E-10	0,987	3,47 E-11	5,72 E-10	0,952	-8,76 E-12	5,82 E-10	0,988
AFCO	-0,101	0,107	0,348	0,227	0,176	0,197	**-0,410**	**0,195**	**0,035**
AFET	0,008	0,102	0,940	-0,098	0,159	0,539	0,216	0,159	0,174
AGRI	-0,199	0,105	0,058	-0,012	0,166	0,943	0,011	0,171	0,948
BUDG	-0,062	0,103	0,549	0,282	0,168	0,092	**-0,659**	**0,185**	**0,000**
CONT	0,044	0,115	0,698	-0,127	0,173	0,465	**0,412**	**0,170**	**0,016**
CULT	0,165	0,238	0,489	0,138	0,468	0,767	0,002	0,267	0,995
DEVE	0,182	0,247	0,462	-0,014	0,389	0,972	0,332	0,240	0,165
ECON	-0,095	0,102	0,352	-0,002	0,165	0,991	**-0,526**	**0,167**	**0,002**
EMPL	**0,289**	**0,104**	**0,005**	0,300	0,167	0,072	**-0,358**	**0,174**	**0,040**
ENVI	0,190	0,108	0,081	0,214	0,170	0,207	**0,840**	**0,161**	**0,000**
FEMM	**-0,348**	**0,134**	**0,009**	**-0,903**	**0,172**	**0,000**	0,158	0,189	0,405
IMCO	-0,134	0,153	0,380	**-0,630**	**0,196**	**0,001**	-0,093	0,222	0,677
INTA	**0,269**	**0,108**	**0,012**	**0,407**	**0,176**	**0,021**	-0,062	0,174	0,719
ITRE	**0,334**	**0,108**	**0,002**	0,243	0,174	0,161	0,073	0,169	0,665
LIBE	**0,251**	**0,113**	**0,027**	0,144	0,179	0,421	0,292	0,169	0,084

PECH	**-0,436**	**0,121**	**0,000**	0,083	0,187	0,658	-0,123	0,199	0,539
PETI	0,043	0,743	0,953	0,017	1,385	0,990	0,020	0,511	0,968
REGI	-0,005	0,167	0,977	0,171	0,301	0,571	0,043	0,245	0,860
TRAN	-0,198	0,154	0,198	**-0,528**	**0,199**	**0,008**	-0,073	0,218	0,739

Tabela 9. Parametry modelu spójności – ECR

ECR	**β**	**błąd std.**	**p**	**γ**	**błąd std.**	**p**	**π_o**	**błąd std.**	**p**
stała	0,751	4,756	0,875	-3,776	5,931	0,524	-10,402	9,154	0,256
LEG	-0,070	0,061	0,245	-0,102	0,078	0,187	-0,111	0,123	0,369
COD	0,069	0,089	0,440	-0,081	0,111	0,462	0,148	0,167	0,375
DIR	0,220	0,064	0,001	0,244	0,079	0,002	0,018	0,123	0,887
BUD	-0,160	0,101	0,113	-0,146	0,107	0,172	0,103	0,230	0,656
FIN	-0,039	0,022	0,074	-0,023	0,026	0,376	-0,182	0,044	0,000
RPT	-0,107	0,065	0,103	0,112	0,085	0,187	0,236	0,126	0,061
SAL	-0,004	0,001	0,001	0,000	0,001	0,717	-0,005	0,002	0,069
CMP	0,111	0,077	0,150	0,157	0,095	0,096	0,522	0,130	0,000
DAT	5,33 E-12	3,50 E-10	0,988	3,56 E-10	4,37 E-10	0,415	6,83 E-10	6,75 E-10	0,311
AFCO	0,683	0,122	0,000	0,918	0,180	0,000	0,202	0,216	0,349
AFET	0,211	0,109	0,053	0,324	0,137	0,018	0,454	0,182	0,013
AGRI	-0,763	0,114	0,000	-0,407	0,137	0,003	-0,396	0,205	0,054
BUDG	-0,363	0,117	0,002	-0,234	0,140	0,096	-0,463	0,223	0,038
CONT	0,285	0,116	0,014	0,455	0,150	0,002	0,447	0,193	0,021
CULT	-0,090	0,168	0,591	-0,380	0,175	0,030	-0,231	0,330	0,484
DEVE	-0,320	0,154	0,038	-0,298	0,168	0,076	-0,072	0,286	0,800
ECON	0,184	0,108	0,089	0,236	0,134	0,079	0,164	0,188	0,383
EMPL	0,101	0,115	0,381	0,148	0,142	0,299	0,194	0,195	0,320
ENVI	-0,137	0,109	0,211	-0,200	0,133	0,131	-0,440	0,192	0,022
FEMM	-0,090	0,124	0,467	-0,211	0,148	0,153	-0,482	0,237	0,042
IMCO	0,011	0,163	0,944	-0,145	0,188	0,441	0,487	0,243	0,045
INTA	0,313	0,123	0,011	0,245	0,157	0,119	0,806	0,193	0,000
ITRE	0,575	0,113	0,000	0,808	0,149	0,000	0,195	0,195	0,316
LIBE	0,085	0,113	0,452	0,047	0,138	0,734	-0,175	0,202	0,385
PECH	-0,231	0,133	0,082	-0,405	0,149	0,007	-0,155	0,239	0,518
PETI	0,004	0,318	0,989	0,046	0,420	0,912	0,022	0,605	0,971
REGI	-0,540	0,164	0,001	-0,562	0,167	0,001	-0,104	0,294	0,724
TRAN	-0,289	0,149	0,052	-0,600	0,159	0,000	-0,021	0,254	0,935

Tabela 10. Parametry modelu spójności – GUE-NGL

GUE-NGL	β	błąd std.	p	γ	błąd std.	p	π_o	błąd std.	p
stała	24,480	4,334	0,000	11,038	5,778	0,056	40,487	9,116	0,000
LEG	0,124	0,055	0,023	-0,028	0,072	0,696	-0,247	0,136	0,069
COD	-0,135	0,077	0,080	0,130	0,100	0,196	0,134	0,174	0,439
DIR	0,194	0,056	0,000	0,150	0,077	0,052	0,155	0,124	0,212
BUD	-0,315	0,085	0,000	0,034	0,112	0,760	0,085	0,292	0,770
FIN	-0,010	0,019	0,621	0,044	0,026	0,094	-0,343	0,049	0,000
RPT	0,072	0,122	0,553	-0,191	0,151	0,206	0,326	0,219	0,137
SAL	0,001	0,001	0,259	0,000	0,001	0,910	0,003	0,002	0,221
CMP	-0,021	0,061	0,728	-0,045	0,083	0,585	-0,620	0,150	0,000
DAT	-1,78 E-09	3,19 E-10	0,000	-7,14 E-10	4,25 E-10	0,093	-3,02 E-09	6,72 E-10	0,000
AFCO	-0,147	0,102	0,151	-0,282	0,138	0,041	-0,475	0,213	0,025
AFET	0,400	0,086	0,000	-0,034	0,122	0,778	-0,072	0,172	0,677
AGRI	-0,450	0,089	0,000	-0,363	0,123	0,003	-1,435	0,212	0,000
BUDG	-0,001	0,091	0,994	-0,188	0,127	0,140	-1,651	0,246	0,000
CONT	0,499	0,088	0,000	0,180	0,128	0,159	-0,786	0,195	0,000
CULT	0,001	0,128	0,991	0,058	0,187	0,757	-1,124	0,361	0,002
DEVE	0,237	0,134	0,077	-0,006	0,192	0,976	0,100	0,254	0,694
ECON	0,007	0,086	0,935	-0,248	0,122	0,042	-0,571	0,184	0,002
EMPL	0,607	0,090	0,000	0,203	0,131	0,122	-0,155	0,186	0,405
ENVI	0,366	0,085	0,000	-0,021	0,121	0,860	-0,566	0,178	0,001
FEMM	0,167	0,110	0,130	-0,448	0,144	0,002	-0,316	0,207	0,126
IMCO	0,196	0,125	0,118	-0,514	0,160	0,001	-0,449	0,259	0,083
INTA	0,436	0,097	0,000	-0,066	0,137	0,629	0,342	0,186	0,065
ITRE	-0,333	0,087	0,000	-0,275	0,121	0,023	-1,430	0,213	0,000
LIBE	0,375	0,089	0,000	0,021	0,129	0,868	-0,279	0,187	0,136
PECH	-0,444	0,116	0,000	-0,656	0,146	0,000	-0,731	0,232	0,002
PETI	0,639	0,252	0,011	0,305	0,388	0,432	-0,505	0,599	0,399
REGI	-0,224	0,136	0,101	-0,611	0,170	0,000	-0,939	0,329	0,004
TRAN	0,051	0,128	0,690	-0,504	0,167	0,002	0,319	0,232	0,169

Tabela 11. Parametry modelu spójności – EFD

EFD	β	błąd std.	p	γ	błąd std.	p	π_o	błąd std.	p
stała	-0,847	4,236	0,842	-5,314	54,431	0,922	-3,548	22,747	0,876
LEG	-0,048	0,056	0,390	-0,041	0,720	0,954	-0,061	0,298	0,837
COD	0,020	0,076	0,791	-0,010	1,016	0,992	0,011	0,615	0,986
DIR	0,081	0,056	0,151	0,003	0,763	0,997	0,037	0,471	0,937
BUD	0,173	0,099	0,080	-0,013	1,204	0,992	0,029	0,484	0,952
FIN	-0,212	0,019	0,000	-0,032	0,264	0,902	0,084	0,112	0,453
RPT	0,057	0,148	0,701	-0,002	2,011	0,999	-0,012	0,894	0,989
SAL	-0,005	0,001	0,000	-0,004	0,015	0,796	-0,064	0,026	0,015
CMP	-0,013	0,060	0,830	-0,006	0,850	0,995	0,009	0,564	0,988
DAT	4,90 E-12	3,12 E-10	0,987	6,56 E-12	4,01 E-09	0,999	9,96 E-12	1,68 E-09	0,995
AFCO	0,158	0,107	0,142	0,006	1,313	0,997	-0,062	0,575	0,914
AFET	0,115	0,090	0,203	0,039	1,119	0,973	0,423	0,472	0,370
AGRI	-0,165	0,097	0,089	-0,002	1,193	0,999	-0,062	0,533	0,908
BUDG	-0,002	0,102	0,981	-0,020	1,251	0,987	-0,041	0,541	0,939
CONT	0,241	0,100	0,016	-0,001	1,205	0,999	0,162	0,508	0,749
CULT	-0,197	0,163	0,228	0,005	1,839	0,998	-0,022	0,786	0,978
DEVE	0,056	0,126	0,660	-0,005	1,666	0,998	-0,030	0,712	0,967
ECON	-0,138	0,092	0,133	0,002	1,149	0,999	-0,073	0,523	0,889
EMPL	-0,224	0,097	0,021	0,006	1,187	0,996	-0,100	0,532	0,851
ENVI	0,071	0,090	0,429	-0,021	1,130	0,985	-0,041	0,520	0,937
FEMM	0,368	0,103	0,000	-0,003	1,320	0,998	-0,050	0,596	0,934
IMCO	-0,205	0,130	0,114	0,003	1,577	0,999	-0,014	0,775	0,986
INTA	0,135	0,098	0,168	-0,017	1,221	0,989	0,013	0,541	0,981
ITRE	-0,053	0,095	0,578	-0,004	1,181	0,997	-0,095	0,527	0,858
LIBE	0,170	0,095	0,074	0,017	1,195	0,989	0,086	0,525	0,870
PECH	0,005	0,109	0,966	0,000	1,421	1,000	-0,009	0,676	0,990
PETI	0,013	0,268	0,960	-0,001	3,512	1,000	-0,005	1,419	0,997
REGI	0,027	0,132	0,840	-0,004	1,727	0,998	-0,024	0,761	0,975
TRAN	-0,131	0,123	0,286	-0,006	1,563	0,997	-0,016	0,886	0,986

Zestawienie istotnych wartości składowych wektorów β i π dla wszystkich frakcji przedstawiają tabele 12 i 13.

Tabela 12. Czynniki wpływające na spójność frakcji w głosowaniach niejednomyślnych

parametr	EPP	S&D	ALDE	Zieloni	ECR	GUE	EFD
stała		15,132	10,694			24,480	
LEG	0,483		0,168			0,124	
COD	-0,877	0,288	-0,349	-0,321			
DIR	-0,245	-0,338			0,220	0,194	
BUD	-0,346	-0,241	-0,210			-0,315	
FIN	0,161	0,243	0,213				-0,212
RPT		0,098	0,380	0,345			
SAL	0,004		0,002		-0,004		-0,005
CMP	0,926	-0,543	0,584	0,167			
DAT		-1,04E-09	-7,51E-10			-1,78E-09	
AFCO		0,539	0,252		0,683		
AFET			0,777		0,211	0,400	
AGRI	-0,703	-1,024	-0,370		-0,763	-0,450	
BUDG					-0,363		
CONT			0,806		0,285	0,499	0,241
CULT	1,049	1,131					
DEVE	-0,708	0,892			-0,320		
ECON		0,475	0,292				
EMPL		0,405	0,236	0,289		0,607	-0,224
ENVI	-0,559					0,366	
FEMM	-1,173	0,513		-0,348			0,368
IMCO		0,900					
INTA	-0,340			0,269	0,313	0,436	
ITRE	-0,486			0,334	0,575	-0,333	
LIBE		0,465	0,480	0,251		0,375	
PECH	-0,689	-0,402	0,355	-0,436		-0,444	
PETI		1,017	0,575			0,639	
REGI		0,863			-0,540		
TRAN			0,441		-0,289		

Tabela 13. Czynniki wpływające na jednomyślność frakcji w głosowaniach

parametr	EPP	S&D	ALDE	Zieloni	ECR	GUE	EFD
stała	40,322	31,931	22,872			40,487	
LEG							
COD							
DIR		-0,712	-0,287				
BUD	0,802	-0,426					
FIN	0,501	0,748	0,686	0,230	-0,182	-0,343	
RPT			0,311	0,427			
SAL							-0,064
CMP	0,793	0,552			0,522	-0,620	
DAT	-3,09E-09	-2,44E-09	-1,80E-09			-3,02E-09	
AFCO		-0,538		-0,410		-0,475	
AFET	0,459		0,563		0,454		
AGRI	-1,097	-1,561	-0,601		-0,396	-1,435	
BUDG	-0,604		-0,460	-0,659	-0,463	-1,651	
CONT	0,535		1,146	0,412	0,447	-0,786	
CULT	0,608	0,989	0,874			-1,124	
DEVE							
ECON		0,350	0,473	-0,526		-0,571	
EMPL		0,806		-0,358			
ENVI	-1,343	-0,506		0,840	-0,440	-0,566	
FEMM	-2,704				-0,482		
IMCO			0,504		0,487		
INTA					0,806		
ITRE		-0,569				-1,430	
LIBE	-0,559						
PECH	-0,579	-0,463				-0,731	
PETI							
REGI			0,612			-0,939	
TRAN							

Odnosząc uzyskane wyniki do postawionych na początku tego artykułu hipotez, można zauważyć co następuje:

H1: Wyższa spójność w głosowaniach ustawodawczych znajduje potwierdzenie dla EPP, ALDE i GUE-NGL. W pozostałych przypadkach wyniki nie są istotne statystycznie. Ustawodawczy lub nieustawodawczy charakter głosowania nie ma natomiast w żadnej frakcji wpływu na prawdopodobieństwo zaistnienia jednomyślności.

H2: Wyższa spójność frakcji w z.p.u. dla większości frakcji (EPP, ALDE, Zieloni) okazuje się błędna. Szczególnie spektakularny efekt jest widoczny dla EPP, gdzie spójność w z.p.u. w głosowaniach niejednomyślnych spada ponad trzykrotnie w porównaniu z pozostałymi głosowaniami ustawodawczymi. Tylko socjaldemokraci są bardziej spójni w z.p.u. niż w innych procedurach ustawodawczych.

H3: Niższa spójność frakcji w głosowaniach nad dyrektywami znajduje potwierdzenie dla największych frakcji (EPP, S&D i ALDE), ale jest błędna dla frakcji małych (ECR, GUE-NGL).

H4: Niższa spójność frakcji w głosowaniach budżetowych sprawdza się dla S&D, ALDE i GUE-NGL. Ciekawy przypadek występuje natomiast dla EPP: budżetowy charakter głosowania wpływa dodatnio na prawdopodobieństwo zaistnienia jednomyślności, ale ujemnie na spójność w głosowaniach niejednomyślnych.

H5: Wyższa spójność w głosowaniach ostatecznych znajduje potwierdzenie dla trzech największych frakcji (szczególnie wyraźnie dla Socjalistów) oraz częściowo dla Zielonych (większe prawdopodobieństwo jednomyślności, ale brak istotnego wpływu na parametry krzywej dla głosowań niejednomyślnych). W trzech najmniejszych frakcjach występuje natomiast efekt przeciwny.

H6: Wpływ uzyskania sprawozdania na spójność partii wyraźnie potwierdza się dla ALDE i Zielonych, mniej znacząco – dla socjaldemokratów (uzyskanie sprawozdania dodatnio wpływa na wartość oczekiwaną krzywej beta, ale już nie na prawdopodobieństwo uzyskania niejednomyślności). Wyniki są nieistotne dla małych frakcji (które bardzo rzadko uzyskiwały sprawozdania) oraz dla EPP.

H7: Wyższa spójność w głosowaniach nad bardziej znaczącymi politycznie projektami – znajduje potwierdzenie tylko dla EPP i ALDE, a zaprzeczenie dla ECR i EFD. Dla wszystkich trzech frakcji lewicowych wpływ znaczenia projektu na spójność jest mało istotny lub całkowicie nieistotny.

H8: Wyższa spójność, gdy osiągnięto wczesne porozumienie, znajduje jednoznaczne potwierdzenie tylko dla EPP (gdzie wzrost spójności jest blisko trzykrotny), ALDE oraz Zielonych. U konserwatystów i socjaldemokratów wczesne porozumienie zwiększa prawdopodobieństwo zaistnienia jednomyślności, ale tylko u tych drugich wpływa istotnie na spójność w głosowaniach niejednomyślnych – i to negatywnie. Wreszcie w GUE-NGL wczesne porozumienie znacząco zmniejsza prawdopodobieństwo uzyskania jednomyślności.

H9: Spójność frakcji rośnie z czasem nie potwierdza się dla żadnej frakcji. Dla S&D, ALDE i GUE-NGL potwierdza się natomiast hipoteza przeciwna.

H10: Efekty dla komisji są zbyt złożone, by jednoznacznie przyjąć lub odrzucić hipotezę 10 mówiącą o wyższej spójności dla obszarów polityki definiujących oś lewica – prawica. Zgodne z hipotezą są spadki spójności dla polityki rolnej (wszyscy poza Zielonymi i EFD) i rybołówstwa (z wyjątkiem wzrostu dla ALDE) oraz spadki prawdopodobieństwa zaistnienia jednomyślności dla polityki budżetowej. W obszarach, w których hipoteza przewiduje wzrost spójności, generalnie znajduje ona potwierdzenie, ale występują liczne

wyjątki: w polityce gospodarczej i monetarnej wszyscy poza S&D i ALDE, w sprawach konstytucyjnych – EPP, Zieloni i GUE-NGL (zaś w S&D występuje spadek prawdopodobieństwa jednomyślności), w kwestiach ochrony środowiska, praw podstawowych oraz pomocy rozwojowej – prawica (EPP i ECR), wreszcie w sprawach energetycznych – EPP i GUE-NGL. Co ciekawe, w kwestiach praw kobiet i równouprawnienia spada spójność nie tylko prawicy (EPP i ECR), ale też Zielonych. Wzrost spójności wszystkich frakcji w takich obszarach, jak kontrola budżetowa czy petycje, tłumaczy ich małe znaczenie dla sporu politycznego.

4. Wnioski

Podsumowując, należy uznać, iż w siódmej kadencji Parlamentu frakcje głównego nurtu utrzymywały wysoki poziom spójności (w przedziale od 0,903 do 0,774). Najbardziej spójną grupą polityczną byli Zieloni (0,903), następnie EPP (0,850), socjaliści (0,840) oraz ALDE i ECR (odpowiednio 0,781 i 0,774, ale różnica statystycznie nieistotna). Spośród tych ugrupowań wzrost w porównaniu z szóstą kadencją odnotowali jedynie Zieloni i EPP (a także ECR, o ile można uznać tę frakcję za następczynię Unii na rzecz Europy Narodów, co jednak nie jest oczywiste). Znacząco niższą spójność miały ugrupowania skrajne. W lewicowej frakcji GUE-NGL spójność wyniosła 0,714, co jest wartością rzadko spotykaną w krajach europejskich (aczkolwiek porównywalną ze spójnością partii w amerykańskim Kongresie), zaś w eurosceptycznej EFD – jedynie 0,307, niewiele więcej niż wśród deputowanych niezrzeszonych. Tak niska spójność może budzić wątpliwości co do tego, czy posłów EFD rzeczywiście łączy podobieństwo poglądów politycznych – zwłaszcza poza ich sceptycznym stosunkiem do integracji europejskiej.

Przebadano również czynniki wpływające na spójność ugrupowań w poszczególnych głosowaniach. Zgodnie z przewidywaniami, wystąpiły znaczące różnice między modelami dla poszczególnych frakcji. Generalnie jednak można stwierdzić, że – wbrew hipotezom formułowanym m.in. przez Cicchiego[51] – frakcje są bardziej spójne w głosowaniach ustawodawczych, aczkolwiek w większości przypadków bardziej w procedurach specjalnych niż w zwykłej procedurze ustawodawczej. Duże frakcje są natomiast mniej spójne w głosowaniach nad dyrektywami oraz w kwestiach budżetowych, gdzie – jak wskazuje się w literaturze – do głosu dochodzą ze szczególną siłą interesy narodowe. Duże frakcje są też zdecydowanie bardziej spójne w głosowaniach ostatecznych niż przy poprawkach, ale dla małych frakcji występuje efekt odwrotny. Uzyskanie sprawozdania ma znaczenie dla spójności przede wszystkim na lewicy oraz dla liberałów, natomiast znaczenie polityczne projektu – dla EPP i ALDE (oraz – ze skutkiem odwrotnym od przewidywanego – dla ECR i EFD). Wczesne porozumienia mają zasadniczy pozytywny wpływ na spójność tylko w przypadku EPP (powodują trzykrotny wzrost) i ALDE, a dla S&D negatywny. Może to wskazywać, iż to głównie EPP i ALDE tworzą koalicje budujące wczesne porozumienia z Radą, podczas gdy na lewicy udział w takich porozumieniach budzi kontrowersje.

51 Cicchi, op.cit., s. 63.

Generalnie frakcje są mało spójne w obszarach polityki słabo przekładających się na kwestie regulacyjne i instytucjonalne, a wyraźnie – na interesy narodowe. Są to m.in. rolnictwo, rybołówstwo, transport i budżet. Sprawy wyznaczające oś lewica – prawica zwykle powiązane są ze wzrostem spójności, ale można wskazać wyraźne wyjątki: prawica bardziej podzielona jest w kwestiach ochrony środowiska, praw podstawowych i pomocy rozwojowej, a w przypadku EPP – także polityki handlowej, ekonomicznej i monetarnej oraz energetycznej. Na lewicy – poza socjalistami – ujawniają się konflikty między hasłami bardziej socjalnej polityki gospodarczej a celami w zakresie ochrony środowiska. Szczególnie ciekawy efekt powstaje w sprawach dotyczących praw kobiet i walki z dyskryminacją, gdzie spada spójność nie tylko prawicy, ale też frakcji Zielonych, po której programie oczekiwać można by było odwrotnego efektu.

Wiele z wykazanych powyżej prawidłowości dobrze wpisuje się w dominujące teorie. Niemniej jednak niespodziewane efekty, zarówno dla frakcji prawicowych, jak i lewicowych (w tym tych największych) pokazują, że wciąż nie dysponujemy pełnym modelem spójności frakcji w Parlamencie Europejskim. Częściowo wynika to z tego, iż dotychczas nie wypracowano dobrego modelu głosowań narodowych, które są jedną z głównych przyczyn spadków spójności (szerzej o tym problemie traktuje następny rozdział), ale też z problemów teoretycznych – np. co do określenia rozkładu spójności. Świadczy to o tym, iż omawiana problematyka, pomimo istnienia licznych opracowań o niej traktujących, wciąż nie może zostać uznana za wyczerpaną i wymaga dalszych badań.

WOJCIECH SŁOMCZYŃSKI
DARIUSZ STOLICKI

Interesy narodowe w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji[1]

W artykule zatytułowanym *Sługa dwóch panów: frakcyjne i narodowe przesłanki głosowania posłów w Parlamencie Europejskim* zauważyliśmy, że posłowie w Parlamencie Europejskim kierują się nie tylko „ideologicznym" stanowiskiem swojej frakcji parlamentarnej, ale również interesami narodowymi, czego często oczekują od nich wyborcy krajowi[2]. Wskazaliśmy jednak – podobnie jak znacząca większość innych autorów – że to przynależność frakcyjna jest główną determinantą głosowania, a interesy narodowe ujawniają się jedynie w części głosowań, powodując wyłamywanie się posłów z danej delegacji narodowej z dyscypliny frakcyjnej. Aby opisać znaczenie interesu narodowego jako czynnika determinującego sposób głosowania z uwzględnieniem tego faktu, zdefiniowaliśmy wskaźnik przesunięcia narodowego, za pomocą którego jesteśmy w stanie mierzyć, jak bardzo (i w jakim kierunku) stanowisko delegacji narodowej w głosowaniu uległo zmianie pod wpływem interesu narodowego.

Celem tego artykułu jest wstępne przeanalizowanie – przy wykorzystaniu przedstawionego wskaźnika – przesunięć narodowych poszczególnych delegacji krajowych w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji. Oprócz przedstawienia ogólnych statystyk opisowych, testujemy hipotezy mające wyjaśniać różnice przesunięć narodowych między wybranymi kategoriami krajów członkowskich (starymi i nowymi, dużymi i małymi, południowymi i północnymi, należącymi i nienależącymi do strefy euro) oraz przedstawiamy – dla każdego kraju członkowskiego – głosowania i kategorie głosowań, w których występują największe przesunięcie narodowe.

1 Dziękujemy uczestnikom seminariów Katedry Matematyki Stosowanej UJ z 27 stycznia i 3 listopada 2015 r., w szczególności dr. hab. Marcinowi Mazurowi, prof. dr. hab. Jerzemu Ombachowi oraz dr. Piotrowi Kościelniakowi, za cenne uwagi i sugestie.

2 Zob. w tej publikacji: W. Słomczyński, D. Stolicki, *Sługa dwóch panów: frakcyjne i narodowe przesłanki głosowania posłów w Parlamencie Europejskim*, s. 109.

1. Stan badań

Jak już wcześniej wskazaliśmy[3], dotychczas niewielu badaczy podejmowało próbę ilościowej analizy znaczenia interesów narodowych w głosowaniach parlamentarnych. Wskazać tu trzeba przede wszystkim prace E. Voetena[4], L. Cicchiego[5] oraz S. Trumma[6] (przy czym tylko dwaj pierwsi podają pełne wyniki dla wszystkich krajów członkowskich[7]). Voeten i Cicchi stosują wielkość nazwaną przez tego ostatniego wskaźnikiem dominacji czynnika narodowego (*national prevailing*, *NP*). Badają oni, jak często posłowie głosują wbrew stanowisku większości swojej frakcji, a zgodnie z większością grupy narodowej. Trumm natomiast analizuje różnicę między prawdopodobieństwami *a posteriori* głosowania zgodnie ze stanowiskiem frakcji i zgodnie ze stanowiskiem delegacji narodowej. Jak przekonujemy w przywołanym wyżej artykule, nie są to optymalne sposoby badania interesów narodowych w głosowaniach parlamentarnych, warto jednak przytoczyć np. wyniki Cicchiego, chociażby dlatego, że stanowią jeden z niewielu punktów odniesienia dla naszych analiz.

Tabela 1. Interesy narodowe w szóstej kadencji

kraj	**wskaźnik *NP* (szósta kadencja)**
Czechy	7,30%
Szwecja	6,61%
Wlk. Brytania	6,25%
Irlandia	5,26%
Słowacja	4,40%
Dania	4,07%
Grecja	3,75%
Polska	3,68%
Łotwa	3,50%
Austria	3,50%
Holandia	3,20%
Francja	3,04%
Malta	2,72%
Belgia	2,67%

kraj	**wskaźnik *NP* (szósta kadencja)**
Węgry	2,22%
Cypr	2,08%
Luksemburg	1,96%
Litwa	1,92%
Włochy	1,90%
Finlandia	1,79%
Hiszpania	1,44%
Niemcy	1,30%
Estonia	1,26%
Portugalia	1,22%
Bułgaria	0,68%
Słowenia	0,64%
Rumunia	0,42%

Źródło: L. Cicchi, op.cit., tabela 13.

3 Ibidem.

4 E. Voeten, *Enlargement and the 'Normal' European Parliament*, [w:] *The Legitimacy of the European Union After Enlargemen*t, J. Thomassen (ed.), Oxford, 2009, p. 93–114.

5 L. Cicchi, *The logic of voting behaviour in the European Parliament: new insights on party group membership and national affiliation as determinants of vote*, IMT Institute for Advanced Studies, Lucca 2013.

6 S. Trumm, *Voting Dilemma in the Post-2004 European Parliament*, EPOP Conference, Exter, UK, 7–9 września 2012 r.

7 Cicchi bada całość szóstej kadencji Parlamentu (2004–2009), Voeten – jedynie pierwsze półtora roku.

Cicchi i Trumm testują również wiele hipotez dotyczących czynników wpływających na znaczenie interesów narodowych w głosowaniach. Trumm wskazuje, że interesami tymi istotnie częściej niż stanowiskiem frakcji kierują się posłowie o poglądach bardziej antyintegracyjnych, otrzymujący instrukcje od partii krajowych oraz uznający za swój główny obowiązek reprezentację swoich wyborców, a nie realizację programu wyborczego. Pozytywnie z głosowaniem zgodnie z liniami narodowymi koreluje według tego autora także mały rozmiar okręgów wyborczych w wyborach do PE, większe zainteresowanie krajowej opinii publicznej działalnością Parlamentu oraz przynależność do dużej frakcji. Nieistotne natomiast okazują się w jego badaniach takie czynniki jak płeć, pozycja na osi lewica – prawica, obszar aspiracji politycznych posła (polityka krajowa bądź europejska) czy też okres członkowstwa jego państwa w Unii[8].

Cicchi natomiast zauważa, że wskaźnik *NP* przyjmuje większe wartości (mające świadczyć o silniejszym wpływie interesów narodowych) w głosowaniach ustawodawczych, wymagających większości kwalifikowanej oraz dotyczących pięciu najbardziej według niego istotnych obszarów polityki (ochrona środowiska, rolnictwo, przemysł i energia, rynek wewnętrzny oraz sprawy gospodarcze i monetarne), zaś mniejsze – w głosowaniach budżetowych i takich, które zakończyły się zdecydowanym zwycięstwem jednej ze stron. Ponadto bardziej skłonni do realizacji interesów narodowych okazują się według niego posłowie z dużych krajów, a mniej skłonni – z nowych (tj. przyjętych w roku 2004 i później) państw członkowskich[9].

2. Wyniki dla poszczególnych państw członkowskich

W naszych badaniach obliczyliśmy średnie przesunięcie narodowe (*S*) dla każdego kraju zdefiniowane jako średnia ważona ze wskaźników przesunięcia narodowego dla poszczególnych głosowań, gdzie wagą każdego głosowania jest liczba uczestniczących w nim posłów z danej delegacji narodowej. W ten sposób uwzględniliśmy fakt, że frekwencja niesie również informację o znaczeniu interesu narodowego – im ważniejszy interes, tym większej frekwencji należy oczekiwać[10], a także zminimalizowaliśmy zniekształcenia wynikające z uwzględnienia głosowań, w których uczestniczyła bardzo mała liczba posłów (i przesunięcie nawet jednego z nich generowało już duże wartości wskaźnika *S*). Takie same wagi zastosowaliśmy przy obliczaniu odchylenia standardowego oraz mediany.

Poniższa tabela przedstawia podstawowe statystyki opisowe (średnią, odchylenie standardowe, medianę i maksimum[11]) wskaźnika przesunięcia dla wszystkich krajów reprezentowanych w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji uporządkowane według średniej wartości *S*.

8 S. Trumm, op.cit., aneks 3.

9 L. Cicchi, op.cit., p. 94 et seq. (w szczególności Tabela 13).

10 Na związek między frekwencją w głosowaniu a jego znaczeniem dla posłów wskazywał już R.M. Scully, *Policy Influence and Participation in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 1997, vol. 22, no. 2, p. 233–252.

11 Pominęliśmy w tabeli minimum, gdyż dla każdego kraju wynosi ono 0.

Tabela 2. Wskaźniki przesunięcia narodowego dla krajów – statystyki opisowe

Kraj	Posłowie	Głosowania	Średnia	Odchylenie	Mediana	Maks.
Szwecja	20	6953	0,2273	0,278	0,107	1,781
Dania	13	6881	0,2267	0,230	0,141	1,827
Wlk. Brytania	73	6958	0,2265	0,182	0,168	2,000
Litwa	12	6904	0,2060	0,117	0,185	1,957
Austria	19	6927	0,2030	0,152	0,155	1,357
Holandia	26	6944	0,1851	0,134	0,143	2,000
Grecja	22	6816	0,1778	0,180	0,123	1,959
Irlandia	12	6931	0,1720	0,194	0,106	1,697
Cypr	6	6808	0,1678	0,181	0,109	1,822
Polska	51	6961	0,1624	0,223	0,078	1,800
Finlandia	13	6958	0,1606	0,130	0,125	1,170
Malta	6	6603	0,1554	0,289	0,044	2,000
Włochy	73	6943	0,1520	0,125	0,122	2,000
Węgry	22	6913	0,1494	0,172	0,101	1,506
Czechy	22	6957	0,1445	0,148	0,096	1,332
Luksemburg	6	6867	0,1427	0,192	0,067	1,845
Bułgaria	18	6895	0,1420	0,130	0,110	1,793
Łotwa	9	6870	0,1294	0,132	0,089	1,334
Słowacja	13	6958	0,1263	0,093	0,105	1,021
Belgia	22	6941	0,1256	0,076	0,105	2,000
Estonia	6	6881	0,1181	0,133	0,073	1,188
Portugalia	22	6928	0,1161	0,137	0,083	1,800
Hiszpania	54	6947	0,1141	0,189	0,049	1,708
Francja	74	6961	0,1134	0,141	0,063	1,378
Słowenia	8	6871	0,1029	0,115	0,063	1,187
Chorwacja	12	2639	0,1009	0,093	0,074	0,979
Rumunia	33	6961	0,0933	0,102	0,066	1,394
Niemcy	99	6961	0,0829	0,107	0,047	1,280

Dla przetestowania, czy różnice między krajami mogą mieć charakter czysto losowy, porównaliśmy dla każdej pary grup narodowych statystykę *t* Welcha[12] z empiryczną dystrybuantą niełączonej studentyzowanej różnicy średnich, uzyskaną w wyniku 1000 losowań bootstrapowych[13]. Wyniki przedstawia Tabela 3. Zaciemniono pola odpowiadające

12 B. L. Welch, *The generalization of "Student's" problem when several different population variances are involved*, „Biometrika" 1947, vol. 34, no. 1–2, p. 28–35.

13 Zob. F.M. Dekking, C. Kraaikamp, H. Lopuhaä, L.E. Meester, *A Modern Introduction to Probability and Statistics*, Springer, London, 2005, p. 421–422.

parom, dla których statystyka *t* Welcha mieściła się w 95-procentowym przedziale ufności, a więc różnica średnich przesunięć narodowych mogła mieć z prawdopodobieństwem $p > 0{,}05$ charakter losowy.

Tabela 3. Istotność różnic między średnimi przesunięciami narodowymi

	SWE	DNK	GBR	LTU	AUT	NLD	GRC	IRL	CYP	POL	FIN	MLT	ITA	HUN	CZE	LUX	BGR	LVA	SVK	BEL	EST	PRT	ESP	FRA	SVN	HRV	ROU	DEU
SWE	■	■	■																									
DNK	■	■	■																									
GBR	■	■	■																									
LTU				■	■																							
AUT				■	■																							
NLD						■																						
GRC							■	■																				
IRL							■	■	■																			
CYP								■	■	■																		
POL									■	■	■	■																
FIN										■	■	■																
MLT										■	■	■	■	■														
ITA												■	■	■														
HUN												■	■	■	■													
CZE														■	■	■	■											
LUX															■	■	■											
BGR															■	■	■											
LVA																		■	■	■								
SVK																		■	■	■								
BEL																		■	■	■								
EST																					■	■	■					
PRT																					■	■	■	■				
ESP																					■	■	■	■				
FRA																						■	■	■				
SVN																									■	■		
HRV																									■	■		
ROU																											■	
DEU																												■

W oparciu o uzyskane wyniki można wyznaczyć dziewięć grup państw o zbliżonych przesunięciach narodowych (definiując je jako spójne składowe grafu, w którym wierzchołkami są delegacje narodowe, a krawędzie istnieją między wierzchołkami odpowiadającymi

państwom, których średnie przesunięcia narodowe nie są istotnie różne w sensie podanym powyżej)[14]. Do poszczególnych składowych należą:

1. Szwecja, Dania i Wielka Brytania,
2. Austria i Litwa,
3. Holandia,
4. Grecja, Irlandia, Cypr, Polska, Finlandia, Malta, Włochy, Węgry, Czechy, Luksemburg i Bułgaria,
5. Łotwa, Słowacja i Belgia,
6. Estonia, Portugalia, Hiszpania i Francja,
7. Słowenia i Chorwacja,
8. Rumunia,
9. Niemcy.

Zauważyć można, iż najwyższe przesunięcia narodowe występują w trzech państwach, którym przypisuje się w politologii stosunkowo ostrożny stosunek do procesu integracji[15], przejawiający się m.in. w częstym wykorzystywaniu klauzul typu *opt-out*, pozwalających im wyłączyć się z niektórych jej obszarów. Przykładów dostarczają: unia walutowa w przypadku wszystkich tych trzech krajów, część współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w przypadku Danii, pozostawanie poza strefą Schengen w przypadku Wielkiej Brytanii[16]. Z kolei państwa określane w literaturze mianem „twardego jądra" integracji – Niemcy i Francję – cechuje o wiele mniejsza średnia wartość przesunięcia narodowego. Można by rozważać różne hipotezy wyjaśniające to zjawisko, związane na przykład z dużą zdolnością tych dwóch państw do osiągania swoich celów politycznych na etapie postępowania projektodawczego w Komisji lub na arenie międzyrządowej (która zmniejsza potrzebę realizacji ich interesów narodowych na forum Parlamentu), ich znaczącą reprezentacją w głównych frakcjach (EPP i S&D), czy też – zwłaszcza w przypadku Niemiec – dobrego pokrywania się podziałów ideologicznych w polityce krajowej z podziałami frakcyjnymi w PE. Problem ten jednak wykracza już poza zakres niniejszego artykułu.

Warto również zauważyć, że we wszystkich krajach występują znaczące różnice między średnim przesunięciem narodowym a medianą tej wartości, przy czym ich wielkość jest zróżnicowana. Sugeruje to, że rozkłady przesunięcia narodowego są silnie asymetryczne i wyglądają odmiennie dla poszczególnych krajów. Przypuszczenie to potwierdzają Ry-

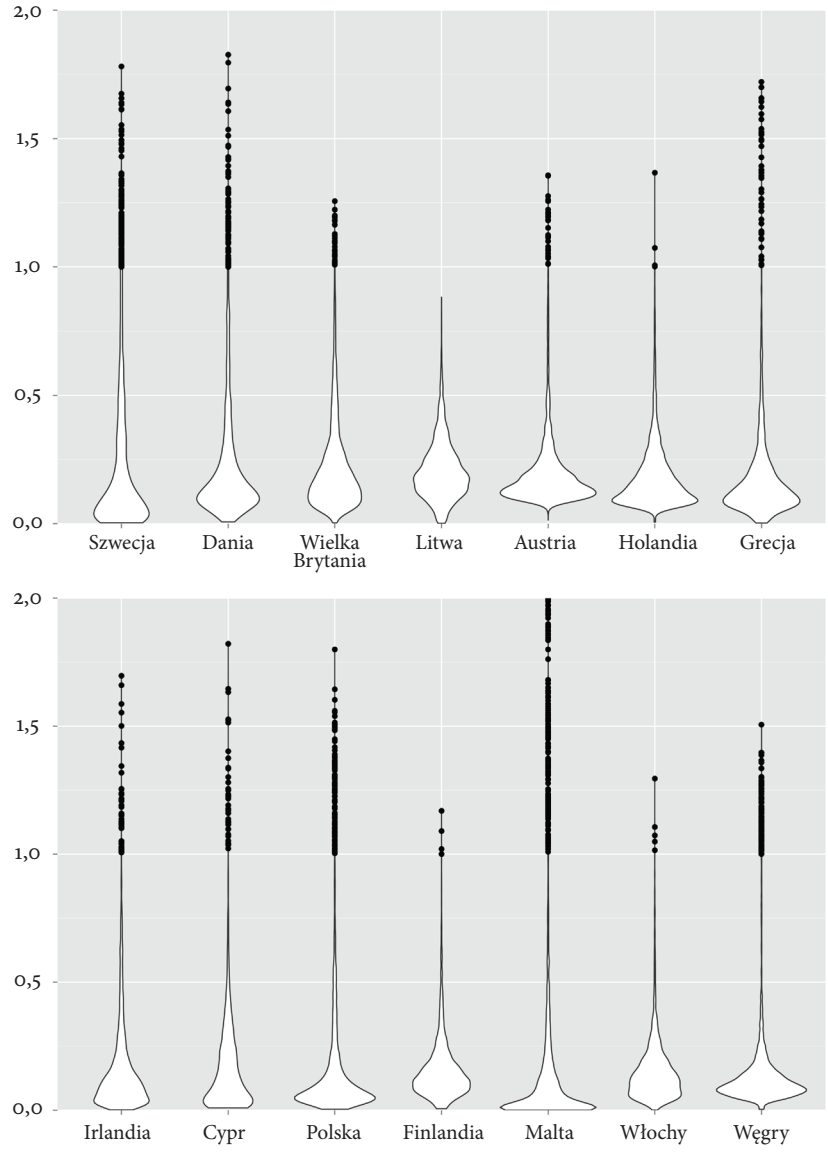
14 Można zauważyć, że wszystkie poniższe składowe z wyjątkiem 4. i 6. są grafami pełnymi, tj. nie istnieją istotne różnice między żadnym z dwóch krajów należących do tej samej składowej.

15 Warto w tym miejscu wskazać, że właśnie Szwecja, Dania i Wielka Brytania w badaniach Eurobarometru konsekwentnie pojawiają się wśród krajów, których obywatele są najbardziej niechętni do dalszego przekazywania kompetencji Unii. Zob. np. Standard Eurobarometer, *Public Opinion in the European Union*: No. 73, listopad 2010, s. 205, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_en.pdf (data dostępu: 6 marca 2016 r.) („*[R]espondents in the United Kingdom, Finland, Sweden and Denmark are comparatively more likely to want their government to retain decision-making powers in most of [the policy areas].*"); No. 78, grudzień 2012, s. 93 (odpowiedzi na pytanie QA20a.12 – *The EU should develop further into a federation of Nation-States*), http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_publ_en.pdf (data dostępu: 6 marca 2016 r.); No. 81, lipiec 2014, s. 145 (odpowiedzi na pytanie QA19a.5 – *More decisions should be taken at EU level*), http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf (data dostępu: 6 marca 2016 r.).

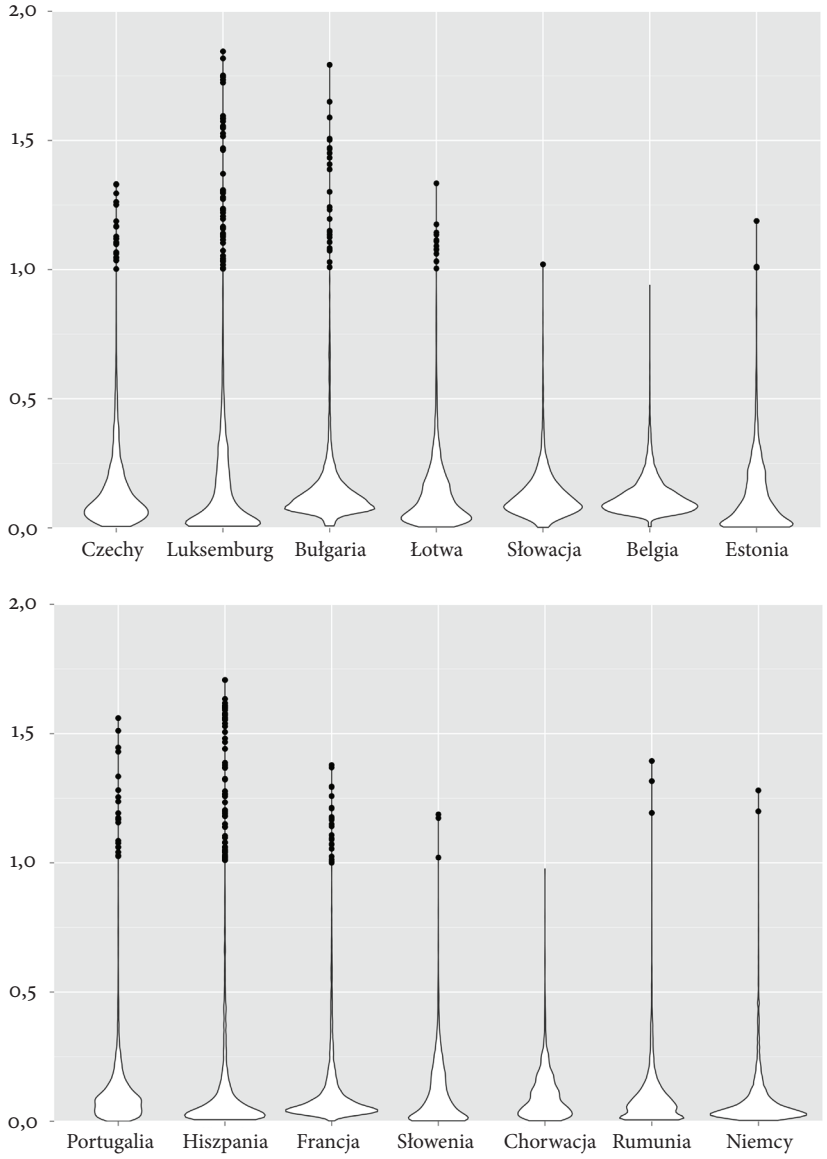
16 Zob. ogólnie m.in. M. Sion, *The Politics of Opt-Out in the European Union: Voluntary or Involuntary Defection?*, [w:] *Thinking Together. Proceedings of the IWM Junior Fellows' Conference, Winter 2003*, A. Cashin, J. Jirsa (ed.), Vienna 2004.

sunki 1–4, pokazujące dla każdego kraju wykres estymatora jądrowego gęstości wskaźnika *S* (wyznaczony dla jądra gaussowskiego z szerokością pasma ustalaną metodą Silvermana[17]). Na wykresie zaznaczono także głosowania, w których wskaźnik ten przekroczył wartość 1 (czyli połowę potencjalnego maksimum) przy udziale w głosowaniu co najmniej czterech posłów (czarne punkty).

Rysunki 1–4. Estymowane rozkłady wskaźnika przesunięcia narodowego dla poszczególnych krajów członkowskich



17 B.W. Silverman, *Density Estimation*, London 1986, p. 48, eq. 3.31.



Jak widać na przedstawionych wykresach, obserwujemy szereg wzorów rozkładu przesunięcia narodowego, co może wskazywać na istnienie rozmaitych mechanizmów generujących badane zjawisko. Z jednej strony mamy kraje, dla których estymator gęstości osiąga maksimum w pobliżu zera. W grupie tej znajdują się zarówno państwa bardzo małe (Malta, Luksemburg, Estonia – ale już nie Cypr), jak i bardzo duże (Niemcy, Hiszpania). W niektórych z nich praktycznie nie zdarzają się głosowania o przesunięciu większym od 1 (Estonia, Niemcy), w innych są one stosunkowo częste (Malta, Hiszpania). Z drugiej strony można wskazać grupę krajów, dla których estymator gęstości prawie nie

przyjmuje wartości bliskich zeru, a znacząco rośnie w okolicach 0,05. Ten mechanizm wydaje się wynikać albo z obecności dużej grupy posłów niezrzeszonych (których dopasowanie do frakcji właściwie z definicji jest obciążone pewnym błędem, więc prawie zawsze generują oni pewne przesunięcie), jak w Austrii, Holandii czy na Węgrzech, albo też posłów często głosujących wbrew stanowisku swojej frakcji. Z tą ostatnią sytuacją mamy do czynienia na Litwie: partia Porządek i Sprawiedliwość (TT) byłego prezydenta Rolandasa Paksasa należała co prawda do frakcji EFD, ale jej dwaj przedstawiciele w PE częściej głosowali zgodnie z frakcjami centrowymi – ALDE, S&D i EPP[18].

3. Hipotezy wyjaśniające różnice między krajami

Przy interpretacji przedstawionych wyników nasuwa się oczywiste pytanie o to, czy na wielkość przesunięć narodowych wpływają tylko niepowtarzalne uwarunkowania krajowe, czy również bardziej ogólne czynniki, jak np. wielkość kraju i okres przynależności do Unii. Aby udzielić na nie chociaż częściowej odpowiedzi, przetestowaliśmy cztery hipotezy mających wyjaśnić różnice między krajami w skłonności posłów do realizowania interesów narodowych kosztem dyscypliny frakcyjnej. Część z nich była już formułowana w literaturze, ale oczywiście nie testowano ich w oparciu o pojęcie przesunięcia narodowego. Są to następujące hipotezy:

H1: Bardziej skłonni do realizowania interesów narodowych są posłowie z „nowych" państw członkowskich (przyjętych do Unii w 2004 r. lub później) – gdyż nie zinternalizowali oni jeszcze zasad funkcjonowania Parlamentu (w tym oczekiwania, iż podziały polityczne będą miały charakter frakcyjny, a nie narodowy) w takim stopniu, jak ich koledzy z piętnastki „starych" krajów członkowskich.

H2: Częściej przesunięcie narodowe występuje w małych krajach – gdyż ich posłowie mają generalnie mniejszą siłę głosu w wewnątrzfrakcyjnym procesie decyzyjnym i stąd rzadziej udaje im się uzyskać poparcie frakcji dla swoich interesów.

H3: Kraje północne mają większe przesunięcia narodowe niż kraje południowe.

H4: Posłowie z krajów nienależących do strefy euro (według stanu na koniec siódmej kadencji Parlamentu) częściej przedkładają interesy narodowe nad dyscyplinę frakcyjną – gdyż ich elity polityczne są bardziej sceptyczne wobec ponadnarodowego modelu integracji europejskiej[19].

Przytaczani w pierwszej części niniejszego artykułu autorzy badający czynniki wpływające na głosowanie krajowych delegacji w Parlamencie według interesu narodowego, a nie stanowiska frakcji, stosowali zwykle przy analizie podobnych hipotez regresję logistyczną. Nie jest ona jednak odpowiednią metodą statystyczną do analizy przesunięć narodowych. Rozkłady przesunięcia narodowego nie wydają się bowiem należeć do żadnej z klasycz-

18 Zob. W. Słomczyński, D. Stolicki, *Sługa dwóch panów*, op.cit.

19 Jakkolwiek część nowych krajów członkowskich nie miała jeszcze szansy spełnić kryteriów konwergencji, to w większości państw pozostających poza strefą euro do końca siódmej kadencji zachowanie waluty narodowej wynikało ze świadomej decyzji politycznej o rezygnacji z przyjmowania euro w ogóle (Wielka Brytania, Dania, Szwecja) lub odłożenia tego w bliżej nieokreśloną przyszłość (Polska, Węgry, Czechy).

nych rodzin rozkładów zdefiniowanych na przedziale zamkniętym (beta, logitnormalny) ani półotwartym (lognormalny). Ze względu na problemy z rangowaniem delegacji krajowych według przesunięcia narodowego, które omawiamy w aneksie, nie stosowaliśmy też nieparametrycznych alternatyw dla analizy wariancji – testów Friedmana i Skillingsa-Macka. Zamiast tego istotność różnic między grupami wyznaczyliśmy numerycznie.

Dla każdej hipotezy wyznaczyliśmy po dwie kategorie krajów członkowskich[20]:

- dla hipotezy pierwszej – stare kraje członkowskie (przyjęte do UE przed 2004 r.) i nowe kraje członkowskie (przyjęte w 2004 r. lub później);
- dla hipotezy drugiej – kraje duże (14 państw o populacji w 2014 r. nie mniejszej niż mediana unijna – 9,076 mln) i kraje małe (13 państw o populacji w 2014 r. poniżej tej mediany)[21];
- dla hipotezy trzeciej – kraje południowe (13 państw członkowskich, których stolice położone są na południe od 49° szerokości północnej) i północne (pozostałe 14 państw członkowskich);
- dla hipotezy czwartej – kraje należące do strefy euro i kraje pozostające przy walutach narodowych na dzień 30 czerwca 2014 r.

Dla każdej kategorii rozpatrzyliśmy wszystkie k-elementowe podzbiory (kombinacje) C zbioru 27 państw członkowskich M, gdzie k jest liczebnością mniejszej z dwóch badanych kategorii. Dla każdego takiego podzbioru obliczyliśmy różnicę (d_C) średnich arytmetycznych przesunięć narodowych S państw należących do zbioru C i do jego dopełnienia:

$$d_C := \frac{1}{k}\sum_{m \in C} S_m - \frac{1}{27-k}\sum_{m \in M \setminus C} S_m$$

Znając wartość d_C dla każdego z $\binom{27}{k}$ podzbiorów C, łatwo mogliśmy określić numerycznie dystrybuantę rozkładu d i ustalić p-wartość otrzymania danej różnicy średnich między rozpatrywanymi dwoma kategoriami.

Uzyskane wyniki przedstawione zostały w Tabeli 4 (wytłuszczono większą z dwóch średnich).

Tabela 4. Różnice między kategoriami krajów

Kategoria 1	**Liczba**	**Średnia**	**Kategoria 2**	**Liczba**	**Średnia**	***p***
stare kraje	15	**0,162**	nowe kraje	12	0,141	0,101
duże kraje	14	0,148	małe kraje	13	**0,158**	0,265
kraje południowe	13	0,139	kraje północne	14	**0,165**	0,052
kraje strefy euro	18	0,141	kraje poza strefą euro	9	**0,175**	0,021

20 Ze względu na przystąpienie Chorwacji do Unii dopiero w czwartym roku siódmej kadencji Parlamentu, pominęliśmy ją w tej części badania.

21 Dane o populacji krajów ustalono w oparciu o Eurostat, zbiór danych tps00001, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001 (data dostępu: 21 lutego 2016 r.).

Istotna różnica ($p < 0{,}05$) występuje tylko między krajami strefy euro i krajami pozostającymi poza nią, co umożliwia wstępne zaakceptowanie hipotezy H4. Bliska istotności jest również różnica między krajami północnymi i południowymi ($p = 0{,}052$), niepozwalająca na wykluczenie hipotezy H3. Całkowicie nie znajduje potwierdzenia hipoteza H1 – wbrew niej średnie przesunięcie narodowe dla starych krajów jest nie mniejsze, ale przeciwnie – większe niż dla nowych, chociaż z prawdopodobieństwem ponad 0,1 różnica ta może mieć charakter czysto losowy. Nic definitywnego nie można powiedzieć o hipotezie H2, gdyż p w tym przypadku przekracza 0,26.

4. Kierunki przesunięcia krajowego

Dla każdego kraju możemy także policzyć odrębne wskaźniki przesunięcia dla każdego kierunku, w jakim takowe mogło nastąpić – na „tak" ($S(Y)$), na „nie" ($S(N)$), lub w kierunku wstrzymania się od głosu ($S(A)$), a także prawdopodobieństwa zajścia każdego z dwóch przypadków, w których wartość wskaźnika S będzie równa 0 – braku przesunięcia ($P(E)$) oraz ruchu posłów w rozbieżnych kierunkach ($P(D)$).

Tabela 5. Wskaźniki przesunięcia narodowego w poszczególnych kierunkach (wytłuszczono największe wskaźniki kierunkowe dla każdego z krajów)

Kraj	**Posłów**	***S***	***S*(*Y*)**	***S*(*N*)**	***S*(*A*)**	***P*(*D*)**	***P*(*E*)**
Szwecja	20	0,227	0,077	**0,138**	0,012	0,006	0,298
Dania	13	0,227	0,089	**0,119**	0,018	0,008	0,232
Wlk. Brytania	73	0,226	0,051	**0,157**	0,018	0,027	0,007
Litwa	12	0,206	**0,136**	0,029	0,041	0,004	0,200
Austria	19	0,203	**0,096**	0,088	0,019	0,021	0,077
Holandia	26	0,185	**0,088**	0,084	0,013	0,035	0,065
Grecja	22	0,178	**0,096**	0,065	0,017	0,021	0,145
Irlandia	12	0,172	**0,088**	0,068	0,017	0,003	0,416
Cypr	6	0,168	0,069	**0,070**	0,029	0,003	0,570
Polska	51	0,162	**0,083**	0,074	0,005	0,024	0,125
Finlandia	13	0,161	**0,085**	0,066	0,010	0,007	0,290
Malta	6	0,155	0,061	**0,078**	0,016	0,000	0,738
Włochy	22	0,152	**0,097**	0,047	0,008	0,046	0,027
Węgry	73	0,149	**0,068**	0,067	0,014	0,016	0,173
Czechy	22	0,145	0,062	**0,067**	0,016	0,015	0,253
Luksemburg	6	0,143	0,065	**0,070**	0,008	0,001	0,650
Bułgaria	18	0,142	**0,073**	0,061	0,008	0,006	0,265
Łotwa	9	0,129	**0,067**	0,050	0,012	0,002	0,533
Słowacja	13	0,126	**0,068**	0,046	0,012	0,005	0,332

Belgia	22	0,126	**0,063**	0,047	0,016	0,017	0,139
Estonia	6	0,118	0,055	**0,057**	0,006	0,001	0,684
Portugalia	22	0,116	**0,063**	0,038	0,015	0,012	0,294
Hiszpania	74	0,114	**0,060**	0,050	0,004	0,012	0,259
Francja	54	0,113	**0,061**	0,047	0,006	0,042	0,046
Słowenia	8	0,103	**0,054**	0,046	0,004	0,001	0,684
Chorwacja	12	0,101	**0,056**	0,038	0,007	0,003	0,520
Rumunia	33	0,093	**0,048**	0,043	0,003	0,007	0,341
Niemcy	99	0,083	0,033	**0,046**	0,004	0,042	0,097

Intuicyjnie można byłoby oczekiwać, iż średnie wskaźniki przesunięcia „za" i „przeciw" będą symetryczne. Tymczasem widoczna jest wyraźna asymetria, zwłaszcza w tych krajach, dla których wskaźnik *S* przyjmuje wartości szczególnie duże lub szczególnie małe. Najbardziej asymetryczne przesunięcia można zauważyć u Litwinów – wskaźnik $S(Y)$ blisko pięciokrotnie większy od $S(N)$ – oraz u Brytyjczyków, gdzie z kolei średnio przesunięcie na „nie" jest ponad trzykrotnie większe od przesunięcia na „tak".

W tej sytuacji naturalnym jest pytanie o przyczyny takiej asymetrii. Jak się wydaje, wynika ona przede wszystkim z faktu, iż „kierunek" głosowania – to, czy dane stanowisko polityczne odpowiada głosowaniu „za", czy też „przeciw" wnioskowi – nie jest neutralny. Gdyby tak było, należałoby bowiem oczekiwać, że prawdopodobieństwo głosowania „za" i „przeciw" będzie równe, a w szczególności nie będzie zależne od frakcji. Tymczasem analiza głosowań pokazuje, iż socjaliści i Zieloni ponad dwukrotnie częściej głosują „za" niż „przeciw", podczas gdy EFD i konserwatyści popierają mniej niż 50 proc. wszystkich wniosków (zob. Tabela 6).

Tabela 6. Prawdopodobieństwo głosowania „za", „przeciw" i „wstrzymuję się" w zależności od frakcji (w procentach)

Frakcja	$P(Y)$	$P(N)$	$P(A)$
S&D	70,24	27,51	2,25
Zieloni	68,32	27,73	3,94
ALDE	65,83	32,07	2,11
EPP	63,21	35,92	0,87
GUE-NGL	55,41	31,57	13,02
ECR	43,84	42,46	13,69
EFD	43,08	50,49	6,44
NI	41,89	43,40	14,71

Zestawienie tych wyników z wynikami badań dotyczącymi przestrzennej analizy głosowań pokazuje, że punkt idealny „za" jest przesunięty od środka układu współrzędnych

w kierunku wyraźnie bardziej prointegracyjnym i nieco bardziej lewicowym. A zatem znaczne przesunięcie narodowe w kierunku „tak" oznacza, iż deputowani z danego kraju widzą swój interes narodowy w stanowisku bardziej euroentuzjastycznym i/lub lewicowym niż ich macierzyste frakcje, podczas gdy przesunięcie ku „nie" wskazuje na bardziej eurosceptyczny i prawicowy kierunek interesu narodowego.

Interpretacja ta prowadzi do wniosków częściowo zgodnych z wynikami dotychczasowych badań nad eurosceptycyzmem. Trzy kraje, w których występuje największe przesunięcie narodowe na „nie" – Wielka Brytania, Szwecja i Dania – znalazły się też wśród najbardziej eurosceptycznych krajów „starej piętnastki" w badaniach przedstawionych przez C. Sørensen[22]. Nie ma tu jednak pełnej zgodności – w Austrii i Finlandii, również eurosceptycznych według Sørensen, nieznacznie przeważa przesunięcie na „tak". W pierwszej chwili zaskakujące może być natomiast silne przesunięcie na „tak" na Litwie, która w literaturze nie jest raczej wskazywana jako kraj szczególnie euroentuzjastyczny. Problem ten wyjaśnia się jednak, gdy spojrzymy na kierunek i wartość przesunięcia narodowego w rozbiciu na poszczególne partie. Zauważymy wówczas, iż litewskie przesunięcie na „tak" w przeważającej części (0,103 na 0,136) wynika z przesunięcia deputowanych partii Porządek i Sprawiedliwość (*Tvarka ir teisingumas*, TiT) byłego prezydenta Rolandasa Paksasa. TiT należy do eurosceptycznej frakcji EFD, ale często głosuje wbrew jej stanowisku, za to zgodnie z resztą litewskich posłów, co czyni ją najbardziej prointegracyjnym elementem EFD i generuje zauważone powyżej litewskie przesunięcie na „tak". Być może istotne są tu też inne kwestie, związane z samą definicją wskaźnika, czego może dowodzić fakt, że w czterech najmniejszych krajach również przeważa, choć nieznacznie, przesunięcie w tym kierunku.

Ostatnie dwie kolumny w Tabeli 5 wskazują, z jednej strony, na bardzo niewielkie prawdopodobieństwo sytuacji, w których możemy z pewnością wykluczyć możliwość przesunięcia narodowego europosłów danego kraju, gdyż przesunęli się oni w przeciwnych kierunkach (największe jest dla Włoch i wynosi 0,046), z drugiej strony zaś, na stosunkowo liczne sytuacje, w których posłowie głosują w pełni zgodnie z linią ideologiczną i wektor przesunięcia jest zerowy, choć prawdopodobieństwo ich zajścia jest zróżnicowane od 0,007 dla Wielkiej Brytanii do 0,738 dla Malty. Bardzo widoczne jest też, że pierwsze z tych prawdopodobieństw korelują dodatnio, drugie zaś ujemnie z liczebnością frakcji narodowej. Stanowi to konsekwencje przyjętej metodologii i faktu, że liczba węzłów sieci trójkątnej rośnie (kwadratowo) wraz ze wzrostem wielkości frakcji narodowej. Jednakże fakt, że z jednej strony wartości prawdopodobieństw $P(D)$ są dla wszystkich państw niewielkie, zaś z drugiej wartości prawdopodobieństw $P(E)$ nie korelują istotnie z wartościami wskaźnika S, stanowi poważny argument na rzecz poprawności przyjętej definicji przesunięcia narodowego i hipotezy, że czynnik narodowy jest drugim kolejnym (po czynniku ideologicznym) określającym zachowanie deputowanych w głosowaniach.

22 C. Sørensen, *Danish Euroskepticism: Unique or Part of Broader Patterns?*, „Danish Foreign Policy Yearbook" 2008, p. 85–112.

5. Interesy narodowe według obszaru polityki

Wskaźnik przesunięcia narodowego można oczywiście obliczać nie tylko dla całej kadencji, ale również dla poszczególnych grup głosowań. Za szczególnie interesujące uznaliśmy przesunięcia narodowe w poszczególnych obszarach polityki[23]. Ich ustalenie pozwoliło odpowiedzieć na dwa podstawowe pytania badawcze: w jakich obszarach polityki najsilniej ujawniły się interesy narodowe (zarówno w skali całego Parlamentu, jak i dla poszczególnych krajów) oraz które delegacje narodowe najbardziej kierowały się interesami narodowymi w poszczególnych obszarach polityki.

Tabela 7 przedstawia wskaźniki przesunięcia narodowego w poszczególnych obszarach polityki, obliczane jako średnia arytmetyczna (nieważona) po głosowaniach ze średniej arytmetycznej (nieważonej) wskaźników krajowych. W największym stopniu interesy narodowe ujawniają się w głosowaniach dotyczących wspólnej polityki rolnej, równouprawnienia i praw kobiet, rybołówstwa, ochrony środowiska, nauki i energii, budżetu oraz polityki transportowej. Można zauważyć, że – poza silnie nacechowanym ideologicznie obszarem równouprawnienia i praw kobiet – są to polityki, w których Unia ma szerokie uprawnienia regulacyjne i gdzie można oczekiwać dominacji interesów partykularnych (branżowych lub regionalnych) nad „tradycyjnymi" osiami podziałów politycznych: prawica – lewica i zwolennicy – przeciwnicy integracji.

Tabela 7. Średnie przesunięcie narodowe w poszczególnych obszarach polityki

Obszar polityki		**Średnie *S***	**Średnie *S*(*Y*)**	**Średnie *S*(*N*)**
AGRI	(rolnictwo)	0,257	0,126	0,121
FEMM	(równouprawnienie i prawa kobiet)	0,196	0,096	0,084
PECH	(rybołówstwo)	0,187	0,092	0,086
ENVI	(ochrona środowiska i bezpiecz. żywności)	0,175	0,087	0,077
ITRE	(przemysł, nauka i energia)	0,166	0,082	0,071
BUDG	(budżet)	0,156	0,075	0,069
TRAN	(transport)	0,152	0,072	0,066
AFCO	(sprawy konstytucyjne)	0,139	0,060	0,065
DEVE	(polityka rozwojowa)	0,138	0,063	0,060
EMPL	(polityka społeczna i zatrudnienie)	0,138	0,065	0,059
INTA	(handel międzynarodowy)	0,134	0,062	0,060
JURI	(Komisja Prawna)	0,134	0,060	0,061

23 Za artykułami D. Stolicki, *Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym*, oraz D. Stolicki, *Spójność grup politycznych w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji*, z niniejszej publikacji, jako kryterium wyróżnienia obszarów polityki przyjęliśmy komisję parlamentarną właściwą w procedurze, której dotyczyło głosowanie. Pominęliśmy procedury, w których właściwa była Komisja ds. Petycji (PETI) ze względu na bardzo małą liczbę głosowań (17 na 6961).

ECON	(sprawy ekonomiczne i monetarne)	0,132	0,059	0,059
AFET	(stosunki zewnętrzne)	0,125	0,056	0,050
LIBE	(wolności obywatelskie i sprawy wew.)	0,123	0,057	0,050
IMCO	(rynek wewnętrzny i prawa konsumentów)	0,122	0,063	0,050
REGI	(polityka regionalna i spójności)	0,122	0,058	0,052
CONT	(kontrola budżetowa)	0,104	0,048	0,045
CULT	(kultura i edukacja)	0,103	0,045	0,046

Równie interesujące jest ustalenie, w jakich obszarach polityki najsilniej przejawiały się interesy narodowe poszczególnych krajów. Tabela 8 przedstawia dla każdego kraju w kolejnych kolumnach po trzy obszary, w których:

- posłowie z danego państwa najczęściej kierowali się interesem narodowym (tzn. występowały największe przesunięcia narodowe),
- posłowie z danego państwa kierowali się interesem narodowym w stopniu większym niż inne delegacje narodowe (występowały największe różnice między przesunięciem narodowym dla danego kraju a średnim przesunięciem narodowym z Tabeli 7),
- przesunięcia na „tak" (a więc zwykle za stanowiskiem bardziej prointegracyjnym) najbardziej dominują nad przesunięciami na „nie" oraz *vice versa*.

Tabela 8. Obszary największych przesunięć narodowych dla poszczególnych krajów[24]

Kraj	***S***		***S* – (średnie *S*)**		***S* (*Y*) – *S* (*N*)**		***S* (*N*) – *S* (*Y*)**	
	obszar	**średnia**	**obszar**	**średnia**	**obszar**	**średnia**	**obszar**	**średnia**
Austria	ITRE	0,302	ITRE	0,136	ITRE	0,089	CONT	0,071
	AGRI	0,255	CONT	0,114	IMCO	0,061	FEMM	0,028
	CONT	0,219	AFET	0,086	INTA	0,039	ECON	0,021
Belgia	AGRI	0,157	LIBE	0,000	IMCO	0,045	CULT	0,029
	ENVI	0,145	IMCO	-0,005	DEVE	0,033	REGI	0,018
	ITRE	0,135	AFET	-0,006	FEMM	0,031	CONT	0,003
Bułgaria	PECH	0,286	PECH	0,100	PECH	0,098	CONT	0,010
	AGRI	0,263	AGRI	0,007	FEMM	0,052	JURI	0,008
	FEMM	0,176	CONT	0,006	CULT	0,032	BUDG	0,007
Chorwacja	PECH	0,152	REGI	-0,026	AGRI	0,076	EMPL	0,012
	ENVI	0,147	ENVI	-0,028	DEVE	0,068	IMCO	-0,003
	FEMM	0,136	LIBE	-0,029	PECH	0,049	AFET	-0,006
Cypr	ITRE	0,251	ITRE	0,084	TRAN	0,028	DEVE	0,036
	AGRI	0,249	AFET	0,067	REGI	0,027	ITRE	0,029
	FEMM	0,212	REGI	0,060	PECH	0,025	JURI	0,019

24 We wszystkich czterech kolumnach wartości średnie są średnimi po głosowaniach z wartości określonej w nagłówku kolumny ważonymi przez frekwencję danej delegacji narodowej.

Czechy	AGRI	0,352	AGRI	0,095	REGI	0,071	AGRI	0,063
	ITRE	0,218	REGI	0,067	DEVE	0,047	ITRE	0,042
	REGI	0,189	ITRE	0,052	CULT	0,040	ECON	0,023
Dania	AGRI	0,481	AGRI	0,224	ITRE	0,078	AGRI	0,173
	FEMM	0,301	AFCO	0,126	IMCO	0,017	PECH	0,122
	PECH	0,283	BUDG	0,121	CONT	0,012	CULT	0,112
Estonia	AGRI	0,196	INTA	0,006	TRAN	0,025	INTA	0,061
	FEMM	0,168	JURI	-0,019	ECON	0,020	JURI	0,025
	PECH	0,147	EMPL	-0,020	REGI	0,020	CULT	0,023
Finlandia	PECH	0,244	PECH	0,057	IMCO	0,056	PECH	0,056
	AGRI	0,224	ENVI	0,026	JURI	0,054	AFCO	0,020
	ENVI	0,202	AFCO	0,024	FEMM	0,051	ECON	0,017
Francja	AGRI	0,185	TRAN	0,018	DEVE	0,060	TRAN	0,036
	TRAN	0,170	INTA	0,009	PECH	0,059	BUDG	0,021
	FEMM	0,166	EMPL	-0,013	AGRI	0,053	AFCO	0,010
Grecja	AGRI	0,278	AFET	0,090	EMPL	0,096	AGRI	-0,003
	ENVI	0,222	EMPL	0,061	FEMM	0,087	LIBE	-0,003
	AFET	0,215	ENVI	0,047	ENVI	0,054	INTA	-0,004
Hiszpania	AGRI	0,259	JURI	0,062	AGRI	0,050	JURI	0,034
	PECH	0,239	PECH	0,052	TRAN	0,043	FEMM	0,018
	JURI	0,195	AGRI	0,003	EMPL	0,030	IMCO	0,016
Holandia	AGRI	0,271	BUDG	0,101	BUDG	0,061	CULT	0,143
	BUDG	0,258	CULT	0,083	CONT	0,056	REGI	0,071
	FEMM	0,211	IMCO	0,067	ITRE	0,037	EMPL	0,049
Irlandia	FEMM	0,270	FEMM	0,074	EMPL	0,090	DEVE	0,039
	AGRI	0,235	AFCO	0,067	ITRE	0,083	ECON	0,013
	ITRE	0,208	IMCO	0,055	REGI	0,077	AGRI	0,013
Litwa	AGRI	0,302	CULT	0,095	EMPL	0,166	CONT	-0,051
	FEMM	0,243	EMPL	0,089	REGI	0,157	PECH	-0,054
	EMPL	0,227	REGI	0,082	ITRE	0,151	INTA	-0,075
Luksemburg	FEMM	0,306	FEMM	0,109	LIBE	0,050	TRAN	0,055
	AGRI	0,243	TRAN	0,081	REGI	0,049	ENVI	0,040
	TRAN	0,233	ENVI	0,056	DEVE	0,036	AFCO	0,036
Łotwa	FEMM	0,203	PECH	0,016	AGRI	0,054	INTA	0,011
	PECH	0,203	FEMM	0,007	FEMM	0,041	LIBE	0,007
	AGRI	0,198	REGI	-0,011	DEVE	0,040	AFET	0,003
Malta	DEVE	0,335	DEVE	0,198	AGRI	0,053	DEVE	0,245
	FEMM	0,284	FEMM	0,088	REGI	0,031	JURI	0,094
	ENVI	0,220	ENVI	0,045	BUDG	0,025	ECON	0,070

Niemcy	AGRI	0,180	IMCO	-0,035	JURI	0,016	FEMM	0,076
	FEMM	0,125	TRAN	-0,035	REGI	0,012	INTA	0,038
	TRAN	0,117	INTA	-0,051	TRAN	0,011	IMCO	0,034
Polska	ENVI	0,255	ENVI	0,080	PECH	0,115	ITRE	0,140
	AGRI	0,247	ITRE	0,078	REGI	0,080	DEVE	0,122
	ITRE	0,244	DEVE	0,052	CULT	0,052	ENVI	0,064
Portugalia	PECH	0,232	PECH	0,045	PECH	0,135	CONT	0,002
	AGRI	0,226	ITRE	0,002	AGRI	0,097	AFET	-0,003
	ITRE	0,168	INTA	-0,022	ITRE	0,062	ECON	-0,007
Rumunia	AGRI	0,200	AFET	-0,038	DEVE	0,034	ITRE	0,019
	ENVI	0,115	INTA	-0,040	ENVI	0,028	BUDG	0,017
	ITRE	0,113	CONT	-0,051	FEMM	0,027	REGI	0,004
Słowacja	AGRI	0,182	ENVI	-0,001	CULT	0,054	BUDG	0,004
	ENVI	0,174	AFET	-0,004	IMCO	0,048	INTA	-0,001
	FEMM	0,163	TRAN	-0,010	TRAN	0,047	CONT	-0,002
Słowenia	AGRI	0,183	ENVI	-0,024	FEMM	0,056	AGRI	0,014
	FEMM	0,169	FEMM	-0,027	DEVE	0,053	CULT	0,004
	ENVI	0,151	ITRE	-0,040	AFET	0,014	IMCO	0,002
Szwecja	AGRI	0,489	AGRI	0,232	CONT	0,036	PECH	0,181
	PECH	0,371	PECH	0,184	DEVE	0,012	AFCO	0,167
	BUDG	0,326	BUDG	0,170	ENVI	-0,016	AGRI	0,167
Węgry	AGRI	0,258	ENVI	0,051	FEMM	0,024	TRAN	0,034
	ENVI	0,226	DEVE	0,019	AGRI	0,023	AFCO	0,034
	FEMM	0,197	TRAN	0,016	IMCO	0,016	LIBE	0,025
Wielka Brytania	AGRI	0,365	BUDG	0,195	CONT	-0,041	REGI	0,253
	BUDG	0,352	REGI	0,192	FEMM	-0,054	CULT	0,231
	REGI	0,314	CULT	0,146	INTA	-0,072	TRAN	0,172
Włochy	AGRI	0,212	CULT	0,051	CULT	0,100	LIBE	-0,006
	ENVI	0,192	IMCO	0,044	AFCO	0,082	AFET	-0,023
	PECH	0,175	REGI	0,034	IMCO	0,078	DEVE	-0,025

Obszarem polityki unijnej zdecydowanie najbardziej zdominowanym przez interesy narodowe jest wspólna polityka rolna. Jedynie w dwóch krajach nie znalazła się ona wśród trzech najbardziej „unarodowionych" obszarów – na Malcie (mającej najmniejszy procent ziemi uprawnej ze wszystkich krajów Unii i jeden z najmniejszych stosunków liczby gospodarstw do liczby mieszkańców[25]) oraz w Chorwacji, której akcesja miała miejsce już po kluczowych głosowaniach nad pakietem reform WPR, zaś w większości państw – 17 – była ona na pierwszym miejscu. Zjawisko to (zauważone już przez

25 European Commission, Agricultural Census in Malta, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census_in_Malta (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Cicchiego dla VI kadencji[26]) może być wyjaśnione przez wiele czynników. Po pierwsze, większość głosowań związanych z polityką rolną (zwłaszcza szczegółowych poprawek, których dotyczy najwięcej głosowań) słabo wpisuje się w główne osi międzypartyjnego sporu ideologicznego (lewica – prawica, więcej integracji – mniej integracji), a silnie dotyka interesów partykularnych (np. interesów konkretnych grup producentów rolnych, którzy zwykle są bardziej skoncentrowani w niektórych krajach członkowskich). Po drugie, kwestie związane z polityką rolną w siódmej kadencji Parlamentu były zdominowane przez reformę WPR. Tymczasem spór o nowy kształt WPR toczył się przede wszystkim nie między frakcjami parlamentarnymi, ale krajami: obrońcami dotychczasowego systemu dopłat (Francja oraz kraje Europy Południowej i Środkowo-Wschodniej) i zwolennikami reformy w kierunku rynkowym – na czele z Wielką Brytanią, Szwecją i Danią[27]. W tym kontekście warto zaznaczyć, iż posłowie z tych ostatnich trzech krajów najczęściej, jak zobaczymy w Tabeli 9, ze wszystkich delegacji narodowych kierowali się interesem narodowym w głosowaniach dotyczących polityki rolnej.

Podobne czynniki tłumaczą częste kierowanie się interesem narodowym w polityce rybołówstwa. Jednocześnie w tym obszarze widać wyraźną polaryzację: kraje (głównie południowe – Portugalia, Bułgaria, Włochy, ale też np. Polska) zabiegające o rozwiązania prawne korzystniejsze dla rybaków (większe limity połowów i subsydia, mniej restrykcyjne normy środowiskowe) wykazują bardzo asymetryczne przesunięcia w kierunku stanowiska „za", zaś kraje skandynawskie (z Estonią), opowiadające się za większym ukierunkowaniem polityki unijnej ku ochronie zasobów morskich, wykazują podobne przesunięcia ku stanowisku „przeciw".

Inne podłoże – zdecydowanie bardziej ideologiczne – wydają się mieć przesunięcia narodowe w obszarze praw kobiet i równouprawnienia (komisja FEMM). Badania (m.in. Eurobarometru) wskazują na znaczące różnice między krajami członkowskimi w znaczeniu i rozumieniu równości płci, praw kobiet czy praw równościowych[28]. Różnice te przekładają się również na istnienie – w sprawach należących do właściwości komisji FEMM partii krajowych – rozbieżnych stanowisk partii krajowych należących do tych samych grup politycznych w Parlamencie (zwłaszcza we frakcjach centroprawicowych – EPP, ALDE, w mniejszym stopniu ECR). W tym sensie ujawnione „interesy" narodowe w obszarze praw kobiet w wielu przypadkach mają charakter ideologiczny – np. w głosowaniach nad sprawozdaniem o prawach reprodukcyjnych czy sprawozdaniem o przeciwdziałaniu handlu kobietami (zalecającym dekryminalizację prostytucji i karanie klientów). Niemniej jednak najbardziej wyraźne przesunięcia narodowe występują w głosowaniach z pogranicza ideologii i bardziej wymiernych interesów – jak nad projektem

26 L. Cicchi, op.cit., p. 22–23.

27 V. Zahrnt, *A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics*, European Centre for International Political Economy, ECIPE Working Paper, no. 03/2011, p. 13–18.

28 M.in. Special Eurobarometer 428, *Gender Equality*, marzec 2015, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/eurobarometer_report_2015_en.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

dyrektywy ws. minimalnego udziału kobiet w radach nadzorczych spółek akcyjnych[29] (o ile przesunięcia np. posłów szwedzkich – za stosowaniem parytetów, czy łotewskich – przeciwko, można uznać za bardziej ideologiczne, o tyle stanowisko deputowanych luksemburskich – również przeciwko, nie pozostawało najprawdopodobniej bez związku z pozycją Luksemburga jako „europejskiego Delaware") czy rezolucją ws. roli praw kobiet w europejskiej strategii na rzecz inkluzji ludności romskiej[30] (gdzie silne przesunięcie w kierunku „antyimigracyjnego" stanowiska wystąpiło u posłów duńskich).

W obszarach ochrony środowiska (komisja ENVI) oraz polityki energetycznej (komisja ITRE) największe przesunięcia narodowe również miały rozmaity charakter: obrony interesu ekonomicznego – głównie rodzimego przemysłu (np. przesunięcia posłów polskich w głosowaniach dotyczących polityki klimatycznej[31]), ideologiczny (np. przesunięcia partii austriackich w głosowaniach odnoszących się do przyszłości energetyki atomowej w Europie, wynikające z silnej niechęci społeczeństwa austriackiego do energii nuklearnej[32]) lub mieszany (np. przesunięcia deputowanych z krajów Europy Środkowej w głosowaniach dotyczących oznaczania żywności modyfikowanej genetycznie, motywowane zarówno niechęcią elektoratów krajowych do GMO[33], jak i chęcią wzmocnienia pozycji konkurencyjnej rolników z tych państw, którzy zyskaliby jako producenci żywności niemodyfikowanej).

Ponadprzeciętne przesunięcia występowały też w obszarze polityki budżetowej, gdzie, podobnie jak w polityce rolnej, najważniejsze linie podziału mają charakter narodowy, a nie partyjny, oraz w polityce transportowej, przede wszystkim w kwestii wspólnego rynku transportu kolejowego, w której ujawniły się różnice między krajami zabiegającymi o większą liberalizację (np. Wielka Brytania) a tymi zainteresowanymi ochroną narodowych przedsiębiorstw kolejowych (np. Francja)[34]. W pozostałych obszarach silne przesunięcia narodowe występowały jedynie w kontekście pojedynczych projektów: rozporządzenia antydumpingowego (polityka handlowa (INTA), średnie $S = 0{,}354$), dyrektywy ws. wspólnego systemu opodatkowywania transakcji finansowych (polityka ekonomiczna (ECON), średnie $S = 0{,}323$), rozporządzenia o bezpieczeństwie produktów konsumenckich (regulacja rynku wewnętrznego (IMCO), średnie $S = 0{,}266$), sprawozdania o siedzibach instytucji Unii (sprawy konstytucyjne (AFCO), średnie $S = 0{,}266$) czy sprawozdania o polityce spójności po 2013 r. (polityka regionalna (REGI), średnie $S = 0{,}239$). Najniższe średnie przesunięcia występowały w obszarach, w których kompetencje Unii są

29 Komisja Europejska, *Wniosek ws. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków*, 14 listopada 2012 r., COM(2012) 614, procedura 2012/0299(COD).

30 Procedura 2013/2066(INI).

31 Zob. niżej.

32 Zob. ogólnie Special Eurobarometer 324, *Europeans and Nuclear Safety*, marzec 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_324_en.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

33 Zob. Special Eurobarometer 341, *Biotechnology*, październik 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_en.pdf, s. 21–35 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

34 Zob. I. Katsarova, *Fourth railway package still divides Member States*, EPRS Briefing, PE 542.169, grudzień 2014, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-542169-Fourth-railway-package-FINAL.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

nieznaczne (kultura i edukacja), regulacja dotyczy głównie problemów technicznych czy proceduralnych (rynek wewnętrzny, współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości) lub też widoczność polityczna jest minimalna (kontrola budżetowa).

Dodatkowo dla każdego obszaru polityki uporządkowaliśmy kraje według wartości przesunięcia narodowego, ustalając tym samym, które delegacje narodowe w danym obszarze najbardziej kierowały się swoim interesem narodowym, a nie stanowiskiem partyjnym.

Tabela 9. Największe przesunięcia krajowe w poszczególnych obszarach

Obszar polityki	**Kraj 1.**	***S***	**Kraj 2.**	***S***	**Kraj 3.**	***S***
AFCO	Szwecja	0,294	Dania	0,265	Litwa	0,212
AFET	Grecja	0,215	Austria	0,211	Cypr	0,192
AGRI	Szwecja	0,489	Dania	0,481	UK	0,365
BUDG	UK	0,352	Szwecja	0,326	Dania	0,277
CONT	Austria	0,219	UK	0,189	Holandia	0,171
CULT	UK	0,249	Szwecja	0,200	Litwa	0,198
DEVE	Malta	0,335	Litwa	0,197	UK	0,192
ECON	Szwecja	0,209	UK	0,209	Litwa	0,193
EMPL	Litwa	0,227	UK	0,208	Dania	0,205
ENVI	Polska	0,255	Luksemburg	0,231	Węgry	0,226
FEMM	Szwecja	0,314	Luksemburg	0,306	Dania	0,301
IMCO	UK	0,228	Holandia	0,189	Irlandia	0,178
INTA	Dania	0,227	Szwecja	0,211	Holandia	0,188
ITRE	Austria	0,302	Cypr	0,251	Polska	0,244
JURI	UK	0,219	Szwecja	0,211	Dania	0,207
LIBE	UK	0,204	Austria	0,183	Dania	0,177
PECH	Szwecja	0,371	Bułgaria	0,286	Dania	0,283
REGI	UK	0,314	Szwecja	0,213	Litwa	0,204
TRAN	UK	0,270	Luksemburg	0,233	Litwa	0,214

Można zauważyć, że zdecydowanie najczęściej na czołowych miejscach występują państwa o największych średnich przesunięciach narodowych: Wielka Brytania (7 razy na pierwszym miejscu, 3 razy na drugim, 2 razy na trzecim), Szwecja (5 razy na pierwszym i 5 razy na drugim miejscu) i Dania (raz na pierwszym miejscu, 2 razy na drugim i 6 razy na trzecim). Często w tabeli pojawiają się również Litwa (7 razy) i Austria (4 razy). Uprawdopodabnia to tezę, że wysokie średnie przesunięcia narodowe tych państw nie wynikają z nadreprezentacji pewnych obszarów głosowań (w których mogą one mieć szczególnie wyraźne interesy), ale z bardziej ogólnej tendencji ich deputowanych w Parlamencie do przedkładania interesu narodowego ponad stanowisko frakcji.

6. Głosowania o największym przesunięciu narodowym

Bliższa analiza głosowań o największym przesunięciu narodowym dla każdego z krajów służyła dwóm celom. Po pierwsze, studium przypadków skrajnych jest często uznawane za istotne uzupełnienie analiz ilościowych, zwłaszcza na etapie badań o charakterze eksploracyjnym. Jest ono szczególnie ważne w badaniach, w których można oczekiwać, że zasadnicza część wariancji nie będzie wyjaśniana przez hipotezy ogólne, ale przez indywidualną specyfikę każdego przypadku – w naszym przypadku szczególną tematykę głosowania. Jedynie analizując głosowania o najwyższym przesunięciu narodowym jesteśmy w stanie pokazać, w jakich kwestiach interesy narodowe poszczególnych krajów ujawniają się z największą siłą i w wyraźnej opozycji do stanowisk frakcyjnych. Dodatkowo ta część badania pozwoliła zweryfikować poprawność przyjętej metodologii – jakkolwiek w każdym badaniu należy się spodziewać wyników nieoczekiwanych i trudnych do wyjaśnienia metodami jakościowymi, to ich zbyt duża liczba mogłaby świadczyć o ewentualnym błędzie metodologicznym, wskutek którego mierzona wielkość nie odpowiadałaby przyjętym celom.

Dla każdego kraju wybrano pięć głosowań o największym przesunięciu narodowym. Pominięto głosowania, w których frekwencja danej delegacji narodowej wyniosła mniej niż 50 proc., uznając, że nie są one reprezentatywne. Pełne wyniki zawarto w Załączniku[35].

W części krajów wszystkie głosowania o największych przesunięciach koncentrują się wyraźnie wokół jednego lub dwóch zagadnień. Dobrym przykładem jest tutaj Polska: pięć głosowań, w których polscy posłowie wykazywali największe przesunięcie narodowe (głosując praktycznie jednomyślnie wbrew znacznej większości swoich frakcji) dotyczyły kwestii klimatycznych, a dokładniej postulatów ograniczania emisji CO_2, którym zarówno polski rząd, jak i opozycja były przeciwne ze względu na znaczący (88 proc.) udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej w Polsce[36] i wynikające z tego wysokie koszty ewentualnej dekarbonizacji dla polskiej gospodarki.

W przypadku Austrii przesunięcia narodowe dotyczyły głównie energii atomowej: deputowani austriaccy – wbrew swoim frakcjom – głosowali za odrzuceniem dwóch aktów dotyczących ramowego programu badawczego Euroatomu i za poprawkami wzywającymi do działań na rzecz wycofania z użycia reaktorów w całej Unii. Odzwierciedlali tym samym poglądy swojego elektoratu – jest on najbardziej negatywnie nastawiony do energii atomowej w całej Unii[37], a od 1978 r. w Austrii obowiązuje zakaz budowy elektrowni jądrowych[38].

---

35 Dostępny wyłącznie w wersji elektronicznej książki, http://www.cbip.uj.edu.pl/publikacje/pe2009-2014/

36 Zob. w tej publikacji: T. Młynarski, *Rola Parlamentu Europejskiego w rozwoju polityki klimatycznej i ochronie środowiska Unii Europejskiej.*

37 Special Eurobarometer 324, *Europeans and Nuclear Safety*, *op.cit.*; OECD Nuclear Energy Agency, *Public Attitudes to Nuclear Power*, Report no. 6859, Issy-les-Moulineaux 2010, s. 33, https://www.oecd-nea.org/ndd/reports/2010/nea6859-public-attitudes.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

38 *Bundesgesetz vom 15 Dezember 1978 über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich*, BGBl no. 676/1978, przyjęta po referendum z 5 listopada 1978 r.

W Bułgarii kluczowym interesem narodowym okazało się wsparcie rybołówstwa: wszystkie pięć głosowań o największym przesunięciu narodowym dotyczyło rozporządzenia o Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim. Rybołówstwo co prawda odpowiada za niewielki procent bułgarskiego PKB, ale generuje miejsca pracy w regionach nadbrzeżnych[39].

Chorwaci i Słoweńcy (a w mniejszym stopniu także Słowacy) szczególnie kierowali się interesem narodowym w głosowaniach dotyczących projektu rozporządzenia ws. miodu, w których zabiegali o specjalne oznaczanie miodów z pyłków roślin zmodyfikowanych genetycznie. Ponieważ ani Chorwacja, ani Słowenia nie dopuszczają upraw GMO[40] (zaś na Słowacji dopuszczona jest tylko modyfikowana kukurydza), a europejska opinia publiczna jest nastawiona sceptycznie wobec produktów pochodzących z takich upraw[41], rolnicy z tych krajów należeliby do głównych beneficjentów omawianego rozwiązania. W Chorwacji jednak jeszcze wyraźniej interesy narodowe ujawniły się w kwestii stosunków z Bośnią i Hercegowiną – największe chorwackie przesunięcie wystąpiło w głosowaniach nad dwoma poprawkami partii Zielonych, wzywającymi rząd Bośni do zagwarantowania w konstytucji równych praw narodowości (a nie tylko obywateli), w których posłowie chorwaccy byli jednomyślnie przeciw (pomimo poparcia dla poprawek ze strony frakcji socjaldemokratów).

W Czechach największy wpływ interesów narodowych na zachowania posłów ujawniał się w obszarze polityki rolnej. Szczególną uwagę zwrócić tu należy na zabiegi czeskich deputowanych, by nie wprowadzać górnego pułapu płatności bezpośrednich. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Czechach wynosi 152 ha i jest największa w całej Unii[42], stąd też pułap taki uderzałby szczególnie mocno w czeskie rolnictwo. Również w Danii największe przesunięcia narodowe dotyczyły reformy wspólnej polityki rolnej. Posłowie duńscy w szeregu głosowań opowiadali się – wbrew swoim frakcjom – za bardziej liberalną wizją WPR, promowaną przez ich rząd[43]. Byli więc przeciwni postulatom dalszej interwen-

Zob. szerzej H. Dawe, *Euratom: the toothless treaty?*, [w:] V. Koutrakou, *Contemporary Issues and Debates in EU Policy: The European Union and International Relations*, Manchester University Press, Manchester 2004, p. 223. W 1998 r. zakaz ten otrzymał rangę konstytucyjną. Zob. *Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich*, BGBl. I nr. 149/1999.

39 Zob. szerzej European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, *Fisheries in Bulgaria*, IP/B/PECH/NT/2011-03, PE 460.049, czerwiec 2011, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/460049/IPOL-PECH_NT%282011%29460049_EN.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

40 USDA Foreign Agricultural Service, *Croatia: Agricultural Biotechnology Annual General Report*, GAIN Report HR1205, 2.07.2013 r., http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Agricultural%20Biotechnology%20Annual_Zagreb_Croatia_7-15-2013.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.); P. Raspor, M. Jevsnik, R. Fink, *Slovenia*, [w:] V. Moses (red.), *Do European Consumers Buy GM Foods?*, London 2008, s. 13.1, http://www.kcl.ac.uk/lsm/research/divisions/dns/projects/consumerchoice/downloadfiles/Chapter13.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

41 Zob. wyżej, przypis 34.

42 Eurostat, *Agricultural census in the Czech Republic*, listopad 2012, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census_in_the_Czech_Republic (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

43 Zob. V. Zahrnt, op.cit.

cji w sektor mleczarski, mającej na celu poprawę sytuacji producentów, oraz utrzymania poziomu wydatków na WPR w kolejnej perspektywie budżetowej, co stawiało ich (szczególnie socjaldemokratów i Zielonych) w opozycji do własnych frakcji w Parlamencie.

Szczególnie „narodowy" charakter ma interes, którym w analizowanych głosowaniach kierowali się posłowie francuscy. Byli oni mianowicie konsekwentnie przeciwni postulatom – podnoszonym w stanowisku PE wobec budżetu ogólnego na rok 2013, jak i w sprawozdaniu z tego samego roku ws. siedzib instytucji Unii, a motywowanym przede wszystkim względami oszczędnościowymi – by zrezygnować z jednej z dwóch siedzib Parlamentu. Delegacja francuska najwyraźniej obawiała się, iż w takim przypadku wybór mógłby paść na Strasburg, do czego Francja nie jest skłonna dopuścić ze względów prestiżowych.

W Grecji przesunięcia narodowe dotyczyły w największym stopniu polityki zagranicznej Unii, a dokładniej jej stosunków z dwoma sąsiadami Grecji, z którymi ta ostatnia jest skonfliktowana: Turcją i Macedonią. Greccy posłowie konsekwentnie byli przeciwni rezolucjom zajmującym przychylne stanowisko wobec tych dwóch państw, a szczególnie popierającym ich dążenia akcesyjne. Ich sojusznikami w tej kwestii byli deputowani cypryjscy – również wśród nich cztery głosowania o największym przesunięciu narodowym dotyczyły stosunków Unii z Turcją i Macedonią. Piąte głosowanie z wyraźnym cypryjskim przesunięciem narodowym dotyczyło projektu dyrektywy ws. opodatkowania transakcji finansowych i można przypuszczać, że na stanowisko posłów cypryjskich istotny wpływ miał status Cypru jako europejskiego raju podatkowego.

W Hiszpanii głównym interesem narodowym, który miał wpływ na zachowania posłów, była opozycja wobec systemu jednolitej ochrony patentowej. Hiszpania i Włochy były jedynymi państwami członkowskimi, które nie przystąpiły do systemu w chwili jego powstania (motywując to m.in. nieuwzględnieniem swoich języków narodowych jako języków urzędowych Europejskiego Biura Patentowego), wymuszając zastosowanie przez pozostałe kraje mechanizmu pogłębionej współpracy[44]. W Parlamencie posłowie hiszpańscy głosowali – wbrew swoim frakcjom – przeciw uznawaniu decyzji Europejskiego Sądu Patentowego przez państwa pozostające poza systemem i przeciw nowym przepisom o właściwości państw w sporach patentowych.

Irlandzkie interesy narodowe najbardziej determinowały zachowania tamtejszej delegacji w sprawach podatkowych oraz kwestiach dotyczących składu Parlamentu. Irlandczycy konsekwentnie sprzeciwiali się apelom Parlamentu o przyjęcie jednolitej podstawy opodatkowania przedsiębiorstw, broniąc irlandzkiego systemu podatkowego, należącego do najbardziej konkurencyjnych w Unii Europejskiej. Głosowali też przeciwko decyzji o nowym składzie Parlamentu, zgodnie z którą liczba posłów irlandzkich zmniejszała się z 12 do 11. Grupę pięciu irlandzkich głosowań o największym przesunięciu zamyka głosowanie nad przedłużeniem na kolejną kadencję okresu przejściowego stosowania art. 147

44 Zob. szerzej K. Mahne, *Unitary Patent and Unified Patent Court for the European Union: An Analysis of Europe's Long Standing Attempt to Create a Supranational Patent System*, „Journal of Patent and Trademark Office Society" 2012, vol. 94, p. 183.

Regulaminu, zgodnie z którym dokumenty parlamentarne nie muszą być obowiązkowo tłumaczone na język irlandzki (gaelicki) ze względu na brak tłumaczy.

Wokół niewielkiej grupy zagadnień koncentrowały się też największe przesunięcia narodowe posłów luksemburskich. Trzy z nich dotyczyły IV pakietu kolejowego, a dokładniej jego kluczowego elementu – wymogu wyboru operatorów połączeń pasażerskich na drodze przetargu. Deputowani luksemburscy głosowali za jego ograniczeniem, zgodnie ze stanowiskiem swojego rządu, który zabiegał o derogację, zarzucając pakietowi nieuwzględnianie specyfiki rynków krajowych[45]. Luksemburg odwoływał się tutaj do argumentu, podnoszonego już przy poprzednich pakietach kolejowych[46], że jego terytorium jest zbyt małe, by mógł tam powstać konkurencyjny rynek usług kolejowych. Pozostałe dwa zagadnienia dotyczyły natomiast kwestii podatkowych – współpracy administracyjnej na polu podatków i sprawozdania w sprawie dobrych praktyk w tej dziedzinie. Nie jest zaskoczeniem, iż zagadnienia fiskalne były w stanie wywołać znaczne przesunięcie narodowe wśród posłów luksemburskich, gdyż atrakcyjne rozwiązania podatkowe dla przedsiębiorstw są jednym z głównych atutów konkurencyjnych Wielkiego Księstwa.

Interesy narodowe Portugalii najwyraźniej ujawniały się w głosowaniach dotyczących rybołówstwa i polityki rolnej. W tym pierwszym obszarze posłowie portugalscy przesunęli się wyraźnie w kierunku narodowym w sprawie rozszerzenia zakazu obcinania płetw rekinom na pokładach statków. Praktyki tej, jako zagrażającej populacji rekinów i często prowadzącej do niehumanitarnego traktowania zwierząt, zakazało już rozporządzenie Rady z 2003 r.[47], ale dopuściło ono wyjątki, z których korzystały głównie państwa iberyjskie. Projekt z 2011 r. miał je zlikwidować, co spotkało się z opozycją Portugalii (wyrażoną również w głosowaniu w Radzie), dla której rekiny stanowią ok. 80 proc. połowów floty dalekomorskiej[48]. Na drugim miejscu wśród interesów portugalskich znalazły się kwestie rolne, a dokładniej sytuacja sektora mleczarskiego (m.in. przywrócenie kwot mlecznych). Była to zapewne odpowiedź na obawy portugalskich rolników, iż zniesienie kwot doprowadzi do zalania rynku tańszymi produktami krajów Europy Północnej[49].

---

45 *Joint Statement of the BENELUX countries on the proposal of the European Commission for a Regulation amending Regulation (EC) no. 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail (Fourth Railway Package)*, kwiecień 2014, https://www.gouvernement.lu/3642715/Joint-statement_Benelux-countries.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

46 Zob. H. Dyrhauge, *EU Railway Policy-Making: On Track?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2013, s. 62.

47 *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1185/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie obcinania płetw rekinom na pokładach statków*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2003, nr 167, s. 1.

48 N.R. Hareide et al., *European Shark Fisheries: a preliminary investigation into fisheries, conversion factors, trade products, markets and management measures*, European Elasmobranch Association, 2007, p. 10–11, http://www.iotc.org/files/proceedings/2008/wpeb/IOTC-2008-WPEB-INF04.pdf (data dostępu: 21 lutego 2016 r.).

49 Zob. EU Policy Review, *Challenges and opportunities as the dairy quota ends*, 31 marca 2015 r., http://www.policyreview.eu/3103-challenges-and-opportunities-as-the-dairy-quota-ends/ (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Słowackie przesunięcia narodowe również koncentrowały się wokół dwóch kwestii: dyrektywy o odnawialnych źródłach energii (przepisów o biopaliwach) oraz wspomnianego już oznaczania miodu z pyłków roślin zmodyfikowanych genetycznie. W pierwszej z nich posłowie słowaccy głosowali przeciwko wprowadzeniu limitu wykorzystania biopaliw pierwszej generacji, stanowiących większość słowackiej produkcji biopaliw[50].

W Szwecji największe przesunięcia narodowe wystąpiły w głosowaniach nad poprawkami do rozporządzenia antydumpingowego, gdzie posłowie szwedzcy – znów solidarnie ze stanowiskiem swojego rządu – sprzeciwiali się poprawkom komisyjnym mającym ograniczyć stosowanie zasady mniejszego cła, zgodnie z którą ostateczne cło antydumpingowe nie powinno być wyższe niż to konieczne dla pokrycia wywołanej przez dumping szkody[51]. Ponadto delegacja szwedzka głosowała przeciwko rozporządzeniu o promocji unijnych produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich oraz poprawkom krytycznym wobec liberalizacji sektora mleczarskiego.

Wreszcie na wąskiej grupie interesów narodowych koncentrowały się też głosowania, w których największe przesunięcie narodowe wystąpiło w delegacji brytyjskiej. Dotyczyły one dwóch (skądinąd powiązanych) kwestii o szczególnym znaczeniu dla Wielkiej Brytanii: wspólnej polityki rolnej i budżetu Unii. Posłowie brytyjscy, wbrew reszcie swoich frakcji, zabiegali o reformę WPR w kierunku bardziej liberalnym, co obejmowało przede wszystkim zmniejszenie środków na WPR, ale też m.in. ograniczenie środków ochrony rynku, takich jak cła cukrowe, rezygnację z nierynkowych mechanizmów, jak wymóg prowadzenia gospodarki zrównoważonej środowiskowo przez odbiorców dopłat, czy też brak uprzywilejowania organizacji producentów rolnych w stosunku do indywidualnych rolników. Byli również zdecydowanymi zwolennikami zmniejszania budżetu ogólnego Unii, w związku z czym w znacznej większości głosowali przeciwko stanowiskom Parlamentu dotyczącym zwiększenia budżetu na rok 2011 i 2013.

W pozostałych 11 krajach Unii głosowania o największych przesunięciach narodowych nie koncentrowały się już tak wyraźnie wokół pojedynczych zagadnień, ale obejmowały szersze spektrum. Trudniejsza jest też ich interpretacja[52]. I tak w Belgii dotyczyły one m.in. rachunkowości mikroprzedsiębiorstw, zasad rozliczania dodatków ogólnych dla posłów do PE i ograniczeń w sprzedaży produktów tytoniowych, w Estonii – przyznania Izraelowi statusu „obserwującego państwa nieczłonkowskiego" w ONZ, utworzenia europejskiego funduszu recyklingu statków i stosowania zasady niższego cła w prawie antydumpingowym, zaś w Finlandii – norm zawartości siarki w paliwach żeglugowych

50 Zob. pisemne uzasadnienia głosowań, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130911+ITEM-006-08+DOC+XML+V0//EN&language=EN (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

51 Uzasadnienie stanowiska szwedzkiego przedstawia *policy brief* szwedzkiego Narodowego Kolegium Handlu. Kommerskolegium, *The Lesser Duty Rule in Trade Defence Investigations*, TDI Brief 3/2013, http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2013/faktablad/tdibrief-3-lesser-duty-rule-in-trade-defence-investigations.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

52 W wielu przypadkach są to jednak głosowania o przesunięciu narodowym znacznie mniejszym od 2, więc można przypuszczać, że i interesy narodowe nie były w nich aż tak wyraziste.

(co akurat, przynajmniej według wypowiedzi posłów fińskich, ma istotny wpływ na tamtejszą gospodarkę[53]), apelu o przystąpienie wszystkich krajów UE do konwencji ws. broni kasetowej[54] czy zasad zwalniania gier losowych od niektórych regulacji przeciwko praniu pieniędzy. W Niemczech interesy narodowe odgrywały największą rolę w głosowaniach dotyczących polityki transportowej (alokacja zdolności przepustowych na międzynarodowych korytarzach kolejowych, obsługa naziemna w portach lotniczych[55]) i oznaczania kraju pochodzenia produktów konsumenckich (posłowie niemieccy byli przeciwni dopuszczeniu możliwości podawania tej informacji tylko w języku angielskim). Posłowie węgierscy najsilniej kierowali się interesami narodowymi w głosowaniach nad apelem o rezygnację z jednomyślności w decyzjach dotyczących systemu zasobów własnych Unii, rezolucją ws. kryzysu w sektorze mleczarskim, przepisami o oznaczaniu produktów żywnościowych i rekomendacją, by przyszłe zobowiązania emerytalne sektora publicznego uwzględniać w statystykach budżetowych jako formę długu publicznego[56]. Delegacja włoska największe przesunięcia wykazała w głosowaniach nad rozporządzeniami ws. przepisów wspólnych dla funduszy europejskich oraz ws. elektronicznej identyfikacji bydła. Posłowie łotewscy najbardziej wyraźnie kierowali się interesem narodowym w kwestiach dotyczących oceny realizacji programu sztokholmskiego oraz składu Parlamentu (Łotwa po 2014 r. utraciła jeden mandat poselski), natomiast litewscy – reformy wspólnej polityki rolnej, rozmiaru ostrzeżeń na opakowaniach wyrobów tytoniowych oraz perspektyw akcesji dla krajów Partnerstwa Wschodniego. Maltańczycy, którym jako jedynej delegacji narodowej zdarzyło się głosować jednomyślnie – przy frekwencji większej niż 50 proc. – wbrew całej reszcie Parlamentu ($S = 2{,}0$), tak znaczne przesunięcia narodowe wykazywali w sprawach budownictwa socjalnego w UE, dostosowania aktów prawnych do art. 290 TFUE (dot. aktów delegowanych) po traktacie lizbońskim oraz zwiększenia liczby sędziów Sądu Pierwszej Instancji (związanego z odstąpieniem od równej liczby

53 Zob. ustne uzasadnienie głosu posła Mitro Repo, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20120911&secondRef=ITEM=011-&language=PL&ring-A7-2012-0038#2-237-000 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

54 Stanowisko Finlandii w kwestii przystąpienia do konwencji przedstawia szerzej Landmine & Cluster Munitions Monitor, *Cluster Munition Ban Policy: Finland*, 22 sierpnia 2011 r., http://archives.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/theme/978 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

55 Niemcy dążyli do zachowania swojego systemu ograniczonej konkurencji w obsłudze naziemnej i sprzeciwiali się liberalizacji tego rynku. Zob. szerzej J. Müller, G. Orak, E. Petkov, S. Schulz, *Restructuring of the European Ground Handling Market after the EU Market Liberalization*, German Airport Performance Paper, Berlin 2008, http://userpage.fu-berlin.de/~jmueller/gapprojekt/downloads/gap_papers/Groundhandling_02_02_08.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.) oraz Lufthansa, *Ground handling services: European Commission promotes competition*, Policy Brief 01/2012, http://www.lufthansagroup.com/fileadmin/downloads/en/policy-brief/04_2012/LH-PolicyBrief-April-2012-Ground-handling-services.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

56 Węgry jako pierwszy kraj w Europie Środkowej wycofały się z reformy wprowadzającej system emerytur kapitałowych i znacjonalizowały środki zebrane w tym systemie, przejmując przy tym przyszłe zobowiązania emerytalne w całości. Ich wliczenie do długu publicznego znacząco pogorszyłoby kondycję węgierskich finansów.

sędziów z każdego kraju). W Holandii przesunięcia narodowe występowały głównie w kwestiach budżetowych dotyczących ograniczenia wydatków samego Parlamentu (co było odpowiedzią na oczekiwania holenderskiej opinii publicznej), zaś w Rumunii – w sprawach dotyczących reformy WPR (zrównanie dopłat bezpośrednich i zmniejszenie ich degresywności, a więc kwestie istotne dla rumuńskich rolników, stanowiących blisko 30 proc. populacji kraju[57]) oraz polityki zagranicznej (uznanie Kosowa, przyznanie Palestynie statusu obserwatora w ONZ).

7. Wnioski

Uzyskane wyniki świadczą wyraźnie o znacznym zróżnicowaniu krajów, jeżeli chodzi o skłonność deputowanych do stawiania interesu narodowego ponad stanowisko partyjne. Najmocniej to zjawisko zauważalne jest w krajach kojarzonych z ostrożnym nastawieniem elit do procesu integracji: Szwecji, Danii i Wielkiej Brytanii (chyba niepzypadkowo jedynych krajach Unii, które nie zdecydowały się przyjąć wspólnej waluty w okresie jej wprowadzania). Ponadto w delegacji brytyjskiej, jak również w delegacjach austriackiej i holenderskiej (dla których średnie przesunięcia narodowe także były wysokie), silnie reprezentowane były partie eurosceptyczne. Szczególny przypadek Litwy przeanalizowano wyżej. Jak już zauważyliśmy, kraje o największych średnich przesunięciach narodowych mają również największe przesunięcia w większości obszarów polityki, co skłania do odrzucenia hipotezy, że wyraźna skłonność posłów z tych krajów do częstego przedkładania interesu narodowego nad partyjny wynika tylko z przypadkowej nadreprezentacji pewnych kategorii głosowań w zbiorze głosowań imiennych w siódmej kadencji Parlamentu.

Z kolei duże kraje kontynentalne należące do Unii przed 2004 r. (Niemcy, Francja, Hiszpania) mają generalnie najmniejsze przesunięcia narodowe (wyjątkiem są tu Włochy). Może być to związane z dużą zdolnością do realizacji celów politycznych w inny sposób niż przez głosowania narodowe w Parlamencie (np. poprzez silną pozycję w Radzie czy wpływ na proces decyzyjny w Komisji), ale też z faktem, że największe partie polityczne w tych krajach dobrze wpisują się w główny nurt dominujących frakcji w PE. Również najmłodsze kraje członkowskie – Rumunia, Bułgaria i Chorwacja – mają bardzo niskie przesunięcia. Być może mamy tu do czynienia z „efektem debiutanta": skłonnością posłów z tych krajów do ściślejszego trzymania się formalnych reguł systemu politycznego (jak dyscyplina frakcyjna). Zebrane dane (ograniczone do jednej kadencji) nie dają jednak wystarczających podstaw do sprawdzenia tej hipotezy.

Jak zaznaczyliśmy w poprzednim artykule[58], średnie przesunięcia narodowe mogą być czasem zawyżone na skutek niedopasowania posłów do frakcji, czy to rzeczywistego – jak w przytoczonym już przypadku litewskiego Porządku i Sprawiedliwości, czy też

57 P. Souchon, *Back to the land in Romania*, „Le Monde Diplomatique. English Edition", luty 2014, http://mondediplo.com/2014/02/09romania (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

58 W. Słomczyński, D. Stolicki, *Sługa dwóch panów*, op.cit.

sztucznego – jakiego dokonujemy dla posłów niezrzeszonych. Zjawisko to może tłumaczyć specyficzne kształty wykresów jądrowego estymatora gęstości na Rysunkach 1–4 dla takich krajów, jak Austria, Holandia i Węgry (posiadające wielu niezrzeszonych deputowanych) oraz Litwa. Również średnie wskaźniki przesunięcia mogą być dla tych państw nieco zawyżone. Skala tego zniekształcenia jest trudna do precyzyjnego oszacowania, nie może jednak być duża, gdyż w żadnym kraju problem niedopasowania posłów do frakcji nie dotyczy większości delegacji. Odsetek posłów niezrzeszonych nie przekracza także nigdzie jednej trzeciej (największy jest w Austrii – od grudnia 2009 r. było to 6 na 19 deputowanych), zaś problem silnego niedopasowania do frakcji posłów zrzeszonych (tj. takiego, że ich własna frakcja nie jest frakcją im najbliższą) występuje jedynie na Litwie i dotyczy tylko dwóch posłów.

Porównanie czterech kategorii krajów wskazuje, iż największa i najbardziej istotna różnica w średnich przesunięciach narodowych występuje między krajami należącymi i nienależącymi do strefy euro – bardziej skłonne do przesunięć narodowych w PE są te ostatnie. Warta zauważenia jest również różnica między krajami północnymi i południowymi – większe przesunięcia narodowe mają te pierwsze. Nie znajduje natomiast poparcia hipoteza o większej skłonności posłów z nowych krajów członkowskich do głosowania narodowego – wprost przeciwnie, większe przesunięcia występują w krajach należących do UE przed 2004 r. (aczkolwiek różnica ta nie jest statystycznie znacząca).

Przedstawione wyniki nie wyczerpują rzecz jasna tematu. Ze względu na ograniczenia objętościowe nie podjęliśmy szeregu innych istotnych wątków – jak np. problemu ustalenia rozkładu przesunięć narodowych czy przyczyn mających wpływ na skłonność poszczególnych posłów do kierowania się interesem narodowym. Do dalszych badań pozostawiliśmy też kwestię czynników wpływających na rozmiar przesunięcia w poszczególnych głosowaniach (np. charakteru aktu prawnego) oraz ustalenia, kiedy głosowania narodowe miały charakter jedynie demonstracyjny, a kiedy rzeczywiście rozstrzygały o decyzji Parlamentu. Istotne jest również pytanie o kształt mechanizmów koordynacyjnych, które umożliwiają delegacjom zajęcie spójnego stanowiska, zwłaszcza w sprawach, które nie są *prima facie* związane z interesem narodowym[59].

59 Takim mechanizmem w delegacji polskiej było Koło Polskie (w szóstej kadencji funkcjonujące pod nazwą Klub Polski), nieformalnie grupujące polskich posłów ze wszystkich frakcji, M. Libicki, S. Szynkowski, *Polskie głosy i głosiki w Parlamencie Europejskim*, „Gazeta Wyborcza", 23 września 2008 r.; M. Witkowska, *Wpływ Polaków na decyzje unijne. Ocena efektywności i skuteczności oddziaływania polskich europosłów VI i VII kadencji Parlamentu Europejskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8, s. 348; wywiad z L. Geringer de Oedenberg dla Polskiego Radia, październik 2011, http://www.polskieradio.pl/407b24b7-3ff8-4067-9cb3-e3f82fdff3b4.file (data dostępu: 22 lutego 2016 r.); PAP, *Galeria polskich europosłów*, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=2&_subMenu=1&_nrDep=899&_CheckSum=-122412612 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.). Nie są nam znane kompleksowe badania nad istnieniem podobnych nieformalnych mechanizmów w innych delegacjach narodowych.

ANEKS. CZĘSTOŚĆ WYSTĘPOWANIA PRZESUNIĘĆ NARODOWYCH

Porównanie średnich pokazuje, gdzie występują większe przesunięcia narodowe, ale nie odpowiada na pytanie, w których krajach występują one częściej. Aby na to pytanie odpowiedzieć, posłużyliśmy się nieparametrycznym testem istotności par Wilcoxona[60], porządkując delegacje narodowe algorytmem sortowania bąbelkowego (ang. *buble sort*), tj. porównując ze sobą każde kolejne dwa kraje oraz – jeżeli statystyka *Z* Wilcoxona miała wartość ujemną (co oznaczałoby, że delegacja drugiego kraju częściej kierowała się interesem narodowym, niż delegacja pierwszego kraju) – zamieniając je miejscami. Proces ten powtarzaliśmy aż do całkowitego uporządkowania tabeli[61]. Przy stosowaniu testu wyeliminowaliśmy głosowania, w których z przynajmniej jednego z dwóch porównywanych krajów uczestniczyło nie więcej niż trzech deputowanych. Z porównań wyłączyliśmy też Chorwację, gdyż jej deputowani zasiadali w Parlamencie dopiero od akcesji tego kraju do Unii 1 lipca 2013 r., a więc zaledwie przez ostatni rok siódmej kadencji. Nie można zatem porównywać różnic między średnim przesunięciem narodowym jakiegoś kraju w całej kadencji a przesunięciem Chorwatów jedynie w jej ostatnim roku.

Wyniki testu przedstawia Tabela 10. Wytłuszczoną czcionką oznaczono pary krajów, dla których wartość *p* jest mniejsza od progu istotności ustalonego po zastosowaniu poprawki Bonferroniego dla wielokrotnych porównań ($\alpha = 0{,}05/26 \approx 0{,}002$).

Tabela 10. Częstość głosowania narodowego – porównanie par testem Wilcoxona

Kraj A	**Kraj B**	**Głosowania**	***Z***	***p***
Wlk. Brytania	Litwa	6807	3,153	0,002
Litwa	Austria	6803	8,845	< 0,001
Austria	Dania	6843	3,052	0,002
Dania	Holandia	6843	5,427	< 0,001
Holandia	Szwecja	6851	2,217	0,027
Szwecja	Grecja	6698	3,002	0,003
Grecja	Finlandia	6695	2,985	0,003
Finlandia	Włochy	6848	0,979	0,328
Włochy	Cypr	5748	0,423	0,672
Cypr	Bułgaria	5748	0,131	0,896

60 F. Wilcoxon, *Individual Comparisons by Ranking Methods*, „Biometrics Bulletin" 1945, no. 1 (6), p. 80–83. Należy zauważyć, że jednym z założeń testu Wilcoxona jest symetria rozkładu różnic. Pomimo znacznej asymetrii rozkładów wskaźnika *S* dla każdego kraju z osobna, dla każdej pary krajów założenie o symetrii rozkładu różnic nie jest poważnie naruszone.

61 Jeżeli na sortowanym zbiorze istnieje porządek liniowy, uporządkowanie delegacji narodowych przed wykonaniem algorytmu jest nieistotne. Jeżeli nie istnieje – np. gdyby w grafie wyznaczonym przez statystykę Wilcoxona występowały cykle (delegacja kraju A częściej kierowała się interesem narodowym niż delegacja kraju B, delegacja kraju B częściej niż delegacja kraju C, a delegacja kraju C częściej niż delegacja kraju A) – posortowanie zbioru byłoby niemożliwe.

Bułgaria	Irlandia	6846	2,653	0,008
Irlandia	Węgry	6847	0,864	0,388
Węgry	Belgia	6851	0,034	0,973
Belgia	Czechy	6852	1,342	0,179
Czechy	Słowacja	6861	0,304	0,761
Słowacja	Polska	6868	7,499	< 0,001
Polska	Łotwa	6722	9,428	< 0,001
Łotwa	**Luksemburg**	6618	7,276	< 0,001
Luksemburg	Portugalia	6732	0,129	0,897
Portugalia	Estonia	6421	2,162	0,031
Estonia	Francja	6421	0,168	0,867
Francja	Rumunia	6934	12,252	< 0,001
Rumunia	Słowenia	6796	0,980	0,327
Słowenia	Hiszpania	6796	2,947	0,003
Hiszpania	Malta	5766	5,051	< 0,001
Malta	Niemcy	5766	8,438	< 0,001

Uzyskany porządek różni się nieco od tego z Tabeli 2, uzyskanego w oparciu o średnie przesunięcia. Jest to wynikiem zaobserwowanych już wcześniej (zob. Rysunki 1–4 i sąsiadujący z nimi tekst) różnic między krajami co do rozkładu przesunięć narodowych.

Jeszcze nieco inny porządek uzyskujemy, gdy zamiast testu Wilcoxona zastosujemy test znaku (*sign test*), tj. sortować będziemy kraje według statystyki

$$T = \sum_{i=1}^{K} \operatorname{sgn}\left(S_{i,1} - S_{i,2}\right),$$

gdzie K jest liczbą głosowań, a $S_{i,1}$ i $S_{i,2}$ to odpowiednio przesunięcia delegacji pierwszego i drugiego kraju w i-tym głosowaniu. Wartość p dla każdej pary uzyskujemy, stosując test dwumianowy. Uzyskane wyniki przedstawia Tabela 11.

Tabela 11. Częstość głosowania narodowego – porównanie par testem znaku

Kraj A	**Kraj B**	**Głosowania**	***T***	***p***
Wlk. Brytania	Litwa	6807	112	0,182
Litwa	Austria	6803	721	< 0,001
Austria	Holandia	6851	969	< 0,001
Holandia	Dania	6843	41	0,629
Dania	Grecja	6697	1103	< 0,001
Grecja	Włochy	6698	67	0,441
Włochy	Finlandia	6848	263	0,002

Finlandia	Bułgaria	6847	784	< 0,001
Bułgaria	Belgia	6849	656	< 0,001
Belgia	Węgry	6851	241	0,004
Węgry	Słowacja	6851	119	0,168
Słowacja	Irlandia	6847	142	0,086
Irlandia	Szwecja	6847	1007	< 0,001
Szwecja	Cypr	5748	75	0,885
Cypr	Czechy	5748	394	< 0,001
Czechy	Polska	6874	535	< 0,001
Polska	Łotwa	6722	623	< 0,001
Łotwa	**Portugalia**	6722	702	< 0,001
Portugalia	Francja	6851	283	< 0,001
Francja	Rumunia	6934	990	< 0,001
Rumunia	Estonia	6421	213	0,007
Estonia	Luksemburg	6339	112	< 0,001
Luksemburg	Hiszpania	6732	84	0,312
Hiszpania	Słowenia	6796	698	< 0,001
Słowenia	Niemcy	6796	293	0,008
Niemcy	Malta	5766	445	< 0,001

Różnice między kolejnością wynikającą z sortowania według średniej, testu Wilcoxona i testu znaku są oczywiście w pewnym sensie oczekiwane – wymienione testy stosują inne miary rozkładu. Niemniej jednak różnice te wskazują na interesujące właściwości rozkładów współczynnika przesunięcia narodowego i wspierają tezę o różnych mechanizmach generujących to zjawisko w poszczególnych delegacjach. I tak Litwa, Austria oraz – w mniejszym stopniu – Holandia pod względem częstości głosowania „narodowego" zajmują wyższe miejsca, niż wynika to z prostego porównania średnich wartości przesunięcia narodowego, co – jak podejrzewamy – wiąże się ze słabym dopasowaniem do frakcji części posłów z tych krajów. Z kolei np. Polska według testu Wilcoxona i testu znaku wypada niżej niż według średniej wskaźnika przesunięcia, co wskazuje na fakt, że posłowie polscy rzadko głosują po liniach narodowych, ale jeżeli już to czynią, to ich przesunięcie jest zwykle bardzo wysokie. Graficzną ilustrację tych wniosków przedstawiają Rysunki 1–4, zamieszczone powyżej. Nie we wszystkich przypadkach wyjaśnienie różnych rang kraju według średniej, testu Wilcoxona i testu znaku jest jednak tak oczywiste, tak więc problem ten również wymaga dalszych badań.

Bibliografia

Prace zwarte

Blomgren M., *Cross-pressure and political representation in Europe. A comparative study of MEPs and the intra-party arena*, Dept. of Political Science, Umeå University, Umeå 2003.

Brzinski J.B., *Political Group Cohesion in the European Parliament: 1989–1994*, [w:] *The State of the European Union*, C. Rhodes, S. Mazey (eds.), Lynne Rienner, London 1995, t. 3, *Building a European Polity?*, p. 135–158.

Cicchi L., *The logic of voting behaviour in the European Parliament : new insights on party group membership and national affiliation as determinants of vote*, IMT Institute for Advanced Studies, Lucca 2013.

Dawe H., *Euratom: The Toothless Treaty?*, [w:] V.N. Koutrakou, *Contemporary Issues and Debates in EU Policy: The European Union and International Relations*, Manchester University Press, Manchester 2004, p. 215–231.

Dekking F.M., Kraaikamp C., Lopuhaä H.P., Meester L.E., *A Modern Introduction to Probability and Statistics. Understanding Why and How*, Springer, London 2005.

Dyrhauge H., *EU Railway Policy-Making: On Track?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2013.

Hix S., Noury A., Roland G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2007.

Jones E., Menon A., Weatherill S. (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2012.

Kardasheva R., *Legislative package deals in EU decision-making: 1999–2007*, European Institute, London School of Economics, London 2009.

Kosowska-Gąstoł B., *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2014.

Kreppel A., *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2002.

Mokken R.J., Stokman F.N., *Legislative Analysis: Methodology for the Analysis of Groups and Coalitions*, [w:] *Coalition Formation*, H.A.M. Wilke (ed.), Elsevier, Amsterdam – New York – Oxford 1985, p. 173–227.

Morgenthau H.J., *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*, Knopf, New York 1951.

Niemierzycka M., *Ewolucja i funkcjonowanie grup politycznych w Parlamencie Europejskim*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, J.M. Fiszer (red.), Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2009, s. 135–161.

Piessens R., deDoncker-Kapenga E., Uberhuber Ch.W., Kahaner D., *Quadpack: a Subroutine Package for Automatic Integration*, Springer Verlag, Heidelberg 1983.

Rasch B.E., *Parliamentary Voting Procedures*, [w:] *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Herbert Döring (ed.), St. Martin's Press, New York 1995, p. 488–527.

Raunio T., *Party Group Behavior in the European Parliament: An Analysis of Transnational Political Groups in the 1989–94 Parliament*, Vammalan Kirjapaino, Vammala 1996.

Raunio T., *Second-rate parties? Towards a better understanding of European Parliament's party groups*, [w:] *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*, K. Heidar, R.A. Koole (eds.), Routledge, London – New York 2000, p. 233–247.

Raunio T., *The European Parliament,* [w:] E. Jones, A. Menon, S. Weatherill (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2012, p. 365–379.

Raunio T., *The European Perspective. Transnational Party Groups in the 1989–1994 European Parliament*, Ashgate, Aldershot, UK – Brookfield, VT, 1997.

Rice S.A., *Quantitative Methods in Politics*, A.A. Knopf, New York, NY, 1928.

Shah M., *Generalized Agreement Statistics over Fixed Group of Experts*, [w:] *Machine Learning and Knowledge Discovery in Databases*, D. Gunopulos, T. Hofmann, D. Malerba, M. Vazirgiannis (ed.), Springer, Heidelberg 2011, p. 191–206.

Silverman B.W., *Density Estimation for Statistics and Data Analysis*, Chapman & Hall, London 1986.

Sion M., *The Politics of Opt-Out in the European Union: Voluntary or Involuntary Defection?*, [w:] *Thinking Together. Proceedings of the IWM Junior Fellows' Conference, Winter 2003*, A. Cashin, J. Jirsa (eds.), Vienna 2004, p. 1–17.

Słomczyński W., Poznański P., Harańczyk G., Sokołowski J.K., *Spójność polskich ugrupowań parlamentarnych*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, J.K. Sokołowski, P. Poznański (red.), Wydawnictwo KTE, Kraków 2008, p. 201–236.

Thomassen J., Noury A., Voeten E., *Political Competition in the European Parliament: Evidence from Roll Call and Survey Analyses*, [w:] *European Integration and Political Conflict*, G. Marks, M.R. Steenbergen (ed.), Cambridge University Press, Cambridge – New York 2004, p. 141–164.

Vanbelle S., *Agreement between raters and groups of raters*, Dept. de Mathematique, Universite de Liege, Liege 2009.

Voeten E., *Enlargement and the 'Normal' European Parliament*, [w:] *The Legitimacy of the European Union After Enlargement*, Jacques Thomassen (ed.), Oxford University Press, Oxford 2009, p. 93–114.

Von Neumann J., Morgenstern O., *Theory of Games and Economic Behavior* (1944), Princeton University Press, Princeton, NJ, 1953.

Artykuły naukowe

Attina F., *The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of the Europarties*, „European Journal of Political Research" 1990, vol. 18, no. 5, p. 557–579.

Bailer S., Schulz T., Selb P., *What Role for the Party Group Leader? A Latent Variable Approach to Leadership Effects on Party Group Cohesion in the European Parliament*, „The Journal of Legislative Studies" 2009, vol. 15, no. 4, p. 355–378.

Banerjee M., Capozzoli M., McSweeney L., Sinha D., *Beyond Kappa: A Review of Interrater Agreement Measures*, „Canadian Journal of Statistics" 1999, vol. 27, no. 1, p. 3–23.

Braghiroli S., *Voting on Russia in the European Parliament: The Role of National and Party Group Affiliations*, „Journal of Contemporary European Studies" 2015, vol. 23, no. 1, p. 58–81.

Brams S.J., O'Leary M.K., *An Axiomatic Model of Voting Bodies*, „The American Political Science Review" 1970, vol. 64, no. 2, p. 449–470.

Callaghan H., Höpner M., *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics" 2005, vol. 3, no. 3, p. 307–332.

Carey J.M., *Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting*, „American Journal of Political Science" 2007, vol. 51, no. 1, p. 92–107.

Carrubba C.J., Gabel M., Murrah L., Clough R., Montgomery E., Schambach R., *Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Vote Analysis*, „British Journal of Political Science" 2006, vol. 36, no. 4, p. 691–704.

Carrubba C.J., Gabel M., Hug S., *Legislative Voting Behavior, Seen and Unseen: A Theory of Roll-Call Vote Selection*, „Legislative Studies Quarterly" 2008, vol. 33, no. 4, p. 543–572.

Casstevens T.W., *Linear Algebra and Legislative Voting Behavior: Rice's Indices*, „The Journal of Politics" 1970, vol. 32, no. 4, p. 769–783.

Christen M., Ott T., Schwarz D., *A new measure for party coherence: applying a physics-based concept to the Swiss party system, 2003–2008*, „Advances in Complex Systems" 2013, vol. 16, no. 6, p. 1350011.

Cohen J., *A Coefficient of Agreement for Nominal Scales*, „Educational and Psychological Measurement" 1960, vol. 20, no. 1, p. 37–46.

Cohen J., *Weighted Kappa: Nominal Scale Agreement Provision for Scaled Disagreement or Partial Credit.*, „Psychological Bulletin" 1968, vol. 70, no. 4, p. 213–220.

Coman E.E., *Reassessing the Influence of Party Groups on Individual Members of the European Parliament*, „West European Politics" 2009, vol. 32, no. 6, p. 1099–1117.

Costa O., *Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution*, „Journal of European Integration" 2002, vol. 24, no. 2, p. 91–112.

Costello R., Thomson R., *Bicameralism, Nationality and Party Cohesion in the European Parliament*, „Party Politics" 2014, forthcoming, doi:10.1177/1354068814563972.

Crisp B.F., Driscoll A., *The Strategic Use of Legislative Voting Procedures*, „Legislative Studies Quarterly" 2012, vol. 37, no. 1, p. 67–97.

Desposato S.W., *Correcting for Small Group Inflation of Roll-Call Cohesion Scores*, „British Journal of Political Science" 2005, vol. 35, no. 4, p. 731–744.

Diermeier D., Feddersen T.J., *Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure*, „American Political Science Review" 1998, vol. 92, no. 3, p. 611–621.

Faas T., *To Defect or Not to Defect? National, Institutional and Party Group Pressures on MEPs and Their Consequences for Party Group Cohesion in the European Parliament*, „European Journal of Political Research" 2003, vol. 42, no. 6, p. 841–866.

Felsenthal D.S., Machover M., *Ternary Voting Games*, „International Journal of Game Theory" 1997, vol. 26, no. 3, p. 335–351.

Ferrari S., Cribari-Neto F., *Beta Regression for Modelling Rates and Proportions*, „Journal of Applied Statistics" 2004, vol. 31, no. 7, p. 799–815.

Gagatek W., *Status prawny frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Studia Europejskie" 2007, nr 2, s. 83–111.

Greenstein F.I., Jackson E.F., *A Second Look at the Validity of Roll-Call Analysis*, „Midwest Journal of Political Science" 1963, vol. 7, no. 2, p. 156–166.

Häge F.M., *Committee Decision-making in the Council of the European Union*, „European Union Politics" 2007, vol. 8, no. 3, p. 299–328.

Han J.H., *Analysing Roll Calls of the European Parliament: A Bayesian Application*, „European Union Politics" 2007, vol. 8, no. 4, p. 479–507.

Hazan R.Y., *Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation*, „Journal of Legislative Studies" 2003, vol. 9, no. 4, p. 1–11.

Hix S., Noury A., Roland G., *Voting Patterns and Alliance Formation in the European Parliament*, „Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences" 2009, vol. 364, no. 1518, p. 821–831.

Hix S., Noury A., *After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2009, vol. 34, no. 2, p. 159–174.

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, p. 209–234.

Hix S., *Electoral Institutions and Legislative Behavior. Explaining Voting Defection in the European Parliament*, „World Politics" 2004, vol. 56, no. 2, p. 194–223.

Hix S., Marsh M., *Second-order Effects Plus Pan-European Political Swings: An Analysis of European Parliament Elections Across Time*, „Electoral Studies" 2011, vol. 30, no. 1, p. 4–15.

Hix S., *Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament*, „American Journal of Political Science" 2002, vol. 46, no. 3, p. 688–698.

Høyland B., *Procedural and Party Effects in European Parliament Roll-call Votes*, „European Union Politics" 2010, vol. 11, no. 4, p. 597–613.

Hug S., *Selection Effects in Roll Call Votes*, „British Journal of Political Science" 2010, vol. 40, no. 1, p. 225–235.

Hurwitz L., *The EEC in United Nations: Voting Behaviour of 8 Countries, 1948–1973*, „Journal of Common Market Studies" 1975, vol. 13, no. 3, p. 224–243.

Jakobsson U., *An International Actor Under Pressure: The Impact of the War on Terror and the Fifth Enlargement on EU Voting Cohesion at the UN General Assembly 2000–05*, „Journal of Common Market Studies" 2009, vol. 47, no. 3, p. 531–554.

Jakulin A., Buntine W., La Pira T.M., Brasher H., *Analyzing the U.S. Senate in 2003: Similarities, Clusters, and Blocs*, „Political Analysis" 2009, vol. 17, no. 3, p. 291–310.

Jarosz-Nowak J., *Modele oceny stopnia zgody pomiędzy dwoma ekspertami z wykorzystaniem współczynników kappa*, „Matematyka Stosowana" 2007, nr 8, s. 126–154.

Kluever H., Spoon J.J., *Bringing Salience Back In: Explaining Voting Defection in the European Parliament*, „Party Politics" 2015, vol. 21, no. 4, p. 553-564.

Kosowska-Gąstoł B., *Rozwój historyczny grup politycznych w Parlamencie Europejskim oraz skład polityczny Parlamentu szóstej kadencji (2004–2009)*, „Politeja" 2007, nr 1(7), s. 199–218.

Kosowska-Gąstoł B., *Zasady tworzenia grup politycznych w Parlamencie Europejskim ze szczególnym uwzględnieniem tzw. frakcji technicznych*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 6 (107), s. 99–116.

Kreppel A., Tsebelis G., *Coalition Formation in the European Parliament*, „Comparative Political Studies" 1999, vol. 32, no. 8, p. 933–966.

Laruelle A., Valenciano F., *Quaternary Dichotomous Voting Rules*, „Social Choice and Welfare" 2011, vol. 38, no. 3, s. 431–454.

Lijphart A., *The Analysis of Bloc Voting in the General Assembly: A Critique and a Proposal*, „American Political Science Review" 1963, vol. 57, no. 4, p. 902–917.

Lindstädt R., Slapin J.B., Vander Wielen R.J., *Adaptive Behaviour in the European Parliament: Learning to Balance Competing Demands*, „European Union Politics" 2012, vol. 13, no. 4, p. 465–486.

Lindstädt R., Slapin J.B., Vander Wielen R.J., *Balancing Competing Demands: Position Taking and Election Proximity in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2011, vol. 36, no. 1, p. 37–70.

Mahne K.P., *Unitary Patent and Unified Patent Court for the European Union: An Analysis of Europe's Long Standing Attempt to Create a Supranational Patent System*, „Journal of Patent and Trademark Office Society" 2012, vol. 94, p. 162–191.

Mühlböck M., *Linking Council and European Parliament? Voting Unity of National Parties in Bicameral EU Decision-making*, „Journal of European Public Policy" 2012, vol. 20, no. 4, p. 571–588.

Mühlböck M., *National Versus European: Party Control over Members of the European Parliament*, „West European Politics" 2012, vol. 35, no. 3, p. 607–631.

Nincic M., *The National Interest and Its Interpretation*, „Review of Politics" 1999, vol. 61, no. 1, p. 29–55.

Noury A.G., *Abstention in Daylight: Strategic Calculus of Voting in the European Parliament*, „Public Choice" 2004, vol. 121, no. 1–2, p. 179–211.

Noury A., *Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians*, „European Union Politics" 2002, vol. 3, no. 1, p. 33–58.

Ospina R., Ferrari S., *A general class of zero-or-one inflated beta regression models*, „Computational Statistics and Data Analysis" 2011, vol. 56, no. 6, p. 1609-1623.

Quinn K., Spirling A., *Identifying Intra-Party Voting Blocs in the UK House of Commons*, „Journal of the American Statistical Association" 2010, vol. 105, no. 490, p. 447-457.

Rice S.A., *The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement*, „Political Science Quarterly" 1925, vol. 40, no. 1, p. 60–72.

Ringe N., *Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points*, „American Journal of Political Science" 2005, vol. 49, no. 4, p. 731–745.

Rose R., Borz G., *Aggregation and Representation in European Parliament Party Groups*, „West European Politics" 2013, vol. 36, no. 3, p. 474–497.

Scott W.A., *Reliability of Content Analysis: The Case of Nominal Scale Coding*, „Public Opinion Quarterly" 1955, vol. 19, no. 3, p. 321–325.

Scully R.M., *Policy Influence and Participation in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 1997, vol. 22, no. 2, p. 233–252.

Sieberer U., *Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis*, „Journal of Legislative Studies" 2006, vol. 12, no. 2, p. 150–178.

Sokołowski J.K., *Spójność, zgodność i dyscyplina ugrupowań parlamentarnych: przegląd aktualnych zagadnień badawczych*, „Politeja" 2014, nr 6 (32), s. 45–62.

Sørensen C., *Danish Euroskepticism: Unique or Part of Broader Patterns?*, „Danish Foreign Policy Yearbook" 2008, p. 85–112.

Toshkov D., *Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe*, „European Union Politics" 2008, vol. 9, no. 3, p. 379–402.

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

Traag V., Krings G., Van Dooren P., *Significant Scales in Community Structure*, „Scientific Reports" 2013, vol. 3, no. 2930, doi:10.1038/srep02930.

Trumm S., *Voting Procedures and Parliamentary Representation in the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies" 2015, vol. 53, no. 5, p. 1126-1142.

Vanbelle S., Albert A., *Agreement Between Two Independent Groups of Raters*, „Psychometrika" 2009, vol. 74, no. 3, p. 477–491.

Vermeule A., *Absolute Majority Rules*, „British Journal of Political Science" 2007, vol. 37, no. 4, p. 643–658.

Warntjen A., *Measuring Salience in EU Legislative Politics*, „European Union Politics" 2011, vol. 13, no. 1, p. 168–182.

Warrens M.J., *The Cicchetti-Allison Weighting Matrix is Positive Definite*, „Computational Statistics & Data Analysis" 2013, vol. 59, p. 180–182.

Welch B.L., *The generalization of "Student's" problem when several different population variances are involved*, „Biometrika" 1947, vol. 34, no. 1–2, p. 28–35.

Wilcoxon F., *Individual Comparisons by Ranking Methods*, „Biometrics Bulletin" 1945, no. 1 (6), p. 80–83.

Witkowska M., *Wpływ Polaków na decyzje unijne. Ocena efektywności i skuteczności oddziaływania polskich europosłów VI i VII kadencji Parlamentu Europejskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8, s. 339–360.

Yordanova N., *Inter-institutional Rules and Division of Power in the European Parliament: Allocation of Consultation and Co-decision Reports*, „West European Politics" 2011, vol. 34, no. 1, p. 97–121.

Yordanova N., Mühlböck M., *Tracing the Selection Bias in Roll Call Votes: Party Group Cohesion in the European Parliament*, „European Political Science Review" 2015, vol. 7, no. 3, p. 373-399.

Wystąpienia konferencyjne i raporty badawcze

Bailer S., *Parliamentary Party Group Discipline in Comparison*, 1st Annual General Conference of the European Political Science Association, Dublin, 16 czerwca 2011 r., http://www.afsp.info/congres2011/sectionsthematiques/st44/st44bailer.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.*).

Bertoncini Y., Chopin T., *Des visages sur des clivages: les élections européennes de mai 2014*, Notre Europe – Jacques Delors Institute (2014), http://www.institutdelors.eu/media/visagesclivagesbertoncini-chopinne-ijdavr2014fr.pdf?pdf=ok (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Beyers J., Dür A., Wonka A., *Conceptualizing and Measuring the Political Salience of EU Legislative Processes*, EUSA 14th Biennial Conference, Boston, MA, 5–7 marca 2015 r., https://eustudies.org/conference/papers/download/91 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Burmester N., Jankowski M., *Comparing Regional Organizations in the United Nations General Assembly – Is There a Shift to Regionalism?*, 55th Annual Convention of the International Studies Association, Toronto, 22 lutego 2016 r., http://pure.au.dk/portal/files/81269013/Burmester_Jankowski_ISA_2014.pdf (data dostępu: 10 marca 2015 r.).

Carrubba C.J., Gabel M., Murrah L., Clough R., Montgomery E., Schambach R., *A Second Look at Legislative Behavior in the European Parliament. Roll-Call Votes and the Party System*, Institute for Advanced Studies (Vienna), IHS Political Science Series No. 94 (2004), http://aei.pitt.edu/1468/1/pw_94.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Chopin T., Lépinay C., *Political splits and Compromises in the European Parliament: voting in Strasbourg*, Robert Schuman Foundation, European Issue No. 189 and 190 (2010), http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-189-190-en.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

d'Oultremont C., Santin L., Vanden Bosch X., Verhelst S., *The Voting Behaviour of Belgian MEPs during 16 Key Votes: What lessons from the 2009–2014 legislature?*, Egmont – Institut royal des relations internationales (2014), http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/04/Voting-Behaviour-of-Belgian-MEPs-during-16-Key-Votes.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Faas T., Raunio T., Wiberg M., *The Difference Between Real and Potential Power: Voting Power, Attendance and Cohesion*, Center for European Integration Studies, ZEI Discussion Papers C130 (2004), http://aei.pitt.edu/1667/1/dp_c130_wiberg.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Gabel M., Hix S., *From Preferences to Behaviour: Comparing MEPs' Survey Responses and Roll-Call Voting Behaviour*, 10th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Montreal, 17 maja 2007 r., http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.587.2826 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Hareide N.R., et al., *European Shark Fisheries: a preliminary investigation into fisheries, conversion factors, trade products, markets and management measures*, European Elasmobranch Association, 2007, http://www.iotc.org/files/proceedings/2008/wpeb/IOTC-2008-WPEB-INF04.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Häge F.M., Hug S., *Consensus voting and similarity measures in IOs*, 7th Annual PEIO Conference, Princeton, NJ, 16–18 stycznia 2014 r., http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2014/04/Conf7_Haege-Hug-30.08.2013.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Hix S., Noury A., Roland G., *A 'Normal' Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001*, European Parliament Research Group, Working Paper No. 9 (2002), http://www.grammatikhilfe.com/government/research/resgroups/EPRG/pdf/workingPaper9.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Hix S., Noury A., Roland G., *Is there a Strategic Selection Bias in Roll Call Votes in the European Parliament?* (2014), http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/EPRG/pdf/workingPaper9.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Hoevenaars J., Mourik L. van, Schout A., Wiersma J.M., *Voting Behaviour in the Dutch House of Representatives and the European Parliament: Misleading Parallelism*, Netherlands Institute of International Relations (2014), http://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report Voting Behaviour in the Dutch House of Representatives and the European Parliament Misleading Parallelism.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Iso-Markku T., *Linking Domestic and European Politics: Finnish MEPs and the Votes that Shaped the 7th European Parliament*, Finnish Institute of International Affairs (2014), http://www.fiia.fi/assets/publications/wp81.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Kang Y.D., *European Affiliations or National Interests? Analyses of Voting Patterns on Trade Policy in European Parliament*, Korea Institute for International Economic Policy, Working Paper 13-07 (2013), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2369169 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Katsarova I., *Fourth railway package still divides Member States*, EPRS Briefing, PE 542.169, grudzień 2014, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-542169-Fourth-railway-package-FINAL.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Kietz D., Ondarza N. von, *Strengthened, sidelined, and caught in compromise. The 7th European Parliament from a German perspective*, Stiftung Wissenschaft und Politik (2014), http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/SWP_Report_NEJDI_VoteWatch_Europe_EP_elections.pdf (data dostępu:22 lutego 2016 r.).

Kreilinger V., *15 Key Votes in the 2009-2014 European Parliament: Main Insights*, Notre Europe – Jacques Delors Institute (2014), http://www.institutdelors.eu/media/analysi-sepkeyvotes-kreilinger-ne-jdi-may14.pdf?pdf=ok (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Lessing G., *Das Abstimmungsverhalten der Luxemburger EU-Parlamentarier in der Legislaturperiode von 2009 bis 2014 im nationalen und europäischen Kontext*, Centre d'études et de recherches européennes (2014), http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2014/05/paper-eu-15-key-votes-vote-watch-2014-cere_lesgu-luxembourg.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Lufthansa, *Ground handling services: European Commission promotes competition*, Policy Brief 01/2012, http://www.lufthansagroup.com/fileadmin/downloads/en/policy-brief/04_2012/LH-PolicyBrief-April-2012-Ground-handling-services.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Mercik J.W., Turnovec F., Mazurkiewicz M., *Does Voting over National Dimension Provide more National Influence in the European Parliament than Voting over Ideological Dimension?,* 1st World Public Choice Conference, Amsterdam, 28 marca – 1 kwietnia 2007 r., http://www.academia.edu/583483/Does_Voting_Over_National_Dimension_Provide_More_National_Influence_In_the_European_Parliament_Than_Voting_Over_Ideological_Dimension (data dosdosttępu: 24 lutego 2016 r.).

Müller J., Orak G., Petkov E., Schulz S., *Restructuring of the European Ground Handling Market after the EU Market Liberalization*, German Airport Performance Paper, Berlin 2008, http://userpage.fu-berlin.de/~jmueller/gapprojekt/downloads/gap_papers/Groundhandling_02_02_08.pdf (data dostępu: 25 sierpnia 2015 r.).

Nissen C., *Voting behaviour in the European Parliament 2009-2014: Implications for EU and national politics*, Danish Institute for International Relations (2014), http://pure.diis.dk/ws/files/54981/RP2014_11_christine_nissen_web.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Persson J.A., *Cohesion or Cacophony? An Analysis of EU Voting Behavior in the United Nations General Assembly From the 62nd Until the 65th Session*, Centre for European Studies, CFE Working Paper Series No. 48 (2012), http://www.cfe.lu.se/sites/cfe.lu.se/files/cfewp48.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Raspor P., Jevšnik M., Fink R., *Slovenia*, [w:] V. Moses (red.), *Do European Consumers Buy GM Foods? Final Report*, King's College London, London 2008, ch. 13, http://www.kcl.ac.uk/lsm/research/divisions/dns/projects/consumerchoice/downloadfiles/Chapter13.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Special Eurobarometer 324, *Europeans and Nuclear Safety*, marzec 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_324_en.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Special Eurobarometer 341, *Biotechnology*, październik 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_en.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Special Eurobarometer 428, *Gender Equality*, marzec 2015, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/eurobarometer_report_2015_en.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Standard Eurobarometer No. 73, *Public Opinion in the European Union*, listopad 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_en.pdf (data dostępu: 6 marca 2016 r.).

Standard Eurobarometer No. 78, *Public Opinion in the European Union*, grudzień 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_publ_en.pdf (data dostępu: 6 marca 2016 r.).

Standard Eurobarometer No. 81, *Public Opinion in the European Union*, lipiec 2014, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf (data dostępu: 6 marca 2016 r.).

Szczepanik M., Łada A., *17 kluczowych głosowań w Parlamencie Europejskim 2009-2014*, Instytut Spraw Publicznych (2014), http://www.archiwum.isp.org.pl/publikacja/wyszukiwarka/2125/znajdz (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Thillaye R., *British Political Parties in Europe : Reliable, Ambiguous, Reluctant and Dismissive*, Policy Network (2014), http://www.policy-network.net/publications_download.aspx?ID=8870 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Trumm S., *Invisible Votes: Non-Roll Call Votes in the European Parliament*, Advancing Electoral Research, ELECDEM Conference, Florence, 28 czerwca 2012 r., http://www.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/elecdem/pdfs/florence/Trumm_Invisible_Votes.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Trumm S., *Voting Dilemma in the Post-2004 European Parliament*, EPOP Conference, Exter, UK, 7-9 września 2012 r., http://www.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/research/microsites/epop/pdfs/Trumm_-_Voting_Dilemma_in_the_Post-2004_European_Parliament.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Zahrnt V., *A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics*, European Centre for International Political Economy, ECIPE Working Paper No. 03/2011 (2011), http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/a-guide-to-cap-reform-politics-issues-positions-and-dynamics.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Artykuły i materiały prasowe

Challenges and opportunities as the dairy quota ends, „EU Policy Review", 31 marca 2015 r., http://www.policyreview.eu/3103-challenges-and-opportunities-as-the-dairy-quota-ends/ (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Cluster Munition Ban Policy: Finland, „Landmine & Cluster Munitions Monitor", 22 sierpnia 2011 r., http://archives.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/theme/978 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Geringer de Oedenberg L., wywiad dla Polskiego Radia, październik 2011, http://www.polskieradio.pl/407b24b7-3ff8-4067-9cb3-e3f82fdff3b4.file (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Libicki M., Szynkowski vel Sęk S., *Polskie głosy i głosiki w Parlamencie Europejskim*, „Gazeta Wyborcza", 23 września 2008 r.

Nowicka A., *Jednolita ochrona patentowa i Jednolity Sąd Patentowy – zagrożenia i niekorzystne konsekwencje w Polsce*, „Rzecznik Patentowy" 2-4/2011, http://www.rzecznik-patentowy.org.pl/nie_dla_pat_jed/A.N._Jednolita_ochrona_patentowa_i_Jednolity_Sad_Patentowy_zagrozenia_i_niekorzystne_konsekwencje_w_Polsce_15.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

PAP, *Galeria polskich europosłów*, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=2&_subMenu=1&_nrDep=899&_CheckSum=-122412612 (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Źródła urzędowe i akty prawne

European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, *Fisheries in Bulgaria*, IP/B/PECH/NT/2011-03, PE 460.049, czerwiec 2011, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/460049/IPOL-PECH_NT%282011%29460049_EN.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Eurostat, *Agricultural Census in Malta*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census_in_Malta (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Eurostat, *Agricultural Census in the Czech Republic*, listopad 2012, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census_in_the_Czech_Republic (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Joint Statement of the BENELUX countries on the proposal of the European Commission for a Regulation amending Regulation (EC) no. 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail (Fourth Railway Package), kwiecień 2014, https://www.gouvernement.lu/3642715/Joint-statement_Benelux-countries.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Kommerskolegium, *The Lesser Duty Rule in Trade Defence Investigations*, TDI Brief 3/2013, http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2013/faktablad/tdibrief-3-lesser-duty-rule-in-trade-defence-investigations.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

OECD Nuclear Energy Agency, *Public Attitudes to Nuclear Power*, Report No. 6859, Issy-les-Moulineaux 2010, https://www.oecd-nea.org/ndd/reports/2010/nea6859-public-attitudes.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Regulamin Parlamentu Europejskiego VII kadencji, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL (data dostępu: 22 lutego 2016 r.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1185/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie obcinania płetw rekinom na pokładach statków, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2003, nr 167, s. 1.

Sprawy T-222/99, T327/99 i T-329/99, *Martinez et al. przeciwko Parlamentowi*, ECR II-02823 (2001).

Sprawa C-486/01 P, *Front National przeciwko Parlamentowi*, ECR I-06289 (2004).

USDA Foreign Agricultural Service, *Croatia: Agricultural Biotechnology Annual General Report*, GAIN Report HR1205, 2 lipca 2013 r., http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Agricultural%20Biotechnology%20Annual_Zagreb_Croatia_7-15-2013.pdf (data dostępu: 22 lutego 2016 r.)

Zbiory danych

Eurostat, *Population*, zbiór danych tps00001, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001 (data dostępu: 12 sierpnia 2015 r.).

VoteWatch, http://www.votewatch.eu/ (data dostępu: 28 czerwca 2014 r.).

Weßels, Bernhard, *European Parliament Election Study 2009, Candidate Study*, GESIS Data Archive, ZA5048 Data File Version 2.0.0, Cologne 2010, doi:10.4232/1.11323.

Oprogramowanie

Buis M.L., *ZOIB: Stata module to fit a zero-one inflated beta distribution by maximum likelihood*, RePEc:boc:bocode:s457156 (2012).

Liu F., Kong Y., *ZOIB: an R Package for Bayesian Inferences in Beta and Zero One Inflated Beta Regression Models*, „The R Journal" 2015, vol. 7, no. 2.

R Development Core Team, *R: A Language and Environment for Statistical Computing, R Foundation for Statistical Computing. Version 3.2.2*, Vienna 2015.

* Wszystkie pozycje z datą dostępu 22 lutego 2016 r. zostały z tą datą zarchiwizowane w Internet Archive Wayback Machine, https://archive.org/web/.

CZĘŚĆ II
DZIAŁALNOŚĆ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO SIÓDMEJ KADENCJI W WYBRANYCH POLITYKACH SEKTOROWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE*

Parlament Europejski siódmej kadencji wobec negocjacji wieloletnich ram finansowych

Wprowadzenie

Od 1988 r. Wspólnota, a obecnie Unia Europejska, ustala wieloletnie ramy finansowe (WRF), a lata 2014–2020 są już piątym okresem tych ram. Negocjacje dotyczące WRF stanowią przede wszystkim domenę państw członkowskich. Zgodnie z traktatem lizbońskim (a dokładnie na podstawie art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu UE) Parlament Europejski (PE) ma słabsze kompetencje w tym zakresie niż np. w stosunku do uchwalania rocznego budżetu Unii. Ale nawet w tym ostatnim wypadku to rządy narodowe są pierwszoplanowymi aktorami, przynajmniej w ocenie niektórych ekspertów[1]. Według innych opinii traktat lizboński ograniczył uprawnienia Parlamentu nad budżetami rocznymi, zwłaszcza w zakresie zwiększania wydatków w ramach tzw. prowizoriów budżetowych[2]. Zmniejszył też władzę PE w porównaniu z kompetencjami Rady w odniesieniu do perspektywy wieloletniej, utrudniając wprowadzanie poprawek do ustaleń rządów oraz reform systemowych (przede wszystkim dotyczących struktury wpływów do budżetu unijnego)[3]. W ten sposób zmiany traktatowe sprzyjają zachowaniu *status quo* w zakresie źródeł dochodowych oraz utrudniają Parlamentowi podwyższanie wielkości unijnego budżetu.

O znaczeniu państw w czasie negocjacji wieloletnich ram finansowych najlepiej świadczy zaangażowanie Rady Europejskiej, która wprawdzie nie ma formalnych uprawnień legislacyjnych, ale jest bardzo intensywnie zaangażowana w cały proces. Tak było również w czasie negocjacji nad WRF na lata 2014–2020. To właśnie szefowie państw lub rządów, a więc politycy najwyższego szczebla w Europie, podejmowali główne decyzje

* Dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse, prof. UW – Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego.

1 Por. Ch.J. Schneider, *Globalizing Electoral Politics. Political Competence and Distributional Bargaining in the European Union*, „World Politics" 2013, vol. 65, no. 3, p. 452–490.

2 G. Benedetto, *The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending*?, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 33, no. 3, p. 345–369.

3 Por. J. Wehner, *Institutional Constraints on Profligate Politicians: The Conditional Effect of Partisan Fragmentation on Budget Deficits*, „Comparative Political Studies" 2010, vol. 43, no. 1, p. 208–229.

w sprawie tej perspektywy finansowej. I to zgodnie z wolą rządów, zwłaszcza płatników netto do budżetu, po raz pierwszy zmniejszono jego wielkość w stosunku do poprzedniej perspektywy (obu mierzonych w cenach stałych). Warto też zwrócić uwagę na to, że Rada UE przyjmuje WRF jednomyślnie, co uwypukla wagę każdego państwa (potencjalnie mogącego zawetować nieodpowiadające mu ustalenia). Parlament udziela tylko zgody na ostateczny wynik negocjacji międzyrządowych[4]. Stawia to tę instytucję w znacznie gorszym położeniu decyzyjnym w stosunku do rządów narodowych.

Co więcej, oprócz kwestii formalno-proceduralnych liczą się też uwarunkowania polityczne, w tym mandat do decydowania o funduszach unijnych. Zasadnicza większość wpływów do budżetu UE pochodzi z budżetów narodowych (74 proc.). Rządy mają więc znacznie silniejszą legitymację polityczną w zakresie decydowania o pieniądzach własnych podatników aniżeli Parlament Europejski. Dyskusje budżetowe w UE – jako jedne z nielicznych – zyskują tak duże znaczenie w mediach krajowych i są wykorzystywane przez polityków do celów wyborczych[5]. Jednocześnie zwiększające się upolitycznienie tych negocjacji, czyli ich włączanie w krajową politykę wyborczą, utrudnia zwiększanie skali i reformy strukturalne finansów unijnych[6]. Jest to związane ze zjawiskiem ograniczającego braku konsensusu wobec integracji europejskiej (*constraining dissensus*)[7]. Rosnący eurosceptycyzm w państwach członkowskich powoduje, że znikła wcześniejsza zgoda społeczeństw na postępy integracji, a tym samym znacznie trudniejsze jest usprawiedliwianie wzrostu budżetu UE. Niełatwe są też próby jego uwspólnotowienia, a więc wprowadzania europejskich podatków lub przekazywania władzy nad jego stanowieniem do instytucji unijnych, w tym również do Parlamentu Europejskiego.

Dodatkowo w kryzysie strefy euro (po roku 2008) rola polityków narodowych i instytucji międzyrządowych w Unii znacząco wzrosła, a PE sprawiał wrażenie wycofanego na drugi plan, przynajmniej w zakresie działań antykryzysowych[8]. Wspomniane działania osłabiły kontrolę parlamentów narodowych nad polityką fiskalną oraz w minimalnym stopniu włączyły PE do nowych procedur europejskich w tym zakresie, co zwiększyło

4 Por. art. 312 TFUE.

5 Ch.J. Schneider, op.cit., p. 452–490.

6 P. de Wilde, *Politicisation of the EU Budget: Conflict and the Constraining Dissensus*, „West European Politics" 2012, vol. 35, no. 5, p. 1075–1094.

7 L. Hooghe, G. Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Perspective Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science" 2009, vol. 39, no. 1, p. 1–23.

8 R. Cisotta, *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska w nowym zarządzaniu Unią Gospodarczą i Walutową?*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński" 2013, nr 3(16), s. 173; S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice: ocena odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński" 2013, nr 3(16), s. 56; D. Hodson, *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford – New York 2011; U. Puetter, *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy" 2012, vol. 19, no. 2, p. 161–178; D. Dinan, *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, „Journal of Common Market Studies" 2012, vol. 50, no. s2, p. 85–98; M. Chang, *Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking*, „Journal of European Integration" 2012, vol. 34, no. 3, p. 297–303.

deficyt demokracji w Europie[9]. Biorąc pod uwagę wspomniane procesy i opinie ekspertów, zamierzam zbadać, jaka była rola Parlamentu Europejskiego w procesie stanowienia wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

Chciałbym odpowiedzieć na to pytanie, próbując zweryfikować przy okazji trzy tezy, które niekiedy występują w literaturze dotyczącej parlamentaryzmu europejskiego. Po pierwsze, wprawdzie kompetencje ustawodawcze PE systematycznie rosną, nie oznacza to jednak, że wzrasta władza polityczna tej instytucji w UE. Dotyczy to zwłaszcza władzy względnej, a więc w odniesieniu do tej, jaką dysponują instytucje międzyrządowe. One także zwiększają swoje uprawnienia, a dodatkowo kumulują władzę nieformalną w Unii. 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 polityczną, a nawet w niektórych obszarach (lub w czasie kryzysu) mogą zyskiwać na znaczeniu. Jeśli wspomniane twierdzenie jest słuszne, to również władza nad ostatecznym wynikiem negocjacji budżetowych należała przede wszystkim do instytucji międzyrządowych.

Po drugie, zamierzam zastanowić się nad tym, czy aktywność PE nie służy przede wszystkim celom marketingowym. Skoro Parlament nie zwiększa swojej realnej władzy w UE, to być może jego działania stanowią jedynie formę manifestacji politycznej? Mogłaby ona mieć na celu poprawę legitymacji politycznej dla integracji europejskiej. Wspomniana aktywność PE i stopniowe wzmacnianie jego formalnych kompetencji miałyby więc usprawiedliwić przed obywatelami państw członkowskich systematyczne przenoszenie kompetencji na szczebel unijny. W takim ujęciu funkcjonowanie Parlamentu sprowadzałoby się bardziej do działań w zakresie marketingu politycznego niż działalności ciała decydującego o sprawach europejskich, przynajmniej w porównywalnym stopniu co instytucje międzyrządowe. W przypadku analizowanych negocjacji budżetowych potwierdzeniem niniejszej tezy byłyby intensywne działania promocyjne PE demonstrujące proeuropejskość tej instytucji, chęć wspierania dalszego rozwoju integracji europejskiej, a także odwoływanie się do normy solidarności europejskiej i wspólnotowości. Jednocześnie realny wpływ Parlamentu na wynik negocjacji powinien być bardzo skromny.

Po trzecie, zamierzam zweryfikować twierdzenie, że PE jest specyficzną platformą dla rozwoju elit europejskich lub ponadnarodowych. Funkcjonowanie tej instytucji przypomina również kartel polityczny, w którym troska o wspólne interesy establishmentu politycznego jest ważniejsza aniżeli rywalizacja między ugrupowaniami programowymi (partyjnymi) zgodnie z preferencjami wyborców. Oznaczałoby to, że Parlament Europejski nie przypomina „instytucji większościowej", znanej chociażby z demokracji w państwach członkowskich. Nie podejmuje bowiem odpowiedniej deliberacji i kontrowersji programowych, a następnie nie rozstrzyga tych sporów według klarownego kryterium większościowego między ugrupowaniami rządowymi a opozycją. Bardziej natomiast kieruje się wspólnym interesem instytucjonalnym i dbałością o interesy proeuropejskiej elity

9 C. Fasone, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, „European Law Journal" 2014, vol. 20, no. 2, p. 164–185.

politycznej (bez względu na podziały merytoryczne). Jeśli wspomniana teza jest słuszna, to podobnego typu nastawienie powinno się ujawnić w trakcie negocjacji WRF. Jej przejawem mogłaby być na przykład próba zwiększenia kompetencji Parlamentu w procedurze budżetowej w stosunku do innych instytucji europejskich.

Krytyczne spojrzenie na rozwój parlamentaryzmu unijnego

Parlament Europejski odgrywa coraz większą rolę podczas tworzenia prawa w UE. Ważnym aspektem budowania jego pozycji było najpierw wprowadzenie wyborów bezpośrednich (w roku 1979), a następnie stopniowe wzmacnianie jego kompetencji w procesie legislacyjnym. Zostało to zwieńczone w traktacie lizbońskim wprowadzeniem tzw. zwykłej procedury ustawodawczej (ZPU, dawnego współdecydowania – *codecision*) jako głównej metody przyjmowania regulacji między Radą a Parlamentem.

Ekspansja kompetencyjna Parlamentu odbywa się na dwa sposoby. Po pierwsze, na podstawie kolejnych traktatów, a więc decyzji państw członkowskich. Po drugie, w wyniku nieformalnej rywalizacji międzyinstytucjonalnej na szczeblu unijnym, przede wszystkim z Radą i innymi ciałami międzyrządowymi. Opiera się to na ambicji elit parlamentarnych, które dążą do zwiększania zakresu swojej władzy na arenie unijnej. Jest to najczęściej wynikiem negocjacji legislacyjnych podejmowanych z reprezentantami rządów narodowych, w ramach których w zamian za doraźne korzyści legislacyjne państwa godzą się na ustępstwa systemowe zwiększające uprawnienia Parlamentu. W ten sposób powstaje praktyka polityczna, która z biegiem czasu się utrwala i jest formalizowana w odpowiednich normach prawa (m.in. zmianach traktatowych)[10].

Zmiany traktatowe, które w ostatnich latach systematycznie zwiększają rolę Parlamentu, przynajmniej w części wynikają więc z zapobiegliwości samych eurodeputowanych oraz ich dążenia do realizacji własnych interesów instytucjonalnych. Niemniej czołową rolę na tym etapie odgrywają przedstawiciele państw członkowskich. To oni mają ostateczny głos w sprawie rzeczywistej władzy przyznanej Parlamentowi. Według Josepha Weilera rozwój kompetencji PE nie prowadzi do tego, że zyskuje on realną władzę w UE (zwłaszcza wobec innych aktorów)[11]. Jest bowiem równoważony poprzez jednoczesne wzmacnianie instytucji międzyrządowych, zwłaszcza Rady Europejskiej. Z kolei badania empiryczne Rory'ego Costello i Roberta Thomsona pokazują, że w ramach

10 Szerzej: H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „Governance" 2003, vol. 16, no. 4, p. 577–600; H. Farrell, A. Héritier, *Codecision and Institutional Change*, „West European Politics" 2007, vol. 30, no. 2, p. 285–300; A. Héritier, *Explaining Institutional Change in Europe,* Oxford 2007; C. Moury, *Explaining the European Parliament's Right to Appoint and Invest the Commission*, „West European Politics" 2007, vol. 30, no. 2, p. 367–391; także: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 5.

11 J.H.H. Weiler, *Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, [w:] K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford – New York 2001/2003, p. 55.

ZPU Parlament dysponuje jedynie około 20 proc. siły politycznej Rady[12]. Wyjaśnieniem tego fenomenu jest przede wszystkim furtka trialogu (trilogu), który zwiększa władzę Rady w procesie legislacyjnym. Jest to nieformalna procedura polegająca na spotkaniach wiodących w danej sprawie polityków z Rady i PE przy udziale przedstawicieli Komisji. Prowadzą one do kompromisu dotyczącego omawianej regulacji przed rozpoczęciem formalnych prac w Parlamencie, a tym samym przyczyniają się do przyjęcia aktu prawnego już w pierwszym czytaniu. Co ciekawe, także na innych etapach ZPU przewagę ma Rada. Zwieńczeniem tej procedury są negocjacje w komitecie pojednawczym między przedstawicielami Rady i Parlamentu. Na podstawie badania niemal wszystkich spraw rozstrzyganych w ten sposób w latach 1993–2012 naukowcy doszli do wniosku, że w 70 proc. regulacji przyjmowano rozwiązanie preferowane przez przedstawicieli rządów[13].

Może to oznaczać, że rozwój unijnego parlamentaryzmu tylko w niewielkim stopniu przyczynia się do wzmocnienia realnej władzy PE, a więc jest bardziej działaniem w sferze promocji i marketingu politycznego. W takim wypadku motywem omawianych zmian byłaby próba zmniejszenia „deficytu demokratycznego" i chęć usprawiedliwienia dalszego poszerzania kompetencji Unii przed opinią publiczną w państwach członkowskich[14]. Znawcy tej problematyki wskazują[15], że bezpośrednim pretekstem dla poprawy (przynajmniej w wymiarze deklaratywnym) roli Parlamentu była chęć wzmocnienia instytucji międzyrządowych (*sic*!). Dotyczyło to zwiększenia zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną, co prowadziło do poprawy efektywności decyzyjnej, a tym samym wzmacniało Radę. W ten sposób zamiast torować drogę do przeniesienia realnej władzy do Parlamentu, poprawiono raczej efektywność działania Rady i jej nieformalne znaczenie w systemie politycznym. Moim zdaniem, prowadziło to też do zwiększenia przewagi politycznej najsilniejszych państw nad tymi mniejszymi oraz usytuowanymi peryferyjnie. Coraz częściej praktykowano bowiem głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie, które premiowało największe państwa i umożliwiało przegłosowywanie słabszych aktorów.

W okresie kryzysu strefy euro aktywność Parlamentu w celu zwiększenia własnych uprawnień zdecydowanie osłabła[16]. Również rządy nie kwapiły się do udzielania mu nowych kompetencji, a nawet specjalnie pomijały jego opinie podczas powoływania kolejnych instrumentów antykryzysowych (m.in. dlatego część wspomnianych instrumentów

12 R. Costello, R. Thomson, *The distribution of power among EU institutions: who wins under co-decision and why?*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7, p. 1032.

13 F. Franchino, C. Mariotto, *Explaining negotiations in the conciliation committee*, „European Union Politics" 2013, vol. 14, no. 3, p. 345–346, 357.

14 B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Explaining the Constitutionalization of the European Union*, „Journal of European Public Policy" 2006, vol. 13, no. 8, p. 1148–1167; F. Schimmelfennig, *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationalist Theory of Democratization*, „European Political Science Review" 2010, vol. 2, no. 2, p. 211–233.

15 B. Rittberger, *Institutionalizing Representative Democracy In the European Union: The Case of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies" 2012, vol. 50, no. s1, p. 31.

16 S. Fabbrini, op.cit., s. 61.

powstała poza ramami UE). Niemniej w sytuacji uspokojenia sytuacji ekonomicznej można spodziewać się ponownej aktywizacji elity parlamentarnej i związanych z nią polityków.

Przykładem omawianego zjawiska może być wybór Jeana-Claude'a Junckera na przewodniczącego Komisji Europejskiej (w 2014 r.)[17]. Podstawowym argumentem dla tej nominacji było odwołanie się do werdyktu niedawnych wyborów do PE, w których zwyciężyło ugrupowanie nowego przewodniczącego, tj. Europejska Partia Ludowa (Chrześcijańscy Demokraci). Chodziło o zwiększenie kompetencji Parlamentu w odniesieniu do wyboru szefa Komisji, a jednocześnie wywołanie wrażenia, że o mianowaniu zadecydowali wyborcy w trakcie głosowania. Była to więc próba budowania nowej instytucji quasi-federacyjnej, a więc bezpośrednich wyborów szefa egzekutywy unijnej. Niemniej było to postępowanie bardziej w sferze marketingu aniżeli rzeczywistego wzmacniania legitymacji demokratycznej. Obywatele w większości państw nie mieli bowiem wiedzy o tym, że wybierają przewodniczącego Komisji, a nawet w dużym stopniu nie znali jego nazwiska. Ponadto wynik wyborów z 2014 r. trudno uznać za sprzyjający postępom federalizacji. Po raz pierwszy w historii tak znaczący sukces odniosły bowiem ugrupowania eurosceptyczne (w kilku państwach zwyciężyły w tych wyborach, m.in. we Francji i w Wielkiej Brytanii) sprzeciwiające się dalszym postępom integracji. Ponadto ostateczną decyzję podjęli szefowie rządów, i to od konfiguracji głosów w Radzie Europejskiej (a nie od wyborców lub od Parlamentu) zależało to, kto zostanie nowym zwierzchnikiem Komisji. Do bezpośrednich wyborów na szefa tej instytucji droga wydaje się bardzo daleka.

Przykład nominacji Junckera pokazuje, jak duże znaczenie w UE ma w dalszym ciągu elitarne podejmowanie decyzji. Choć odbywa się to pod hasłami nawiązujacymi do demokracji i zwiększenia udziału obywateli w polityce unijnej. Jednak główne decyzje podejmuje dość wąska elita europejska w porozumieniu z największymi państwami członkowskimi (lub przy ich aprobacie). Wspomniana elitarność jest niekiedy przyrównywana do kartelu politycznego[18]. Polega on na zanikaniu linii podziału opierającego się na tradycyjnym sporze programowym między lewicą a prawicą, przeniesieniu rywalizacji na płaszczyznę wizerunkową i symboliczną, a także solidarnej obronie wspólnych interesów elity władzy (w ramach danego kartelu). Jak się wydaje, wszystkie elementy tej definicji pasują do rzeczywistości politycznej w Parlamencie Europejskim. Badacze wskazują bowiem na konwergencję poglądów między głównymi ugrupowaniami, coraz wyraźniejszy spór wizerunkowo-symboliczny między partiami euroentuzjastycznymi a eurosceptycznymi, wreszcie na skupienie elit parlamentarnych na obronie interesów własnej instytucji[19]. Rosnąca zbieżność poglądów między lewicą a prawicą wynika z praktyki kształtowania większości w PE, którą od kilku już kadencji formują największe ugrupowania,

17 Por. *Juncker zatwierdzony jako przewodniczący KE*, portal EurActiv.pl, 15 lipca 2014 r., http://www.euractiv.pl (data dostępu: 17 lipca 2014 r.).

18 R.S. Katz, P. Mair, *The Cartel Party Thesis: A Restatement*, „Perspectives on Politics" 2009, vol. 7, no. 4, p. 753–766.

19 R. Rose, G. Borz, *Aggregation and Representation in European Parliament Party Groups*, „West European Politics" 2013, vol. 36, no. 3, p. 475, 490–491.

tj. chadecy i socjaliści[20]. „Wielka koalicja" lub „partie głównego nurtu" w Parlamencie podejmują większość decyzji dotyczących legislacji i innych spraw politycznych, a także w zakresie obsady najważniejszych stanowisk w omawianej instytucji[21]. W ten sposób rdzeń kartelu, jakim są przywódcy „wielkiej koalicji", posiada ogromną władzę nad polityką rozgrywaną na poziomie unijnym[22].

Tak dzieje się zwłaszcza w odniesieniu do nieformalnej praktyki funkcjonowania Parlamentu Europejskiego. O sposobie działania tej instytucji decyduje bowiem wąskie grono deputowanych, które często kieruje się bardziej własnymi interesami instytucjonalnymi aniżeli chęcią reprezentowania wyborców. Dodatkowo większość decyzji ma charakter kuluarowy i nieprzejrzysty dla opinii publicznej. To właśnie dlatego Parlament stwarza okazję dla zakulisowego oddziaływania wszelkiej maści lobbystów. Jest ich tutaj już ponad 20 tys. Niektórzy politycy Parlamentu mogą znajdować sie pod silnym wpływem wielkich korporacji lub innych zamożnych organizacji[23].

Z biegiem czasu Parlament wzmacnia swoje kompetencje i staje się coraz bardziej wpływowy politycznie. Nie znaczy to jednak, że zyskuje władzę w stosunku do państw członkowskich i instytucji międzyrządowych (te stają sie nawet bardziej wpływowe). Raczej jest miejscem rozkwitu elit europejskich lub „kartelu" brukselsko-strasburskiego. Stanowi to dość zręczną platformę marketingu proeuropejskiego, który ma usprawiedliwiać dalszy rozwój Unii Europejskiej.

Przebieg negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi 2014–2020

Proces ustalania WRF na lata 2014–2020 rozpoczął się w 2007 r., kiedy to Komisja Europejska zainicjowała konsultacje społeczne i polityczne oraz prace analityczne w tym zakresie. W 2011 r. złożyła swoją pierwszą propozycję rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe[24]. W ten sposób rozpoczęła okres niemal trzyletnich negocjacji politycznych. Następnie rok później (w połowie 2012 r.) przedstawiła zmienioną wersję wniosku legislacyjnego dotyczącego rozporządzenia określającego wieloletnie

20 W obecnej siódmej kadencji PE (2009–2014) koalicję tworzą Europejska Partia Ludowa (Chrześcijańscy Demokraci) oraz Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów.

21 S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, 3rd edition, Basingstoke 2013, p. 145; A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge 2002.

22 Por. T. Jensen, T. Winzen, *Legislative negotiations in the European Parliament*, „European Union Politics" 2011, vol. 13, no. 1, p. 118–149.

23 Dobrym przykładem jest choćby Elmar Brok, bez wątpienia należący do elity PE. Obecnie pełni funkcję szefa Komisji Spraw Zagranicznych oraz przewodniczy Unii Europejskich Federalistów (to stowarzyszenie postulujące wprowadzenie federacji w UE). Do niedawna i przez wiele lat oprócz hojnej gaży poselskiej dostawał wypłatę z koncernu Bertelsmanna wynoszącą między 60 tys. a 120 tys. euro rocznie. G.P. Schmitz, C. Schult, *Expanding Influence: EU Parliament Has More Power Than You Think*, „Der Spiegel", 8 maja 2014 r., http://www.spiegel.de (data dostępu: 27 lipca 2014 r.).

24 Por. Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020*, Bruksela, 29 czerwca 2011 r., KOM(2011)398 wersja ostateczna.

ramy finansowe[25]. Uczyniła to ze względu na potrzebę uwzględnienia członkostwa Chorwacji w UE, a także nowych danych statystycznych dotyczących szacowanych wpływów i wydatków budżetowych oraz związanych z tym wyliczeń maksymalnych przydziałów finansowych dla poszczególnych państw członkowskich.

Kolejnym etapem pracy nad WRF były intensywne negocjacje między państwami członkowskimi. Trwały one najdłużej (około dwóch lat) i były pełne dramaturgii, której wyrazem było przekładanie decyzji przez kolejno zwoływane w tym celu spotkania Rady Europejskiej (szczyty z lipca, października i grudnia 2012 r. zakończyły się fiaskiem). Zostały one zwieńczone porozumieniem zawartym dopiero w lutym 2013 r.[26] Określało ono poziom zobowiązań i płatności w podziale na podstawowe kategorie budżetu UE i na kolejne lata, a także obejmowało zakres składek do tego budżetu ze strony poszczególnych państw wraz z szerokim katalogiem wyłączeń i rabatów. Warto zauważyć, że wspomniane ustalenia finansowe pozostały zasadniczo niezmienione w toku dalszych negocjacji między instytucjami UE. Pokazuje to, że główne decyzje dotyczące kolejnej perspektywy finansowej Unii ustaliła Rada Europejska, która – choć nie ma formalnych uprawnień legislacyjnych (również w zakresie WRF) – faktycznie koncentruje władzę polityczną w UE.

Należy też zwrócić uwagę, że porozumienie zawarte na najwyższym szczeblu międzyrządowym, a więc między szefami państw lub rządów członkowskich z lutego 2013 r., obejmowało wiele kwestii niefinansowych, ale mających zasadnicze znaczenie dla sposobu zarządzania środkami unijnymi i wydatkowania ich[27]. Wszystkie te sprawy stanowiły element pakietu wynegocjowanego na szczycie Rady Europejskiej, a tym samym bardzo trudno było je zmienić w późniejszych negocjacjach z Parlamentem Europejskim. Było tak, mimo że zagadnienia te wykraczały poza ramy finansowe i powinny być objęte inną procedurą legislacyjną, która daje Parlamentowi nieco większy zakres wpływu na legislację (zamiast zgody – ZPU). W toku późniejszych negocjacji PE wielokrotnie zwracał uwagę na ten problem, domagał się respektowania swoich uprawnień i tym samym starał się zwiększyć zakres wpływu politycznego na sprawy towarzyszące rozporządzeniu o wieloletnich ramach finansowych[28].

Następnym etapem pracy nad WRF 2024–2020 były negocjacje międzyinstytucjonalne Rady z Komisją Europejską i PE. Były one o tyle trudne, zwłaszcza dla Parlamentu, że zasadnicze decyzje zostały już podjęte przez rządy państw członkowskich. Stało się tak pomimo apeli Parlamentu, aby instytucje międzyrządowe nie podejmowały ostatecznych rozstrzygnięć finansowych bez konsultacji z PE i bez wcześniejszego wynegocjowania z tą

25 Komisja Europejska, *Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020*, Bruksela, 6 lipca 2012 r., KOM(2012)388 wersja ostateczna.

26 *European Council Conclusions*, *7/8 February 2013*, European Council, EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013.

27 Ibidem.

28 Np. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego br. dotyczących wieloletnich ram finansowych*, 2012/2803(RSP), P7_TA-PROV(2013)0078, Strasburg, 13 marca 2013 r.

instytucją całego pakietu legislacyjnego[29]. Była to ze strony elit parlamentarnych zręczna taktyka negocjacyjna, która miała zwiększyć wpływ polityczny na ustalanie perspektywy wieloletniej. Spaliła ona jednak na panewce. W czerwcu 2013 r. przedstawiciele Komisji, Rady i PE osiągnęli porozumienie polityczne w sprawie pakietu legislacyjnego. Po przerwie wakacyjnej, tj. w listopadzie, Parlament wyraził formalną zgodę na WRF, a w grudniu 2013 r. rozporządzenie w tej sprawie ostatecznie przyjęła Rada[30].

Parlament wykazał się niewątpliwie dużą aktywnością wobec negocjacji finansowych dotyczących perspektywy na lata 2014–2020. Jako pierwszy – jeszcze przed oficjalną propozycją Komisji – przedstawił własne stanowisko wobec kolejnego okresu budżetowego UE[31]. Podstawą dla tej rezolucji był raport specjalnej komisji PE powołanej już w 2010 r. (SURE)[32]. Przedstawiciele Parlamentu starali się podejmować nieformalne rozmowy, zarówno z reprezentantami Komisji, jak i kolejnymi prezydencjami narodowymi (a więc z negocjatorami Rady)[33]. Parlament przedstawił też kilka ważnych rezolucji dotyczących ram budżetowych. Spośród nich bodaj najgłośniejsza była opinia krytykująca propozycję, w której Komisja zamroziła pułapy budżetowe w stosunku do roku 2013 i obowiązującej wówczas perspektywy finansowej[34]. Równie doniosła była inna rezolucja, w której Parlament ostro skrytykował wyniki negocjacji międzyrządowych z lutego 2013 r., a także postawił warunki rządom, od których uzależnił udzielenie zgody na nowe ramy finansowe[35]. W ten sposób rozpoczął nieformalne negocjacje z Radą, zwieńczone trzy miesiące później zawarciem porozumienia międzyinstytucjonalnego. Już sam okres toczenia tych negocjacji – zwłaszcza w porównaniu z niemal dwoma latami dyskusji w instytucjach międzyrządowych – pokazuje, że nie były to rozmowy na tym samym poziomie sporu politycznego.

Parlament nie był, jak się wydaje, równorzędnym partnerem dla przedstawicieli Rady. Jego pozycja negocjacyjna została osłabiona przez zachowanie Rady Europejskiej, która po trudnych negocjacjach przesądziła najważniejsze decyzje. Parlament

29 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych i zasobów własnych,* (2012/2678(RSP), P7_TA(2012)0245, Strasburg, 13 czerwca 2012 r., pkt 6.

30 *Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347, 20 grudnia 2013 r., s. 884–891.

31 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, 2010/2211(INI), P7_TA(2011)0266, Strasburg, 8 czerwca 2011 r.

32 Por. *SURE Committee, July 2010 – June 2011. Activities and Documents*, European Parliament 2009–2014, Strasbourg 2011, http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110624ATT22583/20110624ATT22583EN.pdf (data dostępu: 27 listopada 2014 r.).

33 Por. M. Kölling, C. Serrano Leal, *An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014–2020*, Working Paper 2004, no. 2, 12 February 2014, Elcano – Royal Institute, p. 16.

34 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r. w celu pozytywnego zakończenia procedury zatwierdzania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020*, 2011/0177(APP), P7_TA(2012)0360, Strasburg, 23 października 2012 r.

35 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. …*

dysponował później jedynie możliwością weta wobec propozycji międzyrządowych, ale tego typu opcja była bardzo niekorzystna z wielu względów. Wprawdzie w wyniku weta możliwe było przyjęcie prowizorium budżetowego na podstawie planu wydatków na rok 2013, co dawało środki finansowe, ale nie rozwiązywało problemu braku regulacji niezbędnych dla implementacji polityk unijnych i realizacji około 70 programów redystrybucyjnych UE w nowym okresie budżetowym. Kluczem dla przyjęcia tych wszystkich przepisów sektorowych było rozporządzenie o wieloletnich ramach finansowych. Ponadto weto Parlamentu mogłoby być niezrozumiałe dla opinii publicznej, skoro sami eurodeputowani wielokrotnie wskazywali na konieczność przyjęcia unijnego budżetu w okresie kryzysu gospodarczego[36]. Groźba całkowitego paraliżu wydatków UE była więc bardzo niebezpieczna dla kondycji gospodarki, ale również dla funkcjonowania administracji brukselskiej, wielu unijnych instytucji, w tym również samego PE. Należy pamiętać też o tym, że to rządy w największym stopniu kształtowały opinię w państwach członkowskich, a rezolucje Parlamentu miały zdecydowanie mniejszą skalę oddziaływania na krajowe opinie publiczne. Głos Parlamentu tłumaczący konieczność wetowania mógł więc być słabiej słyszalny aniżeli zarzuty formułowane przez polityków narodowych, zwłaszcza eurosceptycznych. Ponadto trudno by było przekonać podatników do tego, że o ich pieniądzach powinien decydować raczej PE, a nie rządy narodowe. To powodowało, że legitymacja polityczna dla stanowienia w tym zakresie była zasadniczo wyższa dla instytucji międzyrządowych, co zwiększało ich nieformalną władzę nad budżetem UE.

Wspomniane uwarunkowania spowodowały, że wyniki tych dość krótkich negocjacji między Radą, Parlamentem i Komisją utrzymały zasadniczą większość decyzji rządów. Wprowadzone korekty i uzupełnienia miały znaczenie drugoplanowe, a niekiedy wręcz symboliczne. Bardziej pozostawały w wymiarze marketingowym i sprawiały wrażenie próby wyjścia z twarzą dla negocjatorów parlamentarnych.

W dwóch zasadniczych kwestiach, na których zależało Parlamentowi, nie udało się w ogóle zmienić decyzji międzyrządowych. Po pierwsze, PE chciał w znaczącym stopniu podwyższyć ramy finansowe ponad obowiązujące pułapy w perspektywie na lata 2007–2013[37]. Tymczasem decyzje Rady Europejskiej obniżyły budżet wieloletni o blisko 4 proc., w tym jeszcze bardziej zmniejszono niektóre kategorie finansowe (np. środki dla polityki spójności i dla polityki rolnej). W sprawie skali budżetu wieloletniego Parlament uzyskał jedynie symboliczne zwiększenie finansowania jednego z programów unijnych[38]. Po drugie, Parlamentowi zależało na wprowadzeniu reformy strukturalnej dochodów do unijnego budżetu, a przede wszystkim na ustanowieniu autentycznych dochodów wła-

36 Na przykład: *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r.* …, pkt 1.

37 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2012 r.*…, pkt 1–2.

38 Chodzi o program dla osób najbardziej potrzebujących, tj. Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (*Fund for European Aid to the Most Deprived*). Zwiększono finansowanie tego funduszu o kwotę jednego miliarda euro z Europejskiego Funduszu Społecznego, co w skali budżetu wieloletniego jest wielkością bez większego znaczenia.

snych UE[39] i ograniczeniu składek państw członkowskich do około 40 proc. dochodów finansowych, w tym redukcji wielu rabatów i wyjątków, jakie otrzymują poszczególne kraje[40]. Również i w tym wypadku nie uzyskał żadnych koncesji od przedstawicieli Rady, za wyjątkiem mglistej obietnicy powołania specjalnego zespołu roboczego, który zajmie się analizą omawianego zagadnienia. Wyniki pracy tego zespołu ma przedstawić Komisja w 2016 r. Warto też pamiętać, że wynegocjowany w Radzie Europejskiej pakiet finansowy, zamiast ograniczyć wyjątki i niespójności systemowe, obfituje w kolejne rabaty i wyłączenia dla poszczególnych państw.

Parlamentowi nie udało się też skrócić perspektywy finansowej do pięciu lat i jej ścisłego zsynchronizowania z kadencją PE. Celem tej operacji miało być wzmocnienie legitymacji politycznej do ustalania WRF przez eurodeputowanych poprzez ściślejsze powiązanie procedury budżetowej z wyborami do PE. Rządy większości krajów były temu przeciwne, gdyż nie chciały nadmiernego mieszania się posłów do negocjacji finansowych. Innym przejawem tej samej tendencji ze strony państw członkowskich były próby ograniczania uprawnień PE w ramach ustalania perspektywy na lata 2014–2020. Przykładów można podać wiele. Poczynając od odmowy przesyłania niektórych dokumentów parlamentarzystom, prób wyłączania niektórych tematów z negocjacji z PE, a skończywszy na włączaniu do rozporządzenia budżetowego wielu kwestii legislacyjnych, które powinny się znaleźć w regulacjach sektorowych objętych odmienną procedurą legislacyjną, która dawała Parlamentowi większe uprawnienia decyzyjne[41]. Parlamentowi nie udało się również zmienić dotychczasowej praktyki rządów do „wypychania" kolejnych kategorii finansowych poza budżet UE (w tym informacji o udzielanych pożyczkach i gwarancjach finansowych). Faktycznie ogranicza to kontrolę i wpływ decyzyjny PE nad finansami unijnymi, przede wszystkim rocznymi budżetami.

Eurodeputowani uznali za swój sukces wprowadzenie obowiązkowego przeglądu wieloletnich ram finansowych w połowie obowiązywania perspektywy[42]. Ale tego typu przepisy były obecne już w ustaleniach Rady, a także obowiązywały wcześniej w perspektywie na lata 2007–2013. Innym sukcesem było wymuszenie na rządach pokrycia dziury budżetowej w 2013 r. w wysokości 11,2 mld euro. Było to w istocie osiągnięcie, choć warto pamiętać, że skumulowane niedobory budżetu UE z poprzednich lat przekraczały 23 mld euro. Po-

39 Dochodami budżetu UE są m.in. cła na artykuły importowane z państw trzecich, cła na artykuły rolne importowane z krajów trzecich oraz dochody z podatku VAT. Wszystkie one są jednak gromadzone przez państwa członkowskie, a następnie (cześć tych wpływów) jest przekazywana do UE.

40 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2012 r.* …, pkt 3.

41 O wszystkich tych działaniach informują eurodeputowani w rezolucji podsumowującej przebieg negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Por. *Rezolucja z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie negocjacji dotyczących WRF na lata 2014–2020: wnioski i dalsze działania*, P7_TA-PROV(2014)0378, Strasburg, 15 kwietnia 2014 r.

42 Por. *European Parliament approves EU's long-term budget (MFF) 2014–2020*, European Parliament press release, 19 November 2013, http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131118IPR25541/html/European-Parliament-approves-EU%E2%80%99s-long-term-budget-%28MFF%29-2014-2020 (data dostępu: 27 listopada 2014 r.).

nadto działania Parlamentu nie zmieniły zasadniczo dotychczasowej praktyki rządów, które starają się zaniżać pułapy zarówno perspektywy wieloletniej, jak i rocznych budżetów UE poniżej statystycznie dostępnych zasobów własnych. Inną praktyką rządów zmierzającą w kierunku ograniczenia finansowania unijnego jest zmniejszanie własnej składki do budżetu UE o sumy niewykorzystane w danym roku finansowym. Jest to związane z tendencją do nieprzenoszenia środków niewykorzystanych w danym roku na kolejny rok budżetowy Unii. Parlament w trakcie negocjacji dążył do odwrócenia tej praktyki poprzez zwiększenie elastyczności budżetowej. Udało mu się to tylko częściowo. Zwiększono możliwości elastycznego przemieszczania wydatków między kolejnymi latami i kategoriami budżetowymi (zarówno w odniesieniu do płatności, jak i zobowiązań budżetu UE), choć w znacznie bardziej okrojonej formule, niż postulowali początkowo deputowani. Rządy postawiły bowiem globalne progi finansowe, do których można zastosować elastyczność w niektórych latach, lub wprowadziły ograniczenia tylko w odniesieniu do wybranych kategorii budżetowych, co znacznie zmniejsza możliwości przenoszenia niewykorzystanych funduszy w przyszłości[43].

Podsumowując, władza nad procesem ustalania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 należała do instytucji międzyrządowych, w tym zwłaszcza Rady Europejskiej, która formalnie nie ma uprawnień legislacyjnych. Parlament Europejski tylko w niewielkim stopniu decydował w tym zakresie. Zasadniczych postulatów tej instytucji nie uwzględniono, a korekty ustaleń międzyrządowych dotyczyły spraw drugoplanowych lub o symbolicznym znaczeniu. Potwierdza to tym samym moją pierwszą tezę, zgodnie z którą mimo że od wielu już lat wzrastają formalne uprawnienia PE, to nie rośnie jego władza realna, zwłaszcza w stosunku do instytucji międzyrządowych. Te ostatnie utrzymują zasadniczy wpływ na decyzje budżetowe, a nawet je zwiększyły pod wpływem uwarunkowań kryzysowych.

Zastanówmy się nad drugą tezą badawczą odnoszącą się do działań marketingowych Parlamentu Europejskiego. Poczynania tej instytucji na tym polu były bez wątpienia rozliczne i zainicjowane znacznie wcześniej niż oficjalne rozpoczęcie negocjacji budżetowych. Przejawem tej aktywności były kolejne rezolucje PE odnoszące się do wspomnianych negocjacji. Demonstrowały one wyraźnie proeuropejskie stanowisko eurodeputowanych. Było ono związane z chęcią dalszego rozwoju integracji, w tym realizowania sztandarowych projektów unijnych, takich jak Strategia lizbońska, oraz aktywnego przeciwdziałania kryzysowi ekonomicznemu zagrażającemu postępom integracji. Duży budżet wieloletni miał w opinii posłów przyczynić się do realizacji ambicji europejskich, związanych z poprawą gospodarczą, wyeliminowaniem ubóstwa i bezrobocia, a także wzmocnieniem

43 Przykładowo w zakresie płatności na rok 2018 próg ten wynosi do 7 mld euro, w 2019 r. do 9 mld, a w 2020 r. do 10 mld euro. Natomiast w ramach zobowiązań budżetowych umożliwiono elastyczność tylko w odniesieniu do niektórych kategorii wydatków, m.in. przeciwdziałających bezrobociu osób młodych, przeznaczonych na badania rozwojowe, programu Erasmus oraz dla małych i średnich przedsiębiorstw. Por. *An introduction to the EU's Multi-annual Financial Framework*, European Parliament background, 18 November 2013, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20131118BKG25549/20131118BKG25549_en.pdf (data dostępu: 27 listopada 2014 r.).

polityki zagranicznej Unii i umocnienia jej pozycji na arenie międzynarodowej[44]. Deputowani wielokrotnie podkreślali, że budżet Unii powinien być konstruowany w odniesieniu do normy solidarności i „europejskiej wartości dodanej"[45]. Jednocześnie krytykowali nastawienie rządów, poszukujących własnych korzyści finansowych lub domagających się zwrotu swojej składki w postaci wydatków z budżetu UE[46]. Chodziło przy tym o promocję samego Parlamentu jako instytucji zaangażowanej w rozwiązywanie konkretnych problemów mieszkańców Unii Europejskiej, a związanych m.in. z przedłużającymi się kłopotami strefy euro.

Warto podkreślić, że rezolucje starały się wykorzystać retorykę kryzysową dla uzasadnienia nie tylko większych wydatków, a więc zapewniania wzrostu gospodarczego w strategicznym horyzoncie czasu, ale także realizacji innych postulatów PE zmierzających do wzmocnienia roli politycznej Parlamentu w procesie budżetowym. Argumenty odnosiły się do ogólnej sytuacji kryzysowej, ale były kierowane wprost do obywateli, niejako ponad głowami państw członkowskich, a nawet w opozycji do tendencji politycznych demonstrowanych przez rządy narodowe. Chodziło przy tym o pokazanie, że Parlament reprezentuje obywateli Unii i powinien mieć większy wpływ polityczny na kontrolę i ustalanie wydatków budżetowych.

Niestety wysiłki marketingowe PE – choć intensywne – były dość słabo słyszalne na szczeblu krajowym. Były wyraźnie przysłonięte przez debaty toczące się w państwach członkowskich, w ramach których decydujące znaczenie miały opinie rządów i odwołanie się przez nie do interesów narodowych i wyborców krajowych (i zarazem podatników). Było to związane z ogólną słabością deliberacji na szczeblu unijnym, zawężonej w gruncie rzeczy do instytucji UE i think tanków europejskich. Argumenty deputowanych z ogromnym trudem przebijały się do opinii publicznej w państwach członkowskich i musiały ustąpić retoryce skupiającej się na krajowym punkcie widzenia. Konsekwencją była znacznie silniejsza pozycja polityczna rządów w negocjacjach budżetowych. Wszystko to prowadzi do wniosku, że funkcja Parlamentu w procedurze ustalania WRF w dużej mierze polegała na demonstrowaniu zaangażowania proeuropejskiego oraz chęci reprezentowania obywateli Unii, a więc działaniach marketingowych. Choć osiągały one niewielki skutek zarówno w zakresie wpływu na opinię publiczną (i w odniesieniu do budowania quasi-federacyjnej relacji Parlamentu z obywatelami), jak i kumulowania władzy politycznej przez tę instytucję na szczeblu unijnym.

Warto podkreślić, że argumenty eurodeputowanych często odnosiły się do konieczności zwiększenia kontroli parlamentarnej nad wydatkami budżetowymi na szczeblu unijnym lub wręcz do potrzeby promowania demokracji w Unii Europejskiej[47]. Wśród

44 Por. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2012 r. ...*, pkt 1.

45 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r. ...*, pkt 9, 21, 32, 33, 37.

46 Chodzi o argument tzw. godziwego zwrotu, w którego efekcie kolejne budżety europejskie są pełne wyjątków i rabatów dla państw członkowskich. Por. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r. ...*, pkt 70; *Rezolucja z dnia 15 kwietnia 2014 r. ...*, pkt 3.

47 Por. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r. ...*, pkt 33, 71; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. ...*, pkt 9.

postulatów PE, jak pamiętamy, znalazły się również zgoła federalistyczne, które miały przesunąć źródła budżetowe ze składek państw członkowskich w kierunku dochodów w większym stopniu nadzorowanych przez instytucje europejskie. Wszystko zmierzało do zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego w procedurze ustalania WRF. Nawiązuje to do trzeciej tezy, a mianowicie tego, że postępowanie elit PE przypominało nieco kartel polityczny, zainteresowany bardziej wspólnymi interesami całej grupy aniżeli różnicami programowymi między poszczególnymi frakcjami parlamentarnymi. Podstawowym celem była obrona interesów instytucjonalnych Parlamentu w rozgrywce z Radą UE i Radą Europejską, w tym także zwiększanie własnych kompetencji (lub przynajmniej powstrzymanie tendencji do ich nieformalnego zmniejszania) w ramach procedury uchwalania ram wieloletnich.

Co ciekawe, w kolejnych rezolucjach PE zasadniczo prezentował jednolity front polityczny, a więc w niewielkim stopniu pokazywał różnice między poszczególnymi frakcjami. Rezolucje były przyjmowane przez największe grupy parlamentarne (przede wszystkim EPP, S&D, ALDE[48]). Parlament nie stał się też areną zasadniczych kontrowersji politycznych dotyczących budżetu wieloletniego. Takie podziały wewnętrzne zaistniały przede wszystkim na spotkaniach Rady oraz Rady Europejskiej i miały odniesienie do polityki wyborczej funkcjonującej na poziomie państw członkowskich. To pokazuje, że „polityczność demokratyczna" oparta na różnicach merytorycznych i sporach programowych dotyczyła przede wszystkim szczebla narodowego i instytucji międzyrządowych. Parlament bardziej starał się prezentować jednolite stanowisko, w dużym stopniu broniące własnych interesów instytucjonalnych w sporach kompetencyjnych z instytucjami międzyrządowymi.

Podsumowanie

Negocjacje wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 są interesującym przykładem ukazującym faktyczną rolę Parlamentu Europejskiego w Unii Europejskiej. W niniejszym artykule starałem się pokazać, że władza Parlamentu nad procesem kształtowania WRF wyraźnie ustępuje instytucjom międzyrządowym (co potwierdza moją pierwszą tezę badawczą). Parlament podjął wiele nieformalnych inicjatyw (a więc poza procedurami prawnymi), które miały na celu zwiększenie jego wpływu politycznego na rokowania budżetowe. Niemniej okazało się, że jeszcze większe nieformalne oddziaływanie na całość tych negocjacji miała Rada Europejska. Parlamentowi nie udało się osiągnąć zasadniczych celów politycznych. Jak się wydaje, miał wpływ jedynie na sprawy drugorzędne lub o symbolicznym, propagandowym wydźwięku. Zgodnie z drugą tezą badawczą był natomiast bardzo aktywny właśnie w dziedzinie marketingu politycznego, odwołując się m.in. do normy solidarności i innych wartości unijnych oraz do „europejskiej wartości dodanej" budżetu unijnego. W ten sposób realizował funkcję legitymiza-

48 EPP – Europejska Partia Ludowa (Chrześcijańscy Demokraci); S&D – Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim; ALDE – Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy.

cyjną w systemie politycznym, polegającą na usprawiedliwianiu stopniowego przenoszenia kompetencji w procesach integracyjnych z państw członkowskich do instytucji UE. Rozwój integracji nie oznaczał jednak w każdym przypadku wzrostu kompetencji PE. W odniesieniu do kwestii finansowo-budżetowych dotyczył przede wszystkim wzmocnienia realnej władzy instytucji międzyrządowych w UE, a zwłaszcza państw będących płatnikami netto do budżetu UE.

Choć Parlament pełni funkcję legitymizacyjną dla decydowania o budżecie unijnym, to trudno zarzucić eurodeputowanym hipokryzję (lub to, że uczestniczą w zinstytucjonalizowanej hipokryzji[49]). Chodziłoby o takie działanie, które skupia się na wypełnianiu funkcji retorycznych, tj. jedynie deklarowaniu europejskości i chęci wzmacniania roli PE, ale bez dążenia do osiągania własnych celów instytucjonalnych. Tymczasem w postępowaniu elit parlamentarnych widać wyraźnie skłonność do zwiększania swoich uprawnień w procedurze konstruowania wieloletnich ram finansowych, a nawet do torowania drogi w kierunku federacji parlamentarnej i demokracji europejskiej. Większość PE konsekwentnie broniła własnej wizji integracyjnej, opowiadała się za silnym budżetem jako metodą walki z kryzysem gospodarczym, budującym wzrost i konkurencyjność unijnej gospodarki, jak również zwiększającym pozycję międzynarodową UE. Parlament przeciwstawił swoją wizję Unii Europejskiej partykularnemu podejściu ze strony rządów, które pod wpływem presji m.in. ze strony środowisk eurosceptycznych starały się maksymalizować korzyści narodowe, ale faktycznie przyczyniały się do ograniczenia sprawnego funkcjonowania UE i realizowania przez nią ambitnych celów strategii Europa 2020. W ten sposób PE stanął niejako w obronie sprawności działania systemu finansowego Unii, a tym samym na straży jej wiarygodności i przyjętych zobowiązań. Przy okazji elity parlamentarne broniły własnych interesów instytucjonalnych, co przypomina nieco zachowanie kartelu politycznego, zidentyfikowanego we wcześniejszych badaniach europeistycznych. Stanowi to tym samym pozytywną weryfikację mojej trzeciej hipotezy badawczej.

Bibliografia

Bickerton Ch.J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era,* Oxford: OUP, 2015.

Bukovansky M., *Institutionalized Hypocrisy and the Politics of Agricultural Trade*, [w:] R. Abdelal, M. Blyth, C. Parsons (eds.), *Constructing the International Economy,* Ithaca: Cornell University Press, 2010, p. 68–90.

Chang M., *Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking*, „Journal of European Integration", 34:3, 2012, p. 297–303.

Costello R., Thomson R., *The distribution of power among EU institutions: who wins under codecision and why?*, „Journal of European Public Policy", 20:7, 2013, p. 1025–1039.

49 Por. M. Bukovansky, *Institutionalized Hypocrisy and the Politics of Agricultural Trade*, [w:] R. Abdelal, M. Blyth, C. Parsons (eds.), *Constructing the International Economy*, Ithaca 2010, s. 68–90.

Council, *Regulation (EU, EURATOM) no 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020*, „Official Journal of the European Union", L347, 20.12.2013, p. 884–891.

De Wilde P., *Politicisation of the EU Budget: Conflict and the Constraining Dissensus*, „West European Politicsę, 35:5, 2012, p. 1075–1094.

Dinan D., *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, „JCMS", 50:2, 2012, p. 85–98.

European Commission, *Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020*, COM(2011) 398 final, Brussels, 29.06.2011.

European Commission, *Amended proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020*, COM(2012) 388 final, Brussels, 6.07.2012.

European Council, *Conclusions*, EUCO 37/13, Brussels, 8.02.2013.

European Parliament, *Resolution of 8 June 2011 on Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework (MFF) for a competitive, sustainable and inclusive Europe,* 2010/2211(INI).

European Parliament, *Resolution of 13 June 2012 on the Multiannual Financial Framework and own resources,* 2012/2678(RSP).

European Parliament, *Resolution of 23 October 2012 in the interests of achieving a positive outcome of the Multiannual Financial Framework 2014–2020 approval procedure,* COM(2011)0398 – COM(2012)0388 – 2011/0177(APP).

European Parliament, *An introduction to the EU's Multi-annual Financial Framework, European Parliament background,* 18.11.2013, http://www.europarl.europa.eu (data dostępu: 27.11.2014).

European Parliament, *European Parliament approves EU's long-term budget (MFF) 2014–2020, European Parliament press release*, 19.11.2013, http://www.europarl.europa.eu (data dostępu: 27.11.2014).

European Parliament, *Resolution of 13 March 2013 on the European Council conclusions of 7/8 February 2013 concerning the Multiannual Financial Framework,* 2012/2803(RSP).

European Parliament, *Resolution of 15 April 2014 on negotiations on the MFF 2014–2020: lessons to be learned and the way forward,* 2014/2005(INI).

Farrell H., Héritier A., *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „Governance", 16:4, 2003, p. 577–600.

Farrell H., Héritier A., *Codecision and Institutional Change*, „West European Politics", 30:2, 2007, p. 285–300.

Fasone C., *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, „European Law Journal", 20:2, 2014, p. 164–185.

Franchino F., Mariotto C., *Explaining negotiations in the conciliation committee*, „European Union Politics:, 14:3, 2013, p. 366–387.

Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Grosse T.G., *Changing the integration model: on the fiasco of the neo-functional vision of the crisis*, w druku, 2016.

Hausemer P., *Participation and Political Competition in Committee Report Allocation: Under What Conditions Do MEPs Represent Their Constituents?*, „European Union Politics", 7:4, 2006, p. 505–530.

Héritier A., *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford: OUP 2007.

Hix S., Høyland B., *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

Hix S., Noury A., *After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly", 34, 2009, p. 159–174.

Hodson D., *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford: OUP 2011.

Hooghe L., Marks G., *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Perspective Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science", 39:1, 2009, p. 1–23.

Katz R.S., Mair P., *The Cartel Party Thesis: A Restatement*, „Perspectives on Politics", 7:4, 2009, p. 753–766.

Kohler M., *European Governance and the European Parliament: From Talking Shop to Legislative Powerhouse*, „JCMS", 52:3, 2014, p. 600–615.

Kölling M., Serrano Leal C., *An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014–2020*, *Working Paper*, Elcano – Royal Institute, 2, 12.02.2014.

Kreppel A., *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge: CUP 2002.

Majone G., *From Regulatory State to a Democratic Default*, „JCMS", 52:6, 2014, p. 1216–1223.

Maurer A., *Parlamente in der EU*, Constance: UTB 2012.

Moury C., *Explaining the European Parliament's Right to Appoint and Invest the Commission*, „West European Politics", 30:2, 2007, p. 367–391.

Puetter U., *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy", 19:2, 2012, p. 161–178.

Rittberger B., Schimmelfennig F., *Explaining the Constitutionalization of the European Union*, „Journal of European Public Policyę, 13:8, 2006, p. 1148–1167.

Rose R., Borz G., *Aggregation and Representation in European Parliament Party Groups*, „West European Politicsę, 36:3, 2013, p. 474–97.

Schimmelfennig F., *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationalist Theory of Democratization*, „European Political Science Review", 2:2, 2010, p. 211–233.

Schneider Ch.J., *Globalizing Electoral Politics. Political Competence and Distributional Bargaining in the European Union*, „World Politics", 65:3, 2013, p. 452–490.

SURE Committee, *Activities and Documents, European Parliament 2009–2014*, Strasbourg 2011.

Thomson R., *Resolving Controversy in the European Union. Legislative Decision-Making Before and After Enlargement*, Cambridge: CUP 2015.

Tsebelis G., Garrett G., *Legislative Politics in the EU*, „European Union Politics", 1:1, 2000, p. 9–36.

Wehner J., *Institutional Constraints on Profligate Politicians: The Conditional Effect of Partisan Fragmentation on Budget Deficits*, „Comparative Political Studies", 43:1, 2010, p. 208–229.

Weiler J.H.H., *Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, [w:] K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford: OUP 2001.

ALICJA MALEWSKA*
ROBERT MĘŻYK**

Parlament Europejski siódmej kadencji a zmiany architektury Unii Gospodarczej i Walutowej

Wprowadzenie

Na skutek kryzysu finansowego Unia Europejska uległa znacznym przeobrażeniom o charakterze prawnym i strukturalnym. Niniejszy artykuł opisuje najważniejsze rozwiązania prawne i mechanizmy finansowe wprowadzone w latach 2010–2013 w odniesieniu do mechanizmów koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, przy szczególnym uwzględnieniu roli Parlamentu Europejskiego w procesie ich przygotowania i realizacji.

Przełomowa rola podjętych w trakcie kryzysu działań widoczna jest przy uwzględnieniu uprzedniego sposobu funkcjonowania UE w dziedzinie polityki gospodarczej. Pierwotne rozwiązania Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) oparte były na jej tzw. dysproporcjonalnej architekturze. Koncepcja UGiW przyjęta w traktacie z Maastricht (i przejęta przez traktat lizboński) zakładała pozostawienie państwom członkowskim kompetencji do samodzielnego kierowania krajową polityką gospodarczą, przy jednoczesnym pełnym uwspólnotowieniu polityki pieniężnej. W pierwszej z wymienionych dziedzin państwa członkowskie zobowiązane były do koordynowania swoich polityk gospodarczych (m.in. na podstawie art. 121 TFUE)[1]. Natomiast kompetencje do kształtowania polityki pieniężnej całościowo powierzone zostały Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Indywidualna odpowiedzialność państw członkowskich za ich politykę gospodarczą stanowiła jeden z filarów pierwotnej UGiW. Wynikała z niej m.in. konsekwencja w postaci rynkowego sankcjonowania polityki gospodarczej państw UE. Państwo członkowskie prowadzące nieefektywną politykę gospodarczą powinno było – w założeniach UGiW –

* Mgr Alicja Malewska – doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
** Mgr Robert Mężyk – doktorant na Wydziale Prawa Uniwersytetu Humboldta w Berlinie, Visiting Fellow Centre for European Studies Australian National University w Canberze.
1 F. Breuss, *„EU-Wirtschaftsregierung" Eine notwenige aber nicht hinreichende Bedingung für das Überleben der Eurozoneund des Euro,* „FIW-Policy Brief" 12 (2011).

zostać zmuszone do jej korekty poprzez rosnące koszty finansowania długu publicznego. Efektywność tej koncepcji była zapewniana m.in. przez regulację z art. 125 ust. 1 TFUE[2], na mocy którego zakazane było wzajemne przejmowanie zobowiązań finansowych przez państwa członkowskie UE. Dzięki tej normie rynki finansowe powinny były indywidualnie oceniać kondycję finansową danego państwa i – przy założeniu jego indywidualnej odpowiedzialności za jego zobowiązania – dopasowywać koszty obligacji do stanu gospodarczego ich emitenta[3].

Wskazane oddziaływanie rynków finansowych było uzupełniane na poziomie Unii Europejskiej poprzez regulacje Paktu stabilności i wzrostu (PSiW), oparte na postanowieniach art. 121 i 126 TFUE[4]. Na podstawie TFUE oraz PSiW państwa członkowskie były zobowiązane do nieprzekraczania dopuszczalnych poziomów długu publicznego na poziomie 60 proc. PKB oraz deficytu budżetowego na poziomie 3 proc. PKB[5]. Przekroczenie tych ograniczeń prowadziło z kolei do wszczęcia procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, mogącej owocować nałożeniem na dane państwo członkowskie sankcji finansowych.

Opisana architektura UGiW została poddana modyfikacji w obliczu kryzysu finansowego. Zagrożenie niewypłacalnością poszczególnych państw członkowskich spowodowało wprowadzenie mechanizmów wsparcia finansowego zakorzenionych następnie w prawie pierwotnym UE, jak i szeregu regulacji prawa wtórnego. Wymienione regulacje mają na celu silniejszą integrację gospodarczą Unii Europejskiej, m.in. poprzez wzmocnienie kontroli polityk gospodarczych jej członków. Najważniejszymi mechanizmami i regulacjami w powyższym kontekście są postanowienia tzw. sześciopaku oraz dwupaku, jak również mechanizmy pomocy finansowej: kredyty międzypaństwowe, Europejski

2 Art. 125 ust. 1 TFUE: „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu".

3 Por. M. Schulze Steinen, *Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion: Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Gestaltung mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik nach dem EG-Vertrag*, Baden-Baden: Nomos, 1997/98, s. 100.

4 W skład oryginalnego paktu stabilności i wzrostu wchodzą:
- *Rezolucja Rady Europejskiej w sprawie Paktu stabilności i wzrostu*, Amsterdam, 17 czerwca 1997 r.;
- *Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*; Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1–5, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 10, t. 001, s. 84–88
- *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 6–11, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 10, t. 001, s. 89–94

5 Protokół nr 12 do TFUE w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, Dz.U. C 326 (2012).

Mechanizm Stabilności (*European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM), Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*) oraz Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (*European Stability Mechanism*).

Akty prawne UE zwiększające koordynację polityk gospodarczych

Sześciopak

Istotnym krokiem w kierunku stworzenia systemu nowego zarządzania gospodarczego była decyzja z 2010 r. o zainicjowaniu tzw. semestru europejskiego, czyli okresu sześciu miesięcy, podczas których dokonywane są przegląd i ocena polityk gospodarczych państw członkowskich i włączenie ich do cyklu planowania na szczeblu unijnym[6]. Celem tego procesu jest wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE w ramach paktu stabilności i wzrostu oraz polityk strukturalnych prowadzonych w ramach strategii wzrostu UE (Europa 2020)[7]. Semestr europejski nie jest jedynie harmonogramem synchronizacji planowania budżetowego wszystkich państw, ale przede wszystkim mechanizmem, poprzez który Komisja może oddziaływać na budżety państw członkowskich. Formalną podstawę prawną do realizacji semestru europejskiego dało rozporządzenie 1176/2011, wchodzące w skład sześciopaku – pakietu sześciu aktów prawnych, które stworzono w celu zapobiegania nierównowagom makroekonomicznym oraz budżetowym i korygowania ich.

W skład sześciopaku wchodzą:

- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*[8];
- *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*[9];
- *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*[10];
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*[11];

6 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej*, COM(2010) 250.

7 Z. Szpringer, *Semestr europejski,* [w:] *Leksykon budżetowy*, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3248D51D40BDF870C1257A64002359D6&litera=S (data dostępu: 10 czerwca 2014 r.).

8 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 1–7.

9 Ibidem, s. 8–11.

10 Ibidem, s. 12–24.

11 Ibidem, s. 25–32.

- *Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*[12];
- *Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*[13].

Sześciopak jest zaliczany do prawa wtórnego UE i obowiązuje wszystkie państwa członkowskie, przy czym niektóre regulacje odnoszą się jedynie do krajów, które przystąpiły do strefy euro. Cztery z przyjętych aktów (1173/2011, 1175/2011, 1177/2011, 2011/85/UE) odnoszą się bezpośrednio do sfery fiskalnej i stanowią wzmocnienie paktu stabilności i wzrostu. Sześciopak wzmocnił tym samym istniejące już instrumenty koordynacji oraz nadzoru polityki budżetowej (rozporządzenie nr 1175/2011 odnosi się do części prewencyjnej, rozporządzenie nr 1177/2011 – do części naprawczej, a rozporządzenie nr 1173/2011 wprowadza dodatkowe przepisy dla strefy euro). Nowe regulacje przewidują również nadzór nad obszarem nierównowag makroekonomicznych (rozporządzenie nr 1176/2011 oraz rozporządzenie nr 1174/2011 określające dodatkowe regulacje dla strefy euro), co jest kolejnym krokiem w budowie systemu nowego zarządzania gospodarczego, zapewniającego większą dyscyplinę budżetową[14].

Postanowienia sześciopaku obejmują m.in. liczbowe określenie „znacznego odstępstwa" od średniookresowego celu budżetowego ustalanego dla każdego państwa członkowskiego lub od ścieżki dostosowawczej, która ma prowadzić do poprawy salda budżetowego[15]. Dodatkowo Komisja i Rada mogą uruchomić procedurę nadmiernego deficytu nie tylko we wspomnianych wyżej przypadkach, ale również w sytuacji, gdy dług publiczny przekracza poziom 60 proc. PKB danego państwa[16]. Zgodnie z art. 5 i 6 rozporządzenia 1173/2011 Rada UE może skierować do państwa niestosującego się do zaleceń ostrzeżenie, a w razie braku odpowiedniej reakcji również zastosować sankcje w formie nieoprocentowanego depozytu w UE lub kary (maksymalnie 0,5 proc. PKB danego państwa, przy czym najwyższe kary grożą za stosowanie tzw. kreatywnej księgowości)[17]. Większość sankcji jest nakładana odwróconą większością kwalifikowaną głosów[18].

Celem sześciopaku jest również skuteczniejsze zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej poprzez ocenę oraz korygowanie polityki gospodarczej państw członkowskich. Rozporządzenia wprowadzają mechanizm ostrzegania oraz procedurę korygowania nadmiernych zakłóceń równowagi. Na podstawie zestawu wskaźników eko-

12 Ibidem, s. 33–40.

13 Ibidem, s. 41–47.

14 *Semestr Europejski: Okres oceny i koordynacji polityki gospodarczej w UE*, s. 5, http://www.mg.gov.pl/files/upload/14435/Semestr%20europejski.pdf (data dostępu: 20 czerwca 2014 r.).

15 Art. 1, ust. 9 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1175/2011.*

16 Art. 1, ust. 2b *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1177/2011.*

17 Art. 5 i 6 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1173/2011.*

18 *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance*, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm (data dostępu: 20 czerwca 2014 r.).

nomicznych Komisja ocenia sytuację makroekonomiczną wszystkich unijnych gospodarek, a jeżeli pojawiają się wątpliwości co do stabilności którejś gospodarki, to Rada może zalecić zastosowanie planu działań naprawczych[19]. W ramach tej procedury przewidziano również sankcje dla krajów ze strefy euro, w postaci grzywny w wysokości 0,1 proc. rocznego PKB państwa[20].

Komisja Europejska przedstawiła projekt sześciu aktów prawnych reformujących sferę zarządzania gospodarczego we wrześniu 2010 r.[21] Niedługo po tym również Rada Europejska w specjalnym raporcie przedstawiła swoje propozycje[22]. Pierwotnie zakładano zakończenie procesu legislacyjnego do czerwca 2011 r., więc najgorętszy okres prac nad sześciopakiem przypadł na okres prezydencji węgierskiej. Cztery z aktów (1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011) przyjmowano w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, co wymagało osiągnięcia porozumienia między Parlamentem Europejskim i Radą, a pozostałe dwa (1177/2011, 2011/85/UE) objęto procedurą konsultacji, w której Parlament wydaje opinię na temat proponowanego projektu przed jego przyjęciem przez Radę[23]. Prace nad pakietem odbywały się pod presją czasu. Uważano, że szybkie przyjęcie nowych regulacji jest niezbędnym sygnałem dla rynków finansowych, świadczącym o tym, że Europa nie boi się podejmowania odważnych kroków w imię stabilizacji gospodarczej. Jednak Parlament Europejski zgłosił ponad 2 tys. poprawek do projektu Komisji, przez co negocjacje przeciągnęły się dłużej, niż planowano[24]. Mimo ogromnej liczby przedstawionych poprawek można wskazać kilka punktów, w których pojawiły się największe

19 Art. 3–8 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1176/2011*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 28–30.

20 *Zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie*, http://europa.eu/legislation_summaries/other/ec0019_pl.htm (data dostępu: 20 czerwca 2014 r.).

21 Komisja Europejska, *Wniosek dot. rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 522; eadem, *Wniosek dot. dyrektywy Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 523; eadem, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 524; eadem, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 525; eadem, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 526; eadem, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 527.

22 *Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council,* Bruksela, 21 października 2010 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf (data dostępu: 22 czerwca 2015 r.).

23 *Package of six legislative proposals*, http://www.eu2011.hu/package-six-legislative-proposals (data dostępu: 20 czerwca 2014 r.).

24 L. Phillips, *Divided EU Parliament tightens measures on economic governance*, http://euobserver.com/economic/32221 (data dostępu: 20 czerwca 2014 r.).

rozbieżności stanowisk Parlamentu oraz Komisji. Tradycyjnie jednym z nich były ambicje Parlamentu, by odgrywać istotniejszą rolę w procesie tworzenia prawa UE. Jednym z działań, które przez europosłów zostało odebrane jako umniejszanie ich kompetencji w sferze gospodarczej, było przyjęcie paktu euro plus w ramach otwartej metody koordynacji. W odpowiedzi na to Parlament Europejski przyjął rezolucję podkreślającą konieczność odgrywania znaczniejszej roli przez tę instytucję w procesie nowego zarządzania gospodarczego[25]. Był to wyraz zarzutu, że instytucja, która posiada największą legitymację demokratyczną, jest niemal całkowicie wykluczona z procesu kształtowania nowych zasad polityki gospodarczej i walutowej.

W przypadku sześciopaku ścieżka legislacyjna wymagała przyjęcia wspólnego stanowiska przez Parlament i Radę w odniesieniu do czterech aktów oraz zasięgnięcia opinii Parlamentu w odniesieniu do pozostałych dwóch dokumentów. Dzięki temu Parlament Europejski odzyskał aktywną rolę w kreowaniu zasad polityki gospodarczej – wszystkie istotne poprawki zostały zawarte w ostatecznym kształcie rozporządzeń. W dodatku niektóre propozycje zgłoszone w ramach konsultacji zostały włączone do przyjętej dyrektywy oraz rozporządzenia, mimo że nie było takiego obowiązku[26]. Wynikało to z faktu, że PE przyjął strategię pakietowania, zgodnie z którą wszystkie regulacje sześciopaku powiązał ze sobą, negocjując je łącznie i symultanicznie.

Przykładem walki Parlamentu Europejskiego o wpływ na kształt sześciopaku była kwestia listy wskaźników uwzględnianych w procesie oceny zakłóceń równowagi makroekonomicznej (tzw. *scoreboard*). Projekt przyjęty w Radzie nie przewidywał żadnych uprawnień Parlamentu w zakresie ustalania tych wskaźników i dopuszczalnych progów, jako że miały być one określane na podstawie art. 291 TFUE w formie aktów wykonawczych. Posłowie proponowali skorzystanie z art. 290 TFUE o aktach delegowanych. Ostatecznie kształt liście wskaźników[27] nadano w procesie trójstronnych negocjacji między Parlamentem, Komisją i Radą, z uwzględnieniem uwag przedstawionych przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ESRB)[28].

Kolejną kwestią, która przysporzyło wiele trudności przy osiągnięciu porozumienia, była procedura nakładania sankcji na państwa, które nie spełniają wymagań określonych w pakcie stabilności i wzrostu. Parlament Europejski twardo stał na stanowisku, że takie sankcje muszą być jak najbardziej zautomatyzowane, tzn. niezależne od politycznych decyzji, gdyż w innym wypadku znowu okażą się nieskuteczne. Z kolei część krajów, szczególnie Francja, propagowało model, w którym ostrzeżenia Komisji Europejskiej skiero-

25 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie kryzysu finansowego, gospodarczego i społecznego: zalecenia dotyczące środków i inicjatyw do podjęcia*, 2010/2242(INI).

26 C. Fasone, *The Struggle of the European Parliament to Participate in the New Economic Governance*, EUI Working Paper RSCAS 2012/45, Fiesole 2012, s. 7.

27 Roczne sprawozdanie, zawierające jakościową ocenę finansowo-gospodarczą w oparciu o tabelę wskaźników, jest przedstawiane przez Komisję Europejską Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, zgodnie z art. 3 rozporządzenia 1176/2011, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 28.

28 C. Cuerpo et al., *Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances*, Brussels 2012, p. 3.

wane do państw nieprzestrzegających dyscypliny budżetowej byłyby każdorazowo zatwierdzane przez Radę. Posłom udało się jednak przeforsować przepis o zastosowaniu głosowania odwróconą większością kwalifikowaną, dzięki czemu łatwiej będzie formułować ostrzeżenia i stosować sankcje wobec państw członkowskich, które zaniechały działań naprawczych w celu przywrócenia równowagi makroekonomicznej. Decyzja o zastosowaniu sankcji zostaje przyjęta przez Radę UE, jeżeli w przeciągu 10 dni, odkąd Komisja sformułuje takie zalecenie, Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów[29]. Taka procedura głosowania jest gwarantem większej niezależności Komisji Europejskiej i większym straszakiem dla rządów prowadzących nieodpowiedzialną politykę gospodarczą. Co istotne, takie automatyczne sankcje wprowadzono nie tylko w części naprawczej (nieoprocentowane depozyty i grzywny[30]), ale również w części zapobiegawczej (oprocentowane depozyty[31]), dzięki czemu Unia będzie mogła zdyscyplinować państwa, które dopiero zbliżają się do niebezpiecznego progu zadłużenia czy deficytu, do prowadzenia bardziej rozważnej polityki gospodarczej.

Następnym sukcesem Parlamentu była zmiana listy państw objętych oceną w kontekście analizy nierównowagi makroekonomicznej. Początkowo taka ocena miała dotyczyć jedynie gospodarek o znacznym deficycie na rachunku obrotów bieżących, które od czasu kryzysu zadłużeniowego są uznawane za punkt zapalny całej strefy euro. Zgodnie z nową wersją rozporządzenia Komisja musi również rozważać sytuację, w której to kraje z wysoką nadwyżką są źródłem nierównowagi poprzez zachwianie zasady konkurencyjności[32].

W ramach umacniania swojej pozycji w procesie zarządzania gospodarczego Parlament Europejski dodał do sześciopaku instytucję dialogu gospodarczego. W praktyce od 1997 r. funkcjonował dialog monetarny, w którym Parlament skutecznie uczestniczył, oraz dialog makroekonomiczny, z którego był wykluczony[33]. Przewidziany w pięciu rozporządzeniach dialog obejmuje Parlament, Komisję oraz Radę, chociaż okazyjnie dołączyć może również przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący tzw. eurogrupy. Zamysłem tej inicjatywy jest stworzenie przestrzeni dla dialogu między państwami członkowskimi oraz instytucjami unijnymi w kwestiach gospodarczych. W pewnych określonych przypadkach Parlament może zaprosić przewodniczącego Rady, przedstawicieli Komisji, przewodniczącego Rady Europejskiej lub eurogrupy, aby złożyli wyjaśnienia przed komitetem ECON w sprawie działań podjętych przez te instytucje. Rada

29 Patrz art. 3 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011*; art. 4–5 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011*.

30 Art. 5–6 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011*.

31 Art. 3 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011*.

32 Art. 3 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011*; *Parlament przyjął pakiet rozwiązań w sprawie zarządzania gospodarczego*, http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20110429FCS18371/3/html/Parlament-przyj%C4%85%C5%82-pakiet-rozwi%C4%85za%C5%84-w-sprawie-zarz%C4%85dzania-gospodarczego (data dostępu: 20 czerwca 2014 r.).

33 K. Szeląg, *Koordynacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej część II*, „Bank i Kredyt" 2003, nr 4, s. 30–32.

oraz Komisja są zobowiązane do regularnego informowania Parlamentu o stanie implementacji postanowień sześciopaku. Trzeci wymiar dialogu gospodarczego dotyczy bezpośrednich kontaktów między posłami a przedstawicielami państw członkowskich, które walczą z makroekonomiczną nierównowagą czy nadmiernym deficytem. Takie spotkania będą również miały charakter dobrowolny i będą się odbywały na poziomie komitetów[34].

Ze względu na ilość wniesionych poprawek i twarde stanowisko Parlamentu w negocjacjach nie udało się przyjąć sześciopaku w przewidzianym terminie. Ostatecznie to polska prezydencja doprowadziła proces legislacyjny do końca, co ze względu na przełomowe znaczenie tych aktów odnotowano jako wielki sukces[35]. Parlament Europejski przyjął pakiet sześciu aktów 28 września 2011 r., przy czym wyniki głosowania nad rezolucjami legislacyjnymi przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 1. Głosowanie nad sześciopakiem w Parlamencie Europejskim

Akt prawny	Za	Przeciw	Wstrzymujących się	Grupy polityczne, tworzące większość potrzebną do przyjęcia aktu
Sprawozdanie Corien Wortmann-Kool (w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych)	354	269	34	ALDE EPP
Sprawozdanie Diogo Feio (w sprawie procedury nadmiernego deficytu)	363	268	37	ALDE EPP
Sprawozdanie Elisy Ferreiry (w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania)	554	90	21	ALDE EPP Greens/EFA S&D
Sprawozdanie Sylvie Goulard (w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro)	352	237	67	ALDE EPP
Sprawozdanie Carla Haglunda (w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro)	394	63	206	ALDE EPP Greens/EFA
Sprawozdanie Vicky Ford (w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich)	442	185	40	ALDE ECR EPP Greens/EFA

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.votewatch.eu (data dostępu: 20 lipca 2014 r.).

34 C. Fasone, op. cit., s. 11–13.

35 J.J. Węc, *Bilans polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni" 2012, nr 2, s. 16–17.

Analiza powyższej tabeli pokazuje, że głównymi inicjatorami przyjęcia sześciopaku były grupy polityczne Porozumienia Liberałów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE) oraz Europejskiej Partii Ludowej (EPP). To oni tworzyli większość potrzebną do przegłosowania aktów. Jedynie w przypadku połowy dokumentów część pozostałych grup politycznych również zagłosowała za przyjęciem aktu. Pierwszym z nich była dyrektywa dotycząca wymogów ram budżetowych państw członkowskich, która budziła mniejsze kontrowersje ze względu na swój techniczny charakter. Poza ALDE oraz EPP poparli ją także Zieloni – Wolny Sojusz Europejski (Greens/EFA) oraz Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy (ECR). Największą przewagą przeszło natomiast rozporządzenie w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, które uzyskało poparcie ALDE, EPP, Zielonych oraz Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (S&D). Wyrażało to poparcie niemal całego Parlamentu Europejskiego dla idei ściślejszego nadzoru nad polityką makroekonomiczną państw członkowskich. Jednak rozporządzenie w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej nie zdobyło już poparcia socjalistów.

Sześciopak wyraża raczej liberalne poglądy na prowadzenie polityki gospodarczej, czego dowodem jest silny nacisk na oszczędności i unikanie deficytu oraz zadłużenia publicznego za wszelką cenę. Frakcje lewicowe zarzucały tym projektom logikę ciągłej polityki oszczędnościowej, która wyklucza wzrost wydatków na cele społeczne. Domagały się uwzględnienia konieczności prowadzenia proaktywnej polityki zatrudnienia i wzrostu. Zdaniem S&D oraz Zielonych sześciopak jest źle zbalansowanym pakietem aktów prawnych, który nie zapewni skutecznej reformy sfery zarządzania gospodarczego, ograniczając możliwości krajów członkowskich do inwestowania w takie sfery jak edukacja czy badania i rozwój[36]. Prawicowe grupy polityczne twierdziły z kolei, że nowo przyjęte prawo jest wynikiem uczenia się na błędach i stanowi krok konieczny dla uniknięcia w przyszłości powtórki z kryzysu. Swoim oponentom z ław parlamentarnych zarzucali brak odpowiedzialnej postawy w kwestii zapewnienia zrównoważonej polityki gospodarczej[37].

Dwupak

Dzięki postanowieniom wprowadzonym przez sześciopak semestr europejski stał się skutecznym i ważnym procesem koordynacji polityki gospodarczej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Jednak nadal istniała przestrzeń dla wzmocnienia Unii Gospodarczej i Walutowej, zwłaszcza przez wzgląd na poszerzającą się strefę euro. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom części środowisk politycznych, które widziały w Unii Europejskiej jedyną instancję zdolną zapobiec przyszłym kryzysom, Komisja Europejska

36 *EU economic governance*, http://www.greens-efa.eu/eu-economic-governance-4450.html (data dostępu: 20 września 2014 r.); *Europejscy socjaliści przeciw tzw. sześciopakowi*, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=28612&_CheckSum=-1189013695 (data dostępu: 20 września 2014 r.).

37 L. Phillips, op.cit.

przedstawiła kolejną propozycję reform – tzw. dwupak[38]. Dwa dokumenty przygotowano z myślą o uzupełnieniu cyklu nadzoru budżetowego i usprawnieniu zarządzania gospodarką w strefie euro[39]. W skład dwupaku weszły:

- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 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*[40],
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 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*[41].

Rozporządzenie nr 472/2013 poświęcone jest wzmocnieniu nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej. Celem rozporządzenia jest zapobiegnięcie rozszerzeniu problemów finansowych jednego państwa strefy euro na inne państwa oraz dopasowanie regulacji UE do sytuacji państwa korzystającego z programów pomocy finansowej. Państwa objęte procedurą z rozporządzenia „doświadczają poważnych trudności w odniesieniu do ich stabilności finansowej lub stabilności ich finansów publicznych, lub są zagrożone takimi trudnościami, które mogą spowodować potencjalne negatywne skutki uboczne dla innych państw członkowskich należących do strefy euro" lub też „zwracają się o pomoc finansową lub otrzymują taką pomoc od jednego lub kilku innych państw członkowskich lub państw trzecich, europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (EFSM), Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) lub innej właściwej międzynarodowej instytucji finansowej, takiej jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)"[42].

Główny cel mechanizmów rozporządzenia 472/2013 stanowi objęcie przez Komisję danego państwa członkowskiego procedurą wzmocnionego nadzoru. Państwo objęte procedurą jest zobowiązane do podjęcia odpowiednich kroków zmierzających do poprawy jego sytuacji (tj. reform gospodarczych), poddane jest również ścisłemu monito-

38 Komisja Europejska, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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*, Bruksela, 23 listopada 2011 r., COM (2011) 819; eadem, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro*, Bruksela, 23 listopada 2011 r., COM (2011) 821.

39 *W życie wchodzi „dwupak" – uzupełnienie cyklu nadzoru budżetowego i usprawnienie zarządzania gospodarką w strefie euro*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_pl.htm (data dostępu: 20 lipca 2014 r.).

40 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 140, s. 1–10.

41 Ibidem, s. 11–23.

42 Art. 1 lit. a oraz b rozporządzenia 472/2013.

rowaniu jego sytuacji budżetowej.[43] Państwo może zostać również poddane szeregowi obowiązków sprawozdawczych, w szczególności w zakresie regulacji odnoszących się do rynków finansowych[44]. Dodatkowo, w odniesieniu do państw korzystających z programów pomocy finansowej, rozporządzenie wprowadza obowiązek sporządzenia przez nie programu dostosowań makroekonomicznych. Program „ma na celu szybkie przywrócenie zdrowej i zrównoważonej sytuacji gospodarczej i finansowej oraz przywrócenie możliwości danego państwa do samodzielnego finansowania się w pełni na rynkach finansowych". W praktyce program odpowiada uzgodnieniom pomiędzy państwem otrzymującym pomoc finansową a jego wierzycielami i jest wprowadzany w życie przez dane państwo członkowskie pod nadzorem Komisji, EBC oraz MFW (o ile MFW uczestniczy w danym programie finansowym). Istotne jest, że zgodnie z rozporządzeniem wobec państwa objętego programem dostosowań makroekonomicznych PGiW znajduje zastosowanie jedynie w ograniczonym zakresie[45].

Rozporządzenie nr 473/2013 również dotyczy państw, które przystąpiły do strefy euro. Uzupełnia ono europejski semestr poprzez wprowadzenie wspólnego harmonogramu budżetowego oraz rozwija procedury zapobiegania nierównowagom makroekonomicznym. Celem tego rozporządzenia jest wzmocnienie paktu stabilności i wzrostu poprzez wprowadzenie dodatkowych wymogów dotyczących monitorowania polityk budżetowych oraz zagwarantowanie spójności między decyzjami kształtującymi politykę budżetową a reformami w ramach procedury zapobiegania nadmiernym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej. W projekcie przygotowanym przez Komisję Europejską znalazły się przepisy dotyczące koordynacji krajowych procesów budżetowych, które mają miejsce w drugiej połowie roku (czyli po zakończeniu tury semestru europejskiego). Odtąd Komisja będzie corocznie wydawać opinie na temat wszystkich projektów budżetowych, przygotowanych przez państwa strefy euro[46]. Głównym celem było zapewnienie nadzoru nad realizacją zaleceń, które wynikały z analizy polityki gospodarczej w poprzednim okresie. Projekt wzmacniał również procedurę nadmiernego deficytu poprzez nałożenie obowiązku składania częstszych i bardziej szczegółowych raportów przez państwa, które nie radzą sobie ze zbilansowaniem budżetu. Komisja uzyskiwała również możliwość wcześniejszej interwencji, jeżeli zachodziło uzasadnione przypuszczenie, że deficyt nie zostanie zredukowany w przewidzianym terminie[47].

Projekty obu rozporządzeń przedstawione przez Komisję szybko zostały zaakceptowane przez Radę, z naniesieniem jedynie nieznacznych zmian. Proces legislacyjny wyraźnie jednak zwolnił, gdy dokumenty trafiły pod obrady Parlamentu Europejskiego. Wniesiono około 500 poprawek i odbyło się aż siedem spotkań trójstronnych, na których negocjowano ostateczną wersję tekstów. Główne poprawki wniesione przez posłów moż-

43 Art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia 472/2013.
44 Art. 3 ust. 2 rozporządzenia 472/2013.
45 Art. 10 rozporządzenia 472/2013.
46 Art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013.
47 S. De la Parra, *The twopack on economic governance: an initial analysis*, Brussels 2013, s. 10–12.

na podzielić na trzy grupy: dotyczące demokratyzacji i przejrzystości procesów, ochrony wzrostu gospodarczego oraz poszanowania praw socjalnych i pracowniczych. Wśród poprawek zmierzających do zwiększenia przejrzystości znalazły się m.in. przepisy odwołujące się do instytucji dialogu ekonomicznego, zainicjowanego przez sześciopak, zgodnie z którymi trojka (Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy) może być wezwana do złożenia raportu przed Parlamentem. Uznano również, że część dokumentów sporządzonych w ramach zarządzania gospodarczego musi zostać upubliczniona. Także decyzje i rekomendacje Komisji muszą zawierać bezpośrednie uzasadnienie wraz z prezentacją stosowanej metodologii oceny. Druga grupa poprawek przewidywała, że państwa członkowskie oraz Komisja przy przygotowywaniu projektów i planów budżetowych muszą uwzględnić ich wpływ na wzrost gospodarczy. Wszystkie dokumenty sporządzane w ramach semestru europejskiego miały się bezpośrednio odnosić do celów paktu stabilności i wzrostu oraz celów strategii Europa 2020, zwłaszcza w kwestii wzrostu oraz zwiększania zatrudnienia. Ostatnia grupa poprawek dotyczyła praw socjalnych, jednak były to głównie deklaratywne zapisy, stanowiące ukłon w stronę ugrupowań lewicowych. Wspominały o obowiązku poszanowania narodowych praktyk w kwestii kształtowania się stosunków pracy czy ustalania poziomu zarobków, a także konieczności wyszczególniania wpływu wydatków budżetowych na główne sfery zabezpieczenia społecznego[48].

Parlament Europejski głosował nad sprawozdaniem Elisy Ferreiry w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych oraz nad sprawozdaniem Jean-Paul Gauzès 12 marca 2013 r. Rozporządzenia przyjęto znaczną większością głosów, którą zagwarantowały cztery ugrupowania polityczne, zarówno lewicowe, jak i prawicowe. Wyniki głosowania nad rezolucjami legislacyjnymi przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 2. Wyniki głosowania nad rezolucjami legislacyjnymi, stanowiącymi podstawę dwupaku

Akt prawny	**Za**	**Przeciw**	**Wstrzymujących się**	**Grupy polityczne, tworzące większość potrzebną do przyjęcia aktu**
Sprawozdanie Elisy Ferreiry (w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych)	526	86	66	G/EFA S&D ALDE EPP
Sprawozdanie Jean-Paul Gauzès w sprawie rozporządzenia 472/2013	528	81	71	G/EFA S&D ALDE EPP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.votewatch.eu (data dostępu: 20 lipca 2014 r.).

48 Ibidem, s. 15–16, 29.

Podobnie jak w przypadku sześciopaku partie lewicowe podnosiły zarzut zbytniego skupienia na środkach oszczędnościowych. Dzięki włączeniu zapisów dotyczących wzrostu gospodarczego oraz spraw socjalnych frakcja Zielonych oraz Socjalistów i Demokratów zagłosowały jednak za przyjęciem rozporządzenia. Przeciwko zagłosowały grupy Zjednoczonej Lewicy Europejskiej – Nordyckiej Zielonej Lewicy oraz Europy Wolności i Demokracji. Konserwatyści i Reformatorzy wstrzymali się od głosu. 30 maja 2013 r. oba akty prawne weszły w życie i zaczęły obowiązywać we wszystkich krajach należących do strefy euro.

Mechanizmy pomocy finansowej

Mechanizmy pomocy finansowej poprzedzające EMS

W maju 2010 r. UE podjęła pierwsze bezpośrednie działania przeciwdziałające niewypłacalności poszczególnych państw członkowskich. Obejmowały one w pierwszej kolejności uruchomienie systemu kredytów, udzielanych sobie nawzajem przez państwa członkowskie. Kolejnym krokiem było ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM)[49], opartego na rozporządzeniu 407/2010. W ramach tego mechanizmu Komisja została upoważniona do zaciągania pożyczek w imieniu UE do kwoty 60 mld euro i do następnego udostępniania tychże środków państwom członkowskim zagrożonym niewypłacalnością[50].

Niemalże jednocześnie z utworzeniem EFSM do życia powołany został Europejski Instrument Stabilności Finansowej S.A. (*European Financial Stability Facility SA)*. Spółka ta, oparta na regulacjach angielskiego prawa prywatnego, została powołana przez państwa członkowskie strefy euro (jedynych akcjonariuszy spółki). Celem spółki była emisja papierów wartościowych i poprzez to mobilizacja kapitału, który miał być następnie wypłacany państwom strefy euro zagrożonym niewypłacalnością. EFSF dysponowała gwarancją finansową swych założycieli (tj. państw strefy euro) do kwoty 440 mld euro[51].

Cechą łączącą wymienione powyżej mechanizmy był ich schemat działania, polegający na pozyskiwaniu środków finansowych i ich wypłacie państwom członkowskim w formie pożyczki, linii kredytowej lub innej zwrotnej pomocy finansowej. Jednocześnie wypłata tychże środków miała charakter warunkowy i uzależniona była od wypełniania przez dane państwo członkowskie uprzednio ustalonych warunków pomocy, sięgających głęboko w wewnętrzną politykę beneficjentów mechanizmów pomocowych[52].

---

49 *Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 118, s. 1–4.

50 Ibidem.

51 Zob. A. Sibert, *The EFSM and the EFSF: now and what follows*, 2010, European Policy Department A: Economic and Scientific Policies, Brussels, Belgium.

52 Zob. R. Mężyk, *Działania Unii Europejskiej w obliczu kryzysu greckiego a poszanowanie zasady subsydiarności i suwerenności państw członkowskich,* [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska: Zjednoczeni w różnorodności*, Warszawa 2012, s. 409–435.

Wymienione mechanizmy systemu kredytów międzynarodowych, zarówno EFSM, jak i EFSF, zostały utworzone bez udziału PE, który nie miał również żadnego wpływu na ich funkcjonowanie. Rozporządzenie nr 407/2010, ustanawiające EFSM, zostało uchwalone na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE, który nie przewidywał żadnych kompetencji legislacyjnych PE. Również samo rozporządzenie 407/2010 przewidywało jedynie informowanie PE o warunkach pomocy udzielanej w ramach mechanizmu[53]. Z kolei zarówno kredyty międzypaństwowe, jak i EFSF nie były objęte ramami prawno-instytucjonalnymi UE, za wyjątkiem przypisania odpowiednich funkcji administracyjnych Komisji oraz EBC. W związku z powyższym mechanizmy pomocy finansowej poprzedzające EMS nie podlegały w żaden sposób kontroli ze strony PE. Niemniej mechanizmy te były bezpośrednimi poprzednikami Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM, *European Stability Mechanism*), którego utworzenie, a przede wszystkim zakorzenienie w prawie pierwotnym odbyło się z udziałem PE.

Europejski Mechanizm Stabilności

Europejski Mechanizm Stabilności jest międzynarodową instytucją finansową ustanowioną przez państwa członkowskie strefy euro na podstawie – niezależnego od prawa UE – międzynarodowego traktatu podpisanego 2 lutego 2012 r. W swej istocie ESM stanowi kontynuację i uwieńczenie mechanizmów pomocy finansowej, wprowadzonych w ramach UE w odpowiedzi na kryzys finansowy. EMS docelowo zastąpił EFSF i EFSM oraz kredyty bilateralne. Mechanizm – przy uwzględnieniu wchłonięcia przezeń EFSF – dysponuje możliwościami finansowymi (ang. *Lending capacity*) w wysokości 700 mld euro.

Istotą ESM jest pozyskiwanie i dostarczanie środków finansowych państwom członkowskim UE, które doświadczają istotnych problemów finansowych lub są nimi zagrożone. Program finansowania z ESM jest przy tym uruchamiany wyłącznie w sytuacji, gdy pomoc finansowa jest niezbędna do zabezpieczenia stabilności finansowej strefy euro jako całości, jak również jej państw członkowskich[54]. Istotną cechę ESM stanowi wymóg warunkowości (*conditionality*) pomocy finansowej. Beneficjent danego programu jest bowiem zobowiązany do wprowadzenia reform politycznych, które wynikają z porozumienia zawartego przez niego z Komisją Europejską w tzw. *Memorandum of Understanding* (MoU). Wskazany dokument może być dowolnie kształtowany przez negocjujące go strony, w związku z czym rozciągać się może na wszelkie dziedziny funkcjonowania danego państwa członkowskiego[55].

Ustanowienie ESM zyskało podstawy prawne w zmodyfikowanym art. 136 TFUE, do której to normy dodany został dodatkowy, trzeci akapit. Zgodnie z nim „Państwa Człon-

53 Zob. art. 3 ust. 5 rozporządzenia 407/2010.

54 Ibidem.

55 Potwierdza to dotychczasowa praktyka europejskich mechanizmów wsparcia finansowego, które wymagały m.in. reform polityki socjalnej, sposobu funkcjonowania administracji państwowej, reform instytucjonalnych czy polityki zbrojeniowej.

kowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne, do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom". Dodanie tegoż przepisu zasadniczo nie było niezbędne do utworzenia mechanizmu (sam mechanizm rozpoczął funkcjonowanie przed wejściem w życie zmiany traktatowej), skoro uprzednie mechanizmy opierały się na identycznej zasadzie funkcjonowania co ESM. Niemniej modyfikacja traktatu wzmacniała argumentację, że mechanizmy pomocowe są zgodne z prawem UE poprzez bezpośrednie zakorzenienie mechanizmu w traktacie.

Właśnie na etapie zmiany traktatu Parlament Europejski wywierał wpływ na ostateczny kształt instytucji ESM. Modyfikacja art. 136 TFUE była dokonywana w drodze uproszczonej procedury z art. 48 ust. 6 TUE, uwieńczonej przyjęciem przez Radę Europejską decyzji z dnia 25 marca 2011 r.[56]

W ramach procedury konsultowania dokumentu przez PE funkcję sprawozdawców sprawowali Roberto Gualtieri (S&D) oraz Elmar Brok (EPP). Wymienieni parlamentarzyści prowadzili negocjacje z pozostałymi instytucjami uczestniczącymi w procedurze zmiany traktatu (Komisja, Rada, Rada UE) oraz przygotowali raport w tej sprawie, stanowiący podstawę stanowiska PE przyjętego 23 marca 2011 r.[57] Głównym celem negocjatorów ze strony PE było takie ukształtowanie ESM, aby zasadniczą rolę w jego funkcjonowaniu odgrywała Komisja Europejska. Postulat ten został zaakceptowany poprzez stosowną nieformalną zapowiedź ze strony pozostałych uczestników instytucjonalnych procedury[58]. W przyjętym stanowisku PE kładł nacisk na ryzyko, iż utworzenie ESM może doprowadzić do powstania mechanizmu znajdującego się całkowicie poza reżimem prawnym Unii[59]. Ustanowienie stałego mechanizmu stabilizacyjnego poza ramami instytucjonalnymi UE ma oznaczać zagrożenie dla integralności systemu opartego na traktatach[60]. Temu ryzyku PE proponował zaradzić poprzez możliwie dalekie powiązanie finansowe i instytucjonalne ESM z UE, w tym przede wszystkim przyznanie Komisji głównej roli w funkcjonowaniu mechanizmu[61]. Jednocześnie PE podkreślał wyjątkowość ukształtowania proponowanego mechanizmu (jako instytucji zewnętrznej wobec UE) i w tym zakresie krytykował brak starań ze strony Rady zmierzających do jego inkorporacji w system prawny UE[62].

56 *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, 2011/199/UE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 91, s. 1–2.

57 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro*, 2010/0821(NLE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 247E, s. 22–36.

58 http://www.euinside.eu/en/news/european-paliament-supported-the-creation-of-the-esm (data dostępu: 28 września 2014 r.).

59 Punkt E stanowiska.

60 Punkt 7 stanowiska.

61 Punkt F, G oraz 7 stanowiska.

62 Punkty 1–4 stanowiska.

Stanowisko zwracało również uwagę na fakt, że ESM będzie znajdował się poza ramami dotychczasowego demokratycznego procesu podejmowania decyzji w UE[63]. Punkt ten jest o tyle istotny, iż PE zostaje – po spełnieniu jego mało znaczącej konsultacyjnej roli przy powoływaniu instytucji ESM w życie – pozbawiony możliwości wpływu na funkcjonowanie mechanizmu w przyszłości. W tym zakresie PE krytycznie zwraca uwagę na brak wykorzystania dotychczasowych art. 136, 352 oraz 133 TFUE jako podstawy stworzenia mechanizmu, co z kolei pozwoliłoby na jego zakorzenienie w uprzednio ukształtowanym systemie UE, przy wykorzystaniu wypracowanych przez nią i przewidzianych przez traktaty sposobów podejmowania decyzji[64].

Krytyczny ton stanowiska łagodzi zwrócenie uwagi na udzielone PE zapewnienia odnośnie do przyszłej praktyki funkcjonowania ESM. W tym zakresie przedłożone PE stanowiska Rady Europejskiej, eurogrupy oraz komisarza ds. polityki pieniężnej pozwalają przypuszczać, że PE będzie regularnie informowany o funkcjonowaniu ESM i w ten sposób będzie mógł wywierać wpływ na instytucję[65].

Pomimo przedstawionych zastrzeżeń, PE w dokumencie ostatecznie opowiedział się za propozycją zmiany art. 136 TFUE. Jednocześnie jednak PE stwierdził, że lepsze byłoby przyjęcie zmiany wymienionego przepisu w sposób zaproponowany w załączniku do stanowiska. Istotą tej – ostatecznie nieprzyjętej – propozycji PE z załącznika jest zapewnienie Parlamentowi Europejskiemu większego wpływu na działalność mechanizmu finansowego poprzez wymóg, by zasady i przepisy dotyczące warunków udzielania pomocy finansowej w ramach mechanizmu, a także kontroli nad nim, określane były w rozporządzeniu przyjętym zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą[66]. Postulatowi temu towarzyszy zastrzeżenie, że projekt w takim brzmieniu (tj. uwzględniający propozycję PE) mieściłby się w ramach uproszczonej procedury zmiany traktatu z art. 48 ust. 6 TUE[67]. Wnioskując *a contrario* wynika stąd, że zdaniem posłów projekt przedłożony przez Radę Europejską może prowadzić do nadużycia wymienionej procedury uproszczonej zmiany traktatu i może być tym samym bezprawny[68]. Przy uwzględnieniu treści stanowiska ostateczne poparcie przez PE proponowanej zmiany wydaje się wynikiem realizmu politycznego. Wynika to z tego, że funkcja PE w opisywanej procedurze ograniczała się jedynie do roli konsultacyjnej. Zajęcie stanowiska negatywnego wobec proponowanej zmiany miałoby wyłącznie symboliczny charakter, a jednocześnie odebrało PE możliwość wywarcia jakiegokolwiek wpływu na tworzoną instytucję EMS. Parlament nie tylko osłabiłby w ten sposób wizerunek UE jako spójnej instytucji walczącej z kryzysem,

63 Punkt 8 stanowiska.
64 Punkt 9 stanowiska.
65 Punkt 13 stanowiska.
66 Załącznik nr 1 do stanowiska.
67 Punkt 19 stanowiska.
68 Istotną kwestią w trakcie dyskusji dotyczącej modyfikacji traktatu był materialny wymóg odnoszący się do procedury uproszczonej zmiany traktatu z art. 48 TFUE, zgodnie z którym dana zmiana (wprowadzana w drodze uproszczonej procedury) nie może prowadzić do poszerzenia kompetencji przyznanych UE w traktatach.

ale postawiłby się również w roli kontestatora podejmowanych decyzji, który – wobec swej jedynie konsultacyjnej roli – w rzeczywistości nie wywiera żadnego wpływu na podejmowane kroki.

Tabela 3. Wynik głosowania PE nad stanowiskiem Parlamentu Europejskiego przyjętym 23 marca 2011 r.

Akt prawny	**Za**	**Przeciw**	**Wstrzymujących się**	**Grupy polityczne, tworzące większość potrzebną do przyjęcia aktu**
Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 marca 2011 r.[71]	494	100	9	ALDE EPP Greens/EFA S&D

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.votewatch.eu (data dostępu: 12.09.2014).

Z powyższego zestawienia wynika, że zdecydowana większość posłów (82 proc.) opowiedziała się za stanowiskiem. Jednocześnie stanowisko zyskało poparcie największych frakcji PE. Przeciwko stanowisku opowiedziały się frakcje Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, Europy dla Wolności i Demokracji oraz Zjednoczonej Lewicy Europejskiej – Nordyckiej Zielonej Lewicy.

Pakt fiskalny oraz pakt euro plus

Poza opisanymi działaniami UE i państw członkowskich znaczenie wśród działań zmierzających do zwalczenia kryzysu miał na tzw. pakt euro plus oraz tzw. pakt fiskalny. Oba wymienione akty przyjęte zostały jako pozostające poza systemem prawnym UE[70]. Pakt euro plus został przyjęty 20 kwietnia 2011 r. jako porozumienie szefów państw strefy euro oraz grupy państw nieposługujących się wspólną walutą[71]. Istotą paktu jest polityczne zobowiązanie jego stron do koordynowania swych działań zmierzających do realizacji priorytetów paktu: wspierania konkurencyjności i zatrudnienia, przyczyniania się do stabilności finansów publicznych oraz wzmacniania stabilności finansowej. Strony paktu zostają w akcie zobowiązane do wdrażania działań nastawionych na osiągnięcie wymienionych celów. Postępy w tym względzie będą kontrolowane na poziomie politycznym przez szefów państw umawiających się stron[72].

69 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie projektu decyz*ji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro*, 2010/0821(NLE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 247E, s. 22–36.

70 Pakt fiskalny stanowi niezależną umowę międzynarodową, natomiast pakt euro plus ma charakter gentleman's agreement przedstawicieli państw członkowskich.

71 Zob. *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 24 i 25 marca 2011 roku. Konkluzje*, Bruksela, 20 kwietnia 2011 r., EUCO 10/1/11, REV 1.

72 Ibidem, s. 15.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (pakt fiskalny) został zawarty przez 25 państw członkowskich UE 2 marca 2012 r.[73] Najważniejszym postanowieniem paktu fiskalnego jest zobowiązane stron do wprowadzenia w prawie krajowym reguły budżetowej zobowiązującej strony paktu do prowadzenia polityki budżetowej przekładającej się na nadwyżkę przychodów państwa nad jego wydatkami lub też zrównoważenie tychże pozycji. Drugim charakterystycznym elementem paktu jest zobowiązanie stron w zakresie redukcji długu publicznego. W ten sposób państwa, których dług publiczny przekracza poziom 60 proc. PKB, zobowiązane są do redukcji tegoż długu o przynajmniej 1/20 rocznie.

Charakterystyczne jest, że Parlament Europejski nie miał żadnego wpływu na podpisanie zarówno paktu fiskalnego, jak i paktu euro plus. Jest to o tyle charakterystyczne, o ile instytucjom tym przypisywano publicznie zasadnicze znaczenie w zakresie przeciwdziałania kryzysowi.

Skutki przeprowadzonych działań

Opisane działania podjęte przez UE oraz państwa członkowskie w celu zwalczenia kryzysu finansowego, a także reformy dotychczasowego sposobu koordynacji polityk gospodarczych mają przełomowe znaczenie dla funkcjonowania UE. Skutki tychże działań są istotne zarówno z perspektywy UE jako całości, jak i z perspektywy Polski jako jej członka.

Oceniając wpływ przeprowadzonych działań na UE, należy podkreślić fakt modyfikacji dotychczasowej architektury UGiW. Państwa członkowskie zagrożone niewypłacalnością (Grecja, Portugalia, Irlandia, Cypr, Hiszpania) zostały w znacznym zakresie uwolnione od konsekwencji samodzielnie prowadzonej polityki gospodarczej. Dokonano tego poprzez finansową pomoc udzieloną tymże państwom niezależnie od braku możliwości rynkowego sfinansowania ich zadłużenia. Jednocześnie państwa te zaakceptować musiały bardzo daleko idącą ingerencję UE w ich politykę gospodarczą: pomoc finansowa udzielana była wyłącznie przy zawarciu szczegółowych porozumień przewidujących program reform, jakie dane państwo zobowiązało się wprowadzić jako warunek otrzymania pomocy. Skutkiem powyższego jest akceptacja przez UE i jej państwa członkowskie możliwości ingerowania w wewnętrzne kompetencje państw członkowskich, w tym na obszarach nieobjętych dotychczasową kompetencją UE. Zmiana architektury UGiW oznacza więc zmniejszenie odpowiedzialności państw członkowskich w dziedzinie polityki gospodarczej w podwójnym sensie: państwo może zostać zwolnione od ponoszenia negatywnych konsekwencji swej polityki gospodarczej, ale jednocześnie ogranicza się jego samodzielność w jej prowadzeniu.

Bardzo duże znaczenie dla oceny wpływu podjętych reform mają mechanizmy przyjęte w ramach tzw. dwupaku oraz sześciopaku. Reformują one dotychczasowy sposób funkcjonowania UGiW poprzez daleko idące zacieśnienie koordynacji polityk gospodarczych

73 *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r.*, Dz.U. RP z 2013 r., poz. 1258.

państw członkowskich w sposób niezależny od bieżącej rzeczywistej sytuacji gospodarczej. W ten sposób UE zyskuje istotny wpływ na planowanie budżetowe państw członkowskich. Wpływ ten jest zabezpieczony szeregiem sankcji o potencjalnie dotkliwym charakterze.

Skutki działań antykryzysowych dla Polski

Oceniając dokonane zmiany z polskiej perspektywy, należy podkreślić, że wywrą one pełny wpływ na Rzeczpospolitą dopiero z momentem przystąpienia Polski do strefy euro. Wynika to z faktu, że wszystkie przedstawione mechanizmy znajdują swoje pełne zastosowanie wyłącznie w relacji do państw posługujących się wspólną walutą. W szczególności przed przystąpieniem do strefy euro Polska nie może uczestniczyć w mechanizmach pomocy finansowej. Mechanizmy wzmocnionej koordynacji finansowej wprowadzone tzw. sześciopakiem oraz dwupakiem mają dla Polski jedynie ograniczone znaczenie. Zobowiązują one Rzeczpospolitą do silniejszej koordynacji polityki gospodarczej, ale nie przewidują możliwości zastosowania wobec niej (jak i innych krajów UE nienależących do strefy euro) sankcji finansowych w przypadku niestosowania się do zmodyfikowanych postanowień prawnych.

Polska była jedną ze stron paktu euro plus oraz paktu fiskalnego. Jak wskazano powyżej, pakt euro plus ma charakter zobowiązania politycznego i w praktyce nie przekłada się na wiążące zobowiązania. W zakresie paktu fiskalnego Rzeczpospolita – jako państwo nienależące do strefy euro – uczestniczy wyłącznie w postanowieniach Tytułu V paktu, dotyczącego kwestii szczytu państw strefy euro. Dzięki uczestnictwu w pakcie fiskalnym Polska będzie miała możliwość incydentalnego uczestniczenia w posiedzeniach szczytu[74]. W pozostałym zakresie pakt nie zmienia pozycji Rzeczpospolitej.

Podsumowanie

Opisane działania zmieniają przyjęty w Traktacie z Lizbony sposób funkcjonowania UE i modyfikują założoną tam architekturę UGiW. Wynika stąd wniosek, że system prawny UE po opisanych działaniach jest odmienny od uprzednio przyjętego i demokratycznie legitymowanego systemu traktatowego. Wprowadzenie tak daleko idących zmian wymaga zapewnienia im należytej legitymacji demokratycznej. Z kolei owa legitymacja – na poziomie UE – może zostać zapośredniczona poprzez stosowne zaangażowanie PE w daną procedurę lub mechanizm.

Zauważyć należy, że PE miał wpływ na kształt aktów prawnych przyjętych w ramach tzw. sześciopaku i dwupaku. Odpowiednie procedury zmierzające do przyjęcia

74 Zgodnie z art. 12 ust. 3 paktu fiskalnego państwa nienależące do strefy euro „uczestniczą w debatach podczas posiedzeń szczytu państw strefy euro dotyczących konkurencyjności Umawiających się Stron, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości, jak również, w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku, w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania niniejszego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej".

tychże aktów zapewniały stosowną debatę w PE i należyty wpływ tej instytucji na ostateczny kształt przyjmowanych rozwiązań prawnych. Wpływ PE na treść aktów doprowadził m.in. do szerszego uwzględnienia w proponowanych zmianach roli partnerów społecznych oraz wprowadzenia instytucji dialogu instytucjonalnego, umożliwiającego PE uczestniczenie w zmienionych procedurach nadzoru nad polityką gospodarczą państw członkowskich.

Parlament nie miał natomiast zasadniczo wpływu na ustanowienie mechanizmów pomocy finansowej, z wyjątkiem roli konsultacyjnej podczas przeprowadzania procedury zmiany art. 136 TFUE. W tym zakresie PE opowiedział się za proponowaną zmianą traktatu, jednakże wskazując na potencjalną niezgodność przeprowadzanej uproszczonej procedury zmiany traktatu z prawem pierwotnym UE.

Najważniejsze instytucje służące zapobiegnięciu niewypłacalności państw członkowskich, tj. mechanizmy udzielania pomocy finansowej na czele z EMS, utworzone zostały bez udziału PE. Instytucja ta nie miała również wpływu na ich funkcjonowanie.

Bibliografia

Akty prawne:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 1–7.

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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 8–11.

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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 12–24.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 25–32.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 33–40.

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 41–47.

Komisja Europejska, *Wniosek dot. rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 522.

Komisja Europejska, *Wniosek dot. dyrektywy Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 523.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej*, COM(2010) 250.

Komisja Europejska, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 524.

Komisja Europejska, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 525.

Komisja Europejska, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 526.

Komisja Europejska, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*, Bruksela, 29 września 2010 r., COM (2010) 527.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie kryzysu finansowego, gospodarczego i społecznego: zalecenia dotyczące środków i inicjatyw do podjęcia, 2010/2242(INI).

Komisja Europejska, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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*, Bruksela, 23 listopada 2011 r., COM (2011) 819.

Komisja Europejska, *Wniosek dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro*, Bruksela, 23 listopada 2011 r., COM (2011) 821.

Protokół nr 12 do TFUE w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 140, s. 1–10.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 140, s. 11–23.

Źródła internetowe:

EU economic governance, http://www.greens-efa.eu/eu-economic-governance-4450.html

Europejscy socjaliści przeciw tzw. sześciopakowi, http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=28612&_CheckSum=-1189013695

Package of six legislative proposals, http://www.eu2011.hu/package-six-legislative-proposals
Parlament przyjął pakiet rozwiązań w sprawie zarządzania gospodarczego, http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20110429FCS18371/3/html/Parlament-przyj%C4%85%C5%82-pakiet-rozwi%C4%85za%C5%84-w-sprawie-zarz%C4%85dzania-gospodarczego
Phillips L., *Divided EU Parliament tightens measures on economic governance*, http://euobserver.com/economic/32221
Semestr Europejski: Okres oceny i koordynacji polityki gospodarczej w UE, http://www.mg.gov.pl/files/upload/14435/Semestr%20europejski.pdf
Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm
Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council, Bruksela, 21 października 2010 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf
Szpringer Z., *Semestr europejski,* [w:] *Leksykon budżetowy*, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3248D51D40BDF870C1257A64002359D6&litera=S
VoteWatch Europe: European Parliament, Counceil of the EU, www.votewatch.eu
W życie wchodzi „dwupak" – uzupełnienie cyklu nadzoru budżetowego i usprawnienie zarządzania gospodarką w strefie euro, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_pl.htm
Zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie, http://europa.eu/legislation_summaries/other/ec0019_pl.htm

Artykuły:

Breuss F., *„EU-Wirtschaftsregierung". Eine notwenige aber nicht hinreichende Bedingung für das Überleben der Eurozoneund des Euro*, „FIW-Policy Brief" 12 (2011).
Cuerpo C. et al., *Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances*, Brussels 2012.
Fasone C., *The Struggle of the European Parliament to Participate in the New Economic Governance*, EUI Working Paper RSCAS 2012/45, Fiesole 2012.
Mężyk R., *Działania Unii Europejskiej w obliczu kryzysu greckiego a poszanowanie zasady subsydiarności i suwerenności państw członkowskich,* [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska: Zjednoczeni w różnorodności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 409–435.
Parra S. De la, *The twopack on economic governance: an initial analysis*, Brussels 2013.
Szeląg K., *Koordynacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej część II*, „Bank i Kredyt" 2003, nr 4, s. 25–38.
Węc J.J., *Bilans polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni" 2012, nr 2–32.

EWA BOJENKO-IZDEBSKA*

Parlament Europejski siódmej kadencji wobec polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE

Wstęp

Do roku 1994, tj. do utworzenia Komitetu Regionów jako organu konsultacyjnego, Parlament Europejski i jego Komisja Rozwoju Regionalnego były jedyną reprezentacją interesów regionów na szczeblu unijnym. Od tego czasu wzrastały kompetencje zarówno Parlamentu, jak i Komitetu, a początkową rywalizację zastąpiła konstruktywna współpraca. Zdecydowana postawa PE miała wielkie znaczenie dla ostatecznego wyasygnowania środków na politykę spójności na lata 2014–2020.

Znaczenie polityki spójności, jednego z najważniejszych instrumentów wzrostu gospodarczego, stało się szczególnie widoczne podczas kryzysu w UE, którego skutkiem był m.in. spadek inwestycji publicznych w latach 2008–2013 przeciętnie o 20 proc. W Grecji, Hiszpanii i Irlandii wyniósł on około 60 proc., natomiast w państwach Europy Środkowej i Wschodniej – ponad 30 proc. Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności uchroniły te państwa przed jeszcze większym obniżeniem poziomu inwestycji. Ponadto w tym okresie w 210 spośród 277 regionów UE wzrosło bezrobocie, a w 50 spośród nich stopa bezrobocia wzrosła ponaddwukrotnie, przede wszystkim w przypadku młodych ludzi[1].

W tym kontekście politykę spójności należy rozpatrywać jako szczególnie ważny w okresie wychodzenia z kryzysu instrument zapewniający niezbędne inwestycje.

Celem tego artykułu jest prześledzenie aktywności Parlamentu Europejskiego, jak również jego udziału w przyjęciu decyzji o przyszłym kształcie i wysokości środków przeznaczonych na politykę spójności jako działań na rzecz inwestycji pobudzających wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

* Dr hab. Ewa Bojenko-Izdebska – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1 Komisja Europejska, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, lipiec 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_pl.pdf (data dostępu: 1 września 2014 r.).

Udział Parlamentu Europejskiego w debacie nad przyszłą polityką spójności

Każdorazowa debata nad nowymi wieloletnimi ramami finansowymi (WRF) związana była z kontrowersjami między państwami członkowskimi będącymi płatnikami netto do budżetu opowiadającymi się za jego zmniejszeniem a Komisją i Parlamentem Europejskim, które postulowały zwiększenie budżetu lub jego utrzymanie na dotychczasowym poziomie. Następowały także znaczne zmiany i reformy polityki spójności w odniesieniu do koncentracji celów oraz zwiększania znaczenia innowacji w ramach działań funduszy strukturalnych ze względu na realizowanie w obu poprzednich okresach 2000–2006 i 2007–2013 Strategii lizbońskiej. Spór o to, czy priorytetem w przeznaczeniu tych środków winno być wzmocnienie konkurencyjności państw UE, czy inwestowanie w infrastrukturę najmniej rozwiniętych regionów, nieodłącznie towarzyszył negocjacjom[2].

Sytuacja ta powtórzyła się podczas przygotowywania WRF na lata 2014–2020 ze względu na przyznanie kluczowego znaczenia nowej strategii Europa 2020, mającej służyć przezwyciężeniu kryzysu finansowo-gospodarczego i jego skutków społecznych. Jej głównym celem jest inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu. Odpowiada mu pięć celów szczegółowych dotyczących gospodarki opartej na wiedzy (wzrost zatrudnienia, zwiększenie inwestycji na badania naukowe i rozwój oraz innowacje i cele z pakietu energetyczno-klimatycznego dotyczące źródeł odnawialnych, energooszczędności oraz zmniejszenia emisji), a także dwa dotyczące kwestii społecznych (edukacja i zmniejszenie ubóstwa)[3].

Kontrowersje wokół polityki spójności wywołał sam kryzys prowadzący do ograniczeń budżetowych na różnych poziomach (lokalnym, regionalnym i narodowym). Państwa członkowskie postulowały w związku z tym ograniczenia budżetowe także na poziomie unijnym, które siłą rzeczy zagrażały polityce spójności.

W tej sytuacji ważna rola przypadła Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego (REGI), która od początku kadencji inicjowała dyskusje nad przyszłą polityką spójności wspólnie z Komisją ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (EMPL). Aktywność Parlamentu i REGI rozpoczęła się od powołania w 2009 r. „Grupy roboczej ds. przyszłej polityki spójności" jako głównego nieformalnego forum dyskusyjnego PE[4]. W komisji REGI

2 Zob. szerzej I. Bielka, *Kontrowersje i spory wokół perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020,* „Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny" 2013, nr 3, s. 4–24, https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/9874/1/Bielka_Kontrowersje%20i%20spory%20wokół%20perspektywy%20budżetowej%20Unii%20Europejskiej%20na%20lata%202014-2020.pdf (data dostępu: 5 września 2014 r.).

3 *Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu,* Bruksela, 3 marca 2010 r., KOM(2010)2020 wersja ostateczna.

4 *Kluczowa rola Parlamentu Europejskiego w reformie polityki spójności punkty zwrotne w pracach nad polityką spójności na lata 2014–2020*, „Panorama" 2013, nr 48, s. 32, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48_pl.pdf, s. 34 (data dostępu: 15 września 2014 r.).

oraz EMPL wyznaczono siedmiu sprawozdawców odpowiedzialnych za nadzorowanie złożonych negocjacji, które miały być prowadzone w ciągu dwóch kolejnych lat. Na dwóch głównych sprawozdawców wybrano Lamberta van Nistelrooij (EPP, Holandia) i Constanzę Krehl (S&D, Niemcy), reprezentujących dwa największe ugrupowania polityczne w PE. Odbyło się wiele spotkań, w tym z przedstawicielami parlamentów narodowych. Parlament zgłosił z własnej inicjatywy wiele rezolucji[5], przyjął również przejściowe rozporządzenia[6].

Przed ostatecznym przyjęciem nowych rozporządzeń odbyło się także 90 spotkań trójstronnych z Radą i Komisją, tzw. trilogów. Do wniosków ustawodawczych Komisji zgłoszono w sumie ponad 3000 poprawek[7].

Ważnym impulsem stało się też opublikowanie w listopadzie 2010 r. piątego raportu Komisji na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej zatytułowanego I*nwestowanie w przyszłość Europy*[8] zawierającego propozycje podporządkowania tej polityki strategii Europa 2020. Znalazła się tam deklaracja dalszego wspierania rozwoju najuboższych regionów, pomocy dla innych obszarów UE, takich jak ubogie dzielnice podmiejskie czy regiony przechodzące restrukturyzację gospodarczą, oraz promowanie gospodarki opartej na wiedzy dzięki podwyższaniu wykształcenia i kwalifikacji[9].

Równocześnie jednak w ogłoszonym w czerwcu 2010 r. komunikacie dotyczącym wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej w części o działaniach prewencyjnych zawarto propozycję uzależnienia wypłaty środków w ramach polityki spójności od postępu reform strukturalnych i instytucjonalnych[10]. Natomiast w części naprawczej dotyczą-

5 M.in.: *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie piątego sprawozdania Komisji w sprawie spójności oraz strategii w dziedzinie polityki spójności po 2013 r.*, 2011/2035(INI), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 33, s. E/21; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 r. w sprawie poziomu wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności: wnioski dotyczące przyszłości polityki spójności*, 2010/2305(INI), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 56, s. E/22; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie wkładu polityki spójności w osiągnięcie celów lizbońskich i celów „UE 2020"*, 2009/2235(INI), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2011, nr 161, s. E/18, i wiele innych.

6 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych przepisów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego,* Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 158, s. 1–6.

7 C. Krehl, *Wspieranie wymiaru społecznego polityki spójności*, „Panorama" 2013, nr 48, s. 34, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48_pl.pdf, s. 34 (data dostępu: 10 września 2014 r.).

8 Komisja Europejska, *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Luksemburg 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_pl.cfm (data dostępu: 10 września 2014 r.).

9 Ibidem, s. 6.

10 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE"*, Bruksela, 30 czerwca 2010 r., KOM(2010) 367, s. 10.

cej państw objętych procedurą nadmiernego deficytu – propozycję zawieszenia w pewnych przypadkach płatności na rzecz państw członkowskich lub płatności, w przypadku których państwa członkowskie występują w charakterze pośredników z funduszy strukturalnych i w ramach WPR, zastrzegając, że państwa członkowskie zobowiązane byłyby do dalszych wypłat na rzecz rolników i rybaków, lecz zwrot z budżetu UE mógłby zostać częściowo zawieszony[11].

W głosowaniu w dniach 11–12 lipca 2012 r. parlamentarzyści odrzucili zarówno te dwie propozycje KE, jak i wniosek o przeznaczeniu specjalnej rezerwy w funduszach strukturalnych w wysokości 5 proc. tylko dla tych państw UE, które wypełnią unijne cele makroekonomiczne do roku 2020[12].

Było to jednak przejściowe zwycięstwo, gdyż w ostatecznej wersji rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2013 r. o wspólnych przepisach dla wszystkich funduszy z wyjątkiem środków przeznaczonych na Europejską Współpracę Terytorialną (EWT) ta wcześniej odrzucona regulacja jednak się znalazła[13]. Sukcesem parlamentu było jednak osłabienie kryteriów powyższego tzw. warunku makroekonomicznego. Wprowadzono m.in. pewne ograniczenia zawieszania funduszy, związane z poziomem bezrobocia i ubóstwa w kraju, któremu grożą kary. Im większe bezrobocie i im biedniejszy kraj, tym mniej środków KE będzie mu mogła odebrać. Trudniej będzie też pozbawić środków państwo, które zmaga się z recesją przynajmniej przez dwa lata. Z zawieszenia wyłączono fundusze przeznaczone na walkę z bezrobociem wśród młodzieży oraz dla MŚP. Ponadto o decyzji w sprawie zawieszenie środków Komisja ma zawiadomić każdorazowo komisję PE ds. rozwoju regionalnego[14].

Proces legislacyjny dotyczący polityki spójności był ściśle powiązany z procesem negocjowania nowych WRF. W Komunikacie Komisji z dnia 29 czerwca 2011 r. zatytułowanym *Budżet z perspektywy Europy 2020* zaproponowana wysokość środków na zobowiązania wyniosła 1025 mld euro, w tym na spójność 376,02 mld euro[15]. Jednak część państw członkowskich odrzuciła tę propozycję, podobnie jak dwie następne zgłoszone

11 Ibidem, s. 11.

12 Parlament Europejski, *Deputowani o polityce spójności 2014–2020*, http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20120706STO48457/ (data dostępu: 12 września 2014 r.).

13 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347, s. 320.

14 *Sprawozdanie z sesji Parlamentu Europejskiego, Strasburg, 21–24 października 2013 r., nr 97/2013*, www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultopisy/294/5/.../097.pdf (data dostępu: 15 września 2014 r.), s. 17.

15 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Budżet z perspektywy Europy 2020*, Bruksela, 29 czerwca 2011 r., KOM(2011) 500/I, s. 7.

przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya. Na szczycie Rady Europejskiej w dniach 22–23 listopada 2012 r. nie udało się uzyskać porozumienia, dopiero podczas posiedzenia RE w dniach 7–8 lutego 2013 r. osiągnięto kompromis, przyjmując WRF[16], które po raz pierwszy były niższe niż poprzednie z lat 2007–2013, w związku z czym na politykę spójności przeznaczono kwotę niższą, niż proponowano, w wysokości 325,1 mld euro[17].

Z wielu ogłoszonych w tym czasie dokumentów należy wymienić rezolucję PE dotyczącą wkładu polityki spójności w realizację Strategii lizbońskiej z perspektywą strategii Europa 2020[18]. Skrytykowano tam m.in. początkowe oparcie Strategii lizbońskiej na otwartej metodzie koordynacji, co nie sprzyjało osiągnięciu celów, oraz rezygnację z części z nich z 2005 r., zwracając również uwagę na wprowadzenie nowej strategii bez przeprowadzania dokładnej analizy słabości wdrażania poprzedniej. Podkreślono także znaczenie polityki spójności dla urzeczywistnienia założeń strategii Europa 2020, jednocześnie ostrzegając przed próbami jej ponownej nacjonalizacji[19].

Niedługo później przyjęto rozporządzenie dotyczące funduszy polityki spójności, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (FS)[20], mające na celu uproszczenie zasad finansowania funduszy. Uznano tam, że w okresie kryzysu szczególnego znaczenia nabiera maksymalne i optymalne wykorzystanie środków unijnych, stąd propozycje ujednolicenia definicji i progów dotyczących poszczególnych funduszy, w przypadku których na lata 2007–2013 obowiązywały jedno rozporządzenie ogólne oraz trzy rozporządzenia szczegółowe. W rozporządzeniu podniesiono próg dla dużych projektów z 25 na 50 mln euro, które mogą być finansowane z obu funduszy, a mających jednolity charakter gospodarczy lub techniczny[21]. Ponieważ decyzje o dofinansowaniu dużych projektów wydaje Komisja Europejska, ta zmiana skróci proces przyznawania środków dla mniejszych projektów.

16 *Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347, s. 884.

17 Więcej na temat debaty budżetowej K. Cymbranowicz, *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej – kontrowersje wokół nowej perspektywy finansowej*, [w:] A. Kirpsza, G. Stachowiak (red.), *Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?*, Kraków 2013, s. 53–79; E. Małuszyńska, M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, „Studia BAS" 2012, nr 3(31), s. 109–132, http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/33C6132EFEF41154C1257A84004CBA73/$file/Strony%200dStudia_BAS_31-5.pdf (data dostępu: 8 lutego 2015 r.).

18 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie wkładu polityki spójności w osiągnięcie celów lizbońskich i celów „UE 2020"*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2011, nr 161, s. E/120.

19 Ibidem.

20 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych przepisów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 158, s. 1.

21 Ibidem, art. 1, ust. 1.

Dwuletnie negocjacje dotyczące reformy tej polityki zakończyły się w grudniu 2013 r. przyjęciem ostatecznej wersji rozporządzenia o europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI), jak brzmi obecnie nowa nazwa obejmująca wszystkie pięć funduszy[22], a także rozporządzeń szczegółowych dotyczących EFRR, EFS, FS, EWT, Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[23].

Duży wkład w negocjacje mieli polscy europosłowie – przede wszystkim w osobie Danuty Hübner jako przewodniczącej Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego (REGI).

Nowa polityka spójności

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r. spójność terytorialna została dodana do celów spójności gospodarczej i społecznej. W piątym Raporcie Spójności (raporty spójności są publikowane przez Komisję Europejską i zawierają zarówno oceny realizacji tej polityki, jak i wnioski na przyszłość) zdefiniowano to pojęcie jako „szczególne uwzględnienie roli miast, obszarów funkcjonalnych, obszarów borykających się z konkretnymi problemami geograficznymi i demograficznymi, jak również strategii makroregionalnych (…) oraz tworzenia powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi w kontekście dostępu do niedrogich wysokiej jakości usług i infrastruktury, a także rozwiązywanie problemów regionów o wysokiej koncentracji grup marginalizowanych społecznie”[24].

Do najważniejszych zmian należy zaliczyć zmianę liczby celów oraz przyjęcie jednolitych reguł dotyczących wszystkich funduszy.

Była to już kolejna koncentracja celów, ponieważ w miejsce obowiązujących w latach 2007–2013 trzech celów: „Konwergencja”, „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” oraz „Europejska współpraca terytorialna” (EWT), przyjęto tylko dwa dzięki połączeniu dwu w poprzednim okresie wyodrębnionych jako dwa cele kategorii regionów w jednym celu „Inwestowanie dla wzrostu i zatrudnienia”, dodając trzecią kategorię. Na ten cel środki pochodzą ze wszystkich trzech funduszy – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (FS). Drugim celem została „Europejska współpraca terytorialna” (środki z EFRR)[25]. Tym samym po raz pierwszy od 1989 r.[26] wszystkie regiony kwalifikujące się do działań w ramach polityki spójności znalazły się w jednym celu.

22 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013…*, art. 23.

23 Wszystkie rozporządzenia są dostępne na stronie Dyrekcji Polityki Regionalnej – Inforegio, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/legislation/index_pl.cfm (data dostępu: 8 lutego 2015 r.).

24 Komisja Europejska, *Inwestycje na rzecz wzrostu…*, s. 28–29.

25 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013…*, art. 92.

26 W latach 1989–1994 i 1994–1999 było sześć celów (szósty od 1995 r. po wejściu do UE państw skandynawskich i Austrii), a w latach 2000–2006 i 2007–2013 trzy cele.

W ramach celu „Inwestowanie dla wzrostu i zatrudnienia" znalazły się wszystkie regiony na poziomie NUTS 2 (wcześniej działania obejmowały także regiony mniejsze na poziomie NUTS 3). Podzielono je na trzy grupy:

a. regiony słabiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca jest niższy niż 75 proc. średniego PKB na mieszkańca UE-27;
b. regiony przejściowe, których PKB na mieszkańca wynosi między 75 proc. a 90 proc. średniego PKB na mieszkańca UE-27;
c. regiony lepiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca jest wyższy niż 90 proc. średniego PKB na mieszkańca UE-27[27].

Pierwsza podgrupa oznacza ciągłość wsparcia dla regionów najuboższych, należących do 2006 r. do celu 1, a do 2013 r. do celu „Konwergencja", przy czym pozostawiono to samo kryterium kwalifikacyjne, które obowiązywało od początku, tj. PKB poniżej 75 proc. średniego PKB UE.

Podgrupa druga to regiony objęte w latach 2007–2013 mechanizmem *phasing-in* (PKB na mieszkańca wyższy niż 75 proc. średniej UE dla 15 dawnych państw członkowskich) oraz *phasing-out* (PKB wynosił nadal mniej niż 75 proc. średniej UE-15, ale więcej niż 75 proc. średniej całej UE). Obliczanie PKB regionów przejściowych zostało zatem ujednolicone poprzez wprowadzenie kryterium „między 75 proc. a 90 proc.".

Ostatnia podgrupa to regiony lepiej rozwinięte, w których pomoc ma wspierać przede wszystkim działania w ramach strategii Europa 2020, stąd będą tu brane pod uwagę kryteria strategii, takie jak stopa bezrobocia i zatrudnienia, liczba osób z wyższym wykształceniem i osób przedwcześnie kończących edukację podstawową itd.

Dodatkowo przewidziano wspieranie obszarów najbardziej oddalonych i północnych regionów słabo zaludnionych[28].

Tabela nr 1. Podział środków na różne kategorie regionów 1989–2020

%	1989-1993	1994-1999	2000-2004	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Regiony słabiej rozwinięte	73,2	61,6	63,6	63,2	59,0	53,5
Regiony przejściowe	0,0	0,2	2,6	2,0	7,5	10,8
Lepiej rozwinięte	23,6	27,4	24,3	19,1	12,9	16,5
Fundusz Spójności	3,1	10,8	9,4	15,7	20,7	19,2
Słabiej rozwinięte i Fundusz Spójności	76,4	72,4	73,1	78,9	79,7	72,8
Ogółem	100	100	100	100	100	100
UE	UE-12	UE-15	UE-15	UE-25	UE-27	UE-28

Źródło: Sprawozdania dotyczące funduszy strukturalnych, SFC i obliczenia DG REGIO.

Źródło: Komisja Europejska, *Szósty raport na temat spójności…*, s. 187.

Aby zachować koherentność tej polityki ze strategią Europa 2020, w art. 9 rozporządzenia wymieniono jedenaście wspólnych celów tematycznych uszczegółowiających pięć priorytetów strategii Europa 2020, które ma wspierać każdy EFSI:

27 Przygotowując kryteria, nie wliczano jeszcze Chorwacji.
28 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013…*, art. 92, ust. 1, lit. e.

1. wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
2. zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnej;
3. wzmacnianie konkurencyjności MŚP;
4. wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach;
5. promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem;
6. zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami;
7. promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej;
8. promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników;
9. promowanie włączenia społecznego, walki z ubóstwem i dyskryminacją;
10. inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie;
11. wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej[29].

Według szóstego raportu spójności najwięcej środków przeznaczono na infrastrukturę transportową i energetyczną (18,2 proc. całości), czyli cel tematyczny 7, dalej cele 1 (12,3 proc.) oraz 4 (11,6 proc.)[30]. Jeżeli chodzi o finansowanie z poszczególnych funduszy, to cele tematyczne od 1 do 3 będą finansowane wyłącznie z EFRR, cele od 8 do 11 – głównie z EFS i w niewielkim stopniu z EFRR, natomiast cele od 4 do 7 – ze środków EFRR i FS. Tym samym zgodnie z dotychczasowymi zasadami Fundusz Spójności będzie współfinansował cele związane z transportem i ochroną środowiska z włączeniem polityki klimatycznej, tj. cztery cele – najwięcej na inwestycję sieciową, czyli transportową i energetyczną – 54 proc., ochronę środowiska – 27,5 proc. oraz gospodarkę niskoemisyjną – 12,5 proc.[31].

Określono też poziom środków przeznaczanych na przejście na gospodarkę niskoemisyjną w każdym z trzech rodzajów regionów: 20 proc. w regionach bardziej rozwiniętych, 15 proc. w regionach w okresie przejściowym oraz 12 proc. w regionach mniej rozwiniętych. W zakresie celów energetyczno-klimatycznych państwa członkowskie będą opracowywać plany działań jako podstawę do inwestycji energooszczędności i zwiększania energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii (OZE)[32]. Szczegółowo uregulowano też liczbę celów tematycznych dla każdego rodzaju regionu.

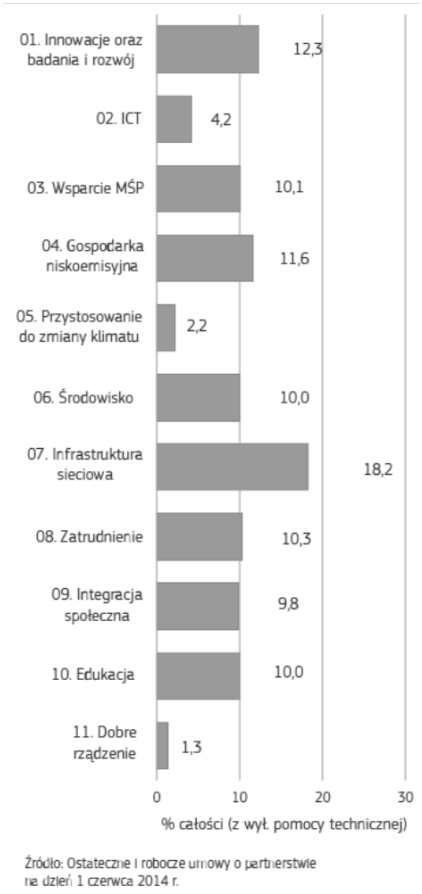
29 Ibidem, art. 9.

30 Komisja Europejska, *Inwestycje na rzecz wzrostu…*, s. 259.

31 Ibidem, s. 260.

32 Komisja Europejska, *Polityka spójności UE na lata 2014–2020. Ukierunkowanie inwestycji na działania wspierające wzrost gospodarczy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/fiche_low_carbon_pl.pdf (data dostępu: 19 października 2014 r.).

Tabela nr 2. Przydziały na cele tematyczne w proc.



Źródło: Komisja Europejska, *Szósty raport na temat spójności…*, op. cit., s. 259.

Na rozwój transportu, energii i infrastruktury telekomunikacyjnej przeznaczono w ramach nowego instrumentu finansowego „Łącząc Europę”[33] dodatkowe środki, aby przyspieszyć inwestowanie w tych sektorach, ze szczególnym uwzględnieniem sieci transeuropejskich. Przeznaczono na ten cel 33 mld, z czego 11 mld przeniesiono z Funduszu Spójności. Za szczególnie ważne uznano w tym rozporządzeniu postulowane przez PE zapewnienie dostępności szybkiego internetu dla wszystkich obywateli Unii i zrealizowanie agendy cyfrowej[34].

33 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 347, s. 281.

34 Ibidem, motyw (9).

Dodatkowym programem wspierającym politykę spójności jest także Inicjatywa na rzecz Zatrudnienia Młodzieży (*Youth Employment Initiative YEI*). Inicjatywa, którą ustanowiła w lutym 2013 r. Rada Europejska, ma na celu wzmocnienie działań w regionach o szczególnie wysokiej stopie bezrobocia (powyżej 25 proc.) wśród młodych ludzi. Przeznaczono na jej realizację 6 mld euro, a ma zostać zrealizowana w okresie dwóch pierwszych lat obecnych ram finansowych, tj. 2014–2016, aby wzmocnić efekt. Finansowana jest po połowie ze specjalnej uruchomionej w tym celu linii budżetowej oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego[35].

Jednym z ważnych celów strategii Europa 2020 jest likwidowanie ubóstwa. Tymczasem w UE w porównaniu z rokiem 2010 wzrosła liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o prawie 4 mln – w 2011 r. było to już 119,82 mln. Na pomoc materialną dla tych osób przeznaczono 3,8 mld euro w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Państwa UE mają przeznaczyć dodatkowo na ten cel co najmniej 15 proc. wsparcia programów krajowych, a ze środków EFS na udział w kursach organizowanych przez ten fundusz lub pomoc w znalezieniu pracy, aby wyprowadzić tych ludzi z ubóstwa[36].

W ramach EWT będą nadal realizowane wszystkie trzy komponenty, czyli współpraca transgraniczna (74,05 proc. ogółu środków), transnarodowa (20,36 proc.) i międzyregionalna (5,59 proc.) – w sumie 8,9 mld euro. Programy współpracy transgranicznej na zewnętrznych granicach UE będą należeć do Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS) (włącznie ze środkami na Instrument Pomocy Przedakcesyjnej – IPA – oraz środkami na Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa – ENPI), czyli 2,5 proc. ogólnej kwoty[37].

W przypadku współpracy transgranicznej za priorytet uznano: wspieranie mobilności i tworzenia transgranicznych rynków pracy, promowanie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem, inwestowanie w kształcenie na wszystkich szczeblach oraz wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych. Współpraca transnarodowa winna się przyczyniać także do polepszenia działania instytucji publicznych i tworzenia strategii makroregionalnych oraz ich koordynacji. W ramach współpracy międzyregionalnej wyznaczono te same cele, uzupełniając je o wymianę najlepszych praktyk, szczególnie w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i wiejskich oraz ich łączenia[38].

---

35 Rada Unii Europejskiej, *Zatrudnienie młodzieży*, http://www.consilium.europa.eu/policies/epsco/youth-employment?tab=What-is-the-Council-doing?&subTab=Youth-Employment-Initiative&lang=pl (data dostępu: 20 października 2014 r.).

36 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 72, s. 1.

37 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna"*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347, s. 259.

38 Ibidem.

Nowa polityka spójności stanowi podobnie jak dotychczas połączenie sprawdzonych już zasad (np. zasada partnerstwa, równości, niedyskryminacji), dotychczasowego układu i funkcji poszczególnych instytucji (zarządzającej, certyfikującej, audytowej itd.) z rozwiązaniami wynikającymi z podporządkowania jej nowej strategii. Zachowano podobną strukturę programów operacyjnych, a dotychczasowe Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia zostały zastąpione umowami partnerskimi z państwami członkowskimi.

Wprowadzono też nowe instrumenty mające ułatwić przestrzenną realizację polityki spójności w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych na konkretnych obszarach, np. metropolitalnych lub transgranicznych. Komisja opracowała w tym celu nowe definicje terytorialne, które uzupełnią dotychczasową klasyfikację NUTS[39]. Funkcję koordynatora inicjatyw rozwoju obszarów miejskich przejęła zreorganizowana Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej.

Konkluzje

Uznanie polityki spójności za główny instrument inwestycyjny UE oraz ograniczenie liczby jej celów i wyznaczenie priorytetowych obszarów o wysokim potencjale wzrostu, czyli badań i innowacji, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz gospodarki niskoemisyjnej, pozwoliło na zachowanie mimo ograniczenia wysokości przeznaczonych na nią środków podstawowych priorytetów. Należy tu przypomnieć, że od 2007 r. działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i związanych z rybołówstwem realizowane do 2006 r. w ramach polityki spójności są wliczane budżecie do wspólnej polityki rolnej, co spowodowało już w okresie 2007–2013 przesunięcie wydatków na politykę spójności na drugie miejsce i taki układ pozostał.

W walce o zachowanie dotychczasowej rangi polityki spójności kluczową rolę odegrał Parlament Europejski, gdyż traktat lizboński od 2009 r. poszerzył jego kompetencje m.in. o tę politykę. Przygotowania do współdecydowania w tej dziedzinie rozpoczęły się zaraz po wejściu w życie traktatu, powołaniem wspomnianej „Grupy roboczej ds. przyszłej polityki spójności", w ramach której w ciągu czterech lat przeprowadzono wiele konsultacji z europejskimi organizacjami zrzeszającymi samorządy lokalne i regionalne oraz posiedzeń publicznych. Szczególną aktywność rozwinął Parlament w decydującej fazie debaty nad pakietem reform ustawodawczych i przyszłymi WRF. Na podkreślenie zasługuje chociażby zdecydowane stanowisko w kwestii odpowiedzialności jednostek terytorialnych za błędną politykę rządów centralnych w przypadku nieprzestrzegania kryteriów makroekonomicznych, jak również postulaty dotyczące bezrobocia ludzi młodych.

Polityka spójności w latach 2014–2020 zapewnia m.in. większą decentralizację i elastyczność w wyborze inwestycji, wspiera projekty związane z polityką energetyczną i klimatyczną, jej celem jest także zapewnienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Dzięki ujęciu zasad działania wszyst-

39 Komisja Europejska, *Inwestycje na rzecz wzrostu*…, s. 202.

kich funduszy w jednym rozporządzeniu osiągnięto ważne uproszczenie procedur, kryteria kwalifikowalności zostały bardziej precyzyjnie sformułowane.

Najbardziej istotną zmianą jest uzgadnianie między Komisją a państwami członkowskimi realizacji celów tematycznych oraz konkretnych działań prowadzących do osiągnięcia celów strategii Europa 2020. Ma to zapewnić wyższą efektywność polityki spójności, te tzw. warunki *ex ante* trzeba będzie spełnić przed wypłatą funduszy. Podobnie jak w poprzednim okresie przewidziano również specjalne dodatkowe środki dla najlepszych programów, wypłacane w zależności od zrealizowania tzw. warunków *ex post*. Warunki te i kryteria ich spełnienia zawiera rozporządzenie ogólne. Dodatkowo wprowadzono też warunek spełniania kryteriów makroekonomicznych i w tym zakresie PE udało się w dużej mierze złagodzić surowość tego kryterium.

Polska należała do państw walczących o utrzymanie lub zwiększenie dotychczasowych funduszy na politykę spójności, pod tym względem przegrała z kryzysem i niechęcią bogatszych państw UE. Korzystne stało wyodrębnienie w celu „Inwestowanie dla wzrostu i zatrudnienia" regionów przejściowych o regionalnym PKB między 75 proc. a 90 proc. średniej PKB UE, dzięki czemu pierwszy polski region, który przekroczył poziom 75 proc., tj. województwo mazowieckie, będzie mógł nadal korzystać z funduszy unijnych, a Polska nadal będzie największym ich beneficjentem.

Wzmocnienie w nowej polityce spójności inwestycji w badania i rozwój powinno pomóc Polsce w poprawie konkurencyjności gospodarki, podobnie jak zwiększone środki na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw.

Bibliografia

Akty prawne:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych przepisów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 158.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Fun-

duszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych przepisów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 158/1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę", zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 347.

Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347.

Materiały źródłowe:

Komisja Europejska, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, lipiec 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_pl.pdf.

Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, *Polityka spójności UE na lata 2014–2020. Ukierunkowanie inwestycji na działania wspierające wzrost gospodarczy,* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/fiche_low_carbon_pl.pdf.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie piątego sprawozdania Komisji w sprawie spójności oraz strategii w dziedzinie polityki spójności po 2013 r. (2011/2035(INI)), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 33.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 r. w sprawie poziomu wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności: wnioski dotyczące przyszłości polityki spójności (2010/2305(INI)), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 56.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie wkładu polityki spójności w osiągnięcie celów lizbońskich i celów „UE 2020" (2009/2235(INI)), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2011, nr 161.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE", Bruksela, 30 czerwca 2010 r., KOM(2010) 367.

Parlament Europejski, *Deputowani o polityce spójności 2014–2020*, http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20120706STO48457/html/Deputowani-o-polityce-sp%C3%B3jno%C5%9Bci-2014-2020?utm_campaign=Nr+8%2C+16.+lipca+2012r.++Podsumowanie+ostatniego+tygodnia+prac+Parlamentu+Europejskiego+

przed+przerw%proc.C4%85+wakacyjn%C4%85&utm_content=more&utm_medium=email&utm_source=newsletter

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Budżet z Perspektywy „Europy 2020", Bruksela, 29 czerwca 2011 r., KOM(2011) 500/I, s. 7, http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:doe5c248-4e35-450f-8e30\3472afbc7a7e.0009.02/DOC_4&format=PDF

Komisja Europejska, *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Luksemburg 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_pl.cfm

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie wkładu polityki spójności w osiągnięcie celów lizbońskich i celów „UE 2020", Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2011, nr 161.

Komisja Europejska, *Polityka spójności UE na lata 2014–2020. Ukierunkowanie inwestycji na działania wspierające wzrost gospodarczy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/fiche_low_carbon_pl.pdf

Rada Unii Europejskiej, *Zatrudnienie młodzieży*, http://www.consilium.europa.eu/policies/epsco/youth-employment?tab=What-is-the-Council-doing?&subTab=Youth-Employment-Initiative&lang=pl

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 72.

Sprawozdanie z sesji Parlamentu Europejskiego Strasburg, 21–24 października 2013 r. nr 97/2013, www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultopisy/294/5/.../097.pdf

Artykuły:

Bielka I., *Kontrowersje i spory wokół perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, „Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny" 2013, nr 3.

Cymbranowicz K., *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej – kontrowersje wokół nowej perspektywy finansowej,* [w:] A. Kirpsza, G. Stachowiak (red.), *Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?*, KSSM UJ, Kraków 2013.

Kluczowa rola Parlamentu Europejskiego w reformie polityki spójności punkty zwrotne w pracach nad polityką spójności na lata 2014–2020, „Panorama" 2013, nr 48.

Krehl C., *Wspieranie wymiaru społecznego polityki spójności*, „Panorama" 2013, nr 48.

Małuszyńska E., Sapała M., *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, „Studia BAS" 2012, nr 3(31), http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/33C6132EFEF41154C1257A84004CBA73/$file/Strony%20odStudia_BAS_31-5.pdf

BARTŁOMIEJ TELEJKO *

Parlament Europejski siódmej kadencji wobec wspólnej polityki handlowej UE

Wejście w życie Traktatu z Lizbony (TL) w grudniu 2009 r. fundamentalnie zmieniło proces decyzyjny w obrębie Wspólnej Polityki Handlowej (WPH) Unii Europejskiej. Od tej pory Parlament Europejski (PE) współdecyduje wraz z Radą UE o ramach prawnych WPH[1]. W praktyce oznacza to, że Parlament, obok państw członkowskich, wpływa na kluczowe aspekty polityki handlowej, jak np. środki ochrony wspólnego rynku europejskiego, środki antydumpingowe, cła odwetowe, usuwanie barier handlowych dla firm europejskich operujących w krajach trzecich zdefiniowanych w tzw. rozporządzeniu TBR (*Trade Barriers Regulation*) czy też zasady preferencyjnego dostępu do rynku europejskiego dla krajów rozwijających się (tzw. ogólny system preferencji GSP – *generalised system of preferences*). Parlament Europejski na mocy TL wyraża także zgodę w głosowaniu na sesji plenarnej na wejście w życie każdej umowy handlowej wynegocjowanej przez UE[2]. Należy również zwrócić uwagę na poszerzenie zakresu WPH. W TL kwestie, które dotychczas były kompetencjami dzielonymi pomiędzy państwami członkowskimi i Wspólnotą, jak handel usługami audiowizualnymi czy też handel w zakresie kultury, edukacji i zdrowia, stały się kompetencją wyłączną UE. Oznacza to, że państwa członkowskie tracą możliwość tworzenia prawa w tych obszarach[3]. Zakres polityki handlowej UE ulega także rozszerzeniu o bezpośrednie inwestycje zagraniczne (tzw. BIZ). Wszystkie nowe regulacje unijne w zakresie wymienionych powyżej nowych kompetencji wyłącznych UE będą od tej pory tworzone przy współudziale PE.

Artykuł skupi się na analizie nowych uprawnień nadanych Parlamentowi Europejskiemu przez Traktat z Lizbony w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej. W tym celu przeanalizowane zostaną założenia głównych unijnych aktów prawnych procedowanych w siódmej kadencji parlamentarnej przez komisję ds. handlu międzynarodowego

* Dr Bartłomiej Telejko – absolwent stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim i w Kolegium Europejskim w Brugii. Doradca polityczny w Parlamencie Europejskim.

1 Art. 207 ust. 2 TFUE, Traktat z Lizbony.

2 Art. 218 ust. 6a TFUE, Traktat z Lizbony.

3 M. Bungenberg, *Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon*, [w:] Ch. Herrmann, J.P. Terhechte (eds.), *European Yearbook of International Economic Law 2010*, Berlin – Heidelberg 2010, p. 129.

(INTA) oraz ich konsekwencje dla UE i Polski. Konkluzje płynące z tekstu zostaną zawarte w krótkim podsumowaniu na końcu pracy.

Analiza aktywności Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w zakresie unijnej polityki handlowej

W konsekwencji wejścia w życie Traktatu z Lizbony Parlament Europejski wykazywał się w latach 2009–2014 dużą aktywnością. Wobec ogromnej liczby inicjatyw podjętych w tym czasie w obszarze unijnej polityki handlowej konieczne jest omówienie jedynie najważniejszych. Analizowane inicjatywy legislacyjne można podzielić na te, na których przyjęciu zależało bardziej Polsce niż UE; te, na których bardziej zależało Komisji Europejskiej niż polskiemu rządowi; te, do których przyjęcia dążyły wspólnie UE i Polska.

Rozporządzenia Omnibus I i II

Nowe uprawnienia Parlamentu Europejskiego w zakresie WPH wymagały dostosowania unijnego *acquis* do przepisów TL. W tym celu Komisja Europejska przedstawiła propozycję gruntownej rewizji dotychczas istniejącego prawodawstwa z dziedziny handlu, tzw. propozycje legislacyjne KE o nazwie Omnibus I oraz Omnibus II[4]. Po intensywnych negocjacjach Parlament Europejski oraz Rada UE przyjęły proponowane zmiany dotyczące sformalizowania procedur odnośnie do zaangażowania Parlamentu Europejskiego w kształtowanie WPH, głównie w zakresie nowych zasad procedury komitologii[5]. Pomimo swojego technicznego charakteru propozycje legislacyjne Komisji wywołały polityczne spory pomiędzy kluczowymi podmiotami odpowiedzialnymi za unijną politykę handlową, tj. Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską oraz Radą UE. Dotyczyły one zachowania dotychczasowych stref wpływów przez poszczególne instytucje w systemie nowej komitologii, który wskutek Traktatu z Lizbony uległ gruntownej modyfikacji. Komitologia działa, opierając się na istnieniu komitetów doradczych złożonych z przedstawicieli państw członkowskich, które kontrolują wykonanie przez KE określonych czynności implementacyjnych. Aby uniknąć długiej i żmudnej procedury zmiany prawa unijnego, podczas prac nad danym aktem legislacyjnym przewiduje się czasem dla Komisji możliwość podjęcia określonych działań wykonawczych. W obecnym kształcie komitologia

4 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 37/2014 z dnia 15 stycznia 2014 r. zmieniające niektóre rozporządzenia dotyczące wspólnej polityki handlowej w odniesieniu do procedur przyjmowania niektórych środków*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 18, s. 1–51; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 38/2014 z dnia 15 stycznia 2014 r. zmieniające niektóre rozporządzenia dotyczące wspólnej polityki handlowej w odniesieniu do przyznania uprawnień przekazanych i wykonawczych do przyjmowania niektórych środków*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 18, s. 52–69.

5 Na temat zasad nowej komitologii oraz wynikających z nich uprawnień PE w zakresie WPH zobacz: A. Hardacre, M. Kaeding, *Delegated & Implementing Acts – The New Comitology*, p. 4–20, strona internetowa European Institut of Public Administration, http://www.eipa.eu/files/repository/product/20111212085434_Comitology_Brochure4EN_web.pdf (data dostępu: 19 czerwca 2014 r.).

bazuje na tzw. aktach wykonawczych lub delegowanych, mimo że formalnie te ostatnie nie są opiniowane przez komitety komitologiczne[6]. PE po raz pierwszy w historii uzyskał kompetencje uczestnictwa w tej procedurze poprzez możliwość odrzucenia czy też odwołania przyznanych Komisji kompetencji w ramach aktów delegowanych. Akty wykonawcze wciąż bazują w dużym stopniu na ścisłej kontroli poczynań KE przez rządy narodowe, co oznacza, że rola komitetów zostaje zachowana, a PE nie odgrywa żadnej roli. Osią sporu była kwestia stopnia zaangażowania Parlamentu w kształtowanie unijnej polityki handlowej poprzez akty delegowane. Rada UE, zachowująca dotychczas monopol na kontrolę działań KE w tym zakresie, starała się zawęzić pole aktywności PE i w związku z tym opowiadała się za rozstrzyganiem kwestii dotyczących WPH w oparciu w jak największym stopniu na aktach wykonawczych. Parlament Europejski nie zgodził się na całkowitą marginalizację swojej pozycji i w wyniku rozmów trójstronnych (tzw. trialogów) prowadzonych z KE i Radą UE osiągnięto kompromis gwarantujący proporcjonalny udział tego pierwszego w kształtowaniu WPH w ramach aktów delegowanych.

Propozycje legislacyjne Omnibus I oraz II miały głównie charakter techniczny, ale określiły one zasady kształtowania polityki handlowej na najbliższe lata dla całej UE. Ponadto miały ogromne znaczenie dla dynamiki instytucjonalnej UE w erze lizbońskiej. Parlament Europejski poprzez twarde negocjacje zagwarantował sobie wpływ w zakresie formowania WPH, pokazując tym samym, że zdaje sobie sprawę z przysługujących mu uprawnień i zamierza o nie aktywnie walczyć. W ten sposób duopol instytucjonalny, który dominował dotychczas nad unijną polityką handlową (Komisja Europejska – Rada UE), został w dużym stopniu rozbity[7].

Rozporządzenie ustanawiające przepisy przejściowe w zakresie dwustronnych umów inwestycyjnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (rozporządzenie wygaszające)

W związku z rozszerzeniem zakresu WPH i uczynieniem z BIZ kompetencji wyłącznej Unii Europejskiej Parlament Europejski forsował silne zaangażowanie UE w tę kwestię. Pomimo oddania inwestycji zagranicznych pod kuratelę Unii jej aktywność w tym zakresie w dalszym ciągu miała pozostać jednak ograniczona, głównie ze względu na brak dokładnej definicji BIZ w TL. KE oraz PE interpretowały tutaj swoje uprawnienia możliwie szeroko, w przeciwieństwie do Rady UE reprezentującej państwa członkowskie, które pragnęły zachować możliwość maksymalnie swobodnego kształtowania swoich relacji in-

6 Zob. więcej: ibidem. Z punktu widzenia formalnego akty delegowane nie są przyjmowane w ramach procedur komitologicznych, ale nieoficjalnie bardzo często jest tak, że KE i tak konsultuje ich kształt i zakres z odpowiednimi komitetami, aby uniknąć weta Rady w tej kwestii albo rewokacji aktu na późniejszym etapie.

7 Parlament Europejski ma możliwość wywierania określonych nacisków także w sposób nieformalny. Zob. m.in. B. Telejko, *The European Parliament as a trade actor: a political heavyweight through the back door?,* [w:] D. Huang (ed.), *Democracy Reclaims Free Trade: The European Parliament and Policy Stakeholders*, forthcoming.

westycyjnych z krajami trzecimi. W kontekście uczynienia z BIZ kompetencji wyłącznej UE pojawił się problem zawartych przed wejściem TL i wciąż obowiązujących bilateralnych umów inwestycyjnych (tzw. BIT-y), które państwa członkowskie Unii, w tym Polska, wynegocjowały z krajami trzecimi. Samo istnienie tych porozumień wchodzi w konflikt z postanowieniami TFUE, który ogranicza swobodę krajów UE w zakresie kształtowania i realizacji ich polityk inwestycyjnych. Jest to kwestia o tyle problematyczna, że z ponad 2,5 tys. obowiązujących obecnie na świecie BIT-ów więcej niż połowa została zawarta przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Polskę obowiązuje obecnie 35 tego rodzaju umów z krajami spoza UE[8] i jest to mniej niż np. w przypadku Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii[9]. Dylematem stojącym przed europejskimi decydentami w tej sytuacji było albo zmuszenie państw członkowskich do renegocjacji umów inwestycyjnych, albo pozwolenie na ich stopniowe wygasanie, co trwałoby jednak wiele lat.

Wypracowanym kompromisem było tzw. rozporządzenie wygaszające (*grandfathering regulation*)[10], które zakłada stopniowe oddawanie pola przez państwa członkowskie instytucjom wspólnotowym, aby te mogły wziąć odpowiedzialność za kształtowanie i implementację unijnej polityki inwestycyjnej. Zawęziło ono zakres działania UE do ochrony inwestycji. Oznacza to, że państwa członkowskie w dalszym ciągu dysponują dużym polem manewru w zakresie „ofensywnego" planowania swoich strategii inwestycyjnych poprzez np. negocjacje nad liberalizacją przepisów sprzyjających zwiększeniu poziomu ich inwestycji w kraju trzecim. Rozporządzenie wygaszające stanowi ważny krok w stronę realizacji wspólnej polityki inwestycyjnej UE, która wzmacnia pozycję europejskich inwestorów na rynkach pozaunijnych. Ujednolica ono warunki ochrony inwestycji pochodzących z krajów UE, co oznacza, że polscy inwestorzy mogą liczyć na ochronę nie tylko własnego rządu, ale też całej Unii. Cena za tę protekcję, na dzień dzisiejszy, wydaje się niezbyt wygórowana – państwa członkowskie mają obowiązek poinformować KE o podpisanych przez siebie dwustronnych umowach handlowych, które obejmują swoim zasięgiem również ochronę inwestycji. Jest to warunek czysto formalny, gdyż Komisja dysponuje już takimi informacjami. Uaktualnienie baz danych w tym przypadku należy traktować przede wszystkim jako uporządkowanie danych statystycznych, jednakże potencjalnie może ono posłużyć także innemu celowi. Należy zaznaczyć, że w konsekwencji wejścia w życie rozporządzenia wygasającego każda zmiana, którą państwa członkowskie UE zamierzają wprowadzić do obowiązujących obecnie umów inwestycyjnych pod-

8 Dane na podstawie strony internetowej Ministerstwa Gospodarki: http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+miedzynarodowa/Umowy+miedzynarodowe/Umowy+w+sprawie+popierania+i+wzajemnej+ochrony+inwestycji (data dostępu: 1 lipca 2014 r.).

9 Dane na podstawie Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD): http://unctad.org/en/Pages/DIAE/International%20Investment%20Agreements%20(IIA)/Country-specific-Lists-of-BITs.aspx?Do=51,50 (data dostępu: 5 lipca 2014 r.).

10 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1219/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. ustanawiające przepisy przejściowe w zakresie dwustronnych umów inwestycyjnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 350, s. 40–44.

pisanych z innymi krajami, musi od tej pory być notyfikowana KE. Ta ostatnia może również zażądać od kraju członkowskiego skorygowania obowiązujących porozumień w taki sposób, aby była ona kompatybilna z prawem unijnym. Należy jednak podkreślić, że Komisja nie zdecydowała się do tej pory na ten krok w stosunku do żadnego z państw UE. Wątpliwe jest, aby rozważała ona takie działanie w stosunku do Polski, gdyż bilateralne umowy inwestycyjne zawarte przez nasz kraj nie wykraczają poza ogólnikowe formuły wspierające dobry klimat inwestycyjny po obu stronach. Powody do niepokoju powinny mieć tutaj kraje takie jak np. Niemcy, Francja czy Wielka Brytania, których umowy daleko wykraczają poza utarte schematy poprzez m.in. ustanowienie dwustronnych mechanizmów rozwiązywania sporów. Przepisy takie potencjalnie podważają rolę UE w dziedzinie, która po Traktacie z Lizbony przechodzi pod jej wyłączną kompetencję. W związku z tym nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie wygaszające w dłuższej perspektywie posłuży Unii Europejskiej do stworzenia własnej strategii ochrony inwestycji unijnych. Przykładem takiego działania jest przyjęcie pod koniec siódmej kadencji przez PE tekstu rozporządzenia regulującego rozstrzyganie sporów między inwestorami unijnymi a krajami trzecimi. W założeniu akt ten ma odegrać kluczową rolę przy ochronie firm europejskich chcących prowadzić działalność gospodarczą poza Unią[11]. Wzmożona aktywność UE w obszarze inwestycji zagranicznych wywoła zapewne w dłuższej perspektywie tarcia na linii UE – najsilniejsze państwa członkowskie (Wielka Brytania, Francja, Niemcy), ale z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że ominą one Polskę. Należy także wspomnieć, że rozporządzenie wygaszające zostało przyjęte przez PE zdecydowaną większością głosów – na sesji plenarnej w Strasburgu poparły je wszystkie grupy polityczne z wyjątkiem Zielonych (Greens/EFA), którzy w większości wstrzymali się od głosu, oraz skrajnej lewicy (GUE/NGL) głosującej przeciw[12]. W żadnej z tych grup nie zasiadają Polacy. Oznacza to, że polscy europosłowie jednoznacznie poparli w tym przypadku polski interes narodowy, głosując zgodnie za przyjęciem rozporządzenia.

Decyzje o udzieleniu wsparcia makrofinansowego wybranym krajom trzecim

W konsekwencji zmian wprowadzonych przez TL Parlament uzyskał również prawo współdecydowania odnośnie o współpracy ekonomicznej, finansowej oraz technicznej, wliczając w to również pomoc finansową, z krajami trzecimi[13]. W praktyce oznaczało to, że

11 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 912/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiające ramy zarządzania odpowiedzialnością finansową związaną z trybunałami do spraw rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem, utworzonymi na mocy umów międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 257, s. 121–134.

12 Szczegółowe wyniki głosowania dostępne są tutaj: http://www.votewatch.eu/en/implementation-of-the-bilateral-safeguard-clause-and-the-stabilisation-mechanism-for-bananas-of-the--12.html#/##vote-tabs-list-2 (data dostępu: 2 lipca 2014 r.).

13 Zob. art. 212, 213 TFUE, Traktat z Lizbony.

Parlament Europejski w latach 2009–2014 miał szansę odgrywać kluczową rolę w definiowaniu zakresu pomocy makroekonomicznej (tzw. *macro-financial assistance* – MFA)[14] dla takich państw jak Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Kirgistan, Jordania czy Tunezja. Z punktu widzenia Polski wsparcie to było bardzo ważne zwłaszcza dla trzech pierwszych krajów z tej grupy, które objęte są Partnerstwem Wschodnim. Pomoc makroekonomiczna ze strony UE, w formie korzystnie oprocentowanej pożyczki i w połączeniu ze wsparciem innych instytucji międzynarodowych jak np. MFW czy Banku Światowego, niejednokrotnie pomagała zbilansować ich budżet w warunkach finansowego kryzysu. Ukraina otrzymała w ramach tego rodzaju wsparcia 500 mln euro, a docelowo ma ono sięgnąć ponad 1,6 mld euro[15], do Gruzji dotrze maksymalnie 46 mln euro unijnej pomocy[16], a do Mołdawii 90 mln euro[17]. Fundusze te służą jako wsparcie dla polityki Partnerstwa Wschodniego, którą cechuje budżet niewspółmierny do stojącego przed nią celu stabilizacji najbliższego unijnego sąsiedztwa na wschód od polskich granic. Decyzje o udzieleniu wsparcia makrofinansowego Ukrainie, Gruzji oraz Mołdawii cieszyły się dużym poparciem europarlamentarzystów. Wstrzymywali się lub też głosowali przeciwko nim niektórzy posłowie niezrzeszeni, skrajni lewicowcy z grupy GUE/NGL oraz niektórzy posłowie grupy Europa Wolności i Demokracji (EFD) Nigela Farage'a. Także w tym przypadku polscy europosłowie jednomyślnie wspierali wyżej wymienione regulacje i w konsekwencji polski interes[18]. Należy jednak zauważyć, że pomimo nowo uzyskanych uprawnień w zakresie kształtowania zakresu pomocy makroekonomicznej Parlament Europejski ograniczył się tutaj do wzmacniania swojej roli kontrolnej w całym procesie, domagając się m.in. jego większej przejrzystości oraz regularnych raportów ze strony Komisji o wdrażaniu programów pomocowych i zrezygnował z prób rzeczywistego „programowania" polityki, tzn. określenia celów politycznych, oraz ingerencji w procesy decyzyjne w zakresie wydawania środków. Jest to ciekawy fenomen obrazujący braki instytucjonalne PE, które objawiają się tym, że zwiększeniu jego uprawnień w wielu kluczowych obszarach towarzyszyły spóźnione reformy strukturalne tej instytucji, jak np. rozbudowa zaplecza eksperckiego. Sympto-

14 O unijnym programie pomocy makroekonomicznej zobacz więcej na stronach Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/macro-financial_assistance/index_en.htm (data dostępu: 2 lipca 2014 r.).

15 *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 388/2010/UE w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 179, s. 1–3.

16 *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 778/2013/UE w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Gruzji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 218, s. 15–23.

17 *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 938/2010/UE w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Republice Mołdowy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 277, s. 1–3.

18 Szczegółowe wyniki głosowań dotyczące pomocy makrofinansowej dla Ukrainy dostępne są tutaj: http://term7.votewatch.eu/en/macro-financial-assistance-for-ukraine-draft-legislative-resolution-vote-legislative-resolution-ordi.html (data dostępu: 4 lipca 2014 r.), dla Mołdawii tutaj: http://term7.votewatch.eu/en/macro-financial-assistance-for-the-republic-of-moldova-draft-legislative-resolution-single-vote-ordi.html (data dostępu 4 lipca 2014 r.), a dla Gruzji tutaj: http://term7.votewatch.eu/en/further-macro-financial-assistance-for-georgia-draft-legislative-resolution-vote-joint-text-ordinary.html (data dostępu 4 lipca 2014 r.).

matyczne jest tutaj choćby to, że jednostka analizująca proponowane przez PE poprawki do prawa unijnego, tzw. *Impact Assessment Unit,* oraz ich potencjalny wpływ na funkcjonowanie UE (np. w zakresie poszczególnych sektorów wspólnego europejskiego rynku) została powołana dopiero dwa lata po wejściu w życie TL. Interesujące jest pytanie, czy PE w miarę rozwijania swoich zdolności instytucjonalnych zdecyduje się na rzucenie wyzwania KE w zakresie realnego wpływu na treść polityki w analizowanym aspekcie, tak jak często robi to Rada UE. Dopiero wtedy będzie można uznać, że Parlament w pełni wykorzystuje możliwości oferowane przez Traktat z Lizbony.

Rozporządzenie o rewizji unijnego systemu preferencji taryfowych (GSP) oraz zasad eksportu do UE pochodzącego z krajów Afryki, Karaibów i regionu Pacyfiku

Rewizja unijnego systemu preferencji taryfowych (GSP) była pierwszą poważną reformą unijnej polityki handlowej, w której PE uczestniczył na pełnych prawach jako współdecydujący o jej przyszłym kształcie. GSP określa zasady dostępu do wspólnego rynku europejskiego poszczególnych dóbr oferowanych przez kraje rozwijające się[19]. Rewizja rozporządzenia dotyczącego modyfikacji zasad działania GSP dokonana wspólnie przez Radę i PE była kluczowa z punktu widzenia relacji gospodarczych pomiędzy tymi krajami a UE[20]. Komisja INTA złożyła wiele poprawek do propozycji legislacyjnej, które uzależniają otwarcie unijnego rynku dla towarów produkowanych przez państwa rozwijające się od podejmowanych przez nie reform w zakresie dobrego rządzenia oraz przestrzegania praw człowieka. W tym sensie PE wystąpił jako promotor zasady „więcej za więcej" (*more for more*), którą daje się streścić następująco: im więcej pozytywnych zmian w danym kraju, tym większe unijne wsparcie.

Pozostając w obrębie krajów rozwijających się, kolejną przebudową WPH przeprowadzoną w siódmej kadencji PE było przyjęcie rozporządzenia modyfikującego zasady importu UE pochodzącego z 36 państwami Afryki, Karaibów i regionu Pacyfiku (AKP), z którymi Unię łączą specjalne stosunki ze względu na kolonialną przeszłość tych krajów[21]. Europosłowie zadbali o wydłużenie terminu, w którym kraje AKP zobowiązane są do ratyfikacji umów gospodarczych parafowanych z UE jeszcze w 2007 r. Planowo miały one wejść w życie 1 stycznia 2014 r. Okazało się jednak, że niektóre państwa regionu AKP miały problem z terminową ratyfikacją zawartych porozumień. Groziło to wykreśleniem niektórych krajów, wśród nich najbiedniejszych na świecie, z listy beneficjentów korzy-

19 Na temat unijnego systemu GSP zobacz szerzej: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/ (data dostępu: 20 listopada 2014 r.).

20 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 303, s. 1–82.

21 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 527/2013 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1528/2007 w zakresie usunięcia niektórych państw z wykazu regionów lub państw, które zakończyły negocjacje*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 165, s. 59–61.

stających z łatwiejszego dostępu do wspólnego unijnego rynku. Parlament Europejski ustalił nowy termin ratyfikacji umów na 1 stycznia 2016 r.

Obie te inicjatywy służyły głównie „starej Unii", które ze względu na swoje historyczne relacje z krajami figurującymi na liście beneficjentów systemu GSP utrzymują z nimi bliskie stosunki polityczne oraz handlowe. Pomimo że powyższe rozporządzenia nie miały większego znaczenia dla Polski, polscy europarlamentarzyści, podobnie jak i cały PE, w ogromnej większości zdecydowali się je poprzeć. Za rozporządzeniami głosowały na posiedzeniu plenarnym wszystkie największe grupy polityczne z wyjątkiem części Zielonych, skrajnej lewicy (GUE/NGL) oraz EFD[22].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego oraz tzw. rozporządzenie antydumpingowe

W siódmej kadencji Parlament Europejski odegrał także kluczową rolę przy pracach nad rozporządzeniem dotyczącym stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego w przypadku ich łamania przez partnera UE, czy to w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), czy też w obrębie porozumień dwustronnych zawartych przez Unię z państwami trzecimi[23]. Dokument ten miał na celu wzmocnienie pozycji UE w międzynarodowych rozmowach handlowych poprzez m.in. możliwość egzekwowania jej praw w obszarze coraz ważniejszego sektora zamówień publicznych. Rewolucyjny koncept zaproponowany przez to rozporządzenie polega jednak na tym, że egzekwowanie prawa w ramach WTO ma obecnie odbywać się na bazie aktów wykonawczych, a nie jak dotychczas w formie rozporządzeń przyjętych przez Radę na podstawie wniosku Komisji. Umocni to wiarygodność Unii jako twardego negocjatora, który w razie pogwałcenia ustanowionych wcześniej zasad wymiany gospodarczej będzie dysponować skutecznym narzędziem do przeprowadzenia akcji odwetowej, np. poprzez przyspieszone wprowadzenie podwyższonych stawek celnych. Parlament Europejski w swoich poprawkach wsparł Komisję Europejską w zakresie przekazania jej nowych uprawnień pozwalających na odpowiednią, proporcjonalną i szybką odpowiedź w przypadku pogwałcenia zasad WTO

22 Szczegółowe wyniki głosowania dotyczącego rewizji systemu GSP dostępne są tutaj: http://term7.votewatch.eu/en/scheme-of-generalised-tariff-preferences-draft-legislative-resolution--vote-legislative-resolution-or.html (data dostępu: 30 czerwca 2014 r.), a dla modyfikacji zasad eksportu do UE pochodzącego z krajów AKP tutaj: http://term7.votewatch.eu/en/the-exclusion--of-a-number-of-countries-from-the-list-of-regions-or-states-which-have-concluded-negot.html (data dostępu: 30 czerwca 2014 r.). Ciekawostkę może stanowić tutaj to, iż jednym z głosujących przeciwko rozporządzeniu GSP był były polski europoseł grupy EFD Jacek Włosowicz.

23 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 654/2014 z dnia 15 maja 2014 r. dotyczące wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 3286/94 ustanawiające procedury wspólnotowe w zakresie wspólnej polityki handlowej w celu zapewnienia wykonania praw Wspólnoty zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności tymi ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 189, s. 50–58.

przez członków tej organizacji. Przyjęcie tego rozporządzenia było kluczowe z punktu widzenia ochrony wspólnego europejskiego rynku i w konsekwencji operujących na nim podmiotów krajowych, w tym Polski. Głosowały za nim wszystkie europejskie frakcje parlamentarne z wyjątkiem kilkunastu posłów EFD oraz niezrzeszonych. Należy zwrócić uwagę, że jest to kolejny wycinek polityki handlowej, gdzie UE powoli przejmuje od państw członkowskich jej „defensywne" aspekty (np. ochrona inwestorów, rozstrzyganie sporów itd.), pozostawiając im dużą swobodę przy realizacji działań „ofensywnych" (np. liberalizacja przepisów inwestycyjnych obowiązujących w krajach trzecich).

W podobnym tonie utrzymany był projekt nowelizacji tzw. rozporządzenia antydumpingowego[24]. W mijającej kadencji Parlament Europejski pracował nad zmianami unijnego prawa chroniącego wspólny rynek europejski przed importem produktów po cenach dumpingowych oraz towarów subsydiowanych z krajów trzecich. Celem europosłów było uproszczenie reguł ochrony wspólnego europejskiego rynku, zwiększenie ich efektywności oraz poziomu transparentności przy podejmowaniu przez UE działań mających na celu blokadę importu pochodzącego spoza Unii. Przed końcem kadencji, w maju 2014 r., Parlament przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu[25], do którego Rada nie zdążyła się odnieść. Rozporządzenie dotyczące towarów subsydiowanych oraz sprzedawanych po cenach dumpingowych trzeba więc będzie poddać głębszej analizie po zakończeniu negocjacji pomiędzy dwoma podmiotami, co nastąpi już w ósmej kadencji parlamentarnej, a problem ten zostanie tutaj jedynie zasygnalizowany. Powyższe rozporządzenia zostały wsparte przez zdecydowaną większość europosłów. Jedynym wyłomem był dość egzotyczny sojusz skrajnej lewicy (grupa GUE/NGL) z konserwatystami brytyjskimi z grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ECR), którzy wspólnie głosowali przeciwko rozporządzeniu antydumpingowemu. Ci pierwsi uważali tę regulację za idącą w kierunku zbyt liberalnym, tj. niechroniącą wystarczająco rynku UE, ci drudzy z kolei uważali ją za nazbyt restrykcyjną. Wszyscy polscy europosłowie głosowali za przyjęciem obu rozporządzeń[26].

---

24 Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1225/2009 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej i rozporządzenie Rady (WE) nr 597/2009 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej*, Bruksela, 10 kwietnia 2013 r., KOM(2013) 192.

25 Parlament Europejski, *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1225/2009 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej i rozporządzenie Rady (WE) nr 597/2009 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej*, Strasburg, 16 kwietnia 2014 r., T7-0420/2014, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0103(COD)&l=en (data dostępu: 2 lipca 2014 r.).

26 Szczegółowe wyniki głosowań dotyczących rozporządzenia w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego mogą być znalezione tutaj: http://www.votewatch.eu/en/application-and-enforcement-of-international-trade-rules-draft-legislative-resolution-vo-

Rozporządzenie modyfikujące wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania

Parlament Europejski współdecydował również o modyfikacji ram prawnych dotyczących unijnego eksportu, w tym rozporządzenia w sprawie możliwego podwójnego zastosowania towarów eksportowanych przez kraje UE zarówno do celów cywilnych, jak i wojskowych[27]. Unijny system kontroli wywozu produktów podwójnego zastosowania nakłada wymóg uzyskania zezwolenia na eksport tego rodzaju produktów wymienionych w załączniku do rozporządzenia nr 428/2009[28]. Zawartość załącznika w dużej mierze zależy od decyzji podejmowanych w drodze konsensusu w ramach międzynarodowych systemów kontroli, takich jak: Grupa Australijska w odniesieniu do produktów biologicznych i chemicznych, Grupa Dostawców Jądrowych w odniesieniu do produktów jądrowych, System Kontroli Technologii Rakietowych oraz porozumienie z Wassenaar w odniesieniu do broni konwencjonalnej oraz towarów i technologii podwójnego zastosowania. Decyzje powzięte w tych organizacjach są następnie przedstawiane KE, która przygotowuje projekt zmian w załączniku rozporządzenia. Tak jak w większości opisanych wyżej przypadków Parlament Europejski nie zdecydował się na poważną ingerencję w treść aktu prawnego i funkcjonujące dotychczas procedury kontroli unijnego eksportu. Po raz kolejny ograniczył się jedynie do wzmocnienia swojej roli nadzorczej oraz transparentności procedury zmian dokonywanych w załączniku. Rozporządzenie modyfikujące wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania pełni bardzo ważną rolę przy zwalczaniu przez kraje członkowskie UE terroryzmu. Stanowi bowiem zabezpieczenie, aby materiały potencjalnie wspierające tego rodzaju działalność nie trafiły w ręce zorganizowanych grup przestępczych. Z tego właśnie powodu rozporządzenie uzyskało poparcie wszystkich grup politycznych reprezentowanych w PE, również tych, w których zasiadają polscy europosłowie.

te-legislati.html#/##vote-tabs-list-2 (data dostępu: 28 czerwca 2014 r.). Wyniki głosowania nad rozporządzeniem antydumpingowym dostępne są tutaj: http://term7.votewatch.eu/en/protection-against-dumped-and-subsidised-imports-from-countries-not-members-of-the-eu-draft-legislat-34.html (data dostępu: 29 czerwca 2014 r.).

27 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 388/2012 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 129, s. 12–280.

28 Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu nr 428/2009 „produkty podwójnego zastosowania" oznaczają produkty, włącznie z oprogramowaniem i technologią, które mogą być stosowane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych, oraz obejmują wszystkie towary, które mogą być użyte zarówno w zastosowaniach niewybuchowych, jak i w jakikolwiek sposób do wspomagania wytwarzania broni jądrowej lub innych urządzeń do wybuchu jądrowego. Zobacz: art. 2 *Rozporządzenia Rady (WE) nr 428/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 134, s. 1–134.

Ogółem podczas prac siódmej kadencji Parlament Europejski współdecydował w ramach zwykłej procedury prawodawczej o kształcie 42 aktów prawa unijnego mających wpływ na politykę handlową (m.in. prace nad nowymi rozporządzeniami oraz gruntowne modyfikacje już istniejących). Europosłowie rozpoczęli ponadto procedowanie 13 dodatkowych aktów prawnych, jednakże prac nad nimi nie udało się zakończyć. Jest to ogromny wzrost w porównaniu z szóstą kadencją PE (lata 2004–2009), w której komisja INTA współdecydowała o kształcie jedynie dwóch aktów prawnych[29]. Oprócz tego, jeśli chodzi o działalność parlamentarną siódmej kadencji, należy tutaj wspomnieć 15 sprawozdań, które powstały z inicjatywy własnej europosłów. Dokumenty te nie mają mocy prawnej, ale postrzegane są jako wywieranie nieformalnego nacisku na Komisję Europejską w sprawie przyszłych kierunków unijnej polityki handlowej. Sprawozdania te obejmowały swoim zasięgiem wiele aspektów WPH, jak np. bilateralne stosunki gospodarcze UE z krajami trzecimi, w tym z głównymi potęgami światowymi, m.in. Chinami, USA, Rosją, oraz powiązania polityki handlowej z innymi gospodarczymi politykami unijnymi, np. polityką przemysłową czy środowiskową.

Oprócz tego, jak zostało już wspomniane, PE po wejściu w życie TL zatwierdza wszystkie umowy handlowe wynegocjowane przez Komisję Europejską (w ramach procedury zgody). W kadencji 2009–2014 europosłowie udzielili zgody na zawarcie lub też modyfikację łącznie 38 porozumień, które Unia zawarła z innymi państwami. W konsekwencji, grożąc zawetowaniem nowych umów, PE odgrywał ważną rolę nieformalną przy unijnych negocjacjach w sprawie m.in. porozumienia o wolnym handlu pomiędzy UE a Koreą Południową, pierwszym tego rodzaju dokumentem po zniesieniu przez komisarza ds. handlu Petera Mendelsona obowiązującego od początku XX w. moratorium na zawieranie dwustronnych paktów handlowych przez UE z krajami trzecimi. Tym sposobem, przy pomocy rządu włoskiego, Parlament Europejski wymógł wprowadzenie do tekstu specjalnej klauzuli pozwalającej zablokować gwałtowny wzrost koreańskiego importu dóbr przemysłowych do Europy, na co nalegał m.in. włoski sektor samochodowy[30]. W wyniku uzyskania nowych uprawnień prawodawczych europosłowie decydowali też o losach Umowy Handlowej dotyczącej Zwalczania Obrotu Towarami Podrabianymi (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement* – ACTA)[31], która w krajach UE, w tym również w Polsce, wzbudziła duże kontrowersje. Ostatecznie porozumienie ACTA zostało odrzucone, czego głównym prowody-

29 Dane na podstawie bazy danych Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/oeil/search/search.do?searchTab=y (data dostępu: 4 lipca 2014 r.).

30 R. Korver, *EU-South Korea free trade accord: MEPs agree on the safeguard clause*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20110124IPR12357/html/EU-South-Korea-free-trade-accord-MEPs-agree-on-the-safeguard-clause (data dostępu: 24 listopada 2014 r.).

31 Zob. załącznik do *Wniosku dot. decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej Państwami Członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Bruksela, 24 czerwca 2011 r., KOM(2011) 380.

rem był Parlament Europejski. Jest to przypadek szczególny, który pokazał, że ta instytucja zachowuje duży wpływ na kształtowanie polityki handlowej, pomimo braku posiadania rozbudowanych kompetencji formalnych, jeśli chodzi o niektóre jej aspekty. Oficjalnie europosłowie decydują tylko o odrzuceniu lub przyjęciu porozumień handlowych, które UE zawiera z krajami trzecimi, i nie mają możliwości wprowadzania do nich poprawek. Jeśli jednak wziąć pod uwagę, iż zasada ta odnosi się do każdej unijnej umowy handlowej, to widać wyraźnie, że możliwość całkowitego zablokowania działalności UE w tym zakresie jest bardzo poważnym narzędziem pozwalającym oddziaływać na przyszły kierunek WPH. Można to zaobserwować na przykładzie ACTA oraz negocjowanego obecnie Transatlantyckiego Porozumienia na rzecz Handlu i Inwestycji (TTIP)[32].

Podsumowanie

Zakres polityki handlowej został znacznie poszerzony po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. WPH stanowi jeden z obszarów, gdzie uprawnienia Parlamentu Europejskiego ulegają największemu wzmocnieniu, co zwiększa jego zaangażowanie w ten aspekt działalności unijnej. Po wejściu w życie TL europosłowie zyskali prawo współdecydowania o ramach prawnych polityki handlowej wraz z Radą UE. Oznacza to, że zwykła procedura prawodawcza staje się podstawowym trybem kształtowania prawodawstwa unijnego w kwestiach handlowych. Wpływ Parlamentu Europejskiego na kształtowanie polityki handlowej staje się większy również w sferze nieformalnej. Traktat z Lizbony stanowi bowiem, że każda nowo wynegocjowana przez UE umowa handlowa musi uzyskać akceptację europosłów. Parlament Europejski uzyskuje więc możliwość kształtowania unijnych negocjacji w tym zakresie zakulisowo poprzez groźbę odmowy akceptacji dla porozumień handlowych, które UE pragnie zawrzeć ze stroną trzecią.

Analizując główne inicjatywy legislacyjne z zakresu WPH oraz roli PE, należy zauważyć znaczący wzrost jego aktywności. Liczba unijnych aktów prawnych dotyczących polityki handlowej, o których kształcie europosłowie współdecydowali z Radą UE, wzrosła z 2 w latach 2004–2009 do 55 w okresie 2009–2014[33]. W ostatniej kadencji Parlament Europejski współdecydował o kluczowych z punktu widzenia strategii handlowej UE rozporządzeniach.

Jeśli chodzi o akty prawne istotne dla UE, należy tutaj wymienić zwłaszcza zmiany legislacyjne zaproponowane przez Komisję Europejską do już istniejącego prawodawstwa unijnego, które w powszechnej świadomości funkcjonują pod nazwą Omnibus I i II. Owe akty prawne składające się głównie z wielu poprawek do już istniejących unijnych aktów prawnych dostosowały WPH do nowych rozwiązań instytucjonalnych wymuszonych przez wejście w życie Traktatu z Lizbony. Dlatego też, pomimo ich technicznej natury, propozycje legislacyjne w tym zakresie wywołały duże polityczne kontrowersje.

32 B. Telejko, *The European Parliament…*

33 Liczby te obejmują prace nad rozporządzeniami, które udało się zakończyć w trakcie trwania siódmej kadencji PE, oraz te, nad którymi prace rozpoczęto w czasie trwania tej kadencji, ale nie udało się ich zakończyć.

Chodziło bowiem o poziom zaangażowania PE w kształtowanie unijnej polityki handlowej w oparciu o nowe zasady procedury komitologii. Wypracowany w tej sprawie konsensus pozwolił uniknąć paraliżu decyzyjnego, który niewątpliwie dosięgnąłby unijną politykę handlową bez wprowadzenia koniecznych zmian wymuszonych bezpośrednio nowymi zapisami traktatu lizbońskiego do unijnego *acquis*. Innymi przykładami kluczowych z punktu widzenia Brukseli dokumentów były np. rozporządzenie wygaszające, które kładzie podwaliny pod przyszłą politykę inwestycyjną UE, czy też rozporządzenie w sprawie wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego, co wzmacnia jej pozycję negocjacyjną w przypadku zatargów natury handlowej ze stroną trzecią.

Jeśli chodzi o rozporządzenia kluczowe z punktu widzenia Polski przyjęte w ostatniej kadencji PE, należy tutaj wymienić m.in. rozporządzenia o udzieleniu wsparcia makrofinansowego wybranym krajom trzecim, w tym Ukrainie, Gruzji oraz Mołdawii. Kraje te, objęte Partnerstwem Wschodnim, odgrywają również bardzo ważną rolę w polskiej polityce zagranicznej, która zmierza do ich reorientacji w kierunku zachodnim i wyciągnięcia ich z rosyjskiej sfery wpływów. Unijna pomoc w tym zakresie, mimo że można tutaj kwestionować jej wielkość oraz zasady, na podstawie których jest rozdysponowywana[34], niejednokrotnie przyczyniła się do stabilizacji systemu finansowego poszczególnych krajów w warunkach kryzysu gospodarczego.

Jeśli chodzi o wskazanie aktów prawnych istotnych zarówno dla Polski, jak i całej UE, należy tutaj wymienić przede wszystkim rozporządzenie modyfikujące wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania, które reguluje skomplikowaną materię kontroli unijnej polityki handlowej pod kątem zwalczania terroryzmu.

Szczegółowa analiza aktywności europarlamentarzystów przeprowadzona w niniejszym opracowaniu pokazuje, że PE nie wykorzystuje w pełni przyznanych mu przez Traktat z Lizbony uprawnień realnego współdecydowania o kształcie polityki handlowej. Skupia on bowiem swoje zaangażowanie głównie na umacnianiu roli nadzorcy nad innymi instytucjami zaangażowanymi w WPH oraz obrońcy transparentności procesów decyzyjnych. Jest to spowodowane brakiem odpowiednich zdolności instytucjonalnych, których rozwój nie towarzyszył podniesieniu rangi PE w obrębie polityki handlowej.

Patrząc na unijną politykę handlową z punktu widzenia naszego kraju, należy stwierdzić, iż polscy europosłowie prawidłowo rozpoznali interes narodowy i sukcesywnie dążyli do jego realizacji. W mijającej kadencji nasi eurodeputowani byli jednomyślni we wspieraniu kluczowych dla Polski rozporządzeń dotyczących np. udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie, Gruzji oraz Mołdawii.

Na koniec tego opracowania wypada pokusić się o kilka słów prognozy odnośnie do ósmej kadencji PE w aspekcie rozwoju WPH. Priorytetem strategicznym z punktu widze-

34 J. Boonstra, N. Shapovalova, *The EU's Eastern Partnership: One year backwards*, p. 7–9, strona internetowa A European Thing Tank for Global Action, http://fride.org/download/WP99_EP_ENG_may10.pdf (data dostępu: 5 lipca 2014 r.).

nia działalności Parlamentu będzie potwierdzenie swojej strefy wpływów jako głównego kontrolera unijnej polityki handlowej. Jednakże najciekawszym aspektem wewnętrznej dynamiki instytucjonalnej UE, który należy bacznie obserwować, będzie to, do jakiego stopnia PE zdecyduje się wyjść poza tę rolę i w miarę rozbudowywania swoich zdolności instytucjonalnych wkroczyć w sferę programowania polityki handlowej. Skala aktywności europosłów w kwestiach związanych z WPH najprawdopodobniej wzrośnie. Wynika to z tego, iż TL uczynił z niej kompetencję wyłączną UE. W połączeniu z dokonanym rozszerzeniem zakresu tej polityki pociąga to za sobą większe zaangażowanie ze strony instytucji wspólnotowych, w tym również PE. Warto, aby nasi europosłowie byli tego świadomi i potrafili z tej wiedzy zrobić odpowiedni dla Polski użytek.

Bibliografia

Publikacje książkowe:

LITERATURA ŹRÓDŁOWA:

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 388/2010/UE w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 179.

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 778/2013/UE w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Gruzji, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 218.

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 938/2010/UE w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Republice Mołdowy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 277.

Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej Państwami Członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Bruksela, 24 czerwca 2011 r., KOM(2011) 380.

Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1225/2009 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej i rozporządzenie Rady (WE) nr 597/2009 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej*, Bruksela, 10 kwietnia 2013 r., KOM(2013) 192.

Parlament Europejski, *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1225/2009 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej i rozporządzenie Rady (WE) nr 597/2009 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej*, Strasburg, 16 kwietnia 2014 r., T7-0420/2014, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0103(COD)&l=en

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1219/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. ustanawiające przepisy przejściowe w zakresie dwustronnych umów inwestycyjnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 350.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 37/2014 z dnia 15 stycznia 2014 r. zmieniające niektóre rozporządzenia dotyczące wspólnej polityki handlowej w odniesieniu do procedur przyjmowania niektórych środków, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 18.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 38/2014 z dnia 15 stycznia 2014 r. zmieniające niektóre rozporządzenia dotyczące wspólnej polityki handlowej w odniesieniu do przyznania uprawnień przekazanych i wykonawczych do przyjmowania niektórych środków, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 18.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 388/2012 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 129.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 527/2013 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1528/2007 w zakresie usunięcia niektórych państw z wykazu regionów lub państw, które zakończyły negocjacje, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 165.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 654/2014 z dnia 15 maja 2014 r. dotyczące wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 3286/94 ustanawiające procedury wspólnotowe w zakresie wspólnej polityki handlowej w celu zapewnienia wykonania praw Wspólnoty zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności tymi ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 189.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 912/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiające ramy zarządzania odpowiedzialnością finansową związaną z trybunałami do spraw rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem, utworzonymi na mocy umów międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 257.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 912/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiające ramy zarządzania odpowiedzialnością finansową związaną z trybunałami do spraw rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem, utworzonymi na mocy umów międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 257.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 303.

Traktat z Lizbony, w szczególności art. 206–207 TFUE poświęcone Wspólnej Polityce Handlowej.

MONOGRAFIE I OPRACOWANIA:
Eeckhout P., *EU External Relations Law*, Oxford 2011.
Meunier S., *Trading voices: the European Union in international commercial negotiations*, Princeton 2005.
Nowak-Far A., *Prawo Światowej Organizacji Handlu a Unia Europejska*, Warszawa 2008.

PRACE ZBIOROWE:
Hill Ch., Smith M. (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011.
Wallace H., Pollack M.A., Young A.R. (eds.), *Policy-making in the European Union*, Oxford 2010.

ROZDZIAŁY W PRACACH ZBIOROWYCH:
Bungenberg M., *Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon*, [w:] Herrmann Ch., Terhechte J.P., (eds.), *European Yearbook of International Economic Law 2010*, Berlin – Heidelberg 2010, p. 123–152.
Telejko B., *The European Parliament as a trade actor: a political heavyweight through the back door?,* [w:] D. Huang (ed.), *Democracy Reclaims Free Trade: The European Parliament and Policy Stakeholders*, forthcoming.

Publikacje elektroniczne:

MONOGRAFIE I OPRACOWANIA:
Hardacre A., Kaeding M., *Delegated & Implementing Acts – The New Comitology*, strona internetowa European Institut of Public Administration, http://www.eipa.eu/files/repository/product/20111212085434_Comitology_Brochure4EN_web.pdf

ARTYKUŁY INTERNETOWE, PRASOWE:
Boonstra J., Shapovalova N., *The EU's Eastern Partnership: One year backwards*, strona internetowa A European Thing Tank for Global Action, http://fride.org/download/WP99_EP_ENG_may10.pdf
Korver R., *EU-South Korea free trade accord: MEPs agree on the safeguard clause*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20110124IPR12357/html/EU-South-Korea-free-trade-accord-MEPs-agree-on-the-safeguard-clause

Strony internetowe:

www.mg.gov.pl – strona internetowa Ministerstwa Gospodarki
www.unctad.org – strona internetowa Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju
www.ec.europa.eu – strona internetowa Komisji Europejskiej
www.europarl.europa.eu – strona internetowa Parlamentu Europejskiego
www.votewatch.eu – strona internetowa organizacji VoteWatch Europe

ANDRZEJ PERZYNA*

Parlament Europejski siódmej kadencji wobec wspólnej polityki rolnej UE

Wstęp

Siódma kadencja Parlamentu Europejskiego (PE) zbiegła się w czasie z procesem nadawania wspólnej polityce rolnej (WPR) nowego kształtu na lata 2014–2020. W toku tych prac Parlament Europejski nie był jedynie biernym odbiorcą projektów wcześniej przygotowanych przez Komisję Europejską (KE) czy Radę. Nieraz występował w roli inicjatora procesu ustawodawczego[1], dzięki zaś wprowadzonej Traktatem z Lizbony zwykłej procedurze ustawodawczej zyskał dodatkowe uprawnienia współlegislatora i udało mu się je skutecznie wykorzystać.

Poniżej zostanie zaprezentowana generalna charakterystyka najważniejszych aktów prawnych związanych z polityką rolną, przyjmowanych przez PE w latach 2009–2014. Zdecydowana większość z nich ma ścisły związek z reformą WPR.

Minipakiet mleczny

W 2009 r. na skutek malejącego popytu na artykuły mleczne nastąpił znaczny spadek cen rynkowych mleka. Wywołany tym kryzys zmusił Komisję Europejską do szukania rozwiązań, które pozwoliłyby w przyszłości uniknąć nagłego spadku poziomu dochodów producentów i przetwórców surowca mlecznego. W efekcie prac powołanej przez KE w 2009 r. Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka przedstawiono założenia aktu prawnego wprowadzającego zmiany w sektorze mleka. Tym aktem, określanym potocznie jako minipakiet mleczny, jest rozporządzenie nr 261/2012 z dnia 14 marca 2012 r.[2]

* Dr Andrzej Perzyna – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Prawa Rolnego.

1 Można przyjąć, że początek konkretnych prac nad reformą WPR wiąże się z przyjęciem przez PE w dniu 8 lipca 2010 r. rezolucji w sprawie nowej WPR w XXI w., por. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. (*2009/2236(INI)*)*, Parlament Europejski, T7-0286/2010, Strasburg, 8 lipca 2010 r.

2 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych*

Na podstawie nowego rozporządzenia organizacje zrzeszające producentów mleka uzyskały możliwość negocjowania w imieniu ich członków cen surowego mleka, co w założeniu ma wzmacniać pozycję przetargową rolników w relacjach z odbiorcami ich surowca. Dodatkowo wprowadzono obowiązek uznania tych organizacji przez państwo członkowskie po spełnieniu wymogów prawnych. Dotychczas państwa w tym zakresie miały pozostawioną swobodę. W nowym akcie zawarto także przepisy o możliwości sformalizowania przez państwa członkowskie umów na dostawę mleka poprzez wprowadzenie wymogu formy pisemnej tych umów oraz w niektórych przypadkach ich minimalnego czasu trwania, nie krótszego niż sześć miesięcy.

W toku prac legislacyjnych Parlament Europejski wskazywał na pewne wady aktu w kształcie zaproponowanym przez KE. W szczególności zarzucano, że w projekcie rozporządzenia skupiono się na relacjach między producentami mleka a przetwórcami, pozostawiając na uboczu stosunki umowne z detalistami[3]. Mimo to projekt rozporządzenia został przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 15 lutego 2012 r. większością 574 głosów przeciwko 97 (18 posłów PE wstrzymało się od głosu)[4]. Przeciwnikami nowego aktu była zdecydowana większość posłów G/EFA[5] oraz GUE/NGL[6].

Postanowienia rozporządzenia z 2012 r. zostały w następnym roku wprowadzone do polskiego porządku prawnego[7]. Dodać należy, że w najważniejszej części, dotyczącej dodatkowych zadań i uprawnień organizacji producenckich, przepisy tej regulacji nie obejmują stosunków wewnętrznych między spółdzielniami mleczarskimi a jej członkami. Opisywany akt nie zmienia więc w dużym stopniu położenia polskich producentów mleka dostarczających surowiec spółdzielniom mleczarskim, a takich producentów jest w Polsce zdecydowana większość[8]. Polski ustawodawca nie zdecydował się również na sformalizowanie umów na dostawę mleka. Przepisy minipakietu mlecznego nie zabezpieczają ich interesów przed zawirowaniami na rynku surowca mlecznego w stopniu większym niż dotychczasowy. Nowe rozwiązania przynoszą więc największe zmiany w tych państwach członkowskich, w których silną pozycję mają organizacje reprezentujące interesy rolników z sektora mleka[9].

---

w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 94, s. 38–48.

3 Por. liczne wypowiedzi w tym zakresie (np. A. Deß, EPP) w czasie debaty w Parlamencie Europejskim, której przedmiotem było opisywane rozporządzenie, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120214+ITEM-012+DOC+XML+V0//EN&language=EN (data dostępu: 1 września 2014 r.).

4 Wyniki głosowania: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=20343&l=en (data dostępu: 1 września 2014 r.).

5 Grupa Zielonych/Wolnego Sojuszu Europejskiego.

6 Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordyckiej Zielonej Lewicy.

7 Rozporządzenie unijne jest implementowane przez Ustawę z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1272).

8 Około 70 proc. z liczby 155,7 tys. wszystkich producentów mleka – dane pochodzą z uzasadnienia rządowego projektu Ustawy o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (wdrażającej minipakiet mleczny), druk sejmowy nr VII.1589.I, s. 15.

9 Takimi państwami są np. Francja czy Włochy.

Już podczas prac w Komisji nad projektem rozporządzenia strona polska (zarówno rząd, jak i polscy posłowie PE) była szczególnie zaniepokojona perspektywą rezygnacji od 2015 r. z systemu kwotowania produkcji mleka[10]. Co prawda już w pierwotnej wersji rozporządzenia dotyczącego wspólnej organizacji rynków rolnych rok 2015 był podany jako termin, do którego obowiązuje ten system[11], lecz liczono na to, że przy okazji reformy sektora mleka w 2012 r. nastąpi przedłużenie okresu jego stosowania lub ewentualnie wprowadzone zostaną odpowiednie rozwiązania przejściowe[12]. Argumenty prezentowane przez polski rząd (niedokończona restrukturyzacja polskich gospodarstw rolnych, ryzyko obniżenia poziomu dochodów rolników – producentów mleka) nie znalazły uznania. Były one powtórnie podnoszone podczas prac legislacyjnych nad kształtem WPR w latach 2014–2020, lecz i wówczas wszystkie instytucje unijne (Komisja, Rada, Parlament Europejski) prezentowały zgodność co do terminu zakończenia systemu kwotowania produkcji mleka. Istnieje zagrożenie, że wobec takiego stanu rzeczy w 2015 r. podaż mleka zwiększy się ponad popyt, co wywoła spadek cen tego surowca, a w efekcie spadek dochodów osiąganych przez producentów rolnych[13].

Postanowienia minipakietu mlecznego dotyczące m.in. stosunków umownych na rynku mleka (roli organizacji producenckich w określaniu ich treści oraz odejścia od systemu kwot produkcyjnych) stały się w 2013 r. częścią regulacji poświęconej unijnej regulacji rynków rolnych na lata 2014–2020[14]. Rozporządzenie z 2012 r. było pierwszym aktem, który określał kształt wspólnej polityki rolnej w następnych latach, co prawda w dosyć wąskim zakresie, bo dotyczącym tylko wybranego, aczkolwiek dosyć ważnego rynku rolnego. W oczach większości posłów PE prace nad nim zakończyły się sukcesem Parlamentu (ponad 80 poprawek do projektu aktu, które wprowadził PE, zostało zaakceptowanych przez Radę i Komisję), choć trzeba jednocześnie zauważyć, że regulacja

10 Chodzi tutaj o określenie wysokości tzw. krajowych kwot mlecznych – ilości mleka, jaką w danym roku można wyprodukować w danym państwie członkowskim. Wysokość tych kwot przekłada się na tzw. kwoty indywidualne, przysługujące konkretnym producentom mleka – ilości mleka, które mogą oni wyprodukować bez obowiązku uiszczania opłat za nadprodukcję.

11 Art. 204 ust. 4 *Rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku")*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2007, nr 299, s. 1–266.

12 Por. debatę nad sprawozdaniem Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rządowym projekcie Ustawy o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (druki nr 1589, 1678 i 1678-A), http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=49&dzien=1&wyp=38&view=1 (data dostępu: 1 września 2014 r.).

13 Trzeba jednocześnie dodać, że w odniesieniu do korzyści i strat wywołanych rezygnacją z dotychczasowego systemu zdania samych zainteresowanych, czyli producentów rolnych, są podzielone. Por. B. Drewnowska, *Krowy zrzucają kajdany*, „Businessweek" z 9 grudnia 2013 r., s. 20–22.

14 Rozwiązania z opisywanego aktu znalazły się w finalnej wersji *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347, s. 671–854. Szerzej jest o nim mowa w dalszej części opracowania.

została wprowadzona w życie dopiero po czterech latach od kryzysu. Prace nad aktem były również dobrym sprawdzianem współpracy między Parlamentem a Komisją i Radą w perspektywie znacznie większego wyzwania, jakim miało się okazać przygotowanie wielu regulacji prawnych określających kształt całej WPR do 2020 r.

Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych

Kolejny z tematów związanych ze wspólną polityką rolną, przy którym Parlament Europejski czynnie uczestniczył w pracach legislacyjnych, ma związek z reformą systemów jakości produktów rolnych i żywnościowych. Jednym z założeń przyświecających twórcom nowego rozporządzenia[15] było uproszczenie i uporządkowanie unijnego ustawodawstwa w zakresie jakości produktów rolnych i żywnościowych. Dlatego też w ramy jednego aktu włożono materię dotychczas uregulowaną w kilku oddzielnych regulacjach[16]. Wprowadzane nowym rozporządzeniem rozwiązania, stanowiące równocześnie kontynuację instytucji już stosowanych, mają zapewnić producentom dochód na odpowiednim poziomie z tytułu właściwości i cech produktu lub sposobu jego wytwarzania. Mają się także przyczyniać do dostarczenia konsumentom jasnych i zrozumiałych informacji o szczególnych właściwościach produktów objętych systemami jakości produktów, co przekłada się na dokonywanie przez nich świadomych wyborów podczas zakupów.

W rozporządzeniu znalazły się m.in. dwa odrębne instrumenty opisujące związek produktu z miejscem jego wytworzenia: chronione nazwy pochodzenia oraz chronione oznaczenia geograficzne. Nazwy pochodzenia obejmowane ochroną mają dotyczyć produktów pochodzących z określonego miejsca, regionu lub państwa, których cechy charakterystyczne są związane ze szczególnym środowiskiem geograficznym, w którym powstają, a dodatkowo wszystkie etapy produkcji tych produktów odbywają się na określonym obszarze geograficznym. Chronione oznaczenia geograficzne dotyczą produktów pochodzących z określonego obszaru, których cechy charakterystyczne w głównej mierze wynikają z tego pochodzenia, a dodatkowo przynajmniej jeden z etapów ich produkcji odbywa się na tym obszarze.

Kolejna instytucja przewidziana w analizowanym rozporządzeniu to system gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Ten instrument również nie jest nowością, lecz jego zastosowanie w praktyce było dotychczas bardzo niewielkie. Systemem tym objęto produkty lub środki spożywcze, które otrzymano z zastosowaniem sposobu produkcji, przetwarzania lub składu odpowiadającego tradycyjnej praktyce, bądź też wytworzono z tradycyjnie stosowanych surowców lub składników. Walor „tradycyjności" dana specjalność zyskuje po co najmniej 30-letnim (wcześniej 25-letnim) okresie używania jej na rynku krajowym (wcześniej – rynku wspólnotowym). Nowe przepisy mają zapewnić skutecz-

15 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 343, s. 1–29.

16 Uchylane nowym aktem rozporządzenia nr 509/2006 i nr 510/2006.

niejszą niż dotychczas ochronę produktów objętych tym systemem poprzez walkę z imitacjami tych produktów i z wprowadzaniem w błąd konsumentów. W tym zakresie Parlament Europejski przeforsował regulację bardziej rygorystyczną, niż pierwotnie przewidywał to projekt KE. W uchylanych przepisach istniała możliwość zarejestrowania nazw bez jednoczesnego ich zastrzegania na poziomie unijnym. Zrezygnowano z tego rozwiązania jako niezrozumiałego i niezbyt skutecznego. Jednocześnie uproszczeniu uległa sama procedura rejestracji chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Etap „wspólnotowy" tej procedury (czyli toczący się przed KE) powinien zakończyć się w ciągu sześciu miesięcy od otrzymania wniosku przez Komisję Europejską. Dotychczas termin ten wynosił 12 miesięcy.

Nowością jest możliwość wprowadzenia dodatkowych systemów jakości, niejako uszczegóławiających już istniejące, to jest tzw. systemów określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie. Efektem prac w Parlamencie Europejskim jest wprowadzenie przepisów o dodatkowym oznaczeniu „produkt górski"[17], a także powierzenie Komisji zadania oceny zasadności zastosowania oznaczenia „produkt rolnictwa wyspiarskiego", jak i przygotowania nowego systemu etykietowania dotyczącego rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej.

Nowe rozporządzenie dotyczące systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych zostało zaakceptowane przez Parlament Europejski (528 głosów za, 57 przeciw, 33 wstrzymujących się)[18]. Nowy akt poparła większość frakcji parlamentarnych, z wyjątkiem grupy G/EFA. Rozporządzenie zostało przyjęte jako rozwiązanie nie przełomowe, lecz kompromisowe. Jednocześnie spotkało się w PE z zarzutem zbyt dużego skupienia się na wewnątrzunijnym oddziaływaniu systemów jakości produktów, podczas gdy promocja takich produktów na rynkach państw trzecich zeszła na drugi plan. Dodatkowo krytykowano założenie, że o tradycyjności danego produktu decyduje przede wszystkim upływ czasu (30 lat). Wskazywano również silniejszą niż dotychczas pozycję organizacji zrzeszających producentów (tzw. grup), które nie tylko są uprawnione do zgłaszania wniosków o rejestrację, ale również do kontrolowania produktów rolnych i żywnościowych pod kątem ich zgodności bądź niezgodności z systemami jakości[19]. Może to prowadzić do prób ograniczania podaży określonego produktu. By tego uniknąć, kluczową sprawą staje się sposób kontroli działalności grup przez organy państw członkowskich, jak i samą Komisję Europejską.

17 Rejestracja produktu górskiego następuje po spełnieniu wymogów, które ustaliła Komisja Europejska w *Rozporządzeniu delegowanym nr 665/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 w odniesieniu do warunków używania stosowanego fakultatywnie określenia jakościowego „produkt górski"*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 179, s. 23–25.

18 Wyniki głosowania: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=20429&l=en (data dostępu: 1 września 2014 r.).

19 Głosy w debacie toczącej się w Parlamencie Europejskim. Źródło: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120912+ITEM-016+DOC+XML+V0//EN&language=EN (data dostępu: 1 września 2014 r.).

Z polskiego punktu widzenia ważne jest wprowadzenie przez Parlament Europejski istotnej zmiany w przedstawionym przez Komisję projekcie rozporządzenia polegającej na objęciu systemami jakości również nieprzetworzonych produktów rolnych. Dzięki temu polscy rolnicy zyskują możliwość zarejestrowania wielu produktów rolnych kojarzonych z określonym regionem wytwarzania[20] i korzystania z przywilejów oraz wsparcia wynikających z uczestnictwa w systemach jakości[21].

Płatności bezpośrednie dla rolników

W pakiecie przyjmowanych przez PE aktów ustalających kształt WPR na lata 2014–2020 znalazło się nowe rozporządzenie dotyczące płatności bezpośrednich[22]. Właśnie w tym obszarze wprowadzono największe i najistotniejsze zmiany w porównaniu z dotychczas stosowanymi rozwiązaniami. W założeniu reforma płatności bezpośrednich, jak i całej wspólnej polityki rolnej miała iść w kierunku promowania rozwiązań bardziej przyjaznych środowisku, bardziej sprawiedliwych, znacznie mniej skomplikowanych, a przez to o wiele mniej kosztownych. Te założenia udało się zrealizować, jednak w ograniczonym zakresie.

Projekt nowego aktu zaprezentowany przez KE Parlamentowi Europejskiemu przewidywał wprowadzenie jednolitego dla wszystkich państw członkowskich systemu płatności podstawowej (*basic payment scheme*), opierającego się na uprawnieniach do płatności przyznawanych na szczeblu krajowym lub regionalnym[23]. W finalnej wersji rozporządzenia, w myśl politycznego porozumienia między Komisją, Radą i Parlamentem[24], zrezygnowano jednak z tej dosyć daleko idącej zmiany, pozostawiając dwa dotychczasowe systemy: jednolitej płatności[25] oraz jednolitej płatności obszarowej[26]. Oznacza to utrzymanie zróżnico-

20 Przykładowo: świnia złotnicka, chrzan nadwarciański, gęś biłgorajska, ogórki śremskie, szparagi wielkopolskie.

21 Więcej na temat systemów jakości produktów rolnych i środków żywności por. K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2013, nr 1, s. 119 i nast.

22 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347, s. 608–670.

23 Komisja Europejska, *Wniosek ws. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej*, Bruksela, 12 października 2011 r., COM (2011) 625.

24 *Political agreement on new direction for common agricultural policy*, European Commission Press Release, Brussels, 26 June 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index_en.htm (data dostępu: 1 września 2014 r.).

25 *SPS – Single Payment Scheme*. System stosowany w państwach członkowskich „starej" Unii Europejskiej oraz w Słowenii, Chorwacji i na Malcie. W tym systemie o wielkości płatności bezpośrednich decyduje albo poziom wsparcia i obszary kwalifikujące się do wsparcia w latach 2000–2002 (model historyczny), albo wartość nominalna uprawnień do płatności przyznawanych rolnikom z określonego regionu (model regionalny), albo oba te czynniki (model hybrydowy).

26 *SAPS – Single Area Payment Scheme*. System stosowany w niemal wszystkich państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. Jest to system, w którym stawkę

wanej wielkości płatności bezpośrednich w państwach członkowskich. Jednocześnie przewidziano rozwiązania mające na celu wyrównanie (zewnętrzną konwergencję) poziomu płatności między państwami członkowskimi. Proces konwergencji został rozłożony na lata 2015–2020 i ma polegać na stopniowej redukcji różnicy między średnią wielkością płatności w państwie członkowskim a średnią unijną. Docelowo chodzi o zmniejszenie tej różnicy o 1/3 w tych państwach członkowskich, w których wielkość płatności wynosi obecnie poniżej 90 proc. średniej unijnej. Konwergencja ma być sfinansowana z tzw. kopert narodowych tych państw członkowskich, które przyznają najwyższe płatności bezpośrednie. Na skutek tego zabiegu średnia wielkość unijna płatności bezpośrednich będzie stopniowo spadać.

Dalsze utrzymanie dotychczas stosowanego w Polsce systemu jednolitej płatności obszarowej było postulatem strony polskiej od samego początku rozmów o reformie WPR. System ten generuje mniejsze koszty w zakresie jego obsługi administracyjnej i jest bardziej zrozumiały dla beneficjentów[27]. W tym zakresie interesy polskich rolników zostały obronione. Natomiast niekorzystnym rozwiązaniem jest to, że poziom płatności w państwach „starej" piętnastki nadal jest obliczany nie w oparciu na obiektywnych kryteriach, lecz w odniesieniu do historycznych poziomów płatności, ustalonych na początku XXI w. Oznacza to utrzymanie dużych różnic w zakresie wysokości płatności bezpośrednich pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Proces konwergencji jedynie częściowo zniweluje te różnice[28].

Nowością wprowadzaną przepisami omawianego rozporządzenia jest instytucja tzw. zazielenienia (*greening*) płatności bezpośrednich, uważana przez wielu za najważniejszy element nowej WPR[29]. Polega ona na powiązaniu wypłaty 30 proc. płatności bezpośrednich z wymogiem podjęcia przez rolnika określonych działań prośrodowiskowych. Dotychczas wspieranie przez rolników procesów ochrony środowiska i klimatu było efektem ciążącego na nich obowiązku dostosowania produkcji do zasad wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). W tym zakresie nowe rozwiązanie przewiduje kolejne, dalej idące wymogi. Wymóg zazielenienia będzie przez rolnika spełniony, o ile:

a. nastąpi dywersyfikacja upraw, polegająca na prowadzeniu co najmniej dwóch (w przypadku obszaru gruntów rolnych powyżej 10 ha) lub trzech (w przypadku obszaru gruntów rolnych powyżej 30 ha) różnych upraw;
b. utrzymywane będą trwałe użytki zielone;

płatności bezpośredniej oblicza się poprzez podzielenie krajowej koperty finansowej przez powierzchnię referencyjną, czyli powierzchnię użytków rolnych danego państwa.

27 Por. *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku*, s. 4–5, http://www.minrol.gov.pl/content/download/36554/203779/version/1/file/Stanowisko_WPR_2013.pdf (data dostępu: 1 września 2014 r.).

28 Zresztą sama KE stoi na stanowisku, że zupełne zrównanie płatności bezpośrednich jest niemożliwe i wręcz niewskazane ze względu na różną siłę nabywczą walut, jak i różne koszty produkcji w poszczególnych państwach członkowskich.

29 Por. A. Czyżewski, S. Stępień, *Stare i nowe we wspólnej polityce rolnej 2014–2020 – próba oceny z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2012, nr 8(57), s. 118.

c. utrzymywany będzie również obszar proekologiczny (elementy krajobrazu, miedz, gruntów ugorowanych itp.) o wielkości odpowiadającej co najmniej 5 proc. gruntów ornych – wymóg ten dotyczy obszarów użytków rolnych o wielkości powyżej 15 ha. Jest on również uważany za spełniony w przypadku prowadzenia produkcji proekologicznej lub stosowania przez rolnika systemów rolno-środowiskowych[30].

Wprowadzenie zazielenienia płatności bezpośrednich wywołało duże kontrowersje. W toku prac legislacyjnych Parlament Europejski nie zrezygnował z nich, lecz jednocześnie znacznie zmodyfikował w tym zakresie projekt KE, zmniejszając wielkość gruntów wyłączanych z produkcji („proekologicznych") z 7 do 5 proc. obszaru użytków rolnych i przewidując w przypadku mniejszych gospodarstw obowiązek prowadzenia dwóch, a nie trzech różnych upraw rolnych. Na forum Parlamentu Europejskiego podnoszono, że co prawda opisywana tu instytucja w założeniu jest godna pochwały, lecz same rodzaje działań proekologicznych sprawiają, iż zazielenienie będzie miało nikły wpływ na środowisko naturalne i klimat na poziomie całej Unii Europejskiej[31]. Może ono również prowadzić do zmniejszenia konkurencyjności unijnego rolnictwa, jak i do pogorszenia warunków socjalnych mieszkańców wsi (poprzez wyłączenie gruntów rolnych z produkcji i związaną z tym likwidację miejsc pracy). Stoi także w sprzeczności z założeniami strategii Europa 2020, z których wynika potrzeba intensyfikacji produkcji rolnej w odpowiedzi na zwiększający się globalny popyt na żywność – produkowania większych ilości żywności przy użyciu mniejszych niż dotychczas zasobów wody, ziemi, nawozów. Wprowadzane rozwiązanie może okazać się niekorzystne dla pozycji Unii Europejskiej na światowym rynku żywności[32].

Zazielenienie nie będzie również korzystne dla rolnictwa nowych państw członkowskich. Przyjęcie wynagrodzenia za związane z nim działania proekologiczne na poziomie 30 proc. krajowych kopert na płatności bezpośrednie oznacza zróżnicowanie jego wysokości w zależności od ich pułapu. Prowadzi to do nierównego traktowania rolników z różnych państw członkowskich, może zmniejszyć również konkurencyjność polskiego rolnictwa wewnątrz Unii Europejskiej, gdyż staje się przeszkodą w intensyfikacji produkcji. W praktyce może się jednak okazać, że zastosowanie nowej instytucji w przypadku Polski będzie nikłe, gdyż nie dotyczy ona mniejszych gospodarstw rolnych, w skład których wchodzą użytki rolne o obszarze nieprzekraczającym 15 ha, a właśnie takich gospodarstw jest w naszym kraju najwięcej[33].

30 Art. 43 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013.

31 Por. B. Wieliczko, *Wspólna Polityka Rolna w latach 2014–2020 – odpowiedź na niesprawność rynku czy wyraz niesprawności państwa*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2013, t. 100, nr 3, s. 27.

32 Por. A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna Polityka Rolna – doświadczenia i przyszłość*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2(11), s. 168.

33 A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej po 2014 roku z polskiej perspektywy*, [w:] *Ekonomia dla przyszłości: odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych: IX Kongres Ekonomistów Polskich; 28–29 listopada 2013 r.*, streszczenie referatów, Warszawa 2013, s. 12, http://www.pte.pl/kongres/referaty/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20St%C4%99pie%-

W rozporządzeniu nr 1307/2013 wprowadza się definicję rolnika aktywnego zawodowo w celu lepszego ukierunkowania wypłat płatności bezpośrednich i uniknięcia sytuacji, w których byłyby one pobierane przez podmioty zupełnie niezwiązane z rolnictwem (tzw. *sofa farmers*). Z góry założono, że za rolników aktywnych zawodowo nie będą uważane osoby, których użytki rolne nie wymagają żadnych zabiegów w celu utrzymania ich zdatności do produkcji rolnej, a także te podmioty, u których roczny poziom płatności bezpośrednich nie przekracza 5 proc. przychodów z działalności pozarolniczej. Dodatkowo przygotowano listę podmiotów, które z założenia nie są uważane za aktywnych rolników (ale mogą udowadniać, że prowadzona przez nie działalność rolnicza nie jest działalnością marginalną). Na tej liście znalazły się m.in. podmioty administrujące portami lotniczymi, wodociągami, terenami sportowymi, świadczące usługi z zakresu obrotu nieruchomościami. Ten zakres wyłączeń może być rozszerzony przez same państwa członkowskie[34].

W trakcie prac nad projektem rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich Parlament Europejski rozszerzył zakres definicji rolnika aktywnego zawodowo (projekt Komisji w tym zakresie przewidywał jedynie wyczerpujące wyliczenie podmiotów, które nie są aktywnymi rolnikami). Ten krok należy ocenić pozytywnie, lecz łatwe do spełnienia przesłanki uzyskania płatności bezpośrednich mimo prowadzenia działalności pozarolniczej (gdy płatności bezpośrednie nie przekraczają 5 proc. przychodów z takiej działalności) stawiają pod znakiem zapytania skuteczność nowej instytucji. Lepszym rozwiązaniem w tym przypadku byłoby zastosowanie podejścia czysto przedmiotowego, czyli wykluczenie z płatności bezpośrednich określonych typów gruntów, nie zaś określonych podmiotów. Z perspektywy Polski wprowadzenie omawianej instytucji będzie mieć niewielkie znaczenie, gdyż rolników (czyli osób uzyskujących płatności bezpośrednie) prowadzących jakąkolwiek działalność pozarolniczą jest niecałe 3 proc.[35], *ergo* – zdecydowana większość podmiotów uzyskujących w naszym kraju płatności bezpośrednie będzie uważana za rolników aktywnych zawodowo.

Kolejne dwa nowe rozwiązania przewidziane w opisywanym rozporządzeniu również mają na celu lepsze ukierunkowanie przeznaczenia płatności bezpośrednich. Pierwsze z nich polega na przyznaniu dodatkowej płatności młodym rolnikom (do 40. roku życia) w wysokości 25 proc. płatności bezpośredniej. Drugie rozwiązanie umożliwia wprowadzenie systemu płatności dla małych gospodarstw rolnych. O tym, które gospodarstwo rolne będzie za takie uważane, zadecydują państwa członkowskie. W ramach tego systemu możliwe jest przyznanie zryczałtowanej płatności bezpośredniej, zastępującej inne płatności, w wysokości od 500 do 1250 euro. Na tę dodatkową płatność można

C5%84%20Sebastian/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20St%C4%99pie%C5%84%20Sebastian%20-%20WPS%C3%93LNA%20POLITYKA%20ROLNA%20%28WPR%29%20UNII%20EUROPEJSKIEJ%20PO%202014%20ROKU%20Z%20POLSKIEJ%20PERSPEKTYWY.pdf (data dostępu: 1 września 2014 r.).

34 Art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013.

35 Por. A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna Polityka Rolna – doświadczenia i przyszłość*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2(11), s. 176.

przeznaczyć nie więcej niż 10 proc. koperty narodowej. Zastosowano tu znacznie uproszczoną procedurę uzyskiwania płatności przez rolników prowadzących takie gospodarstwa (brak kontroli stosowania zasad *cross-compliance*, brak wymogu zazielenienia). Taki krok wpisuje się w realizację jednego z celów reformy WPR – uproszczenia tej polityki i ograniczenia obciążeń administracyjnych związanych z jej funkcjonowaniem[36].

Nowe rozwiązania w zakresie pomocy dla młodych rolników oraz małych gospodarstw są zasadniczo korzystne dla Polski, biorąc pod uwagę zarówno odsetek młodych rolników prowadzących produkcję rolną w naszym kraju[37], jak i średnią wielkość gospodarstw rolnych w Polsce[38]. Jednak określenie wysokości wsparcia jako ułamka płatności bezpośredniej może sprawić, że rolnicy z państw członkowskich o wysokich płatnościach (głównie z EU-15) będą otrzymywać te dodatkowe płatności w kwocie większej niż inni (głównie z EU-13). Nie można zatem mówić o wyrównywaniu szans rolników w gospodarowaniu. Podobnie ta kwestia wygląda w przypadku płatności na małe gospodarstwa rolne. Ograniczenie w tym zakresie wydatków na płatności ryczałtowe do 10 proc. koperty krajowej, przy dużej liczbie małych gospodarstw rolnych spowoduje, że faktycznie wysokość płatności będzie bliższa jej dolnemu limitowi (500 euro) i będzie odpowiadać poziomowi płatności przyznawanych na gospodarstwo 3-hektarowe[39]. Dlatego też strona polska prawdopodobnie skorzysta z innego rozwiązania przewidzianego w rozporządzeniu nr 1307/2013 – wprowadzenia systemu płatności dla małych gospodarstw, lecz nie ryczałtowych, a rzeczywistych. Oznacza to zastosowanie standardowych sposobów wyliczania kwot płatności, przy jednoczesnych ułatwieniach i wyłączeniach przewidzianych w tym systemie (brak kontroli w zakresie *cross-compliance*, zwolnienie z wymogu zazielenienia).

W opisywanym rozporządzeniu znalazły się przepisy określające tzw. degresywność płatności bezpośrednich. Jest to obowiązkowe obniżenie o minimum 5 proc. płatności w przypadku beneficjentów otrzymujących kwoty przekraczające 150 tys. euro. Ten system może nie być stosowany w przypadku, gdy państwo członkowskie postanowi zastąpić go płatnościami redystrybucyjnymi (tzw. płatnościami do pierwszych hektarów). Jest to forma premii przyznawana do pierwszych 30 ha użytków rolnych w wysokości nieprzekraczającej 65 proc. średniej wielkości płatności bezpośredniej w państwie członkowskim. Płatności redystrybucyjne mają być sfinansowane poprzez ograniczenie wysokości płatności bezpośrednich dla największych ich beneficjentów i można na nie przeznaczyć do 30 proc. rocznego pułapu krajowego. Pełnią więc tę samą funkcję co tzw. *capping*, czyli określenie maksymalnej wiel-

36 Art. 50–51, 61–65 rozporządzenia nr 1307/2013.

37 Według danych Eurostatu w Polsce niemal co trzeci polski rolnik jest w wieku poniżej 35 lat. Oznacza to, że w porównaniu z innymi państwami członkowskimi procentowy udział młodych rolników jest u nas największy. Źródło: Eurostat.

38 Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2013 r. wynosiła ona 10,42 ha. Źródło: http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/srednia-powierzchnia-gospodarstwa.html (data dostępu: 1 września 2014 r.).

39 Szacunki Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zob. *Płatność dla małych gospodarstw w I filarze WPR*, portal farmer.pl, http://www.farmer.pl/finanse/dotacje-i-doplaty/platnosc-dla-malych-gospodarstw-w-i-filarze-wpr,51229.html (data dostępu: 1 września 2014 r.).

kości płatności bezpośrednich, którą może uzyskać jeden beneficjent[40]. Wprowadzenie tych płatności jest dobrowolne i na razie strona polska nie zdecydowała się na ten krok[41].

Co do zasady, przyznanie płatności bezpośrednich oraz ich wysokość nie są uzależnione od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej. Od tej reguły przewidziano wyjątki w postaci płatności „powiązanych z produkcją", określonych w rozporządzeniu nr 1307/2013 produktów rolnych[42]. Wsparcie to jest opcjonalne i można na nie przeznaczyć do 13 proc. koperty krajowej. Negatywnie należy odnieść się do podania zamkniętego katalogu typów produkcji, na jakie można przyznać taką płatność. Nie uwzględnia się tu specyfiki rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich. Lepszym rozwiązaniem byłoby danie w tym przypadku swobody samym państwom członkowskim, z możliwością korekty ich wyboru przez Komisję.

W zreformowanym systemie płatności bezpośrednich przewidziano instrumenty wsparcia obszarów o ograniczeniach naturalnych. Wysokość dodatkowej płatności wynosi w tym przypadku 5 proc. koperty krajowej[43]. Trudno uzasadnić istnienie tego rodzaju płatności w sytuacji, gdy w ramach systemu wspierania rozwoju obszarów wiejskich (drugi filar WPR) funkcjonuje wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Strona polska wnosiła o całkowite przeniesienie wsparcia ONW do pierwszego filaru.

Wszystkie państwa członkowskie mają możliwość przesuwania środków z pierwszego filaru do drugiego (w wysokości do 15 proc. rocznych pułapów krajowych, pierwotnie do 10 proc.) oraz w drugą stronę (nawet do 25 proc., a pierwotnie 5 proc. – w przypadku państw członkowskich, w tym i Polski, w których płatności bezpośrednie są poniżej 90 proc. średniej unijnej)[44]. Uzasadnione są obawy, że to rozwiązanie zakładające dużą elastyczność w przenoszeniu środków między filarami spowoduje utrzymanie, a nawet powiększenie różnic w zakresie poziomu rozwoju gospodarki rolnej w poszczególnych państwach członkowskich.

Podczas głosowania nad rozporządzeniem nr 1307/2013 w Parlamencie Europejskim widoczne było, jak wiele kontrowersji wywołuje to zagadnienie (440 posłów za, 238 przeciw, 10 wstrzymujących się od głosu)[45]. Nawet przedstawiciele tych frakcji, które zdecydowały się poprzeć projekt aktu (EPP[46], S&D[47], ALDE[48]), dostrzegali to, że przedstawione rozwiązanie ma charakter przejściowego i kompromisowego wstępu do większej reformy

40 Warto dodać, że projekt KE zakładał obowiązkowy *capping* z limitem ustawionym na poziomie 300 tys. euro.
41 Art. 41–42 rozporządzenia nr 1307/2013.
42 Art. 52–55 rozporządzenia nr 1307/2013.
43 Art. 48–49 rozporządzenia nr 1307/2013.
44 Art. 14 rozporządzenia nr 1307/2013.
45 Wyniki głosowania: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23643&l=en (data dostępu: 1 września 2014 r.).
46 Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów).
47 Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim.
48 Grupa Porozumienia Liberałów i Demokratów na rzecz Europy.

w latach późniejszych[49]. Środowiska przeciwne nowemu kształtowi płatności bezpośrednich (ECR[50], G/EFA, GUE/NGL) krytykowały nowe rozwiązania za brak silniejszego ukierunkowania w stronę ochrony środowiska i klimatu (instytucja zazielenienia w ich opinii nie spełni pokładanych w niej nadziei) oraz za pogłębianie nierówności pomiędzy rolnikami z różnych państw członkowskich[51].

Jednolita wspólna organizacja rynku produktów rolnych

Organizacja rynku produktów rolnych UE w latach 2014–2020, przewidziana w nowym rozporządzeniu[52], opiera się na sprawdzonych rozwiązaniach, już wcześniej stosowanych. W tym zakresie instytucje UE, a wśród nich i Parlament Europejski, przewidziały stosunkowo niewielkie zmiany. W dalszym ciągu dopuszczalna będzie interwencja rynkowa, przy czym ograniczeniu ulega katalog produktów rolnych objętych zakupem interwencyjnym. Wśród produktów, które wykreślono z tego katalogu, znalazł się cukier, co jest związane z głębszą reformą na rynku tego surowca i odejściem od kwot produkcyjnych. Nadal stosowane będą dopłaty do prywatnego przechowania, z tym że w przypadku masła nie będą one przysługiwać *ex lege*, lecz dopiero po wydaniu przez Komisję aktu wykonawczego, w którym określana jest wysokość dopłaty i okres jej obowiązywania. Nieznacznie powiększyła się lista produktów, w przypadku których ten środek może być zastosowany[53]. Podtrzymana została decyzja o rezygnacji z systemu kwotowania produkcji cukru oraz mleka. W przypadku surowca mlecznego ostatnim rokiem stosowania dotychczasowego systemu będzie rok kwotowy 2014–2015, zaś w przypadku cukru – rok 2017 (KE zakładała pierwotnie rok 2015, lecz w toku prac legislacyjnych w PE termin ten uległ przesunięciu). W zakresie handlu zewnętrznego nadal będą przyznawane refundacje wywozowe, odnoszące się do wskazanych w rozporządzeniu produktów rolnych. Lista tych produktów nie zmieniła się.

W rozporządzeniu znalazły się instrumenty będące owocem reform wprowadzonych w 2014 r. na rynku mleka (minipakiet mleczny). Dąży się do upowszechnienia i nadania większego znaczenia organizacjom producenckim i międzybranżowym. Przejawia się to m.in. w zwiększeniu rodzajów produktów, dla których organizacje producenckie, ich

49 Por. stanowisko grupy Europejskiej Partii Ludowej: http://www.eppgroup.eu/pl/press-release/Reforma-Wsp%C3%B3lnej-Polityki-Rolnej-przyj%C4%99ta (data dostępu: 1 września 2014 r.); stanowisko grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów: http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/cap-sds-welcome-good-deal-despite-eu-governments-opposition#1 (data dostępu: 1 września 2014 r.).

50 Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów.

51 Por. stanowisko grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów: http://ecrgroup.eu/news/common-agricultural-policy-vote-indicates-failure-to-address-key-challenges/ (data dostępu: 1 września 2014 r.).

52 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L z 2013 r., nr 347, s. 671–854.

53 Nowością na tej liście są: włókno lniane, sery, odtłuszczone mleko w proszku. Dwa ostatnie produkty były już w przeszłości objęte tą instytucją – odpowiednio do 2008 i 2009 r.

zrzeszenia, jak i organizacje międzybranżowe mogą być tworzone oraz uznawane przez państwa członkowskie[54]. Następnie organizacje takie mogą, pod pewnymi warunkami, ustalać reguły dotyczące zasad produkcji określonych produktów rolnych, które stają się wiążące również dla niezrzeszonych producentów rolnych tych produktów[55]. Mogą również uczestniczyć w negocjowaniu ich cen w porozumieniach zbiorowych między producentami i przetwórcami. Tego typu działalność nie podlega części reguł konkurencji. Dodatkowe środki finansowe zostały przeznaczone na walkę ze skutkami ewentualnego kryzysu na rynkach rolnych. Również stosowane dotychczas programy takie, jak „Mleko w szkole" czy „Owoce w szkole", doczekały się znacznego dofinansowania[56].

Biorąc pod uwagę same wyniki głosowania w Parlamencie Europejskim nad rozporządzeniem poświęconym organizacji rynków rolnych (426 głosów za, 253 głosy przeciw, 8 wstrzymujących się)[57], można dojść do wniosku, że ten aspekt reformy WPR wywołał najwięcej kontrowersji. Rzeczywiście, charakterystyczne jest to, że praktycznie żadna z grup politycznych nie uważała nowego aktu za sukces, ale co najwyżej za krok we właściwym kierunku (EPP, S&D)[58]. Duża część parlamentarzystów odebrała rozporządzenie jako krok wstecz, wskazując groźbę powrotu do czasów nadprodukcji, w których rolnikowi bardziej opłacało się przechowywać żywność niż wprowadzać ją do obrotu (ECR)[59]. Inni odnosili się negatywnie do rozporządzenia ze względu na zmarnowaną szansę liberalizacji rynków rolnych i odejścia od polityki interwencjonizmu (ALDE, G/EFA)[60].

Należy zauważyć, że treść nowego rozporządzenia bardzo rozmija się z wizją wspólnej organizacji rynków rolnych prezentowaną przez stronę polską. Szczególnie w przypadku rynku mleka przedstawiane były postulaty dalszego stosowania systemu kwot mlecznych przynajmniej do 2020 r., a równocześnie wypracowania rozwiązań przejściowych, ułatwiających producentom rolnym przystosowanie się do nowych zasad[61]. Żadna z tych

54 Dotychczas było to pięć sektorów, obecnie – wszystkie sektory objęte wspólną organizacją rynków rolnych.

55 Dodatkowo skutkuje to obowiązkiem zapłaty przez nich składek na te organizacje.

56 Art. 164–165 rozporządzenia nr 1308/2013.

57 Wyniki głosowania: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23649&l=en (data dostępu: 1 września 2014 r.).

58 Stanowisko grupy Europejskiej Partii Ludowej: http://www.eppgroup.eu/pl/press-release/Reforma-Wsp%C3%B3lnej-Polityki-Rolnej-przyj%C4%99ta (data dostępu: 1 września 2014 r.); stanowisko grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów: http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/cap-sds-welcome-good-deal-despite-eu-governments-opposition#1 (data dostępu: 1 września 2014 r.).

59 Stanowisko grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów: http://ecrgroup.eu/news/common-agricultural-policy-vote-indicates-failure-to-address-key-challenges/ (data dostępu: 1 września 2014 r.).

60 Stanowisko grupy G/EFA: http://www.guengl.eu/news/article/cap-reform-a-lost-opportunity-for-positive-change (data dostępu: 1 września 2014 r.).

61 *Stanowisko Rządu RP dot. wniosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków")* http://www.minrol.gov.pl/content/download/35471/198152/version/1/file/02_www_RYNKI_stanowisko%20RP_COM_2011_626.pdf, s. 2–3 (data dostępu: 1 września 2014 r.).

propozycji nie została uwzględniona[62]. Również bez odzewu pozostały wnioski o urealnienie poziomów referencyjnych cen produktów rolnych, w szczególności zbóż i mięsa[63], i zróżnicowanie ich w zależności od kosztów produkcji w danym państwie członkowskim. Poziomy referencyjne nie różnią się od tych, które były przewidziane w poprzedniej regulacji, uchwalonej niemal siedem lat wcześniej[64]. Lista produktów objętych zakupem interwencyjnym również nie odpowiada potrzebom polskim ze względu na brak na niej m.in. mięsa wieprzowego.

Wątpliwości zarówno po stronie państw członkowskich, jak i samego Parlamentu Europejskiego wzbudziło duże wzmocnienie pozycji organizacji producenckich i międzybranżowych. Dostrzegane jest tutaj zagrożenie dla zasad uczciwej konkurencji. Wydaje się, że polscy rolnicy zyskaliby więcej poprzez wspieranie spółdzielczości na poziomie unijnym aniżeli przez promowanie rozwiązań, które od lat są w naszym kraju mało skuteczne[65].

W temacie handlu z państwami trzecimi strona polska opowiadała się za jak najdłuższym stosowaniem mechanizmów wparcia eksportu, wprowadzeniem kredytów eksportowych i mocniejszą promocją produktów UE oznaczonych określonymi symbolami UE (chronione nazwy pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne itd.)[66]. W roz-

62 Należy odnotować wiele głosów, zgodnie z którymi likwidacja kwot mlecznych w praktyce będzie korzystna dla producentów rolnych. Por. W. Guba, J. Dąbrowski, *Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – skutki i zalecenia dla Polski*, „Roczniki Nauk Rolniczych" 2012, t. 99, nr 1, s. 32–42; A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej po 2014 roku z polskiej perspektywy*, [w:] *Ekonomia dla przyszłości: odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych: IX Kongres Ekonomistów Polskich; 28–29 listopada 2013 r.*, Warszawa 2013, streszczenie referatów, http://www.pte.pl/kongres/referaty/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20St%C4%99pie%C5%84%20Sebastian/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20St%C4%99pie%C5%84%20Sebastian%20-%20WPS%C3%93LNA%20POLITYKA%20ROLNA%20%28WPR%29%20UNII%20EUROPEJSKIEJ%20PO%202014%20ROKU%20Z%20POLSKIEJ%20PERSPEKTYWY.pdf (data dostępu: 1 września 2014 r.).

63 Jeżeli średnia cena rynkowa produktu rolnego spadnie poniżej poziomu referencyjnego, wtedy uruchamiane są instrumenty interwencyjne. Por. *Stanowisko Rządu RP dot. wniosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków")*, http://www.minrol.gov.pl/content/download/35471/198152/version/1/file/02_www_RYNKI_stanowisko%20RP_COM_2011_626.pdf, s. 2 (data dostępu: 1 września 2014 r.).

64 Por. art. 8 *rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku")*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2007, nr 299, s. 1–266.

65 Mowa tutaj o grupach producentów rolnych, tworzonych na podstawie Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. z 2000 r., nr 88, poz. 983 ze zm.). Mimo wsparcia zarówno krajowego, jak i unijnego udział tych podmiotów na rynkach rolnych Polski jest znikomy.

66 *Stanowisko Rządu RP dot. wniosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków")* http://www.minrol.gov.pl/content/download/35471/198152/version/1/file/02_www_RYNKI_stanowisko%20RP_COM_2011_626.pdf, s. 4–5 (data dostępu: 1 września 2014 r.).

porządzeniu widzimy zaś stopniowe odchodzenie od rozwiązań wspierających eksport i otwieranie się na import produktów rolnych z państw trzecich. Takie stanowisko UE jest zgodne z wytycznymi Światowej Organizacji Handlu[67] i, pod warunkiem stosowania przez państwa trzecie zasady wzajemności, korzystne dla eksporterów unijnej żywności. Zagrożone są tu jednak interesy rolników skupiających swoją działalność na dostarczaniu produktów rolnych na rynek unijny.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich

Kolejne rozporządzenie z pakietu reformującego WPR poświęcone jest tematyce rozwoju obszarów wiejskich[68]. Przewidziano w nim wiele instrumentów znanych i stosowanych już wcześniej, a jednocześnie wprowadzono w tym zakresie pewne nowe rozwiązania. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020 będzie odbywało się, tak jak dotychczas, na podstawie wieloletnich programów, przygotowywanych przez państwa członkowskie i zatwierdzanych przez Komisję. Jednak duże zmiany nastąpiły w wytycznych realizowanych przez te programy. W poprzednich latach wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich skupiało się wokół czterech dosyć ogólnie sformułowanych osi[69]. Dla każdej z nich ustalono określony limit środków do wydatkowania z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W najnowszym rozporządzeniu cztery osie zostały zastąpione sześcioma obszarami priorytetowymi[70]. Nie jest to zmiana wyłącznie w nazewnictwie, lecz również w zakresie działań zaliczanych do drugiego filaru. Dodatkowo jedynie wskazano maksymalne poziomy dofinansowania konkretnych działań składających się na określone priorytety, a nie całych priorytetów. Ma to duże znaczenie praktyczne, gdyż przekłada się na większą elastyczność państw członkowskich w zakresie podawania w programach rozwoju obszarów wiejskich działań, które wpisują się w więcej niż jeden priorytet[71].

W najbliższych latach nadal udzielane będzie wsparcie na gospodarowanie na obszarach z ograniczeniami naturalnymi. Tereny te będą wyznaczane na podstawie ośmiu kry-

67 Por. Porozumienie WTO w sprawie rolnictwa, opublikowane jako załącznik I w: Dz.U. 1996 r., nr 9, poz. 54.

68 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347, s. 487–548.

69 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich, Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, Podejście Leader.

70 Są one nakierowane na: wspieranie transferu wiedzy i innowacji, zwiększenie rentowności i konkurencyjności gospodarstw, lepszą organizację łańcucha dostaw żywności, ochronę i rozwój ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem, wspieranie efektywnego gospodarowania w oparciu o gospodarkę niskoemisyjną, wspieranie włączenia społecznego i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

71 Same programy muszą realizować przynajmniej cztery priorytety.

teriów biofizycznych (m.in. niska temperatura, suchość, duże nachylenie terenu), co ma zapewnić przejrzystość systemu i jego obiektywność. Jednocześnie takie rozwiązanie nie jest korzystne dla Polski. Rezygnacja ze stosowanego dotychczas kryterium społecznego będzie skutkowała wyłączeniem części terenów naszego kraju ze wsparcia udzielanego im dotychczas jako obszarom z naturalnymi utrudnieniami[72].

Warto dodać, że regionem, który na chwilę obecną nie mógłby być zakwalifikowany jako obszar słabiej rozwinięty, jest np. Mazowsze. Nie spełnia ono bowiem nowych kryteriów uznania go za obszar z naturalnymi utrudnieniami. Z myślą o takich regionach, po raz pierwszy tracących status, który uprawnia do większego wsparcia z EFRROW, wprowadzono przejściowe rozwiązania, gwarantujące w najbliższych latach środki finansowe, lecz o ograniczonej wysokości (maksymalnie 80 proc. średniej płatności na obszary z ograniczeniami naturalnymi) i stopniowo zmniejszane (w ciągu czterech lat do 20 proc.). Młodzi rolnicy, poza dodatkowymi płatnościami bezpośrednimi, mogą liczyć na płatności z EFFROW w przypadku, gdy rozpoczynają dopiero działalność rolniczą. Mogą oni starać się o dodatkową pomoc finansową w wysokości do 70 tys. euro. W temacie współfinansowania działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich przyjęto co do zasady, że (w zależności od poziomu PKB na mieszkańca) finansowanie ze środków unijnych będzie wynosić od 53 do 85 proc.

Z inicjatywy Parlamentu Europejskiego wprowadzono do nowego aktu przepis zabraniający pobierania pomocy finansowej na to samo przedsięwzięcie z kilku różnych źródeł (np. na działania prośrodowiskowe zarówno z pierwszego, jak i drugiego filaru). W latach poprzedzających najnowszą reformę WPR uzyskiwanie podwójnych płatności było prawnie dopuszczalne, a projekt rozporządzenia przedstawiany przez Komisję nie zawierał przepisów wprost zakazujących takich praktyk.

Rozporządzenie zostało przyjęte w Parlamencie Europejskim stosunkiem 576 głosów za, 101 głosów przeciw i 11 wstrzymujących się[73]. W pakiecie aktów reformujących WPR zyskało ono największe poparcie, co nie oznacza, że nie zebrało uwag krytycznych. Na forum Parlamentu Europejskiego zastanawiano się, czy częściowa rezygnacja ze scenariusza wspierania rozwoju obszarów wiejskich na rzecz zazieleniania płatności bezpośrednich rzeczywiście zda egzamin (ECR)[74]. Uznanie za to znalazła większa elastyczność i wariantowość WPR, którą widać szczególnie w jej drugim filarze (EPP, S&D), jak również podkreślenie dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa produkcji żywności (ALDE)[75].

72 Art. 31 rozporządzenia nr 1305/2013.

73 Wyniki głosowania: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23642&l=en (data dostępu: 1 września 2014 r.).

74 Stanowisko grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, http://ecrgroup.eu/news/common-agricultural-policy-vote-indicates-failure-to-address-key-challenges/ (data dostępu: 1 września 2014 r.).

75 Stanowisko grupy Porozumienia Liberałów i Demokratów na rzecz Europy, http://www.alde.eu/nc/key-priorities/green-economy-climate-change/single-news/article/cap-reform-misses--opportunity-to-end-market-interventions-42627/ (data dostępu: 1 września 2014 r.).

Wątpliwości budziło silne akcentowanie działań prośrodowiskowych[76]. Wdrażanie ich w życie może oznaczać spadek konkurencyjności unijnego rolnictwa (ECR)[77].

Brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy nowy kształt drugiego filaru WPR jest krokiem w dobrym kierunku, zarówno dla samej UE, jak i poszczególnych państw członkowskich. Z jednej strony, zastąpienie osi priorytetami i uproszczenie procesu programowania przyniosą dobre rezultaty. Z drugiej strony, należy zwrócić uwagę na obniżony w wieloletnich ramach finansowych budżet na rozwój obszarów wiejskich[78], możliwość dalszego uszczuplenia tych środków poprzez przekazanie części z nich do I filaru, wreszcie na przenoszenie pewnych rozwiązań z drugiego filaru do pierwszego lub też ich powielanie (ONW, młodzi rolnicy). Rysuje się tutaj obraz zmiany dotychczasowego podejścia Unii Europejskiej – odejścia od szczególnego traktowania rozwoju obszarów wiejskich na rzecz wsparcia płatności bezpośrednich oraz działań w zakresie polityki społecznej. Takie zmiany będą niekorzystne szczególnie dla nowych państw członkowskich, w tym i Polski, w których w ostatnich latach zmniejszone płatności bezpośrednie z sukcesem „odbijano" sobie na skutecznym wykorzystywaniu środków przeznaczonych na politykę rozwoju obszarów wiejskich.

Rozporządzenie horyzontalne

Kolejne rozporządzenie przyjęte przez Parlament Europejski w ramach reformy WPR określa reguły w zakresie zarządzania wszystkimi instrumentami polityki rolnej, zasad ich finansowania oraz kontroli wydatkowania środków[79]. W związku z tak szerokim zastosowaniem ten akt prawny jest nazywany rozporządzeniem horyzontalnym. Dążąc do ograniczenia kosztów administrowania instrumentami WPR, przyjęto, że nie będzie dopuszczalne tworzenie w państwach członkowskich kolejnych agencji płatniczych zajmujących się dystrybucją środków pieniężnych do beneficjentów polityki. Możliwe jest funkcjonowanie jednej agencji płatniczej w skali kraju lub regionu, chyba że przed dniem 20 grudnia 2013 r. było więcej instytucji o takim statusie (faktyczne zachowanie dotychczasowego *status quo* w takiej postaci zostało zaproponowane w toku prac w PE). W przypadku Polski agencjami płatniczymi są Agencja Rynku Rolnego oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i nic w tym zakresie nie ulega zmianie[80].

76 Przykładowo sformułowanie piątego priorytetu – wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym oraz założenie, że 30 proc. wkładu ze środków EFRROW ma być przeznaczonych na inwestycje dotyczące klimatu i środowiska.

77 Patrz przyp. 75.

78 Na program wspierania rozwoju obszarów wiejskich realizowany w Polsce w latach 2007–2013 przewidziano 17,4 mld euro (w tym 13,4 mld euro ze środków unijnych), z kolei na realizację programu w latach 2014–2020 – 13,5 mld euro (w tym 8,5 mld euro ze środków unijnych).

79 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347, s. 549–607.

80 Samorząd rolniczy wskazywał, że samo zmniejszenie liczby agencji płatniczych nie ogranicza biurokracji w sytuacji, gdy przy dwóch działających agencjach pojawiają się opóźnienia

W celu zagwarantowania przejrzystości w wypłacie środków publicznych państwa członkowskie mają opublikować listę wszystkich beneficjentów WPR wraz z wysokością otrzymanych przez nich środków. Nie znajdą się na niej jedynie takie podmioty, w przypadku których wysokość pomocy ze środków WPR nie przekracza równowartości 1250 euro.

Nowością jest obowiązek ustanowienia rezerwy na wypadek kryzysu w sektorze rolnictwa, z przeznaczeniem na dodatkowe wsparcie dla producentów rolnych. Jest ona tworzona na początku każdego roku poprzez obniżenie płatności bezpośrednich o ok. 1,3 proc.[81] w taki sposób, by rokrocznie pula środków trafiających do rezerwy wynosiła 400 mln euro (czyli docelowo rezerwa ma wynieść 2,8 mld euro, co jest kwotą niższą niż proponowane pierwotnie przez KE 3,5 mld euro). W przypadku niewykorzystania środków z rezerwy kryzysowej są one zwracane beneficjentom płatności bezpośrednich w roku następnym[82].

W rozporządzeniu znalazły się również przepisy, na podstawie których KE może wstrzymać przekazywanie państwu członkowskiemu środków na WPR w przypadku źle funkcjonującego systemu kontroli ich dystrybucji. Wznowienie wypłacania środków w takim przypadku jest możliwe po wprowadzeniu środków zaradczych. Ujednoliceniu i uproszczeniu uległy zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Zostały one poszerzone o postanowienia dyrektyw: wodnej oraz dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów[83]. Na państwa członkowskie nałożono obowiązek przekazania rolnikom przejrzystych i zrozumiałych informacji na temat zasad, których powinni się trzymać[84].

Rozporządzenie z poprawkami zostało przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 20 listopada 2013 r. (500 głosów za, 177 przeciw, 10 wstrzymujących się)[85], a następnie zaakceptowane w takim kształcie przez Radę.

Przepisy przejściowe w 2014 r.

Już w trakcie prac Komisji Europejskiej nad projektami aktów prawnych dotyczących WPR było jasne, że wprowadzenie reformy z dniem 1 stycznia 2014 r. będzie niezwy-

---

i kolejki – por. stanowisko Krajowej Rady Izb Rolniczych w sprawie reformy WPR, dokument nr KRIR/KK/3715/11.

81 Zgodnie z art. 8 rozporządzenia o płatnościach bezpośrednich taka redukcja obejmie tylko tych rolników, którzy otrzymują płatności bezpośrednie w wysokości przekraczającej 2 tys. euro.

82 Środki z rezerwy w kwocie 7,5 mln euro zostały już użyte w marcu 2014 r. w związku z kryzysem na rynku wieprzowiny w Polsce i na Litwie, wywołanym wirusem afrykańskiego pomoru świń.

83 Załącznik II do rozporządzenia nr 1306/2013.

84 Podczas debaty w PE dało się słyszeć ze strony m.in. posłów G/EFA głosy niezadowolenia w związku z rezygnacją z części zasad wzajemnej zgodności, uznające ten krok za odejście od prośrodowiskowych założeń reformy WPR. Źródło: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20131120+ITEM-009-18+DOC+XML+V0//EN&language=EN.

85 Wyniki głosowania: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23644&l=en (data dostępu: 1 września 2014 r.).

kle trudnym zadaniem ze względu na złożoność tematu, potrzebę wypracowania politycznego konsensusu między Komisją Europejską, Radą a Parlamentem Europejskim, a także związek tej materii z kwestią wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Dlatego też w kwietniu 2013 r. KE zaprezentowała projekt rozporządzenia określającego kształt WPR na 2014 r.[86] Przyjęto, że rok ten będzie okresem przejściowym, w którym nie wszystkie ustalenia wypracowane w pozostałych rozporządzeniach zostaną wprowadzone w życie. W ciągu tego roku państwa członkowskie mają czas na przygotowanie nowych programów rozwoju obszarów wiejskich oraz na podjęcie decyzji w tych dziedzinach, w których prawo unijne pozostawiło im swobodę (np. wysokość i zakres stosowania płatności powiązanych z produkcją). Faktycznie wspólna polityka rolna, szczególnie w zakresie płatności bezpośrednich, przybrała docelowy kształt dopiero w 2015 r.

Na forum Parlamentu Europejskiego projekt przepisów przejściowych doczekał się poprawek nakierowanych, z jednej strony, na ograniczenie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych, a z drugiej strony, na wydłużenie okresu stosowania wielu rozwiązań przewidzianych w latach poprzednich. Jedną z ważniejszych poprawek wprowadzonych w tym zakresie przez Parlament Europejski było pozostawienie swobody państwom członkowskim co do stosowania w 2014 r. wielu instrumentów nowej WPR. Przykładowo w okresie przejściowym mogły być zastosowane przez państwa członkowskie płatności redystrybucyjne, mimo że są one nową instytucją, a nadal obowiązywały dotychczasowe systemy płatności bezpośrednich. Na ten cel można było przeznaczyć do 30 proc. środków krajowych przewidzianych na płatności bezpośrednie.

W 2014 r. nie miała zastosowania modulacja, czyli system redukcji płatności bezpośrednich obejmujący te podmioty, które otrzymują najwyższe kwoty płatności[87]. Możliwe zaś było uzyskanie środków na działania przewidziane w dotychczasowych programach rozwoju obszarów wiejskich, mimo że formalnie okres ich obowiązywania upłynął z końcem 2013 r. Taki stan rzeczy ma obowiązywać do czasu uchwalenia przez państwa członkowskie nowych programów wieloletnich oraz ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

Dotychczas określony procent koperty krajowej środków na płatności bezpośrednie mógł być przeznaczony na przyznawanie rolnikom tzw. płatności uzupełniających niezwiązanych z produkcją[88]. W rozporządzeniu przejściowym wysokość tej kwoty ustalono na poziomie 6,5 proc. pułapu krajowego w miejsce dotychczasowych 3,5 proc.

86 Dokument COM(2013)0226, http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0226/COM_COM%282013%290226_EN.pdf (data dostępu: 1 września 2014 r.).

87 W 2013 r. modulacją były objęte płatności bezpośrednie przekraczające kwotę 5 tys. euro.

88 W Polsce w 2013 r. była to dodatkowa płatność do krów, owiec, specjalna płatność obszarowa do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych, wsparcie w sektorze tytoniu, chmielu i skrobi ziemniaczanej. W 2014 r., zgodnie z decyzją rządową, ta dodatkowa forma wsparcia jest ograniczona tylko do surowców tytoniu, chmielu i skrobi ziemniaczanej.

Wszystkie zmiany w projekcie rozporządzenia przejściowego wprowadzone przez Parlament Europejski zostały przegłosowane (592 głosy za, 81 głosów przeciw, 14 wstrzymujących się)[89] i przyjęte bez zastrzeżeń przez Komisję i Radę. Akt prawny został opublikowany 20 grudnia 2013 r.[90]

Rozporządzenie przejściowe z racji swojej roli nie wprowadziło rewolucyjnych zmian, niemniej było ono koniecznym krokiem pośrednim między starą a nową WPR. Dużą zasługą Parlamentu Europejskiego było przeforsowanie rozwiązań, które w okresie przejściowym nie zmieniły drastycznie sytuacji rolników i dają im czas na przygotowanie się do funkcjonowania w ramach zmienionej wspólnej polityki rolnej. Ważnym przepisem w rozporządzeniu była m.in. możliwość stosowania w 2014 r. przejściowego wsparcia krajowego w postaci dopłat do płatności bezpośrednich z budżetów państw członkowskich. Takie rozwiązanie nie występowało w projekcie przedstawionym przez KE, a było korzystne dla Polski, gdyż umożliwiało zmniejszenie różnicy w wysokości płatności dla polskich rolników w porównaniu z płatnościami otrzymywanymi przez rolników z państw członkowskich starej piętnastki. Z drugiej strony, brak modulacji w 2014 r. tę różnicę w poszczególnych przypadkach zwiększył.

Rozwiązaniem korzystnym dla polskich rolników było wprowadzenie możliwości wypłaty w 2014 r. płatności redystrybucyjnych (aczkolwiek z tej możliwości Polska nie skorzystała) i wsparcia specjalnego na zwiększonym poziomie, co było szczególnie istotne w nieodległej perspektywie zniesienia kwot mlecznych. Również dzięki kontynuacji w okresie przejściowym dotychczasowego programu rozwoju obszarów wiejskich polscy rolnicy mogli jeszcze skorzystać z przewidzianych w nim rozwiązań, z których nie wszystkie są dostępne w nowym okresie programowania.

Podsumowanie

Analiza nowych aktów dotyczących reformy WPR była uzasadniona wagą tej kwestii. Parlament Europejski uczestniczył również w pracach legislacyjnych nad innymi zagadnieniami związanymi w większym lub mniejszym zakresie z polityką rolną. Spośród nieopisywanych w niniejszym opracowaniu aktów prawnych, których współautorem jest Parlament Europejski siódmej kadencji, należy tutaj wymienić:

89 Wyniki głosowania: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23498&l=en (data dostępu: 1 września 2014 r.).

90 *Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347, s. 865–883. Odpowiednie zmiany w ustawodawstwie krajowym zostały wprowadzone na mocy Ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz.U. 2014 r., poz. 240.

- rozporządzenie wprowadzające na lata 2012 i 2013 program dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii Europejskiej[91];
- rozporządzenie modyfikujące w znacznym stopniu system płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli[92];
- dyrektywę w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych[93];
- rozporządzenie dotyczące zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego oraz zdrowia zwierząt i roślin[94];
- rozporządzenie ustanawiające zasady handlu niektórymi towarami pochodzącymi z przetwórstwa produktów rolnych[95].

Warto wspomnieć o aktach prawnych, które zostały przyjęte przez Parlament Europejski podczas siódmej kadencji, lecz w ich przypadku nie zakończył się jeszcze proces legislacyjny (zostały skierowane do Rady): rozporządzenie dotyczące ochrony zdrowia zwierząt[96] oraz dyrektywy o ograniczeniu stosowania pestycydów[97] i o roślinnym materiale rozmnożeniowym[98].

Lata 2009–2014 to czas, w którym Parlament Europejski jako pełnoprawny współlegislator musiał zmierzyć się z nowymi zadaniami. W zakresie wspólnej polityki rolnej siódma kadencja Parlamentu Europejskiego to zarazem pierwsze lata stosowania zwykłej procedury ustawodawczej w miejsce dotychczas dominującej procedury konsultacji. Rodziło to obawy, czy czynny udział Parlamentu w opracowywaniu aktów prawnych nie spowoduje znaczących opóźnień w procesie legislacyjnym, szczególnie jeżeli chodzi o reformę WPR. W praktyce nieraz było wręcz odwrotnie – to Parlament Europejski dyscyplinował zarówno Komisję Europejską, jak i Radę oraz apelował o bardziej owocną pracę.

---

91 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 121/2012 z dnia 15 lutego 2012 r. zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 44, s. 1–3.

92 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1028/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 316, s. 41–42.

93 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 276, s. 33–79.

94 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 652/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, zmieniające dyrektywy (...)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 189, s. 1–32.

95 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 510/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające zasady handlu niektórymi towarami pochodzącymi z przetwórstwa produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 1216/2009 i (WE) nr 614/2009*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 150, s. 1–58.

96 Procedura legislacyjna nr 2013/0136(COD).

97 Procedura legislacyjna nr 2013/0141(COD).

98 Procedura legislacyjna nr 2013/0137(COD).

Jednocześnie w zakresie WPR Parlament Europejski siódmej kadencji musiał nieraz walczyć o poszanowanie postanowień Traktatu z Lizbony. Miało to miejsce zarówno wtedy, gdy Rada przyznawała sobie na podstawie art. 42 akapit drugi oraz art. 43 ust. 3 TFUE wyłączne prerogatywy do wydawania aktów prawnych w ramach polityki rolnej, jak i wówczas, gdy Komisja Europejska w swoich projektach nadawała sobie zbyt daleko idące uprawnienia do wydawania rozporządzeń delegowanych[99].

Siódma kadencja Parlamentu Europejskiego przynosi dla Polski ważne zmiany w zakresie wspólnej polityki rolnej. Niestety, może okazać się, że zmiany te będą dla naszego kraju niekorzystne, szczególnie w zakresie płatności bezpośrednich i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Jest to nie tylko wynik nacisku państw członkowskich starej piętnastki na rozwiązania wspierające głównie producentów rolnych. Równie istotna jest sytuacja ekonomiczno-gospodarcza państw członkowskich oraz całej Unii Europejskiej, która powoduje, że przewidziane rozwiązania są na miarę możliwości, a nie oczekiwań.

Bibliografia

Czyżewski A., Stępień S., *Stare i nowe we wspólnej polityce rolnej 2014–2020 – próba oceny z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2012, nr 8(57).

Czyżewski A., Stępień S., *Wspólna Polityka Rolna – doświadczenia i przyszłość*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2(11).

Czyżewski A., Stępień S., *Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej po 2014 roku z polskiej perspektywy*, [w:] *Ekonomia dla przyszłości: odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych : IX Kongres Ekonomistów Polskich*; 28–29 listopada 2013 r., Warszawa 2013, streszczenie referatów, http://www.pte.pl/kongres/referaty/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20St%C4%99pie%C5%84%20Sebastian/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20St%C4%99pie%C5%84%20Sebastian%20-%20WPS%C3%93LNA%20POLITYKA%20ROLNA%20%28WPR%29%20UNII%20EUROPEJSKIEJ%20PO%202014%20ROKU%20Z%20POLSKIEJ%20PERSPEKTYWY.pdf

Drewnowska B., *Krowy zrzucają kajdany*, „Businessweek" z 9 grudnia 2013 r., s. 20–22.

Guba W., Dąbrowski J., *Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – skutki i zalecenia dla Polski*, „Roczniki Nauk Rolniczych" 2012, t. 99, nr 1.

Leśkiewicz K., *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2013, nr 1(12).

Massot A., *Wspólna polityka rolna a Traktat*, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.1.html

Płatność dla małych gospodarstw w I filarze WPR, portal farmer.pl, http://www.farmer.pl/finanse/dotacje-i-doplaty/platnosc-dla-malych-gospodarstw-w-i-filarze-wpr,51229.html

99 Por. A. Massot: *Wspólna polityka rolna a Traktat*, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.1.html (data dostępu: 1 września 2014 r.).

Political agreement on new direction for common agricultural policy, European Commission Press Release, Brussels, 26 June 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index_en.htm

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. (2009/2236(INI)), Parlament Europejski, T7-0286/2010, Strasburg, 8 lipca 2010 r.

Stanowisko grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów dotyczące reformy WPR, http://ecrgroup.eu/news/common-agricultural-policy-vote-indicates-failure-to-address-key-challenges/

Stanowisko grupy Europejskiej Partii Ludowej dotyczące reformy WPR, http://www.eppgroup.eu/pl/press-release/Reforma-Wsp%C3%B3lnej-Polityki-Rolnej-przyj%C4%99ta

Stanowisko grupy Porozumienia Liberałów i Demokratów na rzecz Europy dotyczące reformy WPR, http://www.alde.eu/nc/key-priorities/green-economy-climate-change/single-news/article/cap-reform-misses-opportunity-to-end-market-interventions-42627/

Stanowisko grupy G/EFA dotyczące reformy WPR, http://www.guengl.eu/news/article/cap-reform-a-lost-opportunity-for-positive-change

Stanowisko grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów dotyczące reformy WPR,: http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/cap-sds-welcome-good-deal-despite-eu-governments-opposition#1

Stanowisko Krajowej Rady Izb Rolniczych w sprawie reformy WPR, dokument nr KRIR/KK/3715/11.

Stanowisko Rządu RP dot. wniosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków"), http://www.minrol.gov.pl/content/download/35471/198152/version/1/file/02_www_RYNKI_stanowisko%20RP_COM_2011_626.pdf

Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku, http://www.minrol.gov.pl/content/download/36554/203779/version/1/file/Stanowisko_WPR_2013.pdf

Wieliczko B., *Wspólna Polityka Rolna w latach 2014–2020 – odpowiedź na niesprawność rynku czy wyraz niesprawności państwa*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2013, t. 100, nr 3.

ADAM JASKULSKI*

Parlament Europejski siódmej kadencji wobec polityki transportowej UE

Wstęp

Zgodnie z założeniem publikacji, której niniejszy artykuł jest częścią, do analizy zostały zakwalifikowane trzy akty prawne uchwalone w Unii Europejskiej w trakcie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (PE). Ponieważ aktywność legislacyjna UE, w tym i PE, w obszarze transportu jest stosunkowo niewielka w ostatnich latach, wybór istotnych do analizy tekstów prawnych był mocno ograniczony. Z wybranych aktów prawnych aż dwa były przyjmowane na przestrzeni dwóch kadencji PE, czyli rozpoczęcie prac nad nimi nastąpiło w trakcie szóstej kadencji PE, natomiast zakończenie w trakcie siódmej kadencji. Przedłużający się proces stanowienia tych aktów wynikał ze stosunkowo dużej kontrowersji pomiędzy PE i Radą UE oraz wewnątrz samej Rady co do ich brzmienia.

Podstawową metodą zastosowaną do prowadzonej analizy jest metoda porównawczo-prawna, która umożliwia dokonanie oceny zmian jakościowych zachodzących w poszczególnych wersjach aktu prawnego przed jego ostatecznym uchwaleniem. Za pomocą metody decyzyjnej oraz instytucjonalnej dokonano analizy wpływu poszczególnych aktorów instytucjonalnych na końcowy efekt stanowienia prawa. Materiał badawczy stanowiły dokumenty UE, takie jak: wnioski prawodawcze Komisji Europejskiej, dokumenty z posiedzenia komisji Parlamentu Europejskiego, rezolucje legislacyjne PE, stanowiska legislacyjne Rady Unii Europejskiej oraz ich uzasadnienia, zapis debat na forum Parlamentu Europejskiego oraz ostateczne wersje uchwalonych aktów ustawodawczych.

Odnosząc się na wstępie do oceny udziału Parlamentu Europejskiego w stanowieniu prawa Unii Europejskiej, a dokładniej wpływu Parlamentu na ostateczny kształt przyjmowanej legislacji, należy najpierw poczynić generalne uwagi dotyczące procedury stanowienia prawa w UE. Długotrwałość procesu legislacyjnego wymusiła na głównych prawodawcach, tj. Radzie UE i Parlamencie Europejskim, konieczność podejmowania współpracy w ramach nieformalnych negocjacji (tzw. trilogów), tak aby ułatwić, a tym

* Dr Adam Jaskulski – Zakład Badań nad Integracją Europejską, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

samym przyspieszyć, przyjmowanie aktów normatywnych. Dlatego też, szczególnie w przypadku porozumień zawieranych przed pierwszym czytaniem w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, bardzo trudno jest określić realny wpływ PE na ostateczny kształt aktu prawnego. Ze względu na nieformalny charakter owych negocjacji brak jest zasadniczo dostępnych informacji o przebiegu tego procesu, a więc stanowisk reprezentowanych przez poszczególnych uczestników tych rozmów. Tym samym praktycznie niemożliwe jest stwierdzenie, który z aktorów instytucjonalnych miał realny wpływ na ostateczny kształt prawa.

Trochę inaczej wygląda sytuacja w przypadku porozumień zawieranych na etapie drugiego czytania, gdyż porównując stanowisko PE z pierwszego czytania i ostateczną wersję aktu prawnego, można określić, w jakim stopniu poprawki PE zostały uwzględnione.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na wysoką personalizację procesu stanowienia prawa, właśnie poprzez rolę odgrywaną przez nieformalne negocjacje. Podmiotem negocjującym nie jest nigdy „cały" Parlament Europejski (podobnie rzecz ma się w przypadku Rady UE), ale poszczególni posłowie, którzy następnie muszą przekonać do efektów negocjacji właściwą komisję Parlamentu Europejskiego, a potem cały PE[1]. Powyższe wyjaśnienie jest konieczne w odniesieniu do części artykułu dotyczącej analizy wpływu PE na stanowienie analizowanych aktów ustawodawczych.

Dyrektywa w sprawie utworzenia jednolitego rynku kolejowego

a) Kontekst i cele aktu prawnego

Proces liberalizacji, czyli znoszenia barier pomiędzy rynkami poszczególnych państw członkowskich, w sektorze transportu w Unii Europejskiej postępuje w różnym stopniu w poszczególnych rodzajach transportu. Jest to wynikiem różnych punktów wyjściowych i znaczenia poszczególnych gałęzi transportu oraz działalności prawodawczej samej Komisji Europejskiej, która wykazywała się zróżnicowaną aktywnością legislacyjną w stosunku do poszczególnych dziedzin rynku transportowego. Jako pierwszy rodzaj transportu liberalizacji podlegał transport drogowy[2]. Dopiero w późniejszym okresie Komisja Europejska inicjowała procesy liberalizacyjne w transporcie kolejowym i lotniczym.

W przypadku liberalizacji rynku przewozów kolejowych dostrzegalne są duże niedoskonałości dotychczasowych działań Unii Europejskiej. Państwa członkowskie, ze względu na niedoskonałe przepisy oraz przekonanie o konieczności ochrony własnego rynku kolejowego, swobodnie podchodziły do stosowania przepisów prawa UE i wdrażania zmian przez to prawo wprowadzanych. Dodatkowo spadający udział transportu

1 D. Judge, D. Earnshaw, '*Relais actors' and co-decision first reading agreements in the European Parliament: the case of the advanced therapies regulation*, „Journal of European Public Policy" 2011, vol. 18, no. 1, p. 53–71.

2 Komisja Europejska, *White Paper: European transport policy for 2010: time to decide*, Bruksela, 12 września 2001, COM(2001)370 final, s. 6–8.

kolejowego w przewozach zarówno pasażerskich, jak i towarowych potwierdzał niepowodzenia w budowie jednolitego rynku kolejowego[3]. Z drugiej strony, transport kolejowy jest tą gałęzią, która przede wszystkim ze względów ekologicznych ma bardzo duże poparcie ze strony Komisji Europejskiej, co przejawia się choćby w znaczących środkach z funduszy UE[4].

Dotychczasowe regulacje przyjęte w ramach pierwszego pakietu związanego z tworzeniem jednolitego rynku kolejowego, tj. dyrektywy nr 2001/12/WE, 2001/13/WE i 2001/14/WE[5], których to założeniem było ustanowienie systemu opartego na konkurencji i rozdziale przedsiębiorstw zarządzających infrastrukturą kolejową od przedsiębiorstw świadczących usługi przewozów kolejowych, okazały się niewystarczające, podobnie jak kolejne akty związane z drugim i trzecim pakietem kolejowym, które skupiały się przede wszystkim na kwestiach bezpieczeństwa[6]. Stąd konieczność dokonania modyfikacji istniejących przepisów prawnych.

Należy podkreślić, iż zaproponowany 17 września 2009 r. przez Komisję akt prawny w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w sensie technicznym przekształca dotychczasowe regulacje poprzez skodyfikowanie ich w nowym akcie prawnym i uzupełnienie nowymi regulacjami, a więc tworzy nowy akt prawny i jednocześnie uchyla dotychczas istniejące[7]. Dlatego też w tytule aktu pojawia się pojęcie przekształcenia[8]. Jest to jeden z elementów tzw. czwartego pakietu kolejowego, w skład którego wchodzą także inne propozycje KE[9].

3 Komisja Europejska, *Modern rail. Modern Europe,* Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2008, s. 1–2.

4 Ibidem, s. 1–4.

5 *Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Polskie wydanie specjalne: rozdział 07, tom 005, s. 376–400; *Dyrektywa 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Polskie wydanie specjalne: rozdział 07, tom 005, s. 401–403; *Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Polskie wydanie specjalne: rozdział 07, tom 005, s. 404–421.

6 W. Jarosiewicz, *Wstęp do dyskusji o liberalizacji rynku kolejowego*, wystąpienie na seminarium *Perspektywy rozwoju kolejowego transportu pasażerskiego w kontekście postanowień prawa europejskiego oraz prawa krajowego*, Lądek-Zdrój, 18–19 marca 2010 r.

7 Uchylone zostały następujące dyrektywy: 91/440/EWG, 95/18/WE, 2001/12/WE, 2001/13/WE, 2001/14/WE, 2001/15/WE, 2004/51/WE.

8 Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie)*, Bruksela, 17 września 2009 r., KOM(2010)475 wersja ostateczna, s. 1–2; European Commission Legal Service, *Recasting*, pobrano ze strony: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/recasting_en.htm (data dostępu: 15 stycznia 2015 r.).

9 Procedury: 2013/0013(COD), 2013/0014(COD), 2013/0015(COD), 2013/0016(COD), 2013/0028(COD), 2013/0029(COD).

Wprowadzone reformy w ramach pierwszego pakietu w ocenie KE jedynie zatrzymały pogarszanie się sytuacji na rynku kolejowym w Unii Europejskiej. W projekcie analizowanej dyrektywy KE jako główne powody takiego stanu wskazywała: niedostatki inwestycyjne w utrzymanie i rozwój infrastruktury, co wynikało najczęściej z braku strategicznych planów; niewłaściwą strukturę opłat za dostęp do sieci; nierynkową działalność części podmiotów; trudności w wejściu na rynek nowych przedsiębiorstw związane z ich dyskryminacją przede wszystkim przez tzw. przedsiębiorstwa zasiedziałe, które w praktyce są preferowane w dostępie do infrastruktury kolejowej. Dodatkowo KE zwracała uwagę na słabości w działalności organów nadzoru nad rynkiem kolejowym, których głównym celem powinno być dbanie o zapewnienie pełnej i skutecznej konkurencji na rynku przewozów kolejowych oraz niedyskryminacyjne traktowanie przedsiębiorstw na nim działających. Wykorzystywanie przez Komisję Europejską postępowania w sprawie uchybienia przez państwa członkowskie zobowiązaniom wynikającym z prawa UE nie było wystarczającym instrumentem zapewniania celów istniejących regulacji prawnych w tej dziedzinie, ze względu na jego długotrwałość, a więc czasową bezkarność państw członkowskich w przypadku braku wprowadzenia właściwych przepisów implementujących unijne regulacje[10].

W celu poradzenia sobie z powyższymi problemami Komisja Europejska wskazała we wniosku legislacyjnym przede wszystkim na konieczność wzmocnienia, uzupełnienia, wyjaśnienia i unowocześnienia istniejących rozwiązań. Proponowane działania miały umożliwić stworzenie rzeczywistego rynku wewnętrznego przewozów kolejowych w Unii Europejskiej, co powinno skutkować „ożywieniem branży kolejowej, a ponadto pomoże poprawić konkurencyjność kolejowych przewozów towarów i pasażerów"[11].

Ze wskazanymi powyżej deficytami istniejących rozwiązań powiązane są cele szczegółowe inicjatywy zaprezentowanej przez KE. Po pierwsze, rozdział księgowości w przypadku przedsiębiorstw posiadających monopol prawny w taki sposób, aby uniemożliwić finansowanie komercyjnej działalności danego przedsiębiorstwa ze środków państwowych przekazanych na realizację celów publicznych. Tym samym zapewnienie uczciwej konkurencji na rynku. Po drugie, uniemożliwienie przedsiębiorstwom kolejowym pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury, a przez to otrzymywania informacji handlowych od swoich konkurentów, ponieważ rozliczenie należności za korzystanie z infrastruktury odbywa się na podstawie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa korzystającego. Po trzecie, obowiązek opracowywania przez państwa członkowskie średnio- i długookresowych strategii rozwoju infrastruktury kolejowej[12].

b) Wpływ PE na finalny kształt dyrektywy o jednolitym obszarze kolejowym

Ze względu na bardzo dużą objętość aktu przedstawione poniżej zostaną najważniejsze poprawki zaproponowane przez PE do projektu dyrektywy. Jednakże na początku należy

10 Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie*..., s. 1–3.
11 Ibidem, s. 4.
12 Ibidem, s. 4–5.

poczynić ogólne zastrzeżenie co do zawartości tego aktu prawnego. Mianowicie propozycja Komisji, która w wielu miejscach została jeszcze rozszerzona przez PE m.in. w zakresie wzmacniania konkurencyjności, spotkała się w wielu przypadkach z negatywnym stanowiskiem państw członkowskich. W znacznej części doszło do przekształcenia wniosku KE, osłabienia jego reformatorskich postanowień, a tym samym odrzucenia jeszcze dalej idących propozycji PE.

Akt prawny został ostatecznie uchwalony przez Parlament Europejski większością 412 głosów, przy 106 głosach wstrzymujących się i 146 głosach sprzeciwu, w dniu 26 lutego 2014 r. Akt został przyjęty w pierwszym czytaniu w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Za rezolucją opowiedziały się Europejska Partia Ludowa oraz Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów, przeciwko – Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy, Zjednoczona Lewica Europejska – Nordycka Zielona Lewica oraz znaczna liczba posłów niezrzeszonych[13].

Po pierwsze, PE zaproponował poprawki mające przeciwdziałać „dumpingowi socjalnemu", a przez to nieuczciwej konkurencji, poprzez harmonizację warunków pracy w sektorze kolejowym. Komisja uzyskałaby uprawnienia do monitorowania i raportowania na temat sytuacji socjalnej na rynku kolejowym. Jednakże te propozycje zostały w całości wyeliminowane przez Radę[14].

Po drugie, PE poparł postanowienia projektu KE odnoszące się do wprowadzenia „wymogów w zakresie niezależności – prawnej, organizacyjnej i decyzyjnej – odnośnie do zarządzania obiektami infrastruktury usługowej i świadczenia przewozów kolejowych w celu wyeliminowania konfliktów interesów pomiędzy wykonawcami usług kolejowych lub właścicielami obiektów infrastruktury usługowej z jednej strony a zasiedziałymi przedsiębiorstwami kolejowymi z drugiej". Ostatecznie zwyciężyła jednak dużo łagodniejsza propozycja Rady UE, czyli wprowadzenie tylko niezależności w sensie organizacyjnym i decyzyjnym, bez konieczności tworzenia oddzielnych przedsiębiorstw, a z możliwością stworzenia oddzielnych działów w danym przedsiębiorstwie. Dodatkowo Rada UE dokonała rozróżnienia pomiędzy zasadniczymi obiektami infrastruktury usługowej oraz pozostałymi (do których należą: punkty zaplecza technicznego, z wyjątkiem punktów utrzymania naprawczego przeznaczonych dla pociągów dużych prędkości lub innych rodzajów taboru wymagających specjalistycznego zaplecza; inne stanowiska techniczne, w tym stanowiska do czyszczenia i mycia taboru oraz instalacje pomocnicze). W przypadku tych pierwszych wprowadziła wymóg zachowania wyższego poziomu konkurencji. W przypadku tych drugich określiła znacznie mniejsze restrykcje i jedynie, czego się

13 Parlament Europejski, *Protokół z posiedzenia Parlamentu Europejskiego z dnia 26 lutego 2014 roku, wraz z załącznikami,* Strasburg, 26 lutego 2014 r., P7_PV(2014)02-26.

14 Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie)*, Strasburg, 16 listopada 2011 r., P7_TA(2011)050; *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 343, 14 grudnia 2012 r., nr wydania, art. 15, s. 32–77.

wymaga, to rozdziału rachunkowości w przedsiębiorstwie, które – z jednej strony – są operatorami infrastruktury kolejowej, a z drugiej – wykonują przewozy kolejowe[15].

Po trzecie, Rada ograniczyła wprowadzoną przez KE i popartą przez PE zasadę „korzystaj albo dzierżaw", czyli zobowiązanie właścicieli niekorzystających z obiektów infrastruktury usługowej do oddawania ich innym zainteresowanym przedsiębiorstwom po to, aby unikać sztucznego nasycenia infrastruktury. Rada UE wprowadziła wymóg uzasadnienia takiego wniosku o udostępnienie niewykorzystywanej infrastruktury przez zainteresowane przedsiębiorstwo oraz wyjątek odnoszący się do restrukturyzacji, zgodnie z którym właściciel będzie mógł odmówić dzierżawy czy wynajęcia infrastruktury usługowej, gdy wykaże, iż przebiegający proces restrukturyzacji uniemożliwia korzystanie z tej infrastruktury przez jakiekolwiek przedsiębiorstwo kolejowe[16].

Po czwarte, Rada przesunęła wprowadzanie sposobu obliczania „opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej jako kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami". W ten sposób zapewniła państwom członkowskim więcej czasu na dostosowanie się do tej nowej zasady. Zarządca infrastruktury będzie mógł przez cztery lata od wejścia w życie aktu wykonawczego ustalającego zasady określania tych opłat dostosowywać się do tych nowych warunków rynkowych[17].

Po piąte, kwestią, która ma być uregulowana dopiero w przyszłości, jest problem rozdziału zarządców infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych. Pomimo pozostawienia tej sprawy przez KE na starych zasadach PE wprowadził pewne poprawki stanowiące pierwszy krok do ustanowienia rozdziału zarządców infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych. Jednakże Rada UE nie uwzględniła tych modyfikacji Parlamentu, które wprowadzały obowiązek samodzielnego zarządzania swoimi służbami technologii informatycznych IT przez zarządcę infrastruktury oraz prowadzenia samodzielnej polityki kadrowej przez zarządców i przedsiębiorstwa kolejowe[18].

Poprawki zaproponowane przez PE realnie wpłynęły na zaproponowaną regulację tylko w jednym aspekcie, to jest przepisów dotyczących organów nadzoru nad rynkiem kolejowym. Po pierwsze, Parlamentowi Europejskiemu udało się wprowadzić przepisy zwiększające niezależność osób kierujących organami nadzoru na etapie ich powołania oraz wprowadzić jasne regulacje dotyczące możliwych sytuacji ich odwołania. Po drugie, PE przeforsował poprawki odnoszące się do współpracy pomiędzy krajowymi organami nadzoru nad rynkiem kolejowym państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu na konkurencję oraz zapewnienia bezpieczeństwa na ryn-

15 Rada Unii Europejskiej, *Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie)* –Uzasadnienie Rady, Bruksela, 8 marca 2012 r., 18581/2/11 REV 2 ADD 1, s. 2–3; *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE...*, art. 13.

16 Ibidem, art. 13.

17 Ibidem, art. 31.

18 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE...*, art. 4; Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2011 r. ...*

ku kolejowym. Po trzecie, Parlament wpłynął na przyspieszenie procedur kontrolnych prowadzonych przez krajowe organy regulacyjne, poprzez skrócenie czasu ich trwania w stosunku do pierwotnych propozycji[19].

Odnosząc przedmiotowe regulacje, trudno ocenić ich możliwe skutki dla polskiego rynku kolejowego. Rząd RP krytykował wszelkie kroki związane z podziałem przedsiębiorstw kolejowych jako przedwczesne i potencjalnie szkodliwe. W rzeczywistości ocena tych skutków następowała poprzez pryzmat toczącego się procesu restrukturyzacji PKP, dla którego proponowane rozwiązania są niekorzystne, gdyż wymuszają działania, na które grupa PKP nie jest przygotowana[20].

Dyrektywa w sprawie inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego (dyrektywa IST)

a) Kontekst i cele aktu prawnego

Kolejnym analizowanym aktem prawnym jest dyrektywa ustanawiająca ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu, nazywana potocznie dyrektywą IST (*Intelligent Transport Systems Directive*)[21]. Projekt regulacji został przedstawiony przez Komisję Europejską jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego z 2009 r., to jest w grudniu 2008 r.[22] Jego przyjęcie nastąpiło podczas siódmej kadencji PE. Porozumienie legislacyjne między Parlamentem i Radą osiągnięto w 2011 r. w ramach drugiego czytania. Stanowisko PE w pierwszym czytaniu zostało przyjęte większością 529 głosów, przy czym za rezolucją głosowali posłowie wszystkich frakcji z wyjątkiem frakcji Zielonych. Natomiast stanowisko PE w drugim czytaniu uchwalono bez głosowania[23].

Podstawową kwestią jest wyjaśnienie pojęcia inteligentnych systemów transportowych (IST). Jak stanowi definicja zawarta w art. 4 pkt 1 dyrektywy, IST „oznaczają sys-

19 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE...*, art. 56 i 57; Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2011 r. ...*

20 J. Pieriegud, B. Pawłowski, *Opinia na temat wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" 2013, nr 3(39), s. 98–101.

21 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2010/40/EU z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 207, 6 sierpnia 2010 r., s. 1–13.

22 Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu*, Bruksela, 16 grudnia 2008 r., KOM(2008) 887 wersja ostateczna.

23 Parlament Europejski, *Protokół posiedzenia z wtorku* 6 lipca 2010 r., Strasburg, 6 lipca 2010 r., P7_PV(2010)07-06.

temy, w których technologie informatyczne i komunikacyjne stosowane są w obszarze transportu drogowego, obejmującym infrastrukturę, pojazdy i użytkowników, oraz w zarządzaniu ruchem i zarządzaniu mobilnością, jak również do interfejsów z innymi rodzajami transportu"[24]. Podstawą uzasadnienia wniosku KE było odwołanie się do innowacji jako środka, poprzez który transport drogowy może stać się bardziej zrównoważony, czyli „bezpieczny, efektywny, czysty, ciągły". Natomiast głównym elementem wdrażania innowacji miało być zastosowanie technologii informatycznych i komunikacyjnych jako instrumentu wdrażania IST[25].

Podstawowym problemem inteligentnych systemów transportowych jest ich powolne oraz fragmentaryczne wdrażanie w transporcie drogowym. Efektem tego jest brak harmonizacji rozwiązań wprowadzanych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, co w ocenie Komisji „zagraża integralności jednolitego rynku". A więc w opinii KE IST przyczyniają się do realizacji celów polityki transportowej w dziedzinie transportu drogowego, właśnie poprzez zwiększenie integracji jednolitego rynku transportowego[26].

Dlatego też koniecznym było zaproponowanie analizowanej dyrektywy, której celem było „ustanowienie ram służących przyśpieszeniu i koordynacji wdrażania i wykorzystywania inteligentnych systemów transportu w transporcie drogowym, w tym ich interfejsów z innymi rodzajami transportu, co ma służyć promowaniu mobilności pasażerów i towarów w Unii Europejskiej, realizowanej w sposób bardziej efektywny, przyjazny dla środowiska, bezpieczniejszy i pewniejszy"[27].

Cel proponowanej dyrektywy został zakreślony w sposób generalny jako stworzenie „ram". Tym samym przedstawiony wniosek jest propozycją dyrektywy ramowej. Jest to bardzo ważna cecha charakterystyczna tego wniosku legislacyjnego, gdyż konkretyzacja przepisów normatywnych proponowanego aktu prawnego miała nastąpić poprzez wdrażanie procedur i specyfikacji, co będzie w przyszłości rolą Komisji Europejskiej działającej we współpracy z komitetem komitologicznym i grupą doradczą złożoną z ekspertów delegowanych przez podmioty zainteresowane ową problematyką[28]. Zakres upoważnienia KE znalazł swoje odzwierciedlenie w poprawkach proponowanych przez PE i Radę. W szczególności PE dążył do zmniejszenia samodzielności KE, a tym samym zwiększenia wpływu współprawodawców na działania wykonawcze KE poprzez ograniczenie materii przeznaczonej do regulacji w procedurach komitologicznych[29].

---

24 Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy*..., s. 2.

25 Ibidem, s. 2.

26 Ibidem, s. 2.

27 Ibidem, s. 2.

28 Ibidem, s. 2.

29 Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu*, Strasburg, 23 kwietnia 2009 r., P6_TA(2009)0283.

Szczegółowe cele projektu, zgodnie z wnioskiem KE, to: „zwiększenie interoperacyjności (kompatybilności) systemów, zapewnienie stałego dostępu, dążenie do ciągłości usług oraz stworzenie efektywnego mechanizmu współpracy między wszystkimi podmiotami zainteresowanymi IST"[30].

W ocenie Komisji proponowane działania miały także realizować cele generalne polityki transportowej, takie jak: wpłynięcie na sterowanie popytem w sektorze transportu drogowego, a tym samym zmniejszenie popytu na infrastrukturę drogową, przy jednoczesnej poprawie bezpieczeństwa na drogach, zmniejszenie kongestii (korków) i wspomnianej już poprawie bezpieczeństwa. Są to cele generalne dokumentów z zakresu polityki transportowej realizowane przez przedmiotowy projekt[31].

Dokonując analizy przesłanek stojących za zaproponowanym wnioskiem ustawodawczym, należy przede wszystkim stwierdzić wyczerpanie się klasycznych środków stosowanych w celu sprostania wyzwaniom związanym z dynamicznym rozwojem transportu drogowego. Przede wszystkim chodzi o możliwość rozbudowy sieci transportowej. Szacuje się, iż do roku 2020 towarowy transport drogowy wzrośnie o 55 proc., natomiast pasażerski o 36 proc.[32] Spowoduje to znaczny wzrost zapotrzebowania na energię i negatywne skutki dla środowiska naturalnego. Dlatego też w ocenie KE należało poszukiwać rozwiązań innowacyjnych, zwiększających mobilność, optymalizujących wykorzystanie istniejącej sieci drogowej i zapobiegających zwiększaniu emisji przede wszystkim CO^2 do atmosfery. Jednocześnie KE podkreślała w uzasadnieniu projektu, iż jej dotychczasowe działania na rzecz rozwoju IST okazały się niewystarczające, choć były pewne sukcesy, m.in.: inicjatywa „Inteligentny samochód", elektroniczna kontrola stabilności czy system eCall[33].

b) Zawartość wniosku prawodawczego

Głównym założeniem projektu analizowanej dyrektywy było nałożenie na państwa członkowskie obowiązku podejmowania koniecznych środków, „aby zapewnić skoordynowane wdrażanie i stosowanie interoperacyjnych aplikacji i usług IST na terenie Wspólnoty". Przede wszystkim oznaczało to udostępnianie informacji dotyczących transportu drogowego oraz stworzenie możliwości ich wymiany pomiędzy zainteresowanymi podmiotami z różnych regionów i państw członkowskich. Oprócz tego działania państw członkowskich miały się koncentrować na wdrażaniu rozwiązań służących poprawie bezpieczeństwa w pojazdach i infrastrukturze oraz rozwoju bezpiecznych interfejsów człowiek – urządzenie. Ostatnim kluczowym elementem w ramach celu głównego projektu była integracja w ramach „jednolitej platformy, różnych aplikacji IST"[34].

30 Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy*..., s. 2.
31 Ibidem, s. 4.
32 Ibidem, s. 4.
33 Ibidem, s. 3–4.
34 Ibidem, s. 3.

Dodatkowo, zgodnie z propozycją legislacyjną, Komisja uzyskiwała uprawnienie i zobowiązanie do tworzenia specyfikacji, które miały ukierunkować państwa członkowskie w zakresie wdrażania przez nie IST. Projekt dyrektywy wskazywał priorytety, które w pierwszej kolejności powinny znaleźć się w polu zainteresowania KE. Są to: optymalne wykorzystanie danych dotyczących dróg, ruchu i podróży; ciągłość usług IST związanych z zarządzaniem ruchem i przewozami towarowymi w ramach europejskich korytarzy transportowych i w konurbacjach; bezpieczeństwo i ochrona ruchu drogowego; integracja pojazdu w ramach infrastruktury transportowej. Projekt doprecyzował również przedmiot wskazanych specyfikacji w bardzo szerokim zakresie w jednym z załączników[35].

Do kolejnych założeń omawianej propozycji legislacyjnej należały: poddanie urządzeń i oprogramowania IST homologacji typu, jeśli nie podlegają jej na podstawie innych aktów prawnych; zapewnienie przetwarzania danych osobowych przez państwa członkowskie zgodnie z unijnymi standardami; nałożenie na państwa członkowskie obowiązku sprawozdawczego wobec KE w stosunku do podejmowanych działań wdrożeniowych oraz obowiązku przedstawienia dwa lata po wejściu w życie dyrektywy pięcioletnich planów w zakresie działań IST[36].

c) Wpływ Parlamentu Europejskiego na dyrektywę IST

Najważniejszą zmianą zaproponowaną przez PE, która finalnie nie znalazła swojego odzwierciedlenia w ostatecznej wersji aktu prawnego, była propozycja rozszerzenia zakresu zastosowania uchwalanej dyrektywy na cały obszar transportu, a nie tylko, jak zaproponowała KE, na transport drogowy[37]. Mogło istnieć kilka powodów odrzucenia tej poprawki. Po pierwsze, pozostałe środki transportu mają już w dość znacznym stopniu wdrożone systemy IST. Po drugie, ze względu na ich specyfikę, tj. charakter z założenia zbiorowy (masowy), a nie indywidualny, problemy, które się ujawniają w tych dziedzinach transportu, nie mogą być rozwiązane za pomocą tych samych środków, które zaproponowano w przedmiotowej dyrektywie. Po trzecie jednak, założenie o interoperacyjności IST wpływa pośrednio na funkcjonowanie IST w innych środkach transportu, gdyż zobowiązanie do wdrażania interoperacyjnych systemów w transporcie drogowym oznacza jednocześnie możliwość ich współpracy z systemami z innych gałęzi transportu. Na powyższe racje pośrednio wskazuje wniosek Komisji, w którym zostały zarysowane cele i kontekst proponowanej dyrektywy[38].

Ważną zmianą zaproponowaną przez PE, która jednak ostatecznie nie znalazła się w przepisach dyrektywy, była propozycja, aby zawartość obu załączników do dyrektywy

35 Ibidem, art. 4.

36 Ibidem, art. 22.

37 Por. ibidem, art. 1; Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r....*; *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram...*, art. 1.

38 Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy...*, s. 2–4.

była zmieniana wyłącznie poprzez zwykłą procedurę prawodawczą ze względu na istotność kwestii w nich regulowanych. Pierwszy z nich uszczegóławiał elementy wchodzące w skład obszarów priorytetowych, drugi natomiast określał zasady wdrażania IST. Wyjściowa propozycja KE, która została ograniczona tylko w niewielkim stopniu, zakładała przyznanie prerogatyw KE co do modyfikacji treści tych załączników w ramach komitologii (procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą), która służy do uchwalania aktów wykonawczych. Ostatecznie zdecydowano się na zastosowanie procedury uchwalania aktów delegowanych[39]. Wprowadzenie tego rozwiązania dało dość szerokie uprawnienia PE i RUE do nadzoru nad zmianami wprowadzanymi przez KE do załączników. Na podstawie art. 290 TFUE obie instytucje uzyskały bowiem prawo do wyrażenia sprzeciwu wobec zaproponowanych aktów delegowanych. Tym samym pośrednio uzyskały wpływ na ich treść.

Została częściowo przyjęta propozycja z pierwszego stanowiska PE odnosząca się do ograniczenia zakresu stosowania dyrektywy i wyłączenia spod jej regulacji sprawy bezpieczeństwa narodowego i obronności. Propozycja ta związana była z uznaniem istnienia pewnych obszarów sensytywnych z punktu widzenia państw członkowskich, dlatego aby zapobiec przyszłym sporom co do ewentualnego ingerowania w te obszary, przyjęto przedmiotowe zapisy.

Jak wskazano powyżej, Komisja Europejska określiła cztery obszary priorytetowe jako najważniejsze w przyszłym rozwoju IST. Jednocześnie poprzez użycie sformułowania „w szczególności" Komisja zapewniła sobie możliwość wyznaczania nowych obszarów priorytetowych. W odpowiedzi Parlament Europejski zaproponował poprawkę, która uniemożliwiała Komisji wychodzenie poza wcześniej wyznaczone obszary priorytetowe. Znalazła się ona w przyjętym akcie prawnym[40].

Kolejną ważną zmianą zaproponowaną w stanowisku PE w pierwszym czytaniu było wskazanie „działań priorytetowych", czyli priorytetowego traktowania pewnych usług i aplikacji IST. Zaliczono do nich: „dostarczanie w całej UE w czasie rzeczywistym usług informacyjnych w zakresie ruchu i podróży, dane i procedury potrzebne do świadczenia darmowych minimalnych powszechnych usług w zakresie informacji o ruchu, zharmonizowane wdrożenie w całej Europie usługi e-Call, czyli automatycznego powiadomienia służb ratunkowych o wypadku, i właściwe środki dotyczące bezpiecznych miejsc parkingowych dla samochodów ciężarowych i pojazdów użytkowych oraz telematycznych systemów parkowania i rezerwacji, czyli tzw. asystentów parkowania". Propozycje PE zostały uwzględnione przez Radę UE i tylko w niewielkim zakresie uzupełnione o kolejne działania priorytetowe[41].

39 Ibidem, s. 7; Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r....*; *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE...*, art. 27.

40 Rada Unii Europejskiej, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu. Uzasadnienie Rady*, Bruksela, 10 maja 2010 r., 6103/4/10 REV 4 ADD 1, s. 5.

41 Ibidem, s. 6.

Ważnym elementem odnoszącym się do stosowania całej dyrektywy było określenie charakteru obowiązku państw członkowskich w jej wdrażaniu. Propozycja KE poparta przez PE zakładała, iż „państwa członkowskie podejmą konieczne środki, aby zapewnić skoordynowane wdrażanie i stosowanie wydajnych interoperacyjnych aplikacji i usług IST na terenie Wspólnoty"[42]. Był to kluczowy przepis z perspektywy całej idei analizowanego aktu prawnego. Jednakże ostateczna wersja przyjęta po pracach w Radzie UE zakłada samodzielność decyzji państw członkowskich o wdrożeniu aplikacji i usług IST na ich terytorium[43].

Kolejną istotną modyfikacją od propozycji KE i potwierdzającego ją stanowiska PE jest wprowadzenie przez RUE możliwości przyjmowania środków o charakterze niewiążącym, mających na celu ułatwienie współpracy państwom członkowskim w obszarach priorytetowych[44].

Parlament Europejski w swoich działaniach bardzo dużą wagę przywiązuje do ochrony danych osobowych. Także w przypadku analizowanej regulacji PE wprowadził zmiany, uzupełnione jeszcze przez RUE, mające chronić obywateli UE. O ile propozycja KE odwoływała się do ogólnych regulacji w zakresie ochrony danych osobowych znajdujących się w prawie UE, o tyle poprawki PE wyraźnie wskazywały, jako regułę, wykorzystywanie przez aplikację i usługi IST danych anonimowych, a na przetwarzanie danych osobowych pozwalały tylko wtedy, kiedy jest to konieczne[45].

W załączniku I stanowiącym integralną część dyrektywy wskazano kluczowe reguły, które mają być stosowane przy tworzeniu specyfikacji i wdrażaniu IST. Poprawki PE, uwzględnione przez RUE, dotyczyły m.in. konieczności ochrony szczególnie narażonych uczestników transportu drogowego (np. rowerzystów) oraz wprowadzenia zasady intermodalności, tj. „przenoszenia potoków ładunków z transportu drogowego na żeglugę morską bliskiego zasięgu, kolej bądź wody śródlądowe lub łączenie różnych rodzajów transportu w taki sposób, aby transport drogowy był możliwie najwydajniejszy"[46].

Z mniej istotnych kwestii wypada podkreślić nieuwzględnienie przez Radę propozycji PE o 12-miesięcznym okresie transpozycji dyrektywy i wydłużeniu go do 18 miesięcy[47].

Na koniec należy zwrócić uwagę, iż obok kwestii istotnych analizowanych powyżej znaczna część poprawek zaproponowanych przez PE, które zostały uwzględnione przez

42 Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r....*; *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE...*, art. 3.

43 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE...*, art. 5 ust. 1.

44 Ibidem, art. 9.

45 Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r....*; *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE...*, art. 7; Rada Unii Europejskiej, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy...*, s. 10.

46 Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r....*; *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE...*, załącznik I; Rada Unii Europejskiej, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy...*, s. 12.

47 Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r....*; *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE...*, art. 12; Rada Unii Europejskiej, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy...*, s. 12.

Radę, miała charakter porządkujący lub klaryfikujący, np. dotyczyła definicji czy wyjaśnień umieszczonych w motywach aktu. Jednakże ich wpływ na merytoryczną treść dyrektywy był niewielki.

Dyrektywa wprowadzająca ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego

a) Kontekst i cele aktu prawnego

Przedmiotowa propozycja[48] jeszcze przed formalną debatą i głosowaniem w PE w pierwszym czytaniu stała się przedmiotem kontrowersji na forum Rady UE. Zarzut postawiony KE przez część państw członkowskich i Służbę Prawną RUE związany był z zastosowaniem niewłaściwej podstawy prawnej wniosku. Mianowicie KE oparła swoją propozycję na art. 71 ust 1 TWE, odnoszącym się do problematyki bezpieczeństwa transportu. W ocenie niektórych państw członkowskich i Służby Prawnej Rady projekt Komisji Europejskiej wchodził w zakres regulacyjny III filaru UE, a więc współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, ponieważ regulował transgraniczną procedurę egzekwowania kar. Dlatego też pojawiły się w Radzie trzy propozycje: po pierwsze – dokonać rozdzielenia materii I i III filaru na dwa oddzielne projekty; po drugie – cały wniosek przyjąć na podstawie prawnej należącej do III filaru; po trzecie – usunąć sprawy kontrowersyjne z projektu KE. W ocenie Komisji Europejskiej wskazana podstawa prawna była prawidłowa, a ewentualne modyfikacje wniosku czy też oparcie go na przepisach III filaru znacznie wydłużyłyby proces legislacyjny tak istotnej propozycji[49]. Jednocześnie Rada UE zauważyła stanowisko Komisji Parlamentu Europejskiego ds. Transportu i Turystki (TRAN), w którym uznano, iż powołana podstawa prawna jest właściwa[50]. Prezydencja Rady wskazywała przedstawicielom państw członkowskich na wysokie poparcie, jakie wniosek KE uzyskał na forum tej komisji, co świadczyło o wysokim prawdopodobieństwie jego poparcia także na forum całego PE. Konkluzja prezydencji sprowadzała się do uznania konieczności kontynuowania prac nad tym dokumentem i rozstrzygnięcia istniejących wątpliwości w czasie ich trwania[51]. Był to o tyle istotny spór z perspektywy PE, że w przypadku zakwalifikowania tego aktu prawnego do III filaru znajdowała zastosowanie procedura prawodawcza, która eliminowałaby jakikolwiek wpływ PE na stanowienie tego aktu.

Zgodnie ze wskazanym celem projekt dyrektywy miał „ułatwić transgraniczne egzekwowanie kar nakładanych za cztery rodzaje przestępstw i wykroczeń drogowych, tj.

48 Komisja Europejska, *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzająca ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego*, Bruksela, 19 marca 2008 r., KOM(2008)151 wersja ostateczna.

49 Rada Unii Europejskiej – Prezydencja, *Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego*, Bruksela, 8 grudnia 2008 r., 16634/08, s. 1–5.

50 Ibidem, s. 1–5.

51 Ibidem, s. 1–5.

nadmierną prędkość, jazdę pod wpływem alkoholu, niestosowanie pasów bezpieczeństwa oraz niezatrzymanie się na czerwonym świetle" w przypadku ich popełnienia w państwie członkowskim innym niż kraj, w którym dany samochód był zarejestrowany. A tym samym wniosek ten miał prowadzić do uniemożliwienia unikania odpowiedzialności za popełnione przestępstwa i wykroczenia przez osoby zamieszkujące na terytorium UE. Wskazane powyżej wykroczenia i przestępstwa zostały objęte przedmiotowym aktem, gdyż to one były najczęstszymi przyczynami wypadków drogowych[52].

Uzasadnieniem przedstawienia wniosku legislacyjnego był niewystarczający postęp w spadku liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych na terytorium UE. Jako rok bazowy do obliczania liczby ofiar w wypadkach śmiertelnych przyjęto rok 2001. Zgodnie z założeniami KE liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych miała spaść do 2010 r. o 50 proc. Uaktualnienia założeń dokonano po rozszerzeniu w 2004 i 2007 r., wliczając ofiary śmiertelne z nowych państw członkowskich do tych planów. W 2001 r. śmierć w wypadkach drogowych na terenie UE (w granicach z 2008 r.) poniosło około 54 tys. osób. Po początkowym zmniejszeniu liczby ofiar śmiertelnych rok 2007 był tym, w którym nie dokonano żadnego postępu. Ponieważ wskaźnik postępu do 2008 r. był niewystarczający, a tym samym praktycznie niemożliwe było osiągnięcie w roku 2010 zakładanego spadku liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych, w marcu 2008 r. Komisja przedstawiła projekt analizowanego aktu prawnego[53].

Główny problem leżący u podstaw analizowanego projektu dotyczył wykroczeń i przestępstw rejestrowanych za pomocą urządzeń technicznych czy bez kontaktu przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości z osobą dopuszczającą się złamania prawa. Z danych statystycznych wynikało, iż w zależności od państwa członkowskiego udział kierowców z innych krajów UE przekraczających prędkość na jego terytorium wahał się od 2,5 proc. w Danii nawet do 30 proc. w Luksemburgu[54]. Pomimo istniejących umów dwustronnych prawo nie było w praktyce egzekwowane w aspekcie transgranicznym. Wpływało to także na dyskryminację osób zamieszkujących w danym państwie członkowskim, gdyż w tych przypadkach kara za ujawnione wykroczenia albo przestępstwa drogowe była nieuchronna, natomiast w przypadku osoby zamieszkującej w innym państwie członkowskim ściganie w rzeczywistości było zawieszane albo umarzane[55].

b) Zawartość wniosku prawodawczego

Instrumentem, który miał doprowadzić do realizacji tak zakreślonego celu, był elektroniczny system wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi, umożliwiający „ustalenie tożsamości właściciela pojazdu, tak aby organy w państwie członkowskim, w którym zostało popełnione wykroczenie lub przestępstwo, mogły wysłać właścicielowi pojazdu,

52 Ibidem, s. 1; Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzająca…*

53 Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzająca…*, s. 1–3.

54 Ibidem, s. 3.

55 Ibidem, s. 1–3.

z udziałem którego doszło do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, zawiadomienie o jego popełnieniu"[56]. Komisja zauważyła także różny stopień wykorzystania urządzeń do automatycznego pomiaru prędkości w państwach członkowskich, co w praktyce, jak pokazywały statystyki, było skorelowane z liczbą osób ponoszących śmierć w wypadkach drogowych. W ocenie Komisji współpraca państw członkowskich za pomocą tworzonego instrumentu mogła zachęcić pozostałe do większego wykorzystania tego typu urządzeń, a tym samym wpłynąć pozytywnie na cel generalny założony przez UE[57].

Powyższy projekt miał mieć również bezpośrednie znaczenie dla osób zamieszkujących w Polsce. Dotychczas ze względu na długość postępowania ustalającego posiadacza pojazdu władze innych państw członkowskich nie ścigały sprawców przestępstw i wykroczeń popełnionych na ich terytoriach, którzy zamieszkiwali w Polsce. Dzięki temu instrumentowi po implementacji właściwych przepisów do polskiego prawa takie postępowanie miało być dużo szybsze i prostsze. Tym samym osoby zamieszkujące w Polsce, poruszając się po drogach innych państw członkowskich, będą musiały w sposób bardziej restrykcyjny przestrzegać prawa tam obowiązującego, gdyż kary – przede wszystkim finansowe – za popełnione przestępstwa i wykroczenia będą znacznie bardziej dotkliwe w innych państwach członkowskich niż w Polsce.

Co ważne, w kontekście dalszej części wywodu Komisja w swoim wniosku wyraźnie podkreśliła, iż nie ma on na celu dążenia do harmonizacji przepisów ruchu drogowego ani też kar za popełnione przestępstwa lub wykroczenia drogowe. Jego regulacje miały charakter wyłącznie administracyjny, ułatwiający wymianę informacji w celu ścigania sprawców wskazanych czynów. W żadnym też wypadku wniosek nie określał, w jaki sposób państwa członkowskie mają kwalifikować owe zachowania: czy jako podlegające karom prawa administracyjnego, czy prawa karnego (w szerokim rozumieniu; także prawa wykroczeń)[58].

Należy także nawiązać do jednej regulacji, która już istniała w momencie zaproponowania projektu przez KE, czyli decyzji ramowej Rady nr 2005/214/WSiSW w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym[59]. Ustanowiła ona „mechanizm transgranicznego uznawania i wykonania prawomocnych orzeczeń w sprawie kar pieniężnych, między innymi za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia drogowego"[60]. Oznacza to, że reguluje ona, już jako instrument III filaru, kolejny etap po analizowanej dyrektywie, zapewniający efektywne ściganie i karanie przestępstw oraz wykroczeń drogowych. O ile przedmiotowa dyrektywa zapewnia szybkie i sprawne ustalenie sprawcy tych czynów, o tyle wskazana decyzja ramowa uniemożliwia uniknięcie kary za owe czyny.

56 Ibidem, s. 3.
57 Ibidem, s. 3–4.
58 Ibidem, s. 4.
59 *Decyzja Ramowa Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 76, 22 marca 2005 r., s. 16–30.
60 Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzająca ułatwienia...*, s. 5.

Przechodząc do szczegółowej analizy proponowanej dyrektywy, po pierwsze, trzeba podkreślić, iż może być ona stosowana tylko w przypadku wcześniej wskazanych przestępstw lub wykroczeń, jeśli przewidziana za nie kara ma charakter pieniężny albo obejmuje karę pieniężną[61]. Zgodnie z projektowaną procedurą w przypadku popełnienia wskazanych wykroczeń lub przestępstw przez posiadacza pojazdu z innego kraju państwo, na terytorium którego popełniono te czyny, przesyła właściwemu organowi państwa posiadacza pojazdu informacje o numerze rejestracyjnym, dacie i miejscu popełnienia czynu. Państwo otrzymujące ten wniosek jest obowiązane poinformować o danych osoby fizycznej, na którą jest zarejestrowany pojazd[62]. Następnie państwo, na którego terytorium popełniono przestępstwo lub wykroczenie, kieruje zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia do osoby podejrzanej, z dokładnym opisem czynu oraz informacją o wysokości kary pieniężnej grożącej za ten czyn. Jednocześnie zawiadomienie zawiera pouczenie o możliwości niezapłacenia kary oraz w konsekwencji o możliwych do podjęcia krokach prawnych w celu ustalenia osoby odpowiedzialnej za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz procedurze egzekwowania roszczenia pieniężnego[63]. Dyrektywa określa także wzór formularza, który zostaje przesłany właścicielowi pojazdu podejrzanemu o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia drogowego.

Po drugie, państwa zostały zobowiązane do stworzenia w ciągu 12 miesięcy od upływu terminu transpozycji dyrektywy do prawa krajowego sieci elektronicznej umożliwiającej wymianę wskazanych danych, z zachowaniem wszelkich regulacji dotyczących ochrony danych osobowych. Nastąpi to na podstawie wytycznych przygotowanych przez KE[64].

W nawiązaniu do wcześniej przywołanego sporu o podstawę prawną należy pokrótce wskazać rozwiązanie tego problemu. Mianowicie po pierwszym czytaniu projektu w PE doszło do blokady prac na poziomie Rady UE ze względu na istniejące pomiędzy państwami członkowskimi różnice zdań. Impas udało się przełamać dopiero podczas prezydencji belgijskiej w drugiej połowie 2010 r. Ponieważ równocześnie doszło do wejścia w życie traktatu lizbońskiego, Rada zdecydowała się wykorzystać podstawę prawną z art. 87 TFUE dotyczącą współpracy policyjnej jako podstawę prawną wniosku, co zakończyło istniejący spór pomiędzy państwami członkowskimi. Dzięki włączeniu obszaru dawnego III filaru w reżim ponadnarodowy zniknął problem zmiany procedury legislacyjnej związany z wyżej zarysowanym sporem. Jednakże z racji wyłączenia niektórych państw (Wielka Brytania, Irlandia, Dania) z tego obszaru współpracy nie będą one związane regulacjami analizowanej dyrektywy[65].

Ostatecznie dyrektywa została przyjęta w drugim czytaniu, które odbyło się w Parlamencie Europejskim 6 lipca 2011 r. jako efekt licznych konsultacji nieformalnych pomiędzy PE a RUE, prowadzonych w celu uniknięcia konieczności stosowania procedury

61 Ibidem, s. 17.
62 Ibidem, s. 18
63 Ibidem, s. 18.
64 Ibidem, s. 18.
65 European Parliament, *Debates. Cross-border exchange of information on road safety related traffic offences*, EP Debates, Strasbourg, 5 July 2011.

pojednawczej. Przyjęty akt uzyskał bardzo szerokie poparcie w PE w pierwszym czytaniu, gdyż głosowało za nim 594 posłów, przeciwko było 35, a wstrzymało się od głosu 40, co wskazuje na poparcie ze strony wszystkich frakcji politycznych[66]. Natomiast brak jest dostępnych informacji odnoszących się do wyników głosowania w drugim czytaniu.

c) Wpływ PE na kształt dyrektywy

PE zaproponował wiele ważnych zmian modyfikujących w ogromnym zakresie wstępną propozycję KE. Należy przytoczyć je *in extenso*, ponieważ są one istotne dla właściwej oceny wpływu PE na ostateczny kształt aktu prawnego, o czym precyzyjnie poniżej. A więc PE zaproponował następujące najważniejsze poprawki, które zostały uwzględnione w ostatecznym kształcie dyrektywy:

- wprowadzenie obowiązku oceny stosowania dyrektywy, czy zakresem jej stosowania należy objąć inne przestępstwa lub wykroczenia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego;
- potrzeba opracowania wspólnych standardów dla urządzeń służących do automatycznej kontroli i dla procedur oraz nałożenie na państwa członkowskie, w których średnia wypadków spowodowanych ze względu na przekraczanie prędkości jest wyższa od średniej unijnej, obowiązku zwiększenia kontroli o 30 proc. za pomocą wskazanej aparatury;
- wprowadzenie wytycznych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach wspólnej polityki transportowej, aby zapewnić większą spójność egzekwowania przepisów ruchu drogowego przez państwa członkowskie dzięki porównywalnym metodom i praktykom. Wytyczne te powinny obejmować przynajmniej: przekraczanie dopuszczalnej prędkości, kierowanie pojazdem pod wpływem alkoholu, niedopełnienie obowiązku korzystania z pasów bezpieczeństwa i niezastosowanie się do czerwonego sygnału świetlnego;
- zwiększenie do 30 proc. liczby kierowców kontrolowanych co roku z punktu widzenia jazdy pod wpływem alkoholu. Regulacje o podobnym charakterze dotyczyły problematyki zapinania pasów bezpieczeństwa oraz wjazdu na skrzyżowanie na czerwonym świetle;
- ocena potrzeby wzmocnienia egzekwowania kar za przestępstwa lub wykroczenia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz zaproponowania wspólnych kryteriów dotyczących procedur w przypadku niezapłacenia sankcji pieniężnej, w ramach wszystkich odnośnych polityk UE, w tym wspólnej polityki transportowej;
- możliwość ujednolicenia przepisów ruchu drogowego w odpowiednich przypadkach[67].

66 Parlament Europejski, *Statistics – 2008/0062(COD)*, *A6-0371/2008*, pobrano ze strony: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=16142&l=en (data dostępu: 10 stycznia 2015 r.).

67 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 288, 5 listopada 2011 r., art. 3 i 11, s. 1–15.

Inne ważne propozycje KE i PE, które zostały następnie odrzucone przez RUE, to przede wszystkim usunięcie obowiązku ustosunkowania się do wysłanego zawiadomienia na rzecz fakultatywności tego rozwiązania. Podobnie rzecz miała się z regulacją sytuacji, gdy to nie posiadacz pojazdu prowadził go podczas popełnienia wykroczenia lub przestępstwa. PE uchwalił obowiązek ujawnienia tożsamości innej osoby, natomiast RUE – tylko możliwość. Dodatkowo PE uzupełnił propozycję KE o przepisy dotyczące przejęcia obowiązku ścigania przestępstwa lub wykroczenia popełnionego na terytorium państwa członkowskiego przez posiadacza pojazdu zarejestrowanego na terytorium innego państwa członkowskiego przez to drugie państwo, w sytuacji gdy osoba podejrzana (najczęściej osoba figurująca w dowodzie rejestracyjnym) zaprzeczyłaby, iż to ona ten samochód prowadziła[68].

Zmianą zaproponowaną przez PE, która w pełni znalazła się w ostatecznej wersji dyrektywy, jest przepis nakładający na Komisję Europejską obowiązek udostępnienia na „swojej stronie internetowej we wszystkich oficjalnych językach instytucji Unii streszczenie przepisów obowiązujących w państwach członkowskich w dziedzinie ruchu drogowego" oraz obowiązek po stronie państw członkowskich „dostarczania użytkownikom dróg niezbędnych informacji o przepisach mających zastosowanie na ich terytorium i o środkach wdrażających niniejszą dyrektywę"[69]. Ze względu na wagę tej propozycji ma ona znaczenie praktyczne dla obywateli, jednakże nie ingeruje w rzeczywistości w merytoryczną materię dyrektywy.

Parlament za swój największy sukces w uchwalaniu analizowanej dyrektywy uznał wprowadzenie „oceny skuteczności niniejszej dyrektywy, jeżeli chodzi o zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych na unijnych drogach, a w szczególności ocenę tego, czy na skuteczność niniejszej dyrektywy ma wpływ zasięg terytorialny jej stosowania". Owa ocena ma zostać dokonana przez Komisję Europejską na podstawie statystyk liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach poszczególnych państw członkowskich[70].

Na uwagę zasługuje, wydawałoby się, dość realistyczne spojrzenie na końcowy efekt ze strony jednego z posłów do PE, Georgesa Bacha, który w debacie przed drugim czytaniem w PE odbywającej się nad porozumieniem uzgodnionym przez przedstawicieli Rady UE i PE po pierwszym czytaniu stwierdził, że chociaż nie spełnia ono w pełni oczekiwań PE, to jest to pierwszy ważny krok we właściwym kierunku większej harmonizacji w przyszłości regulacji dotyczących ruchu drogowego w UE[71].

Jednakże wnikliwa analiza efektu końcowego przyjętego aktu prawnego prowadzi do wniosku, że w rzeczywistości poprawki PE o fundamentalnym znaczeniu zostały odrzucone. Miały one na celu, po pierwsze, nałożenie na państwa członkowskie konkretnych obo-

68 Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego*, Strasburg, 17 grudnia 2008 r., P6_TA(2008)0616, art. 3–9.

69 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE...*, art. 8.

70 Ibidem, art. 11.

71 Parlament Europejski, *Debates...*

wiązków w sferze bezpieczeństwa ruchu drogowego, a po drugie, zapewnienie nieuchronności kary za popełnione wykroczenie czy przestępstwo. Jednakże ze względu na materię odnoszącą się do delikatnej kwestii porządku i bezpieczeństwa publicznego państwa członkowskie przyjęły bardzo zachowawcze postawy w zakresie analizowanej regulacji.

Wydaje się, iż Parlamentowi zależało przede wszystkim na uchwaleniu tego aktu prawnego w jakiejkolwiek wersji, która choć w niewielkim stopniu dokonywałaby postępu w stosunku do istniejącego stanu prawnego. Po pierwsze, PE został poddany swoistemu dyktatowi Rady UE, jeśli chodzi o podstawę prawną wniosku, co automatycznie zmieniało w pewien sposób optykę tego aktu. Po drugie, co zostało wykazane powyżej, PE uzyskał jedynie zapewnienie, iż w terminie do 7 listopada 2016 r. KE dokona oceny dotychczasowych efektów stosowania dyrektywy i w razie potrzeby przedstawi rekomendacje w zakresie wszelkich kluczowych propozycji zgłaszanych przez PE w ramach prac legislacyjnych nad tą dyrektywą[72].

Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w odniesieniu do trzech wybranych aktów prawnych wskazuje na zasadniczo dużą samodzielność państw członkowskich w kształtowaniu przepisów prawa w dziedzinie transportu. Podstawową przyczyną tego stanu jest stosunkowo wysoki stopień uregulowania sektora transportu oraz to, iż przedkładane propozycje miały na celu „pogłębianie" integracji w dziedzinie transportu, a więc z perspektywy państw członkowskich postępy w tym zakresie mogą mieć ograniczony charakter.

Parlament Europejski w swoich działaniach starał się przyjmować rozwiązania pomagające obywatelom, konkurencji na rynku, zwiększające stopień integracji. Jednakże stanowiły one określony „ciężar" dla państw członkowskich. Tym samym strategię państw członkowskich można sprowadzić do podejścia, iż brak zmian w tych trzech przypadkach jest stanem dobrym. Tym samym jakikolwiek postęp w analizowanych kwestiach należy uznać za sukces, i zapewne takie podejście prezentowano przedstawicielom PE. Dlatego też to PE musiał zmodyfikować przede wszystkim swoje stanowisko, aby umożliwić przyjęcie aktów prawnych dokonujących jakiegokolwiek, choć niewystarczającego postępu w tych dziedzinach polityki transportowej UE.

Wpływ Parlamentu na stanowienie prawa w obszarze transportu miał charakter drugorzędny, najważniejsze zmiany przez niego proponowane były przedmiotem sprzeciwu ze strony Rady UE. Dlatego jakikolwiek realny postęp w negocjacjach był możliwy przede wszystkim przez rezygnację PE ze swoich żądań. Swoistą taktykę państw członkowskich „na przetrzymanie" Parlamentu Europejskiego potwierdza to, iż dwa z analizowanych aktów były procedowane przez dwie kadencje PE.

Przedmiotowe regulacje mają znaczenie dla Polski przede wszystkim w związku z koniecznością restrukturyzacji PKP oraz możliwościami wpływu na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Nadrabianie zaległości infrastrukturalnych może być powiązane

72 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE...*, art. 11.

z wdrażaniem najnowszych technologii poprawiających bezpieczeństwo w transporcie oraz ułatwiających fizyczne przemieszczanie osób i towarów. Dodatkowo regulacje ułatwiające ściganie wykroczeń drogowych popełnianych w innych państwach członkowskich być może w przyszłości wpłyną na zmianę polskiego systemu karania kierowców za wykroczenia, co także przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa na drogach.

Bibliografia

Decyzja Ramowa Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 76, 22 marca 2005 r.

Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Polskie wydanie specjalne: rozdział 07, tom 005.

Dyrektywa 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Polskie wydanie specjalne: rozdział 07, tom 005.

Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Polskie wydanie specjalne: rozdział 07, tom 005.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2010/40/EU z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 207, 6 sierpnia 2010 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 288, 5 listopada 2011 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 343, 14 grudnia 2012 r.

European Commission Legal Service, *Recasting*, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/recasting_en.htm

European Parliament, *Debates. Cross-border exchange of information on road safety related traffic offences*, EP Debates, Strasbourg, 5 July 2011.

Jarosiewicz W., *Wstęp do dyskusji o liberalizacji rynku kolejowego*, wystąpienie na seminarium *Perspektywy rozwoju kolejowego transportu pasażerskiego w kontekście postanowień prawa europejskiego oraz prawa krajowego*, Lądek-Zdrój, 18–19 marca 2010 r.

Judge D., Earnshaw D., '*Relais actors*' *and co-decision first reading agreements in the European Parliament: the case of the advanced therapies regulation*, „Journal of European Public Policy" 2011, vol. 18, no. 1.

Komisja Europejska, *Modern rail. Modern Europe,* Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2008.

Komisja Europejska, *White Paper: European transport policy for 2010: time to decide*, Bruksela, 12 września 2001 r., COM(2001) 370 final.

Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu*, Bruksela, 16 grudnia 2008 r., KOM(2008)887 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie)*, Bruksela, 17 września 2009 r., KOM(2010)475 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzająca ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego*, Bruksela, 19 marca 2008 r., KOM(2008)151 wersja ostateczna.

Parlament Europejski, *Protokół posiedzenia z wtorku*, 6 lipca 2010 r., Strasburg, 6 lipca 2010 r., P7_PV(2010)07-06.

Parlament Europejski, *Protokół z posiedzenia Parlamentu Europejskiego z dnia 26 lutego 2014 roku, wraz z załącznikami,* Strasburg, 26 lutego 2014 r., P7_PV(2014)02-26.

Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego*, Strasburg, 17 grudnia 2008 r., P6_TA(2008)0616.

Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu*, Strasburg, 23 kwietnia 2009 r., P6_TA(2009)0283.

Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie)*, Strasburg, 16 listopada 2011 r., P7_TA(2011)050.

Parlament Europejski, *Statistics – 2008/0062(COD),* A6-0371/2008, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=16142&l=en.

Pieriegud J., Pawłowski B., *Opinia na temat wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" 2013, nr 3(39).

Rada Unii Europejskiej, *Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie)* – Uzasadnienie Rady, Bruksela, 8 marca 2012 r., 18581/2/11 REV 2 ADD 1.

Rada Unii Europejskiej, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu. Uzasadnienie Rady*, Bruksela, 10 maja 2010 r., 6103/4/10 REV 4 ADD 1.

Rada Unii Europejskiej – Prezydencja, *Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego*, Bruksela, 8 grudnia 2008 r., 16634/08.

PAWEŁ MUSIAŁEK *

Parlament Europejski siódmej kadencji (2009–2014) wobec polityki energetycznej UE

Celem artykułu jest przedstawienie dorobku legislacyjnego Unii Europejskiej w latach 2009–2014 w obszarze polityki energetycznej, ze szczególnym podkreśleniem roli Parlamentu Europejskiego (PE). Tekst zawiera przegląd najważniejszych aktów prawnych przyjętych przez UE w czasie VII kadencji PE, które odnoszą się do polityki energetycznej Unii i w których Parlament Europejski brał udział w roli współlegislatora lub zajmował stanowisko. Opracowanie obejmuje jedynie kluczowe założenia najważniejszych aktów legislacyjnych i pomija rezolucje nielegislacyjne oraz mniej znaczące dyrektywy i rozporządzenia. Ważnym aspektem analizy były także stanowiska polskiego rządu i konsekwencje wynikające dla Polski z przyjętych aktów. Na marginesie rozważań znalazła się także kwestia aktywności polskich posłów w PE. Autor starał się odpowiedzieć na pytania:

- Jakie były główne uwarunkowania i założenia przyjętych aktów prawnych?
- Jakie postulaty formułował PE w odniesieniu do proponowanych przez Komisję projektów aktów prawnych?
- Czy przyjęte akty prawne zawierają postulaty proponowane przez Parlament Europejski?
- Czy przyjęte przez UE akty prawne są zgodne ze stanowiskiem polskiego rządu?

Artykuł grupuje najważniejsze akty prawne w blokach tematycznych odnoszących się do poszczególnych celów polityki energetycznej UE: bezpieczeństwo energetyczne, wspólny rynek energii, efektywność energetyczna. Analizie poddano także decyzję dotyczącą pomocy publicznej dla sektora górniczego, z uwagi na fundamentalne znaczenie dla polskiej energetyki. Kwestie związane ze sprawami środowiskowo-klimatycznymi zostały szerzej przedstawione w innym artykule niniejszej publikacji[1].

Wstęp

Na politykę energetyczną UE, w tym aktywność Parlamentu Europejskiego w latach 2009–2014, silnie rzutował dorobek prawny tej polityki ukształtowany w VI kadencji PE

* Mgr Paweł Musiałek – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1 Zob. artykuł autorstwa prof. Tomasza Młynarskiego.

(2004–2009). Pod koniec tego okresu przyjęto fundamentalne dla rozwoju rynku gazu i energii elektrycznej w UE akty prawne, zwane III pakietem liberalizacyjnym. Dwie dyrektywy i trzy rozporządzenia przyjęte w lipcu 2009 r.[2], czyli pod koniec VI kadencji PE, stanowiły znaczący krok UE w kierunku budowy jednolitego rynku energii.

Drugim przyjętym pod koniec VI kadencji PE strategicznym pakietem legislacyjnym w polityce energetycznej UE był tzw. pakiet energetyczno-klimatyczny, na który składa się sześć aktów prawnych[3]. Zakłada on: zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przynajmniej o 20 proc. w 2020 r. w porównaniu do bazowego 1990 r.; zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej do 20 proc. w 2020 r., w tym

2 Na pakiet składają się:
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 211, s. 1.
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 211, s. 15.
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie nr 1775/2005/WE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 211, s. 36.
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 211, s. 55.
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 211, s. 94.

3 Na pakiet składają się:
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE* (tzw. dyrektywa OZE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 140, s. 16.
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych* (tzw. dyrektywa EU ETS), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 140, s. 63.
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006* (tzw. dyrektywa CCS), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 140, s. 114.
- *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych* (tzw. decyzja non-ETS); Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 140, s. 136.
- *Decyzja Komisji z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalająca zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 1, s. 10.

10 proc. udziału biopaliw w zużyciu paliw pędnych; zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20 proc. do 2020 r. w porównaniu do prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię.

VII kadencja PE przebiegła w duchu realizacji tych dwóch kluczowych dla polityki energetycznej UE pakietów legislacyjnych. Kluczowe debaty dotyczyły w dużej mierze realizacji przyjętych aktów prawnych i ewentualnie ich nowelizacji. Pod koniec kadencji debata objęła także kierunek rozwoju polityki energetycznej po 2020 r., w tym przede wszystkim tempo dekarbonizacji unijnej gospodarki.

1. Efektywność energetyczna

1.1. Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej

Konstrukcja dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej z 2012 r.[4] oparta jest na wcześniej istniejących rozwiązaniach prawnych, które wprowadziła dyrektywa w zakresie usług energetycznych z roku 2006[5] i dyrektywa „kogeneracyjna" z roku 2004[6]. Obie dyrektywy okazały się jednak niewystarczające do znaczącego podwyższenia efektywności energetycznej. Nowa dyrektywa była poprzedzona rezolucją Parlamentu z 15 grudnia 2010 r. w sprawie przeglądu planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii[7]. Parlament Europejski wspierał w dokumencie ambitne cele i dlatego wezwał Komisję, aby uwzględniła środki, które pozwoliłyby nadrobić powstałe zaległości w zakresie wzrostu efektywności energetycznej, tak aby osiągnąć ogólny cel Unii w tym zakresie, czyli wzrost efektywności energetycznej do 2020 r. o co najmniej 20 proc.

Dyrektywa o efektywności energetycznej stanowi więc narzędzie realizacji celów dotyczących efektywności energetycznej (wzrost o 20 proc.) zawartych w pakiecie energetyczno-klimatycznym przyjętym przez Radę Europejską w 2007 r. O ile bowiem pakiet wiążąco zobowiązał państwa do 20-procentowego udziału OZE w miksie energetycznym oraz 20-procentowej redukcji emisji CO_2, o tyle cel z zakresu wzrostu efektywności energetycznej nie był wiążący. Dyrektywa o efektywności energetycznej z 2012 r. miała wypełnić tę lukę. Nakłada ona na państwa członkowskie m.in. następujące obowiązki:

- ustalenia orientacyjnej krajowej wartości docelowej w zakresie efektywności energetycznej;
- zapewnienia poddawania renowacji 3 proc. całkowitej powierzchni budynków administracji rządowej w celu spełnienia standardów efektywności energetycznej wyznaczonych dla nowych budynków;

4 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 315, s. 1.

5 Dyrektywa nr 2006/32/WE.

6 Dyrektywa nr 2004/8/WE.

7 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie przeglądu planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii*, Strasburg, 15 grudnia 2010 r., 2010/2107(INI).

- zachęcania do oszczędniejszego zużycia energii dzięki upowszechnieniu inteligentnych sieci i liczników oraz przekazywaniu dokładnych informacji na temat rachunków za energię;
- oceny możliwości wykorzystania na swoim terytorium wysokosprawnej kogeneracji i instalacji centralnego ogrzewania i chłodzenia;
- zobowiązania dystrybutorów energii i przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii do osiągnięcia łącznego celu oszczędności energii równego 1,5 proc. wielkości ich rocznej sprzedaży energii do odbiorców końcowych.

Projekt dyrektywy początkowo zakładał również zmiany w systemie handlu emisjami (ETS), z czym zgodziła się część posłów z Komisji ITRE. Polscy posłowie do PE istotnie osłabili pierwotny przepis o wygaszeniu 1,4 bln pozwoleń na emisję dwutlenku węgla (tzw. *set aside*), co skutkowałoby wielokrotnym wzrostem kosztów emisji, jakie poniósłby przede wszystkim polski przemysł.

Według obliczeń Komisji zmniejszenie zużycia energii o 20 proc. pomogłoby zaoszczędzić ok. 50 mld euro rocznie z uwagi na to, że wartość importu energii przez UE sięga 400 mld euro rocznie[8]. Przyjęcie dyrektywy było także motywowane bezpieczeństwem energetycznym. Oszczędność energii zmniejszy bowiem uzależnienie od importerów surowców energetycznych. W założeniach dyrektywy przestawienie się na bardziej efektywną energetycznie gospodarkę powinno również doprowadzić do szybszej popularyzacji innowacyjnych rozwiązań technologicznych oraz poprawy konkurencyjności przemysłu w Unii, a tym samym pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy w sektorach związanych z efektywnością energetyczną (ok. 400 tys. nowych miejsc pracy)[9]. Tym samym efektywność energetyczna nie tylko stanowi cel samoistny, ale też ma pomagać realizować cele w zakresie polityki klimatycznej, bezpieczeństwa energetycznego oraz polityki przemysłowej.

Według analiz Komisji dyrektywa miała mieć pozytywny lub neutralny wpływ na większość sektorów, a jedynie nieznacznie negatywny dla sektora energetycznego i wydobywczo-surowcowego. Aby zrekompensować spadek zysków za utratę części przychodów, Komisja Europejska zdefiniowała i wprowadziła do projektu tzw. usługę energetyczną, czyli dostarczenie przez firmy usług zwiększających komfort, bezpieczeństwo energetyczne i wiedzę końcowym użytkownikom energii.

Komisji nie udało się przeforsować obowiązku większej częstotliwości zestawień kosztów zużycia energii na podstawie wskazań tzw. inteligentnych liczników. Rada UE ograniczyła też zobowiązania dotyczące obowiązkowej modernizacji budynków. KE proponowała, by modernizowane było 3 proc. powierzchni wszystkich budynków publicznych. Ministrowie przystali na 3 proc., ale tylko powierzchni budynków rządowych, które

8 Komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/news/pl/newsroom/content/20120907IPR50808/html/Efektywno%C5%9B%C4%87-energetyczna-miliardy-euro-oszcz%C4%99dno%C5%9Bci (data dostępu: 9 grudnia 2014 r.).

9 Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-446_en.htm (data dostępu: 9 grudnia 2014 r.).

stanowią w krajach UE jedynie ok. 10 proc. wszystkich budynków publicznych. Ponadto kraje zamiast modernizacji budynków mogą w sektorze rządowym stosować tzw. środki równoważne, czyli np. zamontować oszczędne systemy oświetlenia. Komisja chciała też, by wszystkie nowe elektrownie wytwarzały prąd w tzw. kogeneracji z ciepłem. Ministrowie wynegocjowali ustępstwo i wymóg ten nie będzie dotyczyć wszystkich nowych elektrowni, ale tylko tych, w których kogeneracja będzie opłacalna. Ponadto wymóg najwyższej efektywności energetycznej nie będzie dotyczyć wszystkich przetargów publicznych, ale tylko tych powyżej 130 tys. euro.

Parlament Europejski przyjął dyrektywę zdecydowaną liczbą głosów (632 za, 25 przeciw). Parlamentarzyści wspierali stanowisko Komisji przed osłabieniem zobowiązań, które proponowały państwa członkowskie, a nawet chcieli zwiększenia zobowiązań państw poprzez nałożenie wiążących celów, a nie tylko wiążących działań[10]. Łącznie zgłosili ok. 1800 poprawek. Te, które zostały przyjęte w głosowaniu Komisji ds. przemysłu, badań i energii (ITRE), nie zmieniały jednak fundamentalnie założeń i celów dyrektywy. Porównanie pierwotnej wersji z przyjętą wskazuje na duże ustępstwa, na które KE i PE zgodziły się wobec Rady UE w czasie negocjacji w tzw. trilogu. Komisarz Oettinger przyznał, że finalna wersja jest mniej ambitna od pierwotnych założeń. Claude Turmes, deputowany do PE z frakcji Zielonych i zarazem sprawozdawca projektu, powiedział, że na skutek osłabienia dyrektywy oszczędność energii nie przekroczy 15 proc. (bez dyrektywy oszczędność szacowana była na 9 proc.). Komisja Europejska będzie więc, jego zdaniem, musiała powziąć jakieś dodatkowe działania, aby zrealizować cel oszczędności energii na poziomie 20 proc. do 2020 r. Rozczarowania ostatecznymi przepisami dyrektywy nie kryły środowiska ekologiczne.

Mimo rekompensat również sektor energetyczny krytycznie odnosił się do dyrektywy z powodu kosztów, jakie poniesie. Szczególnie krytykowany był obowiązek nałożony na przedsiębiorstwa oszczędności każdego roku w wysokości 1,5 proc. rocznego wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym, co stanowi administracyjną i bardzo arbitralną ingerencję w swobodę działalności gospodarczej. Jest to szczególnie niebezpieczne, ponieważ dyrektywa i tak podwyższy koszty prowadzenia działalności gospodarczej**.** W tym kontekście warto podkreślić, że Parlament przyjął postulat ograniczenia zużycia energii, a nie jedynie jej efektywnego użytkowania, co może hamować produkcję przemysłową w sektorach energochłonnych. Wątpliwości co do rachunku ekonomicznego dyrektywy w skali całej UE dowodzi wypowiedź ówczesnego Komisarza ds. Energii Günthera Oettingera, który podkreślił, że efektywność energetyczna jest instrumentem przede wszystkim polityki klimatycznej, a więc ograniczania emisji gazów cieplarnianych, a dopiero w dalszej kolejności wymienił cele rynku wewnętrznego energii czy bezpieczeństwa

10 Kancelaria Senatu, *Sprawozdanie z dyskusji w PE nt. efektywności energetycznej i stanu zaawansowania wdrażania dorobku prawnego z zakresu rynku energii (trzeci pakiet) oraz dwóch dyrektyw: ws. efektywności energetycznej i koordynacji zewnętrznej polityki energetycznej*, Bruksela, 14 września 2012 r., http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultopisy/296/4/1/064.pdf (data dostępu: 12 grudnia 2014 r.).

energetycznego[11]. Tym samym wzmocnił obawę, że konsekwencje gospodarcze nie będą jedynymi kryteriami oceny polityki efektywności energetycznej[12].

Polska należała do tej grupy państw, które popierały zobowiązania zmierzające do osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej o 20 proc. do 2020 r., aczkolwiek rząd postulował uelastycznienie mechanizmów, które pozwolą państwom zrealizować ten cel za pomocą różnych instrumentów[13]. Poparcie wynikało z tego że możliwości wzrostu efektywności energetycznej w Polsce są duże i w porównaniu do uzyskanych oszczędności jest to działanie długofalowo opłacalne[14]. W tym kontekście należy jednak podkreślić, że posłowie opozycji na posiedzeniu Komisji ds. Unii Europejskiej wnieśli wniosek o negatywną opinię dyrektywy ze względu na koszty zarówno dla rządu, samorządów, przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych[15]. Ograniczenie konsumpcji energii spowoduje także zmniejszenie importu surowców energetycznych, a zatem zmniejszy uzależnienie od pozaunijnych państw dostawców, w tym przede wszystkim Rosji. Ma to niebagatelne znaczenie dla Warszawy, szczególnie że uzależnienie od dostaw surowców zwiększa wpływ Moskwy na proces decyzyjny w UE, co rodzi negatywne konsekwencje dla Polski. Ponadto poparcie dla wzrostu efektywności energetycznej pozwala oddalić wizerunek Polski jako *troublemakera* unijnej polityki klimatycznej, wynikający z silnego oporu wobec zaostrzania celów redukcji CO_2. Rząd Polski poprzez poparcie ambitnych celów redukcji zużycia energii chce wzmocnić wiarygodność jako państwo realizujące

11 Parlament Europejski, *Posiedzenie plenarne. Punkt 5. Debata na temat dyrektywy o efektywności energetycznej*, Strasbourg, 12 września 2012 r., http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120911+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN&language=EN (data dostępu: 12 października 2014 r.).

12 W tym kontekście należy podkreślić, że poseł Konrad Szymański w debacie plenarnej zwracał uwagę na konieczność równoważnia kryterium efektywności energetycznej z kryterium ceny w zamówieniach publicznych, ponieważ może to powodować znaczący wzrost kosztów zamówień. Wypowiedź Konrada Szymańskiego, http://www.konradszymanski.pl/wiadomosci.php?id=10221 (data dostępu: 10 października 2014 r.).

13 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2011 r.*, druk nr 391, Warszawa, 25 kwietnia 2012 r., s. 39, http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/07E2B5EE06D4D2F9C12579F9003EEDFF/%24File/391.pdf (data dostępu: 10 października 2014 r.).

14 Budynki zużywają ok. 45 proc. energii finalnej w Polsce (dane IEA: *Polityki Energetyczne Państw, Polska 2011, przegląd*), najwięcej ze wszystkich sektorów. Przez najbliższe sześć lat na poprawę efektywności budynków zostanie przeznaczone co najmniej 1,5 mld euro**.** Pieniądze pochodzić będą z regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020. Natomiast kolejne 460 mln z tych funduszy ma być przeznaczone na termomodernizację budynków mieszkalnych. Pieniądze na modernizację pochodzić będą również z programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020, co najmniej 84 mln euro. Źródło: http://budownictwo.wnp.pl/miliardy-na-efektywnosc-energetyczna-budynkow,231567_1_0_0.html (data dostępu: 10 października 2014 r.).

15 Wniosek wniósł Krzysztof Zawiślak (Prawo i Sprawiedliwość), Sejm RP, *Posiedzenie Komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu RP*, Warszawa, 16 marca 2012 r., biuletyn nr 363/VII, elektroniczna wersja stenogramu posiedzenia, http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/wgskrnr/SUE-35 (data dostępu: 10 października 2014 r.).

cele polityki klimatycznej UE, ale poprzez wzrost efektywności energetycznej jako metody efektywnej kosztowo[16]. To stanowisko wynika z dużego udziału wytwarzania energii w elektrowniach węglowych w Polsce, które kupują znaczne ilości uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

To był powód, dla którego rząd oraz przede wszystkim polski sektor energetyczny[17] bardzo mocno oponowały przeciw wprowadzeniu przez parlamentarzystów poprawek do dyrektywy, które miały na celu odstawienie puli uprawnień do emisji CO_2 z systemu ETS w celu zwiększenia ich ceny (tzw. *set-aside*) czy zaostrzenie trajektorii tempa obniżania puli uprawnień (tzw. *emissions cap*). Te postulaty zostały odrzucone na skutek weta Polski w Radzie UE, która w tej kwestii podejmowała decyzje jednomyślnie. Należy podkreślić, że administracyjna ingerencja w system handlu ETS została przeprowadzona w późniejszym terminie, jednak już nie poprzez dyrektywę o efektywności energetycznej, ale nowelizację dyrektywy regulującej zasady handlu emisjami CO_2.

Dyrektywa nie podlega jednoznacznej ocenie. Pozytywnie należy ocenić zobowiązania, które długofalowo pozwalają na oszczędność kosztów energii, czyli spełniają kryterium rachunku ekonomicznego w perspektywie długookresowej. Dotyczy to przede wszystkim tych celów, które bez dyrektywy nie byłyby szybko przeprowadzane z powodu osiągnięcia oszczędności energii i kosztów w odległej perspektywie czasowej, a natychmiastowo rodzące koszty. Negatywnie należy odnieść się jednak do tych zobowiązań, które rodzą dodatkowe koszty po stronie przedsiębiorstw. Na ten aspekt zawracała uwagę w swoim stanowisku m.in. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan"[18]. W tym kontekście warto przywołać rozróżnienie na efektywność energetyczną, która oznacza spadek niezbędnej energii do wytworzenia określonej jednostki PKB za pomocą postępu technologicznego i ograniczenia marnotrawstwa, oraz oszczędność energii, która oznacza mniejsze zużycie energii *per se*, bez korelacji ze wzrostem PKB. O ile wzrost efektywności energetycznej finalnie prowadzi do wzrostu gospodarczego (i utrzymania w związku z tym poziomu konsumpcji energii), o tyle priorytet oszczędności energii może wzrost gospodarczy ograniczać.

Dyrektywa poza celami klimatycznymi i związanymi z bezpieczeństwem energetycznym stanowi także instrument polityki przemysłowej. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na problem ewentualnych beneficjentów zmian w systemach energetycz-

16 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2011 r.*, druk nr 39, Warszawa, 21 listopada 2011 r., s. 7, http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/90B6586223A7593DC1257959003FAB4A/%24File/39.pdf (data dostępu: 10 października 2014 r.).

17 O odrzucenie poprawek zaapelowali do polskich posłów do PE m.in. PKPP Lewiatan oraz Polski Komitet Energii Elektrycznej. Zob. Polski Komitet Energii Elektrycznej, *Poprawki w związku ze zbliżającymi się w Parlamencie Europejskim głosowaniami nad Dyrektywą o efektywności energetycznej*, strona internetowa Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej, http://www.pkee.pl/upload/files/EED_12.12.2011__internet_kor.pdf (data dostępu: 10 października 2014 r.).

18 Strona internetowa PKPP Lewiatan, http://konfederacjalewiatan.pl/aktualnosci/2012/1/dyrektywa_o_efektywnosci_energetycznej (data dostępu: 1 listopada 2014 r.).

nych poszczególnych państw. Dyrektywa może służyć tylko wybranym państwom, ponieważ ma na celu stworzenie zapotrzebowania na technologie niskoemisyjne, których eksporterami są tylko niektóre kraje członkowskie, a koszty transformacji technologicznej ponoszą wszystkie państwa. Dyskusyjne są także wszelkie działania wymuszające oszczędność energii na indywidualnych konsumentach lub chociażby wspieranie finansowo wymiany urządzeń na bardziej oszczędne technologicznie. W końcu niebezpodstawna jest wątpliwość co do naruszenia zasady subsydiarności przez UE. Finlandia i Szwecja przedstawiły opinię stwierdzającą niezgodność projektu z zasadą pomocniczości.

2. Rynek wewnętrzny energii

2.1. Pakiet infrastrukturalny

Budowa wspólnego rynku energii wymaga ogromnych nakładów finansowych na połączenia transgraniczne, w tym energetyczne (elektroenergetyczne, gazowe, naftowe oraz inne), które jednocześnie nie mogą być sfinansowane przez prywatnych inwestorów. Dlatego UE powołała za pomocą nowego rozporządzenia[19] nowy instrument finansowy „Łącząc Europę" (*Connecting Europe Facility*), o wartości 33 mld euro, który przeznaczony jest na finansowanie w latach 2014–2020 kluczowych projektów infrastrukturalnych w dziedzinie transportu (26,2 mld euro), energii (5,85 euro) oraz telekomunikacji (1,1 mld euro).

Celem rozporządzenia jest nie tylko przyspieszenie budowy wspólnego rynku energii, ale także wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez tworzenie alternatywnych połączeń. Instrument ma na celu umożliwienie realizacji tych projektów poprzez efekt tzw. dźwigni, polegający na ułatwieniu pozyskania finansowania prywatnego i publicznego. Nowy instrument „Łącząc Europę" nie tylko stanowi finansowe wsparcie dla określonych projektów, ale zapewnia także standaryzację zasad użycia infrastruktury.

Rozporządzenie zostało przyjęte przez PE w procedurze stosunkiem głosów 583 za oraz 91 przeciw, co pokazuje silne poparcie dla unijnego wsparcia transnarodowych połączeń. Parlament ubolewał nad zmniejszeniem dofinansowania instrumentu z 50 mld euro, co początkowo zaproponowała Komisja, do 33 mld euro, co było efektem uzgodnień międzypaństwowych na szczycie Rady Europejskiej dotyczącym nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

Rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę" było poprzedzone przyjęciem rozporządzenia nr 347/2013/WE[20], które zawierało wytyczne w obszarze energii dla tego instrumentu. W dokumencie ustanowiono 12 priorytetowych korytarzy

19 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę", zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, poz. 348, s. 129.

20 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję*

i obszarów infrastruktury energetycznej, na które składać się będą wyselekcjonowane przez grupy regionalne i zaakceptowane przez Komisję projekty wspólnego zainteresowania (PWZ). Dla projektów tych będą określone przyspieszone ścieżki realizacji, m.in. dzięki ustanowieniu krajowego urzędu koordynującego proces wydawania pozwoleń, wprowadzeniu sztywnych terminów dla poszczególnych etapów realizacji projektów oraz monitoringowi Komisji Europejskiej. W przypadku problemów Komisja Europejska będzie mogła wyznaczyć koordynatora europejskiego odpowiedzialnego za cały projekt. Lista PWZ będzie aktualizowana co dwa lata w celu uwzględnienia nowych projektów, których realizacja okaże się konieczna, i usunięcia tych, które się zdezaktualizowały.

Ponadto projekty wspólnego zainteresowania będą mogły liczyć na wsparcie UE w postaci zachęt dla inwestorów, gwarancji Europejskiego Banku Inwestycyjnego, bonów inwestycyjnych, a także w niektórych przypadkach na bezpośrednie wsparcie finansowe w ramach instrumentu „Łącząc Europę", aczkolwiek nie jest ono gwarantowane. Komisja zaproponowała także w opracowaniu metodologię przygotowania alokacji kosztów i korzyści w przypadku projektów transgranicznych.

Parlament Europejski poparł dokument (539 za, 85 przeciw) i przyczynił się do doprecyzowania kryteriów przyznawania środków na projekty, które nie są komercyjnie uzasadnione, a także zobowiązał do większej transparentności powstałych grup eksperckich, które miały mieć decydujący głos w procesie identyfikacji projektów wspólnego zainteresowania kwalifikujących się do wsparcia z budżetu CEF w ramach określonych korytarzy[21]. Parlament zaakceptował także listę projektów wspólnego zainteresowania, która została umieszczona w wydanym przez Komisję akcie delegowanym[22].

Polska początkowo krytycznie odnosiła się do instrumentu, szacując, że strata wynikająca z uszczuplenia tzw. koperty narodowej w ramach polityki spójności będzie większa niż korzyści z tytułu nowego instrumentu, który miał częściowo zostać zasilony ze środków polityki spójności i nie miał być dzielony wedle kopert narodowych. Po zatwierdzeniu wieloletniego budżetu na lata 2014–2020, który utrzymał dotychczasowy poziom wsparcia na politykę spójności dla Polski, rząd ocenił instrument pozytywnie, widząc szansę na pozyskanie dodatkowych środków. Poparł on zaproponowane w rozporządzeniu obszary i korytarze priorytetowej infrastruktury energetycznej, tym bardziej że Polska została ujęta w dziewięciu z 12 korytarzy, w tym trzech gazowych, dwóch energii elektrycznej, jednym ropy naftowej. Na pierwszej unijnej liście PWZ znalazło się łącznie

nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 115, s. 39.

21 Parlament Europejski, Komisja Parlamentu Europejskiego ds. Przemysłu, Badań oraz Energii, *Activity Report. 7th legislature 2009–2014*, strona internetowa Komisji Parlamentu Europejskiego ds. Przemysłu, Badań oraz Energii, http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201407/20140703ATT86290/20140703ATT86290EN.pdf (data dostępu: 10 października 2014 r.).

22 Komisja Europejska, *Rozporządzenie delegowane nr 1391/2013*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2013, nr 349, s. 28.

36 projektów (na łączną liczbę 250 projektów[23]), które będą realizowane w Polsce, w tym m.in.:[24]

- linia energetyczna Plewiska (Polska) do Eisenhüttenstadt (Niemcy),
- linia energetyczna Krajnik (Polska) do Vierraden (Niemcy),
- elektrownia szczytowo-pompowa Młoty,
- most energetyczny Polska – Litwa,
- połączenie gazowe Polska – Czechy,
- połączenie gazowe Polska – Słowacja,
- połączenie gazowe Polska – Dania,
- połączenie gazowe Polska – Litwa,
- terminal LNG w Świnoujściu,
- punkty gazociągu Jamał w Lwówku i Włocławku,
- ropociąg Adamowo – Brody,
- terminal naftowy w Gdańsku.

Łączne dofinansowanie projektów dotyczących Polski może wynieść według prognoz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nawet 3 mld euro (ok. 10 proc. całkowitej kwoty instrumentu)[25], ale będzie to zależało od jakości złożonych wniosków. Jak słusznie wskazano w opinii Biura Analiz Sejmowych, Polska, jako kraj tranzytowy w kierunku zarówno wschód – zachód, jak i północ – południe, mogłaby stać się beneficjentem większej liczby PWZ – szczególnie że projekty na liście PWZ nie dotyczą wyłącznie połączeń transgranicznych, ale też rozbudowy infrastruktury wewnętrznej. Problemem jednak jest założenie, że projekty z listy PWZ będą wymagały zaangażowania krajowych środków finansowych. Zdolność sfinansowania przez polskie podmioty energetyczne inwestycji infrastrukturalnych stanowiła więc istotne ograniczenie[26]. Nie zmienia to faktu, że wśród projektów zaproponowanych przez Komisję zbyt słabo zaakcentowane jest priorytetowe znaczenie przede wszystkim strategicznego dla bezpieczeństwa energetycznego regionu Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, korytarza gazowego północ – południe.

23 Na liście znalazło się 140 projektów z dziedziny przesyłu i magazynowania energii elektrycznej, około 100 projektów z dziedziny przesyłu gazu, jego magazynowania i LNG oraz kilka projektów dotyczących ropy naftowej i inteligentnych sieci.

24 Lista projektów wspólnego zainteresowania znajduje się w: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Długoterminowa wizja infrastruktury w Europie i poza nią*, Bruksela, 14 października 2013 r., KOM(2013) 711.

25 Informacja podana przez wiceministra rozwoju regionalnego Adama Zdziebłę, PAP z 20 lutego 2013 r., strona internetowa Centrum Informacji o Rynku Energii, http://www.cire.pl/item,72192,1,0,0,0,0,0,zdzieblo-polska-moze-dostac-nawet-3-mld-euro-z-programu-laczac-europe.html (data dostępu: 10 listopada 2014 r.).

26 Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Długoterminowa wizja infrastruktury w Europie i poza nią,* Warszawa, 17 grudnia 2013 r., KOM(2013) 711 wersja ostateczna.

Rozporządzenie REMIT

Rozporządzenie nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii ustanawia ramy monitorowania rynku hurtowego energii elektrycznej oraz gazu w celu zapewnienia transparentności rynku[27]. Rozporządzenie to wzmacnia rolę Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji (ACER), która we współpracy z narodowymi regulatorami będzie badać, czy na rynku nie dochodzi do działań sprzecznych z integralnością rynku.

Rozporządzenie dotyczy zachowań uczestników hurtowych rynków energii, na których sprzedawane są energia elektryczna, gaz ziemny, usługi przesyłowe na terenie UE oraz związane z nimi instrumenty pochodne. Rozporządzenie dotyczy również odbiorców końcowych, których roczne zużycie energii elektrycznej lub gazu ziemnego wynosi 600 GWh lub więcej. Na mocy REMIT zakazane są praktyki uczestników rynku mające na celu wywieranie wpływu na poziom cen na hurtowych rynkach energii. REMIT wprowadza wspólne dla UE ramy w zakresie:

- definiowania nadużyć na rynku;
- wprowadzenia wyraźnego zakazu manipulacji na rynku i wykorzystywania informacji wewnętrznych na hurtowych rynkach energii;
- ustanowienia zasad monitorowania hurtowych rynków energii (m.in. wprowadzenie ogólnoeuropejskiego rejestru uczestników rynku oraz obowiązku zgłaszania transakcji do ACER);
- zapewnienia egzekwowania powyższych zakazów i sankcjonowania.

Na wzór regulacji rynku finansowego obowiązek raportowania w sektorze energetycznym obejmie zarówno kontrakty giełdowe, jak i rynek OTC. Jednakże, w odróżnieniu od podmiotów finansowych, uczestnicy hurtowego rynku energii raportować będą nie tylko transakcje, ale również składane zlecenia. Obowiązkiem objęte zostały kontrakty na dostawę i derywaty oraz kontrakty i derywaty dotyczące przesyłu energii elektrycznej i gazu.

Parlament Europejski nie ingerował w główną ideę regulacji. Proponował jedynie jaśniejsze rozróżnienie między kompetencjami narodowych regulatorów i Komisji. Uściślił zasady wydawania aktów delegowanych, wprowadził silniejsze gwarancje dla poufności danych, które będą przekazywane przez strony transakcji do ACER. Parlament lobbował za wzmocnieniem władczych kompetencji kontrolnych agencji, a wraz z nimi za wzmocnieniem finansowym i kadrowym. Skutecznie domagał się także wzmocnienia pozycji krajowych regulatorów. Przeforsował w końcu sankcje finansowe za nielegalne działania antyrynkowe oraz rozszerzenie działań kontrolnych na kontrakty pochodne z rynku handlu emisjami CO_2, który w najbliższych latach będzie się dynamicznie roz-

27 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii ustanawia ramy monitorowania rynku hurtowego energii elektrycznej oraz gazu w celu zapewnienia transparentności rynku*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, poz. 326, s. 1.

wijał[28]. W głosowaniu 616 posłów głosowało za, 26 przeciwko rozporządzeniu, co pokazuje silny konsensus PE w kwestii dynamizowania budowy wspólnego rynku energii.

Rozporządzenie REMIT należy ocenić jako pozytywnie wpływające na transparentność rynku energii w UE, co powinno przyczynić się do jego rozwoju. W toku prac nad rozporządzeniem podnoszone były jednak liczne wątpliwości, przede wszystkim przez uczestników rynku. Dotyczą one zbyt dużej liczby obowiązków sprawozdawczych oraz niedostatecznej ilości czasu na przygotowanie się uczestników rynku do raportowania Agencji ACER informacji na temat zawartych kontraktów, na co zwracały uwagę m.in. Izba Gospodarcza Gazownictwa[29] i PKPP Lewiatan[30]. Konieczność wypełnienia tak szeroko określonych wymogów informacyjnych, przy założeniu automatycznego raportowania przez platformy giełdowe, może w praktyce prowadzić do ograniczania przez uczestników rynku liczby transakcji zawieranych na rynku OTC. Niezależnie od wyżej wymienionych uwag poufny charakter wykorzystywania informacji niejawnych oraz praktyk antyrynkowych powoduje, że kluczową kwestią jest realna zdolność ACER i krajowych urzędów regulacyjnych do rzeczywistego kontrolowania nadużyć i egzekwowania kar.

Rząd RP poparł rozporządzenie jako ważny krok w kierunku budowy rynku energii w UE, która to budowa jest oceniana jako korzystna dla Polski[31]. Zgłosił jednak kilka zastrzeżeń do projektu. Krytycznie odniósł się do zbyt szerokiego upoważnienia do wydawania przez Komisję aktów delegowanych, dotyczących obowiązków sprawozdawczych, ponieważ państwa w takich ramach prawnych nie mają wpływu na treść tych aktów. Postulat ten był zbieżny ze stanowiskiem innych państw. Drugą istotną kwestią był postulat precyzyjnego wyjaśnienia używanego pojęcia wrażliwych informacji handlowych (*commercially sensitive information*)[32].

28 Zob. Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, *Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie integralności i przejrzystości rynku energii z dnia 2 sierpnia 2011 r.,* COM(2010)0726 – C7-0407/2010 – 2010/0363(COD), sprawozdawca Jorgo Chatzimarkakis.

29 Izba Gospodarcza Gazownictwa, *Uwagi Izby Gospodarczej Gazownictwa do projektu Aktu wykonawczego do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1227/2011 z dn. 25.10.2011 roku w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii zgłoszone w dn. 17 stycznia 2014 r. do Ministerstwa Gospodarki*, strona Izby Gospodarczej Gazownictwa, http://www.igg.pl/1/node/441 (data dostępu: 12 października 2014 r.).

30 PKPP Lewiatan, *Uwagi PKPP Lewiatan do projektu nowelizacji Prawa Energetycznego*, strona internetowa PKPP Lewiatan, http://www.szpp.eu/pl/278-Integralnosci_i_przejrzystosc_hurtowego_rynku_energii.html (data dostępu: 1 listopada 2014 r.).

31 Taką opinię przedstawił sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska Marcin Korolec. Zob.: Sejm RP, Komisja ds. Unii Europejskiej Sejmu RP, biuletyn nr 5595/VI, Warszawa, 14 października 2010 r., wersja elektroniczna stenogramu, http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/o/B8D3EC5BBD524B03C1257933004A1A07?OpenDocument (data dostępu: 1 października 2014 r.).

32 Te zastrzeżenia przedstawiła podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki Joanna Strzelec-Łobodzińska. Zob. Senat RP, Komisja ds. Unii Europejskiej Senatu RP, 2 lutego 2011 r. Sejm RP, Komisja ds. Unii Europejskiej Senatu RP, zapis stenograficzny (1991) ze 133. Posiedzenia Komisji Spraw Unii Europejskiej w dniu 2 lutego 2011 r., wersja elektroniczna stenogramu, http://ww2.senat.pl/k7/kom/ksue/2011/133sue.htm (data dostępu: 1 listopada 2014 r.).

3. Bezpieczeństwo energetyczne

3.1 Rozporządzenie S.O.S.

Bezpośrednią przyczyną przyjęcia rozporządzenia w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego[33] był kryzys gazowy w Europie, który nastąpił po wstrzymaniu dostaw gazu z Rosji na Ukrainę w 2009 r. i który spowodował wstrzymanie dostaw gazu do kilku państw UE, głównie Europy Środkowo-Wschodniej. Dowiódł on, że dotychczasowe mechanizmy współpracy, w tym dyrektywa 2004/67/WE wzmacniająca bezpieczeństwo energetyczne, były nieskuteczne. Nowe rozporządzenie miało więc odpowiedzieć na deficyt procedur, aby uniknąć podobnych kryzysów gazowych w przyszłości.

Przyjęte zostało podejście trójpoziomowe, polegające na zachowaniu odpowiedniej kolejności działań i odpowiedzialności w zależności od stopnia kryzysu. W sytuacji przerwania dostaw gazu najpierw zaangażowane są więc odpowiednie przedsiębiorstwa, następnie państwa członkowskie na szczeblu krajowym i regionalnym, a dopiero potem Komisja Europejska. W pierwszej kolejności wykorzystywane są instrumenty rynkowe, a dopiero kiedy one nie będą wystarczające, użyte zostaną instrumenty pozarynkowe. Komisja uzyskała uprawnienie do akceptacji krajowych i regionalnych planów zapobiegawczych, a także planów działań w sytuacjach wystąpienia kryzysu, zgodnie z kryterium solidarności i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego wszystkim państwom UE.

Na mocy rozporządzenia wybrane przedsiębiorstwa gazowe (a więc zarówno operator systemu przesyłowego, operatorzy systemów dystrybucyjnych, jak i przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem paliwami gazowymi) są zobowiązane do zabezpieczenia dostaw gazu odbiorcom chronionym przez okres 30 dni. Do tej grupy zaliczane są wszystkie gospodarstwa domowe, ale państwa mogą także zaliczyć do tej kategorii małe i średnie przedsiębiorstwa oraz podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne (pod warunkiem, że na wszystkich tych dodatkowych odbiorców przypada najwyżej do 20 proc. ostatecznego zużycia gazu) lub instalacje systemów ciepłowniczych. Tym samym rozporządzenie odnosi się nie tylko do wymiaru transgranicznego, ale także krajowego poprzez zobowiązanie państw do zmagazynowania odpowiednich wolumenów gazu.

Komisja Europejska będzie musiała ogłosić stan kryzysowy na poziomie UE lub w odniesieniu do danego regionu, gdy zwrócą się o to dwa państwa członkowskie, które ogłosiły krajowy stan zagrożenia. Podczas stanu zagrożenia na poziomie UE Komisja będzie zapewniać sprawną wymianę informacji, spójność krajowych działań i koordynację działań pod auspicjami Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu. W sytuacji zagrożenia przerwaniem dostaw państwa członkowskie muszą zapewnić transgraniczną dostępność własnej infrastruktury przesyłowej i magazyny.

Państwa członkowskie do 3 grudnia 2014 r. muszą wypracować zdolność dostarczania ilości gazu niezbędnej do zaspokojenia całkowitego zapotrzebowania na gaz w dniu

33 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 295, s. 1.

nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania w sytuacji zakłóceń w funkcjonowaniu największej pojedynczej infrastruktury gazowniczej (zasada N-1). Rozporządzenie wskazuje także na konieczność rozbudowy niezbędnej infrastruktury, w tym tworzenia możliwości odwrócenia kierunków przepływu gazu na połączeniach międzysystemowych[34].

Rozporządzenie zostało poparte przez 601 posłów. Jedynie 27 było przeciwko. To pokazuje silne wsparcie PE dla wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego. Należy jednak podkreślić, że Parlament na samym początku proponował dużo więcej zobowiązań, tak wobec firm, jak w szczególności w kwestii budowy infrastruktury, a także w zakresie zaangażowania politycznego Unii Europejskiej w rozwiązywanie kryzysów, również w wymiarze międzynarodowym. Poseł Jacek Saryusz-Wolski w debacie parlamentarnej, porównując finalną wersję projektu do początkowych ambicji, ocenił jej realizację na 2/3. Podkreślił, że w rozporządzeniu pominięto rolę Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej UE i jedynie zdawkowo odniesiono się do korytarza południowego Nabucco lub współpracy z partnerami w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa[35].

Warto dodać, że Polska w pełni poparła założenia dokumentu, który realizuje tradycyjny postulat Polski w UE – solidarność energetyczną. Rząd poparł formę rozporządzenia jako bardziej adekwatną niż dyrektywa oraz dążył do wzmocnienia kompetencji władczych Komisji poprzez przyjęcie nowych instrumentów szybkiego reagowania na szczeblu UE, takich jak coroczna ocena ryzyka zakłóceń w dostawie gazu oraz ciągłe monitorowanie bezpieczeństwa dostaw[36]. Rząd stał na stanowisku, aby KE przygotowała prewencyjny plan działania dla całej UE, który będzie zawierał scenariusze możliwych kryzysów oraz metody koordynacji działań, a więc aby reakcja na kryzys obejmowała nie tylko mechanizmy regionalne, ale też unijne. Polska domagała się większych kompetencji UE w zakresie zewnętrznej polityki energetycznej, ale była jednak odosobniona wśród krajów członkowskich, co przyznał ówczesny wiceminister gospodarki Marcin Korolec. Polska postulowała także, aby grono odbiorców wrażliwych ograniczyć głównie do budynków użyteczności publicznej. Większość państw członkowskich dążyła z kolei do rozszerzenia grupy odbiorców wrażliwych na różne zakłady przemysłowe. Definicja tych odbiorców jest kluczowa, ponieważ w razie kryzysu to właśnie odbiorcy wrażliwi mają mieć w pierwszej kolejności zapewnione dostawy, a dopiero ewentualna nadwyżka może być podzielona z innymi członkami UE.

34 Przepis obligujący operatorów do inwestycji w rewersy był promowany przez posła Jacka Saryusza-Wolskiego.

35 Wypowiedź Jacka Saryusza-Wolskiego, Parlament Europejski, *Posiedzenie plenarne. Punkt 3. Debata projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego dyrektywę 2004/67/WE*, Strasburg, 21 września 2010 r., strona internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20100921+ITEM-003+DOC+XML+V0//PL (data dostępu: 1 listopada 2014 r.).

36 Stanowisko rządu zaprezentował m.in. podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki Marcin Korolec. Zob. Sejm RP, Komisja ds. Unii Europejskiej Sejmu RP, Biuletyn nr 2893/VI, Warszawa, 23 października 2009 r., wersja elektroniczna stenogramu, http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrnr6/SUE-148 (data dostępu: 1 listopada 2014 r.).

Rozporządzenie należy ocenić pozytywnie w kontekście bezpieczeństwa energetycznego zarówno UE, jak i Polski. Należy jednak zwrócić uwagę na problematyczność standardu N-1, który zakłada, że w przypadku odcięcia dostaw do jednego państwa może ono pozyskać gaz od sąsiedniego państwa, a więc zakłada normalne funkcjonowanie systemu gazowego innych państw. Tymczasem realne zagrożenie dotyczy odcięcia dostaw dla całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej, co wymaga innego podejścia.

Dzięki zobowiązaniu wynikającemu z rozporządzenia w 2013 r. polski i niemiecki operator przeprowadził inwestycję w techniczną możliwość fizycznego rewersu w punkcie Mallnow na granicy polsko-niemieckiej. Ewentualne odcięcie dostaw gazu do Polski przez Gazociąg Jamalski (dostawy przez Białoruś) będzie więc rekompensowane dostawami z Niemiec, co znacząco podnosi poziom bezpieczeństwa dostaw gazu do Polski[37].

3.2 Decyzja ustanawiająca mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii

Tytułowa decyzja[38] ustanawia mechanizm wymiany informacji między państwami członkowskimi a Komisją w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii (nie ma jednak zastosowania do umów handlowych między przedsiębiorstwami) w celu zoptymalizowania funkcjonowania wewnętrznego rynku energii. Zakłada ona, że wysoki stopień przejrzystości umów między państwami członkowskimi a państwami trzecimi umożliwi Unii podejmowanie skoordynowanych działań w duchu solidarności. Decyzja ma na celu także uniknięcie wszelkich niezgodności między prawem unijnym a umowami międzyrządowymi zawartymi między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Taka niezgodność często występuje w wyniku umieszczenia odpowiednich klauzul, przede wszystkim na skutek presji zewnętrznych dostawców, co podkreślał komisarz Oettinger[39]. Do niezgodnych z prawem UE przepisów należą także te, które ograniczają swobodny dostęp do infrastruktury. Mechanizm wymiany informacji ma uniemożliwić stosowanie przez zewnętrznych dostawców zasady *divide et impera*, co dotyczy przede wszystkim Rosji i kontrolowanej przez jej władze spółki Gazprom.

Na mocy decyzji do dnia 17 lutego 2013 r. państwa członkowskie miały obowiązek przedłożyć Komisji wszystkie obowiązujące umowy międzyrządowe, mające wpływ na

37 Ministerstwo Gospodarki, *Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 rudnia 2013 r.*, Warszawa, 2014, s. 38.

38 *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecim*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, poz. 299, s. 13.

39 Parlament Europejski*, Posiedzenie plenarne, punkt 14: Debata plenarna na temat umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi*, Strasburg, 13 września 2012 r., strona internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120912+ITEM-014+DOC+XML+V0//EN&language=EN (data dostępu: 10 października 2014 r.).

funkcjonowanie rynku energii lub bezpieczeństwo energetyczne, wraz z załącznikami do nich i zmianami tych umów. Potem KE miała dziewięć miesięcy na poinformowanie rządów, czy ma jakieś wątpliwości co do zgodności tych umów z prawem UE, np. w dziedzinie konkurencyjności. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że decyzja w przypadku rynku gazu nie wprowadza zasadniczo nowych obowiązków, ponieważ na mocy rozporządzenia w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego państwa członkowskie miały obowiązek przekazywania Komisji zawartych z państwami trzecimi umów międzyrządowych, które mają wpływ na rozwój infrastruktury gazowniczej i dostawy gazu. Ponadto decyzja pozwala na wzajemny wgląd w umowy międzyrządowe, ale nie w kontrakty handlowe, co znacząco ogranicza jej skuteczność z uwagi na to, że fundamentalne kwestie, w tym klauzule kontraktowe, są przedmiotem umów handlowych między przedsiębiorstwami. Tym samym decyzja w niewielkim stopniu przyczyni się do transparentności rynku gazu w UE, w tym przede wszystkim przejrzystości zasad handlu gazem między przedsiębiorstwami unijnymi a pozaunijnymi dostawcami.

Parlament Europejski przyjął decyzję stosunkiem głosów 369 za, przy 240 głosach sprzeciwu. Należy jednak podkreślić, że duża liczba głosów odrzucających decyzję nie była spowodowana sprzeciwem co do głównej jej idei, ale wyrazem politycznego manifestu nieuwzględnienia zdania PE przez Radę. Zieloni i socjaliści byli przeciw przyjęciu decyzji, ponieważ uznali zapisy za „rozwodnione" wobec pierwotnej propozycji KE[40]. Osłabienie początkowego projektu Komisji było efektem nacisku Rady, która zgodnie sprzeciwiała się nadaniu Komisji szerokich kompetencji. O tym, jak silny spór międzyinstytucjonalny wzbudził ten akt legislacyjny, świadczy to, że potrzebne były aż trzy tzw. trilogi, aby uzyskać porozumienie.

W głosowaniu w PE przepadły poprawki, które dotyczyły uczestnictwa KE zarówno w rozmowach przednegocjacyjnych, jak i w czasie negocjacji. Ostatecznie obowiązkowa wymiana informacji będzie więc dotyczyć ratyfikowanych już międzyrządowych umów na dostawy energii. Co więcej, kraje mogą zastrzec, że nie chcą dzielić się z innymi krajami UE całymi umowami, a tylko ich streszczeniem, jeśli uznają ich treść za poufną. Kraje UE mogą natomiast, jeśli zechcą, poinformować KE o nowych umowach przed negocjacjami lub w ich czasie. Wówczas Komisja, na prośbę kraju UE lub z własnej inicjatywy, ale za zgodą kraju, może zasiąść przy stole negocjacyjnym w roli obserwatora i doradcy. Zadowolenie z przyjęcia przepisów o wymianie informacji wyraził komisarz Oettinger, który wskazał jednak, że zapisy mogłyby być bardziej ambitne[41].

Decyzja jest korzystna z punktu widzenia realizacji spójnej zewnętrznej polityki energetycznej, ponieważ wyposaży Komisję w wiedzę niezbędną do prowadzenia takowej. Niemniej nie należy oczekiwać od decyzji przełomu w kwestii spójności i siły tej polityki z uwagi na to, że nie zmienia ona fundamentalnego problemu, jakim jest brak woli politycznej

40 Ibidem.

41 *PE przyjął przepisy o umowach energetycznych*, „Rzeczpospolita" z dnia 13 września 2012 r.

do uwspólnotowienia takiej polityki, przede wszystkim ze strony niektórych państw, które czerpią korzyści z tytułu szczególnych bilateralnych relacji z dostawcami surowców.

Polem doświadczalnym dla dokumentu jest zaangażowanie Komisji w rozmowy bilateralne między Rosją a państwami UE, na terenie których ma powstać gazociąg South Stream. Państwa te niechętnie widzą aktywność KE, która domaga się zmian w zawartych umowach, aby były one zgodne z prawem UE. Niemniej Bruksela tworzy niekorzystny dla Moskwy precedens, podważający preferowane przez Rosjan bilateralne rozmowy z państwami członkowskimi UE.

Rząd Polski poparł mechanizm wymiany informacji[42]. Podzielił on jednak obawy innych państw co do konieczności zachowania poufności kontraktów i postulował, aby nowy mechanizm nie dotyczył umów handlowych[43]. Potencjalnym skutkiem mogłoby być bowiem ujawnianie tajemnic handlowych w zawieranych z krajami trzecimi kontraktach handlowych, co może narazić przedsiębiorstwa na utratę wiarygodności, doprowadzić do procesów sądowych i w efekcie – konieczności ponoszenia olbrzymich kosztów. Istotną kwestią, na którą rząd zwracał uwagę, jest możliwość zwrócenia się do Komisji o wsparcie podczas negocjacji, szczególnie we wdrażaniu prawa UE do umów z państwami trzecimi, w tym dotyczących realizacji inwestycji transgranicznych[44]. Niemniej jednak w opinii rządu o udziale Komisji w negocjacjach (w roli obserwatora) powinny decydować tylko i wyłącznie państwa członkowskie. Ponadto rząd nie widział zasadności informowania na bieżąco Komisji o przebiegu negocjacji w przypadku zaproszenia Komisji do uczestniczenia w negocjacjach. Również ocena zgodności umowy z prawem UE przed jej podpisaniem powinna być dokonywana tylko na prośbę zawierającego umowę państwa członkowskiego.

Z punktu widzenia Polski najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby jak najszersze upublicznienie umów, ponieważ Polska nie zyskuje, ale traci na braku transparentności rynku gazowego, co potwierdza prowadzone postępowanie antymonopolowe przeciw Gazpromowi, któremu Komisja zarzuca m.in. dyskryminację państw Europy Środkowo-Wschodniej. Większa przejrzystość zwiększałaby dostęp do informacji, a przez to pozwalała zastosować optymalną strategię negocjacyjną wobec Rosji i Gazpromu.

42 Pozytywną opinię wyraziło także Biuro Analiz Sejmowych, zob. Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi,* KOM(2011) 540 wersja ostateczna, Warszawa, 27 października 2011 r.

43 Takie stanowisko przedstawił sekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki Tomasz Tomczykiewicz, zob. Sejm RP, Komisja ds. Unii Europejskiej Sejmu RP, Warszawa, 10 lutego 2012 r., biuletyn nr 223/VII, elektroniczna wersja stenogramu, http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/wgskrnr/SUE-24 (data dostępu: 1 listopada 2014 r.).

44 Rada Ministrów, *Projekt Stanowiska RP w sprawie wniosku Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi*, strona internetowa sejmu RP, www.orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/.../COM_2011_540_PL_ACTE_f.pdf (data dostępu: 10 października 2014 r.).

4. Pomoc publiczna

4.1. Decyzja Rady w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla

Decyzja[45] Rady stanowi istotną modyfikację dotychczasowych zasad pomocy publicznej dla sektora węglowego, która odbywała się na odmiennych zasadach, niż przewidują to generalne zasady pomocy publicznej w państwach UE. Do 2010 r. pomoc publiczna w sektorze węglowym była regulowana w rozporządzeniu Rady nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego. Rozporządzenie to przez wiele lat umożliwiało szerokie wsparcie dla kopalń zgodnie z założeniem dużej wagi eksploatacji unijnego węgla dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. Jednak zasady te miały obowiązywać, zgodnie z rozporządzeniem, do końca 2010 r. Decyzja Rady z 10 grudnia 2010 r. określała więc nowe zasady pomocy publicznej po 2010 r. Wprowadziła ona istotną modyfikację tych zasad w stosunku do poprzedniej decyzji. Przede wszystkim nowa decyzja ustanawia rok 2018 jako ostatni, w którym nierentowne kopalnie mogą otrzymać pomoc państwa. Ponadto zawęziła możliwość pozyskania środków, np. uniemożliwiając pomoc dla tzw. inwestycji początkowych, czyli przygotowania nowych złóż do eksploatacji. Ówczesny komisarz ds. konkurencji Joaquín Almunia argumentował, że celem pomocy publicznej ma być przygotowanie do likwidacji kopalń, a nie odzyskanie przez nie rentowności[46]. Tym samym nowe zasady stanowią narzędzie polityki socjalnej, a nie przemysłowej. Zmianę celu pomocy uzasadnił on brakiem poprawy rentowności w wyniku dotychczas udzielanej pomocy publicznej.

W uzasadnieniu decyzji możemy przeczytać, że polityka unijna promująca odnawialne źródła energii oraz zrównoważoną i bezpieczną gospodarkę niskoemisyjną nie uzasadnia nieograniczonego w czasie wsparcia dla niekonkurencyjnych kopalń węgla. Tym samym niniejsza decyzja oznacza dla sektora węgla przejście od stosowania sektorowych przepisów dotyczących pomocy państwa na stosowanie ogólnych przepisów dotyczących pomocy państwa, które mają zastosowanie do wszystkich sektorów. Należy jednak podkreślić, że o ile pomoc dla sektora węglowego ma się odbywać na ogólnych zasadach, o tyle nie dotyczą one sektora odnawialnych źródeł energii, który może cieszyć się uprzywilejowaną pozycją.

Do 2018 r. pomoc powinna być stopniowo ograniczana i może realizować dwa cele: pokrycie bieżących strat produkcyjnych jednostki produkcyjnej węgla oraz wsparcie przyznane przedsiębiorstwom, które prowadzą lub prowadziły działalność związaną z produkcją węgla, w celu umożliwienia im pokrycia kosztów powstających lub powstałych w wyniku zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla, które to koszty nie są związane z bieżącą produkcją – tzw. pomoc nadzwyczajna.

45 Decyzja Rady 2010/787/UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla.

46 W debacie w Parlamencie Europejskim komisarz Oettinger powiedział, że te kopalnie, które mogą być rentowne, nie powinny mieć problemu z pozyskaniem środków z rynku finansowego.

Parlament Europejski odniósł się do propozycji Komisji w rezolucji z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla[47]. Liczne poprawki do projektu Komisji miały na celu znaczące ograniczenie pomocy państwa dla sektora węglowego, a przede wszystkim obrony węgla jako pełnoprawnego źródła energii. Parlament podkreślił, że zgodnie z art. 194 ust. 2 TFUE państwa członkowskie mają prawo określania warunków eksploatowania swoich zasobów energetycznych, wyboru rodzaju źródeł energii i decydowania o ogólnej strukturze swoich dostaw energii. W kontekście pobudzania krajowych źródeł energii w Unii w celu przeciwdziałania jej dużej zależności od przywozu Parlament zasugerował uzupełnienie krajowych niekopalnych źródeł energii źródłami kopalnymi, gdyż w niektórych państwach członkowskich jedynym źródłem energii z krajowych źródeł kopalnych jest węgiel. Zwrócił uwagę, że utrata potencjału wydobywczego przemysłu węglowego w Unii będzie kompensowana przywozem węgla do Unii, co doprowadzi do zaopatrywania Unii w węgiel z krajów trzecich. Poziom pomocy państwa w sektorze węglowym jest z kolei obecnie tak ograniczony, że nie może już wywierać szkodliwego wpływu na konkurencję. Parlament podkreślił skrajnie negatywne skutki społeczno-ekonomiczne zamykania kopalń, zwłaszcza w regionach słabo zaludnionych, i zaapelował, aby zastanowić się nad przyznaniem ukierunkowanego wsparcia z funduszy strukturalnych UE w przyszłych budżetach, nawet jeżeli regiony te znajdują się w państwach członkowskich o mniej poważnych problemach gospodarczych. Co więcej, podkreślił, że węgiel jest wykorzystywany nie tylko jako paliwo, ale również jako surowiec w przemyśle chemicznym i ta jego rola zyska na znaczeniu w przyszłości. Dlatego Parlament domagał się pozwolenia na funkcjonowanie kopalń, które w wyniku pomocy publicznej osiągnęły rentowność.

Przepisy zawarte w ostatecznie przyjętej przez Radę decyzji w bardzo niewielkim stopniu uwzględniały stanowisko Parlamentu. Kluczową modyfikacją było odłożenie w czasie terminu zaprzestania pomocy z 2014 na 2018 r. (Komisja ITRE postulowała 2020 r.). Zignorowanie przez Radę stanowiska Parlamentu wynikało ze słabej pozycji tej instytucji, ponieważ procedura przewidywała jedynie konsultacyjną rolę PE w tej materii.

W Polsce 43 proc. wydobycia węgla służącego produkcji energii elektrycznej jest dotowane, co stanowi największą wartość wśród wszystkich państw UE[48]. Decyzja Rady jest bardzo istotnym aktem wpływającym na sektor węglowy UE, w tym przede wszystkim w Polsce, z uwagi na znaczenie tego sektora dla polskiej gospodarki, a także znaczącą

47 Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla,* Strasburg, 23 listopada 2010 r., COM(2010)0372 – C7-0296/2010 – 2010/0220(NLE).

48 Dane za: referat konsultacyjny dotyczący okresu po wygaśnięciu Rozporządzenia 1407/2002 [w:] H. Paszcza, M. Białas, *Pomoc publiczna dla górnictwa węgla kamiennego. Przegląd oraz zagrożenia i perspektywy po 2010 r.*, materiały z XXIII konferencji z cyklu *Zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej*, Zakopane, 12–14 października 2009 r., https://www.min-pan.krakow.pl/se/pelne_teksty23/k23z_mk/k23_paszcza_bialas_z.pdf (data dostępu: 10 października 2014 r.).

pomoc publiczną udzielaną sektorowi. Ograniczenie możliwości wsparcia stanowi więc duże wyzwanie dla przedsiębiorstw górniczych w Polsce. Oznacza bowiem konieczność zamknięcia wielu nierentownych kopalń, które obecnie funkcjonują jedynie dzięki wsparciu państwa. Oceniając konsekwencje nowych zasad ograniczających pomoc publiczną, należy mieć na uwadze nie tylko punkt odniesienia, jakim było zniesione rozporządzenie Rady, ale także silne lobby antywęglowe w UE, które naciskało na zniesienie jakiejkolwiek pomocy dla sektora węglowego. W świetle tego nacisku przyjęta decyzja ma umiarkowany charakter.

Należy jednak zwrócić uwagę, że decyzja Rady wcale nie musi negatywnie wpłynąć na kondycję sektora węglowego w Polsce. Konieczność zaniechania wsparcia trwale nierentownych kopalń jest podnoszona od wielu lat jako niezbędny element restrukturyzacji sektora. Z uwagi jednak na duże uzwiązkowienie przemysłu i wpływu politycznego związkowców decyzja w tej kwestii była odkładana przez kolejne rządy. Ponadto zwraca się uwagę, że dotychczasowa nieefektywna pomoc publiczna dla sektora nie przyczyniła się do trwałego wzrostu efektywności sektora[49]. Decyzja Rady może więc wymusić pożądaną restrukturyzację, która korzystnie wpłynie na kondycję sektora węglowego w Polsce.

Aktywność polskich posłów

Polscy posłowie w sprawach polityki energetycznej niezależnie od przynależności partyjnej oraz frakcyjnej głosowali zgodnie z krajową linią polityczną, którą realizował również rząd. Polscy parlamentarzyści byli jedną z najbardziej spójnych delegacji w PE w obszarze energetyki i często głosowali wbrew stanowisku frakcji (szczególnie posłowie SLD należący do frakcji socjalistów)[50]. Polacy byli sprawozdawcami kilku rezolucji, aczkolwiek o nielegislacyjnym charakterze (**Konrad Szymański**: Rezolucja w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030; **Lena Kolarska-Bobińska**: Rezolucja „W kierunku nowej strategii energetycznej dla Europy 2011–2020"; **Bogusław Sonik**: Rezolucja w sprawie wpływu działalności wydobywczej gazu łupkowego i oleju łupkowego na środowisko; **Jerzy Buzek**: Rezolucja z dnia 10 września 2013 r. w sprawie uruchomienia wewnętrznego rynku energii), a także sprawozdawcami cieniami wielu innych[51].

49 Zob. K. Rutkiewicz, *Pomoc publiczna na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego w świetle polityki konkurencji Unii Europejskiej w latach 2002–2010*, „Studia Ekonomiczne" nr 166/2014; M. Moszyński, *Pomoc publiczna w procesach restrukturyzacji polskiego sektora węgla kamiennego,* [w:] D. Kopycińska (red.), *Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych*, s. 166–176, Szczecin 2008; M. Białaś, *Pomoc publiczna dla górnictwa węgla kamiennego w świetle nowej Decyzji Rady Europejskiej*, materiały z XXV konferencji z cyklu „Zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej", Zakopane, 9–12 października 2011 r., https://www.min-pan.krakow.pl/se/pelne_teksty25/k25_mk_z/k25mk_bialas_z.pdf (data dostępu: 10 października 2014 r.).

50 Tezę tę potwierdza ilościowe badanie przedstawione w artykule dot. spójności głosowań frakcji w PE autorstwa D. Stolickiego i W. Słomczyńskiego w niniejszej publikacji.

51 Należy zastrzec, że ocena znaczenia pracy posłów na podstawie jedynie formalnego kryterium statusu sprawozdawcy/sprawozdawcy cienia/sprawozdawcy opiniującego jest problematyczna

Podsumowanie

Analiza przyjętych w VII kadencji aktów prawnych pozwala wyciągnąć następujące wnioski dotyczące roli Parlamentu Europejskiego w tworzeniu unijnej polityki energetycznej, zbieżności stanowisk PE oraz Polski, a także aktywności polskich posłów w obszarze energetyki:

- Parlament Europejski dążył do uwspólnotowienia polityki energetycznej UE, a więc wspierał postulaty, które zwiększały kompetencje UE kosztem państw.
- Parlament zazwyczaj popierał stanowisko KE, często formułując nawet bardziej restrykcyjne zobowiązania i przez to wchodził w spór z państwami, co pokazało wyraźny podział polityczny na instytucje międzyrządowe oraz ponadnarodowe.
- W większości przyjętych aktów prawnych rola PE nie była kluczowa. Parlament zazwyczaj doprecyzowywał poszczególne przepisy, ale nie zmieniał głównych założeń projektów legislacyjnych przygotowywanych przez Komisję.
- Wiele głosowań ostatecznych w PE odbyło się na zasadzie zgodnego poparcia rezolucji przez najsilniejsze frakcje w Parlamencie. Wyjątkiem były debaty dotyczące kierunku polityki energetycznej po 2020 r., a przede wszystkim polityki dekarbonizacji. To zapowiada spór w PE w czasie VIII kadencji, kiedy wypracowywane będą wiążące akty prawne, realizujące postanowienia szczytu Rady Europejskiej z października 2014 r., dotyczące nowego pakietu klimatyczno-energetycznego do 2030 r.
- Parlament wspierał polskie stanowisko w kwestiach dotyczących dokończenia budowy wolnego rynku, bezpieczeństwa energetycznego, spójnej zewnętrznej polityki energetycznej, a także finansowego wsparcia transnarodowych sieci energetycznych.

Bibliografia

Białaś M., *Pomoc publiczna dla górnictwa węgla kamiennego w świetle nowej Decyzji Rady Europejskiej*, materiały z XXV konferencji z cyklu „Zagadnienia surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej", Zakopane 9–12 października 2011 r., https://www.min-pan.krakow.pl/se/pelne_teksty25/k25_mk_z/k25mk_bialas_z.pdf

Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Długoterminowa wizja infrastruktury w Europie i poza nią,* Warszawa, 17 grudnia 2013 r., KOM(2013) 711 wersja ostateczna.

Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi,* (KOM(2011) 540 wersja ostateczna), Warszawa, 27 października 2011 r.

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów

z uwagi na zróżnicowane znaczenie rezolucji. Takie kryterium nie bierze pod uwagę np. ważnego i trudno mierzalnego kryterium, jakim jest przygotowanie poprawek do sprawozdań i zdolność budowy koalicji na rzecz ich poparcia.

międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecim, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, poz. 299.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 315.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, poz. 153.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, poz. 153.

EnergSys Badania systemowe (dla Krajowej Izby Gospodarczej, Tauron Wytwarzanie, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna), *Raport finalny „Ocena wpływu ustanowienia celów redukcji emisji wg dokumentu KE »Roadmap 2050« na sektor energetyczny, rozwój gospodarczy, przemysł i gospodarstwa domowe w Polsce do roku 2050",* Warszawa, luty 2012 r., strona internetowa Krajowej Izby Gospodarczej, http://www.kig.pl/files/Aktualnosci/SYNTEZA%20RAPORT%202050%20W_POLSKA.pdf

Izba Gospodarcza Gazownictwa, *Uwagi Izby Gospodarczej Gazownictwa do projektu Aktu wykonawczego do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1227/2011 z dn. 25.10.2011 roku w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii zgłoszone w dn. 17 stycznia 2014 r. do Ministerstwa Gospodarki*, strona Izby Gospodarczej Gazownictwa, http://www.igg.pl/1/node/441

Kancelaria Senatu, *Sprawozdanie z dyskusji w PE nt. efektywności energetycznej i stanu zaawansowania wdrażania dorobku prawnego z zakresu rynku energii (trzeci pakiet) oraz dwóch dyrektyw: ws. efektywności energetycznej i koordynacji zewnętrznej polityki energetycznej*, Bruksela, 14 września 2012 r.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Długoterminowa wizja infrastruktury w Europie i poza nią*, Bruksela, 14 październik 2013 r., KOM(2013) 711 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, Bruksela, 22 stycznia 2014 r., KOM(2014) 15 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji. Plan działania w zakresie energii do roku 2050 oraz towarzyszące mu dokumenty robocze*, Bruksela, 15 grudnia 2011 r., KOM(2011) 885 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, *Zielona księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030,* Bruksela, 27 marca 2013 r., KOM(2013) 169 wersja ostateczna.

Komisja Rozwoju Regionalnego, *Poprawki w sprawie planu działania w dziedzinie energii na rok 2050 – przyszłość z energią,* Bruksela, 17 października 2010 r., 2012/2103(INI).

Ministerstwo Gospodarki, *Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 rudnia 2013 r.*, Warszawa 2014.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2011 r.*, druk nr 391, Warszawa, 25 kwietnia 2012 r., http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/07E2B5EE06D4D2F9C12579F9003EEDFF/%24File/391.pdf.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2011 r.*, druk nr 39, Warszawa, 21 listopada 2011 r., http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/90B6586223A7593DC1257959003FAB4A/%24File/39.pdf

Moszyński M., *Pomoc publiczna w procesach restrukturyzacji polskiego sektora węgla kamiennego*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych*, Szczecin 2008, s. 166–176, http://mikroekonomia.net/pl/publications/19

Parlament Europejski, Komisja Parlamentu Europejskiego ds. Przemysłu, Badań oraz Energii, *Activity Report. 7th legislature 2009–2014*, strona internetowa Komisji Parlamentu Europejskiego ds. Przemysłu, Badań oraz Energii, http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201407/20140703ATT86290/20140703ATT86290EN.pdf

Parlament Europejski, *Posiedzenie plenarne. Punkt 14: Debata plenarna na temat umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi*, Strasburg, 13 września 2012 r., strona internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120912+ITEM-014+DOC+XML+V0//EN&language=EN

Parlament Europejski, *Posiedzenie plenarne. Punkt 3. Debata projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego dyrektywę 2004/67/WE*, Strasburg, 21 września 2010 r., strona internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20100921+ITEM-003+DOC+XML+V0//PL

Parlament Europejski, *Posiedzenie plenarne. Punkt 5. Debata na temat dyrektywy o efektywności energetycznej*, Strasborg, 12 września 2012 r., http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120911+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN&language=EN

Parlament Europejski, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla,* Strasburg, 23 listopada 2010 r., COM(2010)0372 – C7-0296/2010 – 2010/0220(NLE).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, Strasburg, 5 lutego 2014 r., 2013/2135 (INI).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie przeglądu planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii*, Strasburg, 15 grudnia 2010 r., 2010/2107 (INI).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego, W kierunku nowej strategii energetycznej dla Europy 2011–2020*, Strasburg, 25 listopada 2010 r., 2010/2108 (INI).

Paszcza H., Białas M., *Pomoc publiczna dla górnictwa węgla kamiennego. Przegląd oraz zagrożenia i perspektywy po 2010 r.,* materiały z XXIII konferencji z cyklu „Zagadnienia

surowców energetycznych i energii w gospodarce krajowej", Zakopane 12–14 października 2009 r., https://www.min-pan.krakow.pl/se/pelne_teksty23/k23z_mk/k23_paszcza_bialas_z.pdf

PKPP Lewiatan, *Uwagi PKPP Lewiatan do projektu nowelizacji Prawa Energetycznego*, strona internetowa PKPP Lewiatan, http://www.szpp.eu/pl/278-Integralnosci_i_przejrzystosc_hurtowego_rynku_energii.html

Polski Komitet Energii Elektrycznej, *Poprawki w związku ze zbliżającymi się w Parlamencie Europejskim głosowaniami nad Dyrektywą o efektywności energetycznej*, strona internetowa Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej, http://www.pkee.pl/upload/files/EED_12.12.2011__internet_kor.pdf

Rada Ministrów, *Projekt Stanowiska RP w sprawie wniosku Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi*, strona internetowa sejmu RP, www.orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/.../COM_2011_540_PL_ACTE_f.pdf

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii ustanawiające ramy monitorowania rynku hurtowego energii elektrycznej oraz gazu w celu zapewnienia transparentności rynku, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, poz. 326.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1222/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie etykietowania opon pod kątem efektywności paliwowej i innych zasadniczych parametrów, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, poz. 342.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 115.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 295.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę", zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, poz. 348.

Rutkiewicz K., *Pomoc publiczna na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego w świetle polityki konkurencji Unii Europejskiej w latach 2002–2010*, „Studia Ekonomiczne" nr 166/2014, http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171271427

Sejm RP, *Komisja ds. Unii Europejskiej Sejmu RP*, Biuletyn nr 2893/VI, Warszawa, 23 października 2009 r., wersja elektroniczna stenogramu, http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrnr6/SUE-148

Sejm RP, *Komisja ds. Unii Europejskiej Sejmu RP*, biuletyn nr 5595/VI, Warszawa, 14 października 2010 r., wersja elektroniczna stenogramu, http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/B8D3EC5BBD524B03C1257933004A1A07?OpenDocument

Sejm RP, *Komisja ds. Unii Europejskiej Sejmu RP*, Warszawa, 10 lutego 2012 r., biuletyn nr 223/VII, elektroniczna wersja stenogramu, http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/wgskrnr/SUE-24

Sejm RP, *Posiedzenie Komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu RP*, Warszawa, 16 marca 2012 r., biuletyn nr 363/VII, elektroniczna wersja stenogramu posiedzenia, http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/wgskrnr/SUE-35

Senat RP, *Komisja ds. Unii Europejskiej Senatu RP,* 2 lutego 2011 r., zapis stenograficzny (1991) ze 133. Posiedzenia Komisji Spraw Unii Europejskiej w dniu 2 lutego 2011 r., wersja elektroniczna stenogramu, http://ww2.senat.pl/k7/kom/ksue/2011/133sue.htm

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 października 2012 r. w sprawie racjonalnego wdrażania polityki klimatycznej, Dz.U. RP „Monitor Polski", 2012, poz. 807.

Strony internetowe:

europarl.europa.eu
prelex.eu
www.sejm.gov.pl
www.senat.gov.pl

TOMASZ MŁYNARSKI *

Parlament Europejski siódmej kadencji wobec polityki klimatycznej i ochrony środowiska UE

Wstęp

Unia Europejska aspiruje do roli światowego lidera w powstrzymaniu zmian klimatycznych. W konsekwencji wymaga od państw członkowskich dostosowania polityki energetycznej do celów niskoemisyjnej gospodarki. Analiza aktywności Parlamentu Europejskiego niezbicie potwierdza, iż odegrał on ważną rolę na szczeblu ponadnarodowym w procesie uwspólnotowienia polityki energetyczno-klimatycznej UE będącej elementem szerszej polityki środowiskowej Unii. Wynika to z jego pozycji ustrojowej w systemie instytucjonalnym UE. Parlament Europejski poprzez uczestnictwo w procesie ustawodawczym pełni zatem niezwykle istotną funkcję w przyjmowaniu kolejnych aktów prawnych UE dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (*Greenhouse Gas Emission*, GHG) do atmosfery, będących instrumentem przeciwdziałania zmianom klimatu. Jednak powiązanie celów polityki klimatycznej z sektorem energii niesie poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa energetycznego państw oraz szerzej, bezpieczeństwa ekonomicznego gospodarek w wysokim stopniu opartych na paliwach węglowych.

Celem artykułu jest analiza wpływu Parlamentu Europejskiego VII kadencji na kształt polityki klimatycznej i ochrony środowiska. Pierwsza część prezentuje podstawy prawno-traktatowe i ewolucję rozwoju polityki ochrony środowiska i klimatycznej UE oraz ich związek z sektorem energetycznym. W dalszej części podjęto próbę analizy wpływu Parlamentu Europejskiego na zaostrzanie celów redukcji GHG. Artykuł zamyka omówienie stanowiska Parlamentu Europejskiego wobec problemu wdrożenia niekonwencjonalnych technologii wydobycia gazu ziemnego wraz z wnioskami autora.

* Dr hab. Tomasz Młynarski – adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Ewolucja podstaw prawno-traktatowych polityki ochrony środowiska i klimatycznej

Istotną rolę w inkorporacji polityki ochrony środowiska do procesu integracji europejskiej odegrał Jednolity akt europejski (JAE) podpisany 17/28 lutego 1986 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) uzyskała uprawnienia umożliwiające jej wykonywanie inicjatyw z zakresu tej polityki, które zajmowały coraz więcej miejsca w politycznej agendzie Wspólnoty. JAE nadał polityce środowiskowej status traktatowy, dodając do TEWG Tytuł VII „Środowisko naturalne". Komisja Europejska opierała się na przekonaniu, że polityka ochrony środowiska nie może być skuteczna, jeżeli nie jest ona skoordynowana z decyzjami politycznymi w pokrewnych dziedzinach. Zasada ta została wpisana w art. 130r TEWG[1]. Do JAE dołączono deklarację, w której zapewniono, że „działania Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego nie mogą ingerować w politykę narodową Państw Członkowskich dotyczącą eksploatacji zasobów energetycznych"[2].

Traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r. ugruntował kierunek integracji polityki środowiskowej, wprowadzając zmiany do TWE. Wskazał, że działania Wspólnoty obejmują „wspólną politykę w dziedzinie środowiska naturalnego" (art. 3 TWE), a „(…) wymogi ochrony środowiska muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji innych polityk Wspólnoty" (art. 6 TWE).

Włączenie ochrony środowiska do polityk wspólnotowych potwierdziły postanowienia traktatu z Amsterdamu z 2 października 1997 r. przez obowiązek uwzględniania „w celu wspierania stałego rozwoju" wymogów ochrony środowiska naturalnego przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty (art. 6 TWE, obecnie art. 11 TFUE, który mówi o „zrównoważonym rozwoju")[3]. Do traktatu została dołączona Deklaracja w sprawie oceny wpływu na środowisko naturalne, w której Komisja zadeklarowała przygotowanie analizy oceny wpływu na środowisko naturalne przy przedstawianiu propozycji, które mogą mieć na nie znaczący wpływ.

Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 r. przyznał Unii w dziedzinie środowiska kompetencję dzieloną między UE i państwa członkowskie (art. 4 ust. 2 TFUE). W ten sposób Komisja Europejska zyskała uprawnienia do działania i inicjowania aktów prawnych w tej dziedzinie[4]. Wprowadzając zmiany do TUE w Tytule V „Postanowie-

1 Artykuł ten stanowił: „Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego mają następujące cele: zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego; przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego; zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych (…) wymagania dotyczące ochrony środowiska naturalnego stanowią składnik innych polityk Wspólnoty".

2 *Deklaracja w sprawie artykułu 130r TEWG*, [w:] *Jednolity akt europejski*, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 169, 29 czerwca 1987 r., s. 25.

3 *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, C 340, 10 listopada 1997 r., s. 1–144.

4 Traktat lizboński po raz pierwszy wprowadza wyraźne rozróżnienie na trzy podstawowe rodzaje kompetencji: wyłączne, dzielone i wspierające.

nia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa", traktat lizboński założył, że „Unia (...) przyczynia się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi w celu zapewnienia trwałego rozwoju" (art. 21 ust. 2 pkt f TUE). Natomiast w Tytule XX „Środowisko" w art. 191 ust. 1 TFUE Traktat z Lizbony rozszerzył katalog celów UE w dziedzinie ochrony środowiska, stwierdzając że: „Polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągania następujących celów: (…) promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu".

Traktat z Lizbony stworzył zatem podstawy prawno-traktatowe (art. 191 do 193 TFUE) do działań UE na rzecz polityki klimatycznej UE. Artykuły te stanowią umocowanie dla inicjatyw legislacyjnych podejmowanych przez Komisję. Pozwoliło to w pełni włączyć Parlament Europejski w kształtowanie unijnego porządku prawnego w tym zakresie. Dzięki temu prawo wtórne, stanowione na podstawie art. 114 ust. 1 TFUE, odgrywa ważną rolę w rozwijaniu kompetencji UE, w tym w dziedzinie ochrony klimatu[5]. Parlament Europejski dzieli władzę z Radą UE w przyjmowaniu unijnych aktów prawnych odnoszących się do polityki klimatycznej w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Oznacza to, że zanim unijny akt prawny zostanie implementowany w państwach członkowskich, Parlament i Rada muszą uzgodnić jego treść. Ponadto Parlament Europejski, choć nie ma uprawnień do przygotowania samodzielnie projektów prawa wspólnotowego, może zwrócić się większością głosów do Komisji o przedłożenie propozycji legislacyjnych w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania traktatów (art. 225 TFUE)[6]. Jest to pośrednia inicjatywa ustawodawcza, czyli tzw. prawo inicjatywy politycznej.

Parlament Europejski, z uwagi na pozycję i umocowanie w strukturze europejskich instytucji, pełniąc funkcje ustawodawcze, posiada szerokie spektrum instrumentów oddziaływania na sektor energetyczny poprzez wpływ na cele polityki ochrony środowiska i klimatycznej UE. Komisja ds. Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI, *Committee on Environment, Public Health and Food Safety*) uczestniczy we wspólnotowym procesie legislacyjnym w zakresie klimatycznych aspektów polityki energetycznej. Ponadto dla każdej znaczącej propozycji Komisji (także w zakresie energetyki) sporządzana jest ocena wpływu dla polityki środowiskowej (*Impact Assessment*).

5 Art. 114 ust. 1 TFUE: „(…) Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego".

6 Ustanowienie dwóch osobnych dyrekcji do spraw polityki klimatycznej, to jest Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska (DG ENV) i wyodrębnionej z niej Dyrekcji Generalnej ds. Działania w Dziedzinie Klimatu (DG CLIMA), potwierdza rangę spraw klimatycznych.

Rozwój polityki ochrony środowiska i klimatycznej UE

Polityka UE w zakresie zmian klimatu powstawała powoli i w ciągu ostatnich 30 lat stopniowo ewoluowała z polityki środowiskowej UE. W latach 70. XX w. w Europie w warunkach relatywnie dobrej atmosfery politycznej nastąpił rozwój szerokiej współpracy w zakresie ochrony środowiska[7]. W tym czasie Dyrekcja Generalna ds. Środowiska Komisji Europejskiej zleciła badania naukowe w sprawach klimatu, a w 1975 r. Rada wydała oświadczenie, wskazując, że „(…) jest obowiązkiem Wspólnoty i państw członkowskich podejmowanie środków ochrony środowiska naturalnego we wszystkich strategiach w zakresie polityki energetycznej przez podjęcie skutecznych działań"[8]. Komisja na podstawie zobowiązań z 1972 r. (Konferencja ONZ w Sztokholmie dotycząca ochrony środowiska) podjęła wysiłki zmierzające do integracji celów środowiskowych z politykami wspólnotowymi m.in. w ramach przedstawionych kolejnych „Środowiskowych Programów Działań" (*Environmental Action Program* – EAP). Zagadnienie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko zostało po raz pierwszy uregulowane w prawie unijnym w dyrektywie 85/337/EEC[9].

Na rozwój integracji polityki środowiskowej (*environmental policy integration,* EPI) w latach 90. XX w. wpłynął wzrost światowych ambicji walki ze zmianami klimatu. Dążenia Komisji Europejskiej do nadania szczególnej rangi problemowi ochrony środowiska zintensyfikowały się wraz ze Szczytem Ziemi w 1992 r. i podpisaniem Protokołu z Kioto w 1997 r. W listopadzie 1996 r. Komisja wydała swoją pierwszą Zieloną Księgę o rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE)[10]. W kolejnych latach instytucja ta wydała liczne dokumenty (1997, 1999) odnoszące się do problemów polityki zrównoważonego rozwoju, wskazując na związek sektora energetycznego (np. produkcji prądu elektrycznego) z emisją CO_2 czy rozwój OZE z tworzeniem „zielonych" miejsc pracy[11].

Rada Europejska w ramach zapoczątkowanego w czerwcu 1998 r. tzw. procesu z Cardiff wezwała Radę Ministrów ds. Energii do opracowania strategii integracji problemów środowiska i zrównoważonego rozwoju w poszczególnych obszarach, tak by zapewnić

7 M. Pietraś, *Dynamika zagrożeń ekologicznych*, [w:] Z.J. Pietraś, A. Dumała (red.), *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, Lublin 1990, s. 75.

8 *Council Resolution of 3 March 1975 on energy and the environment***,** Official Journal C 168, 25/07/1975.

9 Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 1985, nr 175.

10 *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy. Green Paper for a Community Strategy Communication from the Commission*, COM (1996) 576, Brussels, 26 November 1996. W rezultacie w 1997 r. Komisja wydała pierwszą Białą Księgę obejmującą wiele rekomendacji w obszarze odnawialnych źródeł energii. Zob. *White Paper for a Community Strategy and Action Plan*, COM (1997) 599 final, Brussels, 26 November 1997.

11 Zob. *The energy dimension of climate change*, COM (1997) 196 final, Brussels, 14 May 1997, s. 8–9; *The Cologne report on environmental integration: mainstreaming of environmental policy*, Commission Working Paper addressed to the European Council, SEC (l999) 777 final, Brussels, 26 May 1999.

wprowadzenie w życie postanowień art. 6 TWE. Wytyczne z Cardiff, uważane za podstawy Europejskiej Strategii Zrównoważonego Rozwoju (*European Strategy for Sustainable Development*) zostały przyjęte w 2001 r. jako element szerszego ujęcia EPI[12].

Na przełomie XX i XXI w. polityka klimatyczna stała się nowym istotnym czynnikiem szerszego procesu integracji europejskiej. Unia Europejska wypracowała pozycję lidera w odniesieniu do zmian klimatu i wzmocniła mechanizmy koordynacyjne i reprezentacyjne. Postępowała stopniowa europeizacja narodowych polityk środowiskowych. O ile w latach 90. XX w. większość z nich była wprowadzana wyłącznie na poziomie krajowym, o tyle po 2000 r. jej uwspólnotowienie postępowało z dużą dynamiką. W 2008 r. Europejska Agencja Środowiska (*European Environment Agency*) szacowała, że 80 proc. środków polityki klimatycznej wprowadzonych na poziomie państw członkowskich zostało zatwierdzone jako następstwo polityki UE lub zostało przez nią wymuszone. Stopniowo środek ciężkości regulacji w tym obszarze został przeniesiony z poziomu państw członkowskich na szczebel UE.

Ratyfikacja przez Wspólnotę Europejską protokołu z Kioto (decyzją Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r.)[13] przyspieszyła proces przyjmowania kolejnych dyrektyw, m.in. w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

W styczniu 2007 r. Komisja przedstawiła komunikat do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego pt. *Europejska polityka energetyczna*, w którym wskazała, że „(…) priorytetem UE jest wzmożenie wysiłków w celu nadania globalnego charakteru działaniom służącym zapobieganiu zmianom klimatu (…). Wypełnienie zobowiązania Unii Europejskiej do podjęcia natychmiastowych działań w sprawie gazów cieplarnianych powinno znaleźć się w centrum nowej europejskiej polityki energetycznej z trzech powodów: emisje CO_2 pochodzące z sektora energii stanowią 80 proc. łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE, (…) ograniczenie coraz większego narażenia UE na wahania i wzrost cen ropy i gazu, oraz, potencjalnie, stworzenie bardziej konkurencyjnego unijnego rynku energii, który będzie stymulować powstawanie innowacyjnych technologii i miejsc pracy"[14]. Przedstawiając założenia pakietu energetyczno-klimatycznego, Komisja Europejska *de facto* wyodrębniła politykę klimatyczną z polityki środowiskowej, a jednocześnie związała aspekty klimatyczne z polityką energetyczną[15]. Pakiet stanowił potwierdzenie ambicji utrzymania pozycji lidera i wolę nowej, długofalowej europejskiej polityki energetycznej, stanowiącej odpowiedź na zmiany klimatu. Komunikat (który

12 *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. Communication from the Commission to the Gothenburg European Council*, COM (2001) 264 final, Brussels, 15 May 2001.

13 *Council Decision no. 2002/358/EC of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder*, Official Journal of the European Communities, L 130, 15 May 2002, s. 1–3.

14 *An Energy Policy for Europe*, COM (2007) 1 final, Brussels, 10 January 2007, s. 5.

15 *Commission proposes an integrated energy and climate change package to cut emissions for the 21st Century*, IP/07/29, Brussels, 10 January 2007, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/29 (data dostępu: 24 sierpnia 2014 r.).

łączył inne zintegrowane dokumenty[16]) został przyjęty w dniach 8–9 marca 2007 r. na szczycie przywódców unijnych w formie konkluzji Rady Europejskiej i wyznaczył cele polityczne w obszarze energii i przeciwdziałania zmianom klimatu.

23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet energetyczno-klimatyczny, przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 17 grudnia 2008 r.[17], a następnie zatwierdzony w dniach 11–12 grudnia 2008 r. przez Radę Europejską w trakcie prezydencji francuskiej[18]. Pakiet, który włączył politykę klimatyczną w obszar energii, zakładał realizację ambitnych zobowiązań w dziedzinie energii i klimatu (zadeklarowanych w marcu 2007 r.):

1. nowelizacji europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji;
2. zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych ETS, takich jak transport, mieszkalnictwo, rolnictwo i odpady;
3. związania krajowych celów w zakresie OZE;
4. wychwytywania i składowania dwutlenku węgla.

Pakiet energetyczno-klimatyczny stał się flagowym instrumentem Unii poszukującej ustanowienia zrównoważonego modelu energetycznego. Zakładał realizację ambitnych zobowiązań w dziedzinie energii i klimatu (potocznie określanych mianem „3 x 20"), w tym zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 20 proc. w stosunku do roku 1990 i 20-procentowy wzrost udziału OZE w zużywanej w UE energii do roku 2020. Unia przeniosła także ustalony na podstawie Protokołu z Kioto system handlu jednostkami uprawnień do emisji CO_2 z poziomu globalnego (*Assigned Amount Unit*, AAU) do regionalnego (*European Union Emissions Trading System*, EU ETS)[19].

W skład pakietu energetyczno-klimatycznego weszły następujące akty prawne:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/29/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tzw. dyrektywa EU ETS);
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów

16 *Renewable Energy Road Map. Renewable energies in the 21st century: Building a more sustainable future*, Brussels, COM (2006) 848 final, Brussels, 10 January 2007; *Dokument roboczy służb Komisji – Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej – Podsumowanie oceny wpływu***,** KOM (2007) 2 final, Bruksela, 10 stycznia 2007 r.

17 *EP seals climate change package*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, 17 grudnia 2008 r., http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20081208BKG44004+0+DOC+XML+V0//EN (data dostępu: 15 marca 2014 r.).

18 *Presidency Conclusions, European Council 11–12 December 2008*, 17271/1/08 REV 1, Brussels, 13 February 2009.

19 Przyjęty dyrektywą 2003/87/WE i zmieniony dyrektywą 2009/29/WE. Zob. *Dyrektywa nr 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca program handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na obszarze Wspólnoty i zmieniająca Dyrektywę Rady 96/61/WE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2003, nr 275, s. 32–46; *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 140, s. 63–87.

cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (tzw. decyzja non-ETS);
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/31/WE w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla (tzw. dyrektywa CCS);
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (tzw. dyrektywa OZE);
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalająca wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji.

EU ETS, ustanawiający limity emisji GHG, został oparty na założeniu „wychwytywanie – handel" realizowanym na poziomie przedsiębiorstw zobowiązanych do zakupu zezwoleń na emisję dwutlenku węgla (CO_2) i innych gazów cieplarnianych w ramach odgórnie ustalonego limitu dostępnych uprawnień do emisji. Celem systemu handlu emisjami jest stworzenie bodźców finansowych mobilizujących obniżenie emisji CO_2[20]. W ramach EU ETS Unia zamierza w latach 2013–2020 ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 21 proc. w stosunku do emisji z 2005 r.[21] W trzecim okresie rozliczeniowym, tj. od 2013 r., podstawową zasadą dostępu do uprawnień będzie zakup uprawnień na aukcjach (tzw. *auctioning*)[22]. W najtrudniejszej sytuacji jest sektor wytwarzania energii elektrycznej, który ma największy udział w całkowitej emisji w EU ETS, gdyż zasadniczo nie przydziela się w nim żadnych bezpłatnych uprawnień, z wyjątkiem derogacji do końca 2019 r. dla niektórych państw, m.in. dla Polski Czech, Węgier, Bułgarii i Rumunii. W krajach tych przejściowo przydział bezpłatnych uprawnień na produkcję energii elektrycznej w 2013 r. nie przekroczy 70 proc. (średniej rocznej ilości emisji za lata 2005–2007) i stopniowo zmniejszy się do zera w 2020 r. (art. 10c pkt 2 dyrektywy nr 2009/29/WE).

Według Komisji dekarbonizacja gospodarki ma być receptą na uniezależnienie się od importu surowców energetycznych spoza Unii, a także impulsem pobudzającym rozwój gospodarek państw członkowskich. Dlatego w marcu 2011 r. Unia przyjęła plan działań prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną w perspektywie do 2050 r., a w połowie grudnia 2011 r. zaprezentowała nowy strategiczny dokument *Energy Roadmap 2050*, który zakłada, że do 2050 r. nastąpi redukcja emisji gazów cieplarnianych GHG o 80 proc. poniżej poziomu z 1990 r.[23] Oznacza to odejście od węgla w produkcji energii elektrycznej w UE, co ma przynieść niemal całkowity brak emisji CO_2 w tym sektorze (redukcja o 96–99 proc. w stosunku do roku 1990)[24]. Doku-

20 Uczestnictwo przedsiębiorstw z sektorów objętych kontrolą emisji jest obowiązkowe, a system nadzorowany przez Komisję zakłada sankcje i zobowiązanie do zakupu brakujących uprawnień (jedno zezwolenie daje prawo do wyemitowania tony CO_2).

21 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE...*, op.cit., s. 63.

22 System handlu uprawnieniami do emisji w UE funkcjonuje od 2005 r., a jego całkowite wprowadzenie podzielono na trzy okresy rozliczeniowe: 2005–2007, 2008–2012 i po 2013 r.

23 *Impact Assessment. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Energy Roadmap 2050*, European Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1565/2, part 2/2, s. 36.

24 Ibidem.

ment promuje budowę gospodarki o niskim poziomie wykorzystania węgla (*low-carbon economy*), zawężając cele polityki klimatycznej z redukcji emisji CO_2 (*low-emission economy*) do ograniczenia konsumpcji węgla jako źródła energii. Parlament Europejski poparł przedstawiony przez Komisję plan działania na rzecz wprowadzenia konkurencyjnej gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r. wraz z jego poszczególnymi etapami redukcji emisji[25].

Wpływ Parlamentu Europejskiego na zaostrzanie celów redukcji GHG

Kiedy w marcu 2013 r. Komisja opublikowała Zieloną Księgę na temat ram polityki w zakresie klimatu i energii, w której przeniosła w ślad za strategią do 2050 r. cel redukcji o 40 proc. emisji GHG do roku 2030[26], zarówno Parlament Europejski[27], jak i Rada Europejska podczas szczytu w dniach 20–21 marca 2014 r. poparły zaproponowane w niej kierunki. Dokument zwracał uwagę na kwestię konkurencyjności gospodarki unijnej i był wyrazem konsekwencji UE w dążeniu do budowy gospodarki niskoemisyjnej.

W trzecim okresie rozliczeniowym (od 2013 r.), kiedy zaczął obowiązywać pełny *auctioning*, system handlu uprawnieniami do emisji okazał się mało efektywny wobec niskich cen uprawnień do emisji GHG. Spadek popytu na energię w związku z kryzysem gospodarczym w UE pod koniec pierwszej dekady XXI w. spowodował znaczący spadek cen jednostek emisji EUA (European Union Allowance) do 4,48 euro/tCO_2 pod koniec 2013 r. Nie zachęcało to przedsiębiorstw do inwestycji w zmniejszenie energochłonności i kosztowne niskoemisyjne technologie produkcji energii.

Z tego powodu Komisja Europejska zaproponowała zmianę harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, obejmującą przesunięcie 900 mln uprawnień z lat 2014–2016 na okres 2019–2020, dzięki czemu ceny za jednostkę EUA miały systematycznie rosnąć[28]. 16 kwietnia 2013 r. w głosowaniu plenarnym Parlament Europejski odrzucił zaproponowany przez Komisję Europejską wniosek, kierując go do ponownego rozpatrzenia[29].

25 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie planu działania prowadzącego do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.,* 2011/2095(INI), P7_TA(2012)0086, Strasburg, 15 marca 2012 r.

26 *Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, COM(2013) 169 final, Bruksela, 27 marca 2013 r.

27 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie planu działania w zakresie energii do roku 2050 – przyszłość z energią*, 2012/2103 (INI), P7_TA-PROV(2013)0088, Strasburg, 14 marca 2013 r.

28 W lipcu 2014 r. cena za EUA wzrosła i we wrześniu tego roku znajdowała się w przedziale od 5,54 do 6,25 euro/t, za: *Raport z rynku CO2*, nr 28, KOBiZE, lipiec 2014 r. Komisja dążyła, aby cena uprawnień kształtowała się powyżej 20 euro/t po 2020 r.

29 KE jako podstawę prawną wniosku przyjęła zwykłą procedurę ustawodawczą (art. 192.1 TFUE), nie zaś art. 192.2c, który wymaga jednomyślnej zgody państw członkowskich zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i konsultacji z PE (chodzi o środki wpływające znacząco na wybór państwa między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię), zob. Wniosek *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji ga-*

Jednak 19 czerwca 2013 r. Komisja ENVI poparła propozycje KE, co pozwoliło na ponowne skierowanie go na forum plenarne[30]. Przychylając się wniosku Komisji, Parlament Europejski 3 lipca 2013 r. przyjął poprawkę dotyczącą tzw. *backloading*, czyli zamrożenie aukcji 900 mln pozwoleń na emisję CO_2, zaś w dniu 10 grudnia 2013 r. ostatecznie ją zatwierdził[31]. Propozycja została przyjęta przez Radę 10 grudnia 2013 r.[32] *Backloading* uzyskał poparcie wszystkich państw członkowskich UE z wyjątkiem Polski, która wskazywała, że to nieuzasadniona ingerencja w rynek, mogąca spowodować odejście od rynkowego charakteru systemu EU ETS[33].

Parlament Europejski poparł też długofalowe działania i postulaty Komisji (przedstawione 22 stycznia 2014 r.)[34] na rzecz zaostrzenia celów redukcyjnych polityki klimatycznej UE. Uchwalił on 5 lutego 2014 r. rezolucję popierającą projekt nowych ram klimatycznych 2020–2030, zaproponowanych przez Komisję. Dokument ten stawia przed UE cele jeszcze bardziej ambitne w perspektywie roku 2030, to jest:

- redukcję CO_2 o 40 proc. wobec 1990 r. (podwojenie celu pakietu energetyczno-klimatycznego);
- wzrost udziału OZE do 27 proc.;
- reformę systemu handlu uprawnieniami do emisji (*Market Stability Reserve,* MSR)[35].

Nowe założenia pakietu energetyczno-klimatycznego propagowane przez KE i reformy EU ETS zakładały ustanowienie rezerwy stabilności rynkowej (MSR) na początku kolejnego okresu handlu uprawnieniami w 2021 r. Pula uprawnień do emisji CO_2 miałaby być corocznie redukowana poprzez wprowadzenie do rezerwy stabilizacyjnej do 12 proc. uprawnień, co miałoby rozwiązać problem ich nadwyżki, spowodować wzrost ich cen, a to z kolei ma pobudzać przedsiębiorstwa do redukcji GHG poprzez inwestycje w technologie niskoemisyjne[36]. Osta-

zów cieplarnianych, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=pl&DosId=201852 (data dostępu: 20 sierpnia 2013 r.).

30 Część europosłów zmieniła stanowisko i zagłosowała za propozycją Komisji Europejskiej.

31 *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych*, 2012/0202(COD), P7_TA-PROV(2013)0543, Strasburg, 10 grudnia 2013 r.

32 *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1359/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 343.

33 *Voting result/Decision of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC clarifying provisions on the timing of auctions of greenhouse gas allowances*, 18094/13, Brussels, 19 December 2013, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18094-2013-INIT/en/pdf (data dostępu: 20 marca 2014 r.).

34 *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, COM(2014) 15 final, Brussels, 22 January 2014.

35 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, 2013/2135(INI), P7_TA-PROV(2014)0094, Strasburg, 5 lutego 2014 r.

36 *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC*, COM/2014/20 final, Brussels, 22 January 2014.

tecznie nowe progi redukcyjne zostały przyjęte na szczycie Rady Europejskiej w dniach 23–24 października 2014 r.[37]

Postulaty dekarbonizacji rodzą jednak silny opór państw, których sektor energetyczny zdominowany jest przez węgiel. Podnoszą one, że zaostrzanie celów redukcyjnych GHG odbije się negatywnie na konkurencyjności sektora energetycznego i całych gospodarek opartych na węglu. Ten surowiec naturalny wciąż ma duże zastosowanie w energetyce, przy czym kraje o największym jego udziale w produkcji prądu elektrycznego to: Polska (88 proc.), Estonia (86 proc.), Czechy (56 proc.), Grecja (56 proc.), Bułgaria (49 proc.), Dania (49 proc.), Niemcy (42 proc.) i Rumunia (38 proc.)[38]. W najtrudniejszej sytuacji są Polska i Estonia, w których węgiel jest niemal wyłącznym źródłem produkcji prądu elektrycznego (w UE średnio 27 proc.)[39].

System linearnego rozłożenia poziomu redukcji GHG w UE powoduje, że koszty dostosowań rozkładają się nierównomiernie. Udział emisji objętych EU ETS w całkowitej emisji gazów cieplarnianych w poszczególnych krajach jest zróżnicowany, np. w Polsce wynosi on aż 49,8 proc., w Niemczech 48,6 proc., podczas gdy we Francji zaledwie 22 proc. (dane za 2010 r.)[40]. Dlatego koszty dekarbonizacji, choć będą poniesione przez wszystkie państwa członkowskie, dotkną je w różnym stopniu. EU ETS może doprowadzić do ograniczenia produkcji gazów cieplarnianych, ale kosztem ograniczenia produkcji energii elektrycznej opartej na węglu kamiennym lub brunatnym. Niemcy są wprawdzie znaczącym emitentem CO_2 w UE (973 mln ton CO_2 całkowitej emisji w 2010 r.), przy czym emisje objęte EU ETS w tym kraju stanowiły mniej niż połowę (438 mln ton CO_2)[41]. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę sektor elektroenergetyczny, gdzie pełny *auctioning* obowiązuje od 2013 r., to udział węgla w tym kraju nie jest już tak duży i wynosi ok. 44 proc. (dane za 2012 r.), podczas gdy w Polsce aż 83 proc. (dane za 2012 r.)[42]. Dla firm energetycznych z niskim współczynnikiem węgla (niskie emisje CO_2 na MWh) koszt uprawnień do emisji jest dużo niższy niż w przypadku podmiotów z wysokim udziałem węgla. Wzrost kosztów zostanie przeniesiony na odbiorców

37 Wprowadzono m.in.: ograniczenie emisji GHG UE do 2030 r. o 40 proc. wobec 1990 r., przy czym o 43 proc. przez sektory objęte EU ETS w porównaniu do 2005 r. i o 30 proc. przy redukcji nieobjęte tym systemem; wzrost udziału źródeł odnawialnych o 27 proc. dla całej UE; podniesienie od 2021 r. rocznego wskaźnika zmniejszenia pułapu maksymalnych dozwolonych emisji z 1,74 do 2,2 proc., zob. *Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework*, European Council 23–24 October 2014, Brussels, 23 October 2014, SN 79/14.

38 *The Role of Coal for Power Generation in Europe*, 2009, http://www.euracoal.org (data dostępu: 30 sierpnia 2014 r.).

39 *Market Observatory of Energy*, Key Figures, EU Commission, DG Energy, 2011, http://ec.europa.eu/energy/observatory/index_en.htm (data dostępu: 15 sierpnia 2014 r.).

40 *GHG trends and projections in Europe 2012*, European Environment Agency, http://www.eea.europa.eu/publications/ghg-trends-and-projections-2012 (data dostępu: 24 sierpnia 2014 r.).

41 *EU ETS Country Profile – Germany*, portal SETatWork, http://www.setatwork.eu/cp_germany.htm (data dostępu: 24 sierpnia 2014 r.).

42 *EU energy in figures. Statistical Pocketbook 2014*, European Commission, http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2014_pocketbook.pdf (data dostępu: 25 listopada 2014 r.), s. 185, 217.

indywidualnych w postaci wzrostu cen za energię elektryczną i może doprowadzić do zjawiska *carbon leakage*, czyli migracji przemysłu poza obszar objęty restrykcjami europejskiej polityki klimatycznej[43].

Parlament Europejski wobec problemu wdrożenia niekonwencjonalnych technologii wydobycia gazu ziemnego

Parlament Europejski stał się też aktywnym graczem w kształtowaniu norm i standardów ochrony środowiska w kontekście wydobycia gazu metodą niekonwencjonalną, czyli tzw. szczelinowania hydraulicznego (*hydraulic fracturing*)[44].

W połowie 2011 r. Komisja ENVI zwróciła się do Komisji Europejskiej o zbadanie oddziaływania wydobycia gazu z łupków na środowisko naturalne. W listopadzie 2012 r. Parlament Europejski, przyjmując raport dotyczący środowiskowych aspektów wydobycia gazu z łupków, odrzucił wprawdzie poprawkę wprowadzającą moratorium na stosowanie technologii szczelinowania hydraulicznego na poziomie europejskim (co *de facto* oznaczało, iż nawet jeśli na poziomie europejskim energia pozostaje „obszarem współdzielonych kompetencji", każdy kraj zachował prawo wyboru własnych źródeł produkcji energii)[45]. Jednak niespełna rok później, w październiku 2013 r., Parlament Europejski, odnosząc się do projektu nowelizacji dyrektywy oceny wpływu środowiskowego (*Environmental Impact Assessment*, EIA) dla konkretnych projektów publicznych i prywatnych, sformułował rygorystyczne oczekiwania dotyczące obowiązku przeprowadzania oceny wpływu na środowisko[46]. Komisja Europejska zaproponowała, by utrzymać istniejące przepisy, które stanowiły o obowiązku przeprowadzenia oceny wpływu środowiskowego, uzależniając go od wolumenu wydobywanego gazu (czyli nie we wszystkich projektach związanych ze szczelinowaniem). Do projektu omawianej dyrektywy Komisja ENVI dodała jednak w lipcu 2013 r. obostrzenia nakładające obowiązek przeprowadzania pełnej oceny oddziaływania na środowisko projektów obejmujących poszukiwania gazu z użyciem szczelinowania hydraulicznego: „Progi produkcyjne przewidziane dla ropy naftowej i gazu ziemnego w załączniku (…) nie uwzględniają specyfiki poziomów dziennej

43 Zob. T. Młynarski, *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Kraków 2013, s. 264–265.

44 Metoda szczelinowania hydraulicznego polega na wpompowaniu pod dużym ciśnieniem w głębokie odwierty dużych ilości wody z niewielką domieszką substancji chemicznych po to, by w skałach powstały szczeliny, którymi wydobywa się gaz. Według ekologów metoda ta jest szkodliwa dla ludzi i środowiska, gdyż chemikalia mogą zagrażać jakości wód gruntowych i wody pitnej.

45 *European Parliament resolution of 21 November 2012 on the environmental impacts of shale gas and shale oil extraction activities,* 2011/2308(INI). PE przyjął także rezolucję w sprawie przemysłowych i środowiskowych aspektów wydobycia gazu łupkowego i olei łupkowych, zob. *European Parliament resolution of 21 November 2012 on industrial, energy and other aspects of shale gas and oil,* 2011/2309(INI).

46 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 26, s. 1–21.

produkcji niekonwencjonalnych węglowodorów, które często są bardzo zmienne i niższe. W rezultacie, mimo ich wpływu na środowisko, przedsięwzięcia dotyczące tych węglowodorów nie podlegają obowiązkowej ocenie oddziaływania. Zgodnie z zasadą ostrożności (…) należy wprowadzić niekonwencjonalne węglowodory (…) niezależnie od wydobywanej ilości, aby projekty związane z takimi węglowodorami były systematycznie poddawane ocenie oddziaływania na środowisko"[47].

Według przyjętego projektu pełna ocena oddziaływania środowiskowego inwestycji miałaby być obowiązkowa zarówno na etapie eksploracji (poszukiwań), jak i eksploatacji przewidującej wykonanie szczelinowania hydraulicznego. Parlament sięgnął do politycznej zasady ostrożności środowiskowej, zaostrzając propozycję Komisji Europejskiej.

Tymczasem podczas posiedzenia Rady UE w grudniu 2013 r. Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Wielka Brytania, Irlandia, Rumunia i Grecja sprzeciwiły się przyjęciu dyrektywy, blokując wejście w życie nowelizacji w kształcie zaproponowanym przez Parlament Europejski[48]. Dlatego Komisja ENVI uwzględniła odmienne stanowisko państw członkowskich i w ponownym głosowaniu 12 marca 2014 r. Parlament Europejski przyjął projekt nowej dyrektywy, w której zmieniono wcześniejszą propozycję zgodnie z grudniowymi uzgodnieniami krajów UE[49]. Nie ujęto w niej obowiązku przeprowadzania pełnej oceny oddziaływania na środowisko przy poszukiwaniach gazu z łupków[50].

Ostatecznie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko została przyjęta w złagodzonej formie 16 kwietnia 2014 r. (weszła w życie 15 maja)[51]. Pomimo silnego oporu ze strony kilku krajów członkowskich Parlament pośrednio osiągnął jednak swój cel podniesienia standardów ochrony zdrowia ludzi i środowiska. Rządy będą musiały bowiem ocenić, jakie skutki niesie dla ludzkiego zdrowia ryzyko zanieczyszczenia wody i gleby, jak również jakość i zdolności regeneracyjne wód podziemnych, przy poszukiwaniu gazu z łupków[52]. Jeśli

47 *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU of the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment,* 2012/0297(COD), ENVI, A7-0277/2013, Brussels, 22 July 2013.

48 Państwa członkowskie uzasadniały, iż poszukiwania złóż niekonwencjonalnych praktycznie niczym nie różnią się od poszukiwań złóż konwencjonalnych.

49 *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne,* 2012/0297(COD), P7_TA-PROV(2014)0225, Strasburg, 12 marca 2014 r.

50 Równocześnie 22 stycznia 2014 r. Komisja Europejska przyjęła nowe zalecenie dotyczące bezpiecznego wydobycia gazu, mające na celu zapewnienie właściwej ochrony środowiska i klimatu w przypadku intensywnego szczelinowania hydraulicznego, nie forsując jednak nowej dyrektywy zaostrzającej standardy środowiskowe.

51 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 124, s. 1–18.

52 Załącznik III dyrektywy nr 2014/52/UE, kryteria wyboru, o których mowa w art. 4 ust. 3 (kryteria pozwalające ustalić, czy przedsięwzięcia wymienione w załączniku ii powinny zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko).

państwo członkowskie uzna, iż ocena tych aspektów nie jest potrzebna, będzie zobowiązane uzasadnić taką decyzję.

Dyrektywa nie nakłada zatem na sektor wydobywczy przemysłu naftowego i gazowego automatycznego wymogu oceny oddziaływania na środowisko. Jednakże w praktyce nowe przepisy zobowiązują, by przy każdej inwestycji, w tym dotyczącej poszukiwania gazu z łupków, *de facto* uwzględniano nowe czynniki analizy wpływu na środowisko, takie jak różnorodność biologiczna czy zmiana klimatu, co oznacza pośrednie utrzymanie rygorystycznych standardów środowiskowych.

Wnioski

- UE staje się inicjatorem i liderem międzynarodowej polityki ochrony środowiska. Równocześnie silnie stymuluje rozwój polityki wewnętrznej wobec zmiany klimatu przez ambitne cele pakietu energetyczno-klimatycznego, który w bezprecedensowym stopniu harmonizuje ustawodawstwo w UE. Szczególną rolę odgrywa Parlament Europejski, który uczestnicząc w procesie prawotwórczym, silnie oddziałuje na kształt unijnej polityki klimatycznej. Parlament Europejski nie jest uprawniony do samodzielnego przyjmowania aktów prawnych UE, a jedynie do uczestniczenia w procesie ich uchwalania. Staje się przez to współtwórcą unijnych aktów prawnych. Ponadto poprzez pośrednią inicjatywę ustawodawczą (art. 225 TFUE) instytucja ta posiada moc inicjatywy politycznej, przez co oddziałuje na opracowywanie nowych tekstów legislacyjnych. Ważną rolę odgrywają także debaty parlamentarne wyrażające poglądy eurodeputowanych w stosunku do europejskiego i międzynarodowego reżimu przeciwdziałania zmianom klimatu, które także stymulują w sposób pośredni, a czasem bezpośredni kształt prawa i polityki UE.
- Parlament Europejski niezmiennie wyraża swoje zdecydowane poparcie dla transformacji unijnej gospodarki w kierunku niskoemisyjnym. Ustanowienie przez traktat lizboński podstaw w prawie pierwotnym UE dla polityki klimatycznej pozwoliło na dalszy rozwój prawodawstwa pochodnego w tym obszarze. Poprzez współudział w tworzeniu regulacji prawa wtórnego (*climat acquis*) Parlament Europejski stał się pełnoprawnym podmiotem odpowiadającym za kształt unijnego porządku prawnego. Stała komisja parlamentarna ENVI silnie wpływa na przyjmowane rozwiązania legislacyjne, także w sektorze energetycznym. W tym sensie Parlament Europejski odgrywa ważną rolę na szczeblu ponadnarodowym, pełniąc funkcję politycznego forum budowy kompromisów wobec aspiracji zaostrzenia celów polityki energetyczno-klimatycznej UE.
- *Backloading* miał za zadanie sprzyjać wzrostowi cen uprawnień do emisji, zaś rewizja systemu EU ETS po 2021 r. będzie prowadzić do istotnego wzrostu kosztów dostosowań do zaostrzonych celów redukcyjnych. Wyższa cena uprawnień do emisji CO_2 zwiększy presję na budowę nowych, mniej emisyjnych źródeł wytwarzania energii, co postawi kraje oparte na węglu w trudnej sytuacji pod względem konkurencyjności wytwarzania energii i zmusi do inwestycji w zaawansowane technologie ograniczające emisję.

- Kierunek reform europejskiego mechanizmu handlu uprawnieniami do emisji zaproponowany przez Komisję i wspierany przez Parlament Europejski zmierza nie tylko do redukcji emisji CO_2, ale w coraz większym stopniu do stworzenia korzystnych warunków rynkowych dla upowszechnienia odnawialnych źródeł energii. Z kolei udział komisji ENVI w zaostrzanie standardów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko niekonwencjonalnych technik wydobycia gazu potwierdza nie tylko aktywną rolę Parlamentu Europejskiego w kreowaniu przyszłych ram polityki klimatycznej UE, ale w praktyce oznacza silne oddziaływanie tej instytucji na warunki rozwoju eksploracji paliw kopalnych w państwach członkowskich, co pośrednio ingeruje w krajowy miks energetyczny (strukturę konsumowanej energii).
- Polska nie powinna kwestionować potrzeby przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, lecz domagać się od Komisji Europejskiej uwzględniania uwarunkowań *individual energy-mix*. W przeciwnym razie polityka klimatyczna może zróżnicować w Europie warunki konkurencyjności ze względu na wzrost kosztów produkcji przedsiębiorstw wynikający z nakładów dostosowania do celów gospodarki niskoemisyjnej. Równocześnie Polska posiada duży potencjał ograniczania emisji polutantów pod warunkiem bezzwłocznych inwestycji na szeroką skalę w niskoemisyjne technologie wytwarzania energii (w szczególności tzw. czyste technologie węglowe, CTW). Wówczas w długoletniej perspektywie bilans dostosowania do celów polityki klimatycznej UE może okazać się dodatni.

Bibliografia

Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030, 22.1.2014, COM(2014) 15 final.

Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework, European Council 23–24 October 2014, Brussels, 23 October 2014, SN 79/14 (European Council, 2014).

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1359/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 343/1.

Energy Roadmap 2050, European Commission Staff Working Paper 2011, part 2/2.

GHG trends and projections in Europe 2012, European Environment Agency, http://www.eea.europa.eu.

Jordan A., Huitema D., Asselt van H., *Climate change policy in the European Union: An introduction,* [w:] A. Jordan, D. Huitema, H. van Asselt, T. Rayner (red.), *Climate Change Policy in the European Union Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge 2010.

Lizak S., *Aukcje uprawnień do emisji w EU ETS w okresie 2013–2020 zgodnie z Dyrektywą 2009/29/WE*, KASHUE-KOBIZE, Warszawa 2010.

Młynarski T., *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Kraków 2013.

Paczosa A. i in., *Zadania wynikające z nowych regulacji dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej, Dyrektywa ETS & Decyzja NON ETS,*: KASHUE/ Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 2009.

Presidency Conclusions, European Council 11–12 December 2008, 17271/1/08 REV 1, Brussels, 13 February 2009.

Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC, COM/2014/0020.

Raport z rynku CO_2, nr 28, lipiec 2014, KOBIZE, Warszawa.

Wojtkowska-Łodej G. (red.), *Changes In the European climate and energy Policy: implications for the Polish economy*, Warsaw School of Economics, Warszawa 2009.

Wurzel R.K.W., Connely J., *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, UACES, Routledge 2011.

DOMINIKA KWIECIEŃ *

Parlament Europejski siódmej kadencji wobec polityki rozwojowej i humanitarnej Unii Europejskiej

Wstęp

Jednym z celów Unii Europejskiej (UE) jest ograniczenie i wyeliminowanie ubóstwa, co podkreślone zostało w traktacie lizbońskim z 13 grudnia 2007 r.[1] Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej przekazywana jest w ramach zróżnicowanych programów i instrumentów finansowych. Poza Europejskim Funduszem Regionalnym (EFR) należą do nich m.in. Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa.

Instytucją Unii Europejskiej decydującą o kierunkach i celach pomocy oraz współpracy rozwojowej jest Komisja Europejska, w szczególności zaś biuro Komisarza ds. Rozwoju i Pomocy Humanitarnej. Istotną rolę w kształtowaniu tych polityk odgrywa także Parlament Europejski (PE)[2].

W siódmej kadencji PE projekty legislacyjne UE w zakresie polityki rozwojowej i humanitarnej były głównie opracowywane przez dwie dyrekcje generalne Komisji Europejskiej: Dyrekcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO) oraz Dyrekcję Generalną ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid (DEVCO). Część zadań była również realizowana przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. W wyniku działań tych dyrekcji PE siódmej kadencji przyjął 68 aktów prawnych, z czego osiem w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, zaś cztery w ramach specjalnej procedury ustawodawczej[3].

Niniejszy artykuł stanowi analizę najważniejszych aktów ustawodawczych w zakresie polityki rozwojowej i humanitarnej przyjętych przez Parlament Europejski siódmej

* Mgr Dominika Kwiecień – doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1 Komisja Europejska, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Rozwój i Współpraca*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/development_cooperation_pl.pdf (data dostępu: 1 sierpnia 2014 r.).

2 K. Zajączkowski, *Polityka Unii Europejskiej wobec Afryki. Implikacje dla Polski*, „Debata" 2011, nr 6, s. 18–27.

3 Strona internetowa Obserwatorium Legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/search/search.do ?searchTab=y (data dostępu: 3 sierpnia 2014 r.).

kadencji. Spośród przyjętych regulacji za szczególnie ważne i mające istotny wpływ na politykę rozwojową i humanitarną Unii Europejskiej autorka uznała trzy, które będą następnie szczegółowo omówione. Wszystkie analizowane rozporządzenia dotyczą Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. Instrument ten, utworzony na mocy rozporządzenia nr 1905/2006 [4], zastąpił ówcześnie istniejące instrumenty geograficzne i tematyczne, usprawniając przekazywanie pomocy rozwojowej. Wybrane przez autorkę akty prawne to: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające **Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020** oraz dwa rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (nr 1339/2011 oraz nr 1341/2011) z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 **ustanawiającego Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju**, przyjęte w pakiecie wraz z innymi instrumentami finansowymi z dziedziny działań zewnętrznych[5].

Rozporządzenie nr 1339/2011 w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju.

W Unii Europejskiej istniały duże niespójności w zakresie rozliczania obciążeń związanych z podatkami, cłami i innymi opłatami w ramach poszczególnych instrumentów finansowania pomocy w dziedzinie działań zewnętrznych. Jedynymi instrumentami, w ramach których nie można było odstąpić od zasady niekwalifikowalności tych kosztów, były: instrument współpracy rozwojowej (Development Cooperation Instrument – DCI) oraz instrument dla demokracji i praw człowieka (*European Instrument for Democracy and Human Rights* – EIDHR). W wypadku pozostałych mechanizmów możliwe było uwzględnianie tego typu wydatków, co zachęcać miało do realizacji programów i projektów oraz ułatwiać ich późniejsze rozliczanie. W wypadku dwóch wyżej wspomnianych instrumentów brak elastyczności wpływał na częste problemy w implementacji projektów, zwłaszcza w związku z trudnościami ze znalezieniem zewnętrznego finansowania[6].

---

4 *Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rad z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2006, nr 378.

5 Por. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady(UE) nr 1338/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie rozporządzenia Rady(WE) nr 1934/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy z państwami i terytoriami uprzemysłowionymi oraz innymi państwami i terytoriami o wysokim dochodzie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 347 oraz *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1340/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 1889/2006 w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie,* Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 347.

6 Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 w sprawie ustano-*

Aby dostosować, usprawnić i uelastycznić DCI oraz EIDHR, Komisja Europejska zaproponowała we wniosku z 21 kwietnia 2009 r.[7] wprowadzenie zmiany do rozporządzeń nr 1905/2006 oraz nr 1889/2006[8]. Do obu regulacji dodane miało zostać sformułowanie „co do zasady" (w art. 25 rozporządzenia nr 1905/2006 oraz art. 13 rozporządzenia nr 1889/2006), nadając im brzmienie: „Pomocy Unii co do zasady nie wykorzystuje się w celu uiszczenia podatków, ceł i opłat w krajach korzystających z pomocy".

W pierwszym czytaniu, w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, Komisja Rozwoju Parlamentu Europejskiego (DEVE) zaproponowała wprowadzenie czterech modyfikacji. Po pierwsze, rozdzielenie wniosku Komisji na dwa oddzielne projekty legislacyjne (jeden dotyczący DCI, drugi – EIDHR). Po drugie, wzmocnienie kompetencji kontrolnych Parlamentu poprzez wprowadzenie do regulacji komitologicznej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą[9]. W jej ramach miałaby od tej pory być przyjmowane dokumenty strategiczne, wieloletnie programy indykatywne i środki wspomagające DCI. Zgodnie z tą procedurą Parlament mógł wyrazić sprzeciw i zablokować uchwalenie tych regulacji, co dawało mu znaczne uprawnienia. Po trzecie, zwiększenie monitoringu realizowanych programów. Komisja miałaby wzmocnić nadzór nad efektywnością zarządzania i implementacją polityk regionalnych. Aby usprawnić ten proces, powinna ona wprowadzić ponadto niezależne zewnętrzne ewaluacje. Dodatkowy nadzór wskazany był w szczególności w sektorach społecznych oraz przy realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Po czwarte, stworzenie przez Komisję rocznych raportów z wdrażania projektów oraz ich wyników, przedkładanych Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, parlamentom narodowym oraz Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów[10].

---

wienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Bruksela, 4 kwietnia 2009 r., KOM(2009)194 wersja ostateczna, s. 2.

7 Ibidem, s.5.

8 *Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2006, nr 386.

9 W ramach tej procedury Komisję wspomaga komitet ds. regulacji połączonej z kontrolą. Przedstawiciel Komisji przedstawia komitetowi propozycję środków, które należy podjąć. Jeżeli środki te są zgodne z opinią komitetu, to Komisja przedstawia je Parlamentowi i Radzie. W wypadku ich sprzeciwu projekt zostaje odrzucony, zaś w wypadku braku sprzeciwu – przyjęty. Jeżeli środki przewidziane przez Komisję nie są zgodne z opinią komitetu, Komisja przedstawia je Parlamentowi i Radzie. Jeżeli Rada także sprzeciwi się proponowanym środkom, nie zostają one przyjęte. Jeśli Rada postanowi przyjąć proponowane środki, mogą one zostać odrzucone przez Parlament. W wypadku braku sprzeciwu PE środki te zostają przyjęte. Por. *Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 1999, nr 184, str. 23. Decyzja ta została zmieniona decyzją Rady 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r.

10 *2009/0060A(COD) – 23/11/2009 Vote in committee, 1st reading/single reading,* strona internetowa obserwatorium legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1092433&t=e&l=en (data dostępu: 3 sierpnia 2014 r.).

Zmiany te zostały zatwierdzone na posiedzeniu DEVE w dniu 23 listopada 2009 r. jednomyślnie 22 głosami. Weszły one w skład sprawozdania komisji, które przedstawiono na posiedzeniu plenarnym PE 1 grudnia 2009 r.[11]

Po formalnym przyjęciu pierwszego czytania w komisji, jako że Rada nie zgadzała się na wprowadzenie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą i tym samym zwiększenie kompetencji Parlamentu, nastąpił impas w negocjacjach. W związku z brakiem alternatywnych propozycji ze strony Rady konieczne było wiele nieformalnych trilogów, które pozwoliły wznowić debatę w Parlamencie 20 października 2010 r. Stanowisko Parlamentu w pierwszym czytaniu zostało przyjęte 21 października 2010 r. 583 głosami poparcia przy sześciu przeciwnych i 19 wstrzymujących się od głosu. Większość posłów głosujących przeciw przyjęciu wniosku stanowili deputowani niezrzeszeni. Jedynym wyjątkiem był hiszpański poseł EPP, Salafranca Sánchez-Neyra. Od głosu, poza posłami niezrzeszonymi, wstrzymało się dwóch członków partii Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ECR), sześciu posłów Europy Wolności i Demokracji (EFD) oraz trzech członków Zjednoczonej Lewicy Europejskiej – Nordyckiej Zielonej Lewicy (GUE/NGL)[12].

Wniosek Komisji został zmieniony następująco. Po pierwsze, Parlament podtrzymał decyzję komisji o rozdzieleniu wniosku na dwa oddzielne projekty legislacyjne. Po drugie, Parlament wniósł, aby od tej pory dokumenty strategiczne, programy roczne oraz ich zmiany i przedłużenia dotyczące implementacji instrumentów finansowych były przyjmowane w formie aktów delegowanych, a więc, zgodnie z art. 290 TFUE, w procedurze dającej Parlamentowi prawo do weta. Po trzecie, posłowie wprowadzili zasadę, że jeśli koszt danych środków byłby równy bądź przekraczałby kwotę 10 mln euro, Komisja powinna przyjmować je, biorąc pod uwagę opinię Parlamentu i Rady. Dla środków specjalnych poniżej tej kwoty Komisja powinna poinformować Parlament i Radę w ciągu 10 dni od przyjęcia decyzji. Po czwarte, ostatecznie podtrzymano propozycje komisji dotyczące nadzoru nad przeprowadzanymi projektami oraz późniejszej ewaluacji i raportów przesyłanych do Parlamentu i Rady[13].

Rada przyjęła poprawki w pierwszym czytaniu 10 grudnia 2010 r. Zgodziła się ona z Parlamentem w kwestii rozdzielenia wniosku na dwa oddzielne projekty. Nie zaakceptowała jednak zmiany, która miała na celu uchwalanie wieloletnich programów współpracy jako aktów delegowanych. W efekcie porozumienie na etapie

11 European Parliament, *Committee report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation and Regulation (EC) No 1889/2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide (COM(2009)0194-C7-0043/2009 – 2009/0060A(COD))*, Strasbourg, 1 December 2009, A7-0078/2009.

12 Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 21 października 2010 r.*, Strasburg, 21 października 2010 r., PE 451.905, s. 6.

13 *2009/0060A(COD) – 21/10/2010 Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading*, strona internetowa obserwatorium legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1127920&t=e&l=en (data dostępu: 3 sierpnia 2014 r.).

pierwszego czytania nie zostało osiągnięte i odesłano je do Parlamentu na drugie czytanie[14].

W drugim czytaniu 26 stycznia 2011 r. komisja DEVE podkreśliła, iż od wejścia w życie traktatu lizbońskiego Parlament Europejski stał się na równi z Radą najważniejszą instytucją prawodawczą UE. Powinno to, według niej, znaleźć swoje odzwierciedlenie również w możliwości implementacji instrumentów finansowych dotyczących współpracy zewnętrznej. Mimo zatem uprzedniego odrzucenia tej propozycji przez Radę członkowie DEVE podtrzymali swoje poprawki zaproponowane w pierwszym czytaniu. Według nich Komisja powinna mieć prawo stosowania aktów delegowanych w odniesieniu do programów wieloletnich czy dokumentów strategicznych, ale na ich podstawie powinny być zatwierdzane także np. dalsze instrukcje dotyczące podziału kwot między beneficjentów programów. Przy przyjmowaniu programów rocznych oraz gdy wysokość przyznanych środków przekracza 10 mln euro, Komisja powinna ponadto brać pod uwagę opinię Parlamentu i Rady. Zmiany w zakresie środków specjalnych (zmiany techniczne, zmniejszanie bądź zwiększanie budżetu o mniej niż 20 proc.) powinny być jedynie komunikowane PE i Radzie do miesiąca od ich przyjęcia. Po raz kolejny podkreślono też potrzebę monitorowania i ewaluacji programów oraz zdawania w przyszłości raportu rocznego[15].

W dniu 3 lutego 2011 r. Parlament przyjął rezolucję legislacyjną w drugim czytaniu. Poparło ją 585 posłów, przy 32 głosach sprzeciwu i 10 wstrzymujących się. Przeciwko przyjęciu wniosku głosowali posłowie niezrzeszeni oraz 22 deputowanych z EFD (10 członków UKIP, wszyscy posłowie włoskiej Ligii Północnej oraz dwóch parlamentarzystów z Danii i jeden ze Słowacji). Ich uzasadnieniem dla odrzucenia wniosku przedstawionym podczas debaty przez Williama Legge'a była rozrzutność Komisji w wydawaniu pieniędzy podatników europejskich, obciążająca przede wszystkim Brytyjczyków. Od głosu, poza posłami niezrzeszonymi, wstrzymał się jedynie przedstawiciel Litwy z ramienia EPP[16]. W swojej rezolucji Parlament podtrzymał wszystkie wyżej opisane propozycje, podkreślając potrzebę stosowania aktów delegowanych[17].

Proponowane poprawki zostały ponownie odrzucone przez Radę w drugim czytaniu, w związku z czym konieczne było zwołanie komitetu pojednawczego. Delegacja PE

14 Council of the European Union, *Statement of the Council's Reasons. Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation Adopted by the Council on 10 December 2010*, Brussels, 10 December 2010, 16442/10.

15 European Parliament, *Recommendation for second reading on the Council position at first reading with a view to the adoption of a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation (16442/1/2010 – C7-0426/2010 – 2009/0060A(COD))*, Brussels, 27 January 2011, A7-0006/2011.

16 Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 3 lutego 2011 r.*, Bruksela, 3 lutego 2011 r., PE 458.263, s. 8.

17 *2009/0060A(COD) – 01/12/2011 Text adopted by Parliament, 3rd reading*, strona internetowa obserwatorium legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1179582&t=e&l=en (data dostępu: 3 sierpnia 2014 r.).

postanowiła negocjować cztery akty (DCI, DCI/BAM, ICI+ oraz EIDHR) w jednym pakiecie. Biorąc pod uwagę, iż nie planowano wprowadzenia nowych dokumentów strategicznych w zakresie DCI i EIDHR do 2013 r. ustalono, że akty te pozostaną niezmienione. Negocjacje kontynuowano jedynie w zakresie ICI+ i DCI/BAM. 27 września 2011 r. trilogowi udało się wypracować tymczasowe porozumienie, zaś 29 września pakiet został zatwierdzony przez Coreper. Mimo to delegacja Parlamentu podczas spotkania 11 października 2011 r. podjęła decyzję o kontynuowaniu negocjacji, w szczególności w zakresie DCI/BAM. Kolejne spotkanie trilogu miało miejsce 19 października 2011 r. Podjęto decyzję o ponownym przekazaniu tymczasowego porozumienia do głosowania w PE[18]. 25 października delegacja PE zatwierdziła porozumienie (17 głosów za, sześć głosów przeciw i trzy głosy wstrzymujące się). Przyjęcie wspólnego tekstu w komitecie pojednawczym nastąpiło 31 października 2011 r.[19]

W trzecim czytaniu 1 grudnia 2011 r. Parlament 590 głosami poparcia przy 22 głosach sprzeciwu i 20 wstrzymujących się od głosu przyjął wspólny tekst. Tym razem przeciw głosowało jedynie 10 posłów EFD przy ośmiu głosach posłów niezrzeszonych, jednym EPP oraz trzech GUE/NGL. Od głosu wstrzymało się dziewięciu posłów niezrzeszonych, dziewięciu deputowanych GUE/NGL oraz dwóch posłów z ECR[20]. Rada UE również zaakceptowała porozumienie zawarte w komitecie pojednawczym. Uzgodniony akt prawny został podpisany 13 grudnia 2011 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 30 grudnia 2011 r.[21]

Przyjęty akt prawny usprawnił stosowanie DCI, pozwalając na wliczanie kosztów wynikających z ceł i podatków w poszczególnych przypadkach. Nie udało się rozwiązać pomyślnie głównego sporu toczącego się wokół stosowalności aktów delegowanych w odniesieniu do instrumentów finansowania w dziedzinie działań zewnętrznych. Pozostałe poprawki PE uznane za techniczne zostały natomiast przyjęte. Parlament zaakceptował pakiet kompromisowy, podkreślając, iż będzie nalegał na stosowanie aktów delegowanych w przypadku wszystkich strategicznych decyzji politycznych dotyczących

18 *Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1889/2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide (PE-CONS 00058/2011 – C7-0378/2011 – 2009/0060B(COD))*, 24 November 2011, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-404&language=EN, (data dostępu: 3 sierpnia 2014 r.).

19 Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie zatwierdzonego przez komitet pojednawczy wspólnego projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (PE-CONS 00058/2011 – C7-0378/2011 – 2009/0060B(COD))*, Bruksela, 24 listopada 2011, A7-0404/2011.

20 Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 1 grudnia 2011 r.*, Bruksela, 1 grudnia 2011 r., PE 478.324, s. 30.

21 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1339/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 30 grudnia 2011, nr 347.

finansowania i programowania w związku z tymi instrumentami[22]. Dlatego do aktu prawnego dołączone zostało oświadczenie PE i Rady dotyczące użycia aktów delegowanych w ramach przyszłych Wieloletnich Ram Finansowych (WRF). Zgodnie z nim w kolejnej perspektywie finansowej użycie aktów delegowanych powinno zostać wprowadzone zgodnie z komunikatem Komisji *Budżet dla Europy 2020*. Według tego dokumentu dla zwiększenia elastyczności zarządzania politykami dla niektórych instrumentów finansowych powinno zostać umożliwione rozszerzone użycie aktów delegowanych.

Rozporządzenie nr 1341/2011 w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju

Kolejnym aktem o dużym znaczeniu dla założeń polityki rozwojowej i humanitarnej UE, którego przyjęcie okazało się kłopotliwe, było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1341/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju[23]. Projekt dotyczył środków towarzyszących w sektorze bananów. Mając na uwadze, iż eksport bananów jest podstawą gospodarki wielu państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), Wspólna Organizacja Rynku dla bananów w Unii Europejskiej nadała państwom tej grupy liczne preferencje handlowe. Od 1995 r. postanowienia między UE i państwami AKP dotyczące rynku bananów dostosowywane były do standardów Światowej Organizacji Handlu (WTO). Pomoc dla tych krajów w integracji ze światową gospodarką zapewnić miały działający w latach 1991–1999 r. specjalny system pomocy oraz późniejsze specjalne ramy pomocy (1999–2008). Raporty podsumowujące oba systemy wskazały na ich korzystny wpływ na stabilizację eksportu oraz zwiększenie konkurencyjności w krajach, które obejmowały. W związku z tym wobec konieczności redukcji preferencji taryfowych Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie środków towarzyszących w sektorze bananów (Banana Accompanying Measures – BAM). BAM zostały zaproponowane jako program tymczasowy, z budżetem w wysokości 190 mln euro i maksymalnym czasem trwania – czterech lat. Państwami uczestniczącymi miały być: Belize, Kamerun, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dominika, Dominikana, Ghana, Jamajka, Santa Lucia, Saint Vincent i Grenadyny oraz Surinam[24].

Wprowadzenie BAM miało trzy podstawowe cele. Po pierwsze, zwiększenie konkurencyjności sektora eksportowego bananów. Po drugie, promocję dywersyfikacji źródeł

22 Departament Koordynacji Polityki Strukturalne, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Akty delegowane i wykonawcze – zadania, zasady przygotowania, przyjmowania i rola poszczególnych aktorów,* Warszawa, 17 stycznia 2013 r., strona Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka _regionalna/Documents/Akty_delegowane.pdf (data dostępu: 5 sierpnia 2014 r.).

23 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1341/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 30 grudnia 2011, nr 347.

24 European Commission, *Proposal for a regulation (EU) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation*, Brussels, 17 march 2010, COM(2010)102 final, p. 2, 10.

dochodów w państwach, których gospodarka zależała od handlu tym produktem. Po trzecie, wprowadzenie tych środków miało również korzystnie wpłynąć na poprawę sytuacji społecznej, makroekonomicznej oraz środowiska naturalnego u beneficjentów programu.

Proponowana kwota 190 mln euro miała zostać rozdysponowana przez Komisję pomiędzy poszczególnych uczestników programu na podstawie obiektywnych wskaźników, takich jak: poziom rozwoju państwa, znaczenie rynku bananów czy wielkość eksportu bananów do UE. Program ten miał być finansowany ze środków w ramach działu czwartego WRF na lata 2007–2013 („UE jako gracz globalny"). W tym celu miałby zostać wykorzystany margines w wysokości 75,9 mln euro. Komisja, oceniając dostępność funduszy na lata 2010–2013, wzięła pod uwagę możliwość przesunięcia środków ze względu na potencjalne zagrożenie niewykorzystania, ograniczenia absorpcji i/lub okoliczności politycznych. Na podstawie wspomnianej analizy zaproponowała zatem przeniesienie 95,8 mln euro do działu czwartego[25]. Pozostała kwota w wysokości 18,3 mln euro przeznaczona powinna zostać na instrument elastyczności[26].

Dodatkowo Komisja miałaby przyjąć wieloletnie strategie wspierające, które mogłyby być rewidowane *ad hoc*. Propozycja Komisji nie zawierała oceny wpływu proponowanych zmian.

Podczas pierwszego czytania DEVE stwierdziła, iż zmniejszenie marginesu w dziale czwartym WRF nie pozostawia wystarczającej swobody manewru, aby móc się zmierzyć z ewentualnym kryzysem. Członkowie komisji doszli także do wniosku, iż problem handlu bananami powinien zostać ujęty w WRF na wcześniejszym etapie. Nowe instrumenty nie powinny być finansowane przez przesunięcia środków, gdyż może to zagrozić realizacji zamierzonych celów. Sprawozdanie DEVE wskazywało na konieczność bardziej efektywnego użycia pomocy do walki z biedą. Potrzebne były jasno określone zasady przyznawania pomocy w zależności od potrzeb państw oraz roli, jaką eksport bananów odgrywa w ich rozwoju[27]. Sprawozdanie określało następujące elementy, które powinny zostać ujęte w wieloletnich strategiach wsparcia:

- zaktualizowane profile krajów i ich sektorów bananów ze szczególną uwagą przypisaną pestycydom;
- informację dotyczącą osiągnięć realizowanych wcześniej podobnych programów wsparcia w tym sektorze;
- sposób oceny postępów w wypadku wsparcia budżetowego;

25 Ibidem, s. 13.

26 Instrument ten, znajdując się poza WRF, pozwala na finansowanie określonych wydatków, nie przekraczając przy tym pułapów narzuconych przez ramy finansowe. Por. *Wieloletnie Ramy Finansowe – słowniczek pojęć,* http://www.msz.gov.pl/resource/5baca434-1692-4cdd-8af0-62d281e53692:JCR (data dostępu: 8 sierpnia 2014 r.).

27 *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation (COM(2010)0102 – C7 0079/2010 – 2010/0059(COD)),* Strasbourg, 11 October 2010, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2010-285&language=EN (data dostępu: 8 sierpnia 2014 r.).

- oczekiwane rezultaty pomocy;
- harmonogramy;
- włączenie do strategii wsparcia monitoringu wymogów społecznych i środowiskowych opartego na standardach Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO)[28].

Jako ostatnie, tak jak w wypadku poprzednio omawianego dokumentu, komisja podkreśliła wagę użycia aktów delegowanych przy wprowadzaniu zmian także w wypadku środków towarzyszących w sektorze bananów.

W dniu 21 października 2010 r. Parlament Europejski przyjął swoje stanowisko legislacyjne w pierwszym czytaniu. Poparło je 574 posłów, wobec 17 głosów sprzeciwu i 25 deputowanych wstrzymujących się od głosu. Przeciwko wprowadzanym zmianom, tak jak w wypadku poprzedniego aktu, byli głównie posłowie EFD (ośmiu posłów) oraz parlamentarzyści niezrzeszeni. Od głosu wstrzymali się: po jednym pośle z EPP, EFD oraz jeden poseł niezrzeszony, dwóch z ECR oraz 20 członków GUE/NGL[29]. Tak duża liczba wstrzymujących się od głosu posłów z GUE/NGL wynikała głównie z ich niezadowolenia z braku zwiększenia roli PE w procesie decyzyjnym. Skrytykowali oni przekazanie pełni władzy w zakresie zewnętrznych instrumentów finansowych Komisji Europejskiej, wysokiemu przedstawicielowi Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych. Parlament podtrzymał w swoim stanowisku wszystkie propozycje komisji DEVE, dodając ponadto wzmiankę, iż przy środkach specjalnych przekraczających 10 mln euro Komisja powinna wziąć pod uwagę opinie Parlamentu i Rady, a w przypadku środków poniżej tej kwoty – poinformować obie instytucje o ich przyjęciu[30].

Rada na posiedzeniu 10 grudnia 2010 r. zaakceptowała 15 zmian zaproponowanych przez PE w pierwszym czytaniu. Podkreśliła wagę BAM dla krajów eksportujących banany, konieczność zmniejszenia biedy i poprawienie warunków życia oraz nadzoru standardów. Rada nie zgodziła się jednak na użycie aktów delegowanych, pozostając przy stosowaniu aktów wykonawczych przyjmowanych w ramach komitologii (art. 291 TFUE). Dlatego rozpoczęła dodatkowe nieformalne negocjacje z Parlamentem mające na celu doprowadzenie do konsensusu w zakresie BAM, podkreślając, że brak zgody przed końcem 2010 r. może poważnie zagrozić ugodzie handlowej w sektorze bananów w ramach WTO[31].

DCI oraz DCI BAM negocjowane były wspólnie, w związku z czym postanowienie drugiego czytania z 26 stycznia 2011 r. w Komisji Rozwoju są identyczne jak dla propozycji Komisji w sprawie instrumentu współpracy rozwojowej, omawianego w po-

28 Ibidem.

29 Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 21 października 2011 r.*, Strasburg, 21 października 2011 r., PE 451.905, s. 12.

30 European Parliament, *Debates of the European Parliament*, 20 October 2010, Strona Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?secondRef=TOC&language=EN&reference=20101020&type=CRE (data dostępu: 8 sierpnia 2012 r.).

31 Council of the European Union, *Statement of the Council's Resasons, Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation*, Brussels, 10 December 2010, 16447/10 ADD 1 REV 1.

przednim rozdziale. Tekst ten został przyjęty 3 lutego 2011 r. 578 głosami poparcia przy 29 głosach sprzeciwu i ośmiu wstrzymujących się od głosu. Przeciwko byli w tym wypadku tak jak przy poprzednich głosowaniach członkowie EFD, a także posłowie niezrzeszeni (10 osób). Od głosu wstrzymało się siedmiu posłów GUE/NGL oraz hiszpańska posłanka ALDE[32].

W związku z odrzuceniem tych propozycji przez Radę wraz z aktem omawianym w rozdziale pierwszym konieczne było zwołanie komitetu pojednawczego, po którym nastąpiło przyjęcie wspólnego tekstu (31 października 2011 r.).

W trzecim czytaniu akt ten został przyjęty przez Parlament zaledwie 324 głosami poparcia przy 178 głosach sprzeciwu i 130 wstrzymujących się od głosu. Przeciwko przyjęciu aktu głosowali niemalże wszyscy posłowie ALDE (jedynie dziewięciu członków głosowało za, zaś trzech wstrzymało się od głosu). Podobnie wyglądało to w wypadku członków GUE/NGL – poza siedmioma osobami, które wstrzymały się od głosu, wszyscy byli przeciwni. Także żaden z członków G/EFA nie poparł wniosku. Znacząca większość posłów S&D wstrzymała się od głosu (wśród pozostałych członków tej partii za poparciem aktu głosowało 26 osób, zaś 18 było przeciwko). Konsekwentnie przeciwko przyjęciu aktu opowiedziało się 10 posłów EFD, zaś trzy wstrzymały się od głosu. Przeciwko przyjęciu głosowało także dwóch posłów EPP, poseł Ziobro należący do ECR (trzech innych wstrzymało się od głosu) oraz dziewięciu posłów niezrzeszonych (siedmiu wstrzymało się od głosu)[33]. Akt spotkał się z tak nieprzyjaznym przyjęciem ze względu na kontrowersje wokół zablokowania możliwości uchwalania aktów delegowanych, co znacząco zwiększałoby możliwości decyzyjne Parlamentu.

Akt końcowy przyjęty został 13 grudnia 2011 r. Jego przyjęcie ma na celu m.in. likwidację ubóstwa oraz wsparcie krajów rozwijających się wobec zmian związanych z liberalizacją rynków wymuszoną naciskami ze strony WTO na zniesienie klauzul największego uprzywilejowania oraz umów dwustronnych. Środki pomocy finansowej miały poprawić warunki życia ludności zamieszkującej obszary upraw bananów, warunki pracy i normy bezpieczeństwa oraz higienę pracy i ochronę środowiska, w szczególności w zakresie stosowania i narażenia na działanie pestycydów. Program miał objąć: Belize, Kamerun, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dominikę, Dominikanę, Ghanę, Jamajkę, Santa Lucię, Saint Vincent i Grenadyny oraz Surinam.

Pomoc unijna miałaby wziąć pod uwagę politykę krajów oraz ich otoczenie regionalne (pod względem odległości od regionów peryferyjnych Unii oraz krajów i terytoriów zamorskich) i dostosowywać do nich strategie. Obszary współpracy miały obejmować: przeciwdziałanie skutkom procesu dostosowywania, działanie na rzecz zróżnicowania gospodarczego w obszarach zależnych od handlu bananami oraz zwiększenie konkurencyjności sektora eksportu bananów. Pomoc miała być realizowana dzięki programom

32 Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 3 lutego 2011 r.*, Bruksela, 3 lutego 2011 r., PE 458.263, s 4.

33 Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 1 grudnia 2011 r.*, Bruksela, 1 grudnia 2011 r., PE 478.324, s. 24.

geograficznym i tematycznym określonym w wieloletnich strategiach wsparcia oraz geograficznych dokumentach strategicznych dla poszczególnych krajów.

BAM miały charakter tymczasowy i zostały przyjęte na okres trzech lat (od 2011 do 2013 r.), a na program przeznaczono 190 mln euro.

Komisja ustaliła maksymalną kwotę dofinansowania dla państw programu na podstawie trzech kryteriów. Po pierwsze – poziom handlu bananami z Unią, przy czym im wyższy import Unii z danego kraju AKP, tym wyższa dotacja. Po drugie – znaczenie eksportu bananów do Unii dla gospodarki, przy czym im większe znaczenie ma ten sektor, tym wyższa alokacja. Wskaźnik ten ma być sprawdzony poprzez obliczenie procentowego udziału wartości importu w DNB danego kraju w ostatnich trzech latach poprzedzających 2010 r. Trzecim kryterium miał być poziom rozwoju na podstawie wskaźnika HDI. Kraje o najniższym HDI miały dostać najwyższe dofinansowanie.

W odniesieniu do aktów delegowanych, tak jak w wypadku poprzedniego rozporządzenia, Komisja zobowiązała się proponować korzystanie w szerszym zakresie z aktów delegowanych w przyszłych podstawach prawnych odnoszących się do poszczególnych instrumentów[34].

Rozporządzenie ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020

W związku z nadchodzącą nową perspektywą finansową 2014–2020 i wynikającą z niej potrzebą przyjęcia nowego budżetu dla instrumentów finansowych, jak również zbliżającą się datą wygaśnięcia poprzedniego instrumentu (31 grudnia 2013 r.), konieczne było uchwalenie nowego aktu, przedłużającego funkcjonowanie Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. W tym celu Komisja przeprowadziła konsultacje społeczne mające dokonać oceny użyteczności dotychczas istniejącego programu. Konsultacje trwały od 26 listopada 2010 r. do 31 stycznia 2011 r. Według większości (92 proc.) respondentów kwestionariusza internetowego UE powinna bardziej zróżnicować pomoc ze względu na specyfikę adresatów pomocy. Ankieta wykazała także potrzebę zwiększenia elastyczności wdrażania programów, gdyż podział geograficzny pomiędzy funduszami, które odpowiadają jedynie poszczególnym grupom państw (Europejski Fundusz Rozwoju – EFR), adresowany był do państw Afryki, Pacyfiku i Karaibów (APC), DCI – do Ameryki Środkowej, Azji, Azji Centralnej, Bliskiego Wschodu i południowej Afryki, a Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa – do krajów partnerskich europejskiej polityki sąsiedztwa oraz Rosji, nie jest w stanie stawić czoła wyzwaniom transgranicznym. Po ewaluacji ankiet dokonujących oceny dotychczasowego programu, a także biorąc pod uwagę nowe wyzwania oraz cele wyznaczone w strategii Europa 2020, Komisja postanowiła wprowadzić pewne zmiany do obecnie istniejącego instrumentu[35].

34 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1341/2011...*

35 European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a financing instrument for development cooperation*, Brussels, 7 December 2011, COM(2011) 840 final, p. 2–3.

Nowy program, w przeciwieństwie do poprzedniego, poza Ameryką Środkową, Azją, Azją Centralną, Bliskim Wschodem i południową Afryką objął kraje Partnerstwa Wschodniego, kraje APC będące sygnatariuszami Układu z Kotonu (w ramach programów tematycznych), a także kraje objęte Wspólną Strategią dla EU i Afryki (w ramach programu panafrykańskiego).

Mimo iż proponowany projekt legislacyjny zapewnia wsparcie dla wszystkich form współpracy w krajach rozwijających się, wymaga jednak (poza możliwością 10-procentowego odstępstwa w poszczególnych wypadkach dla programów tematycznych i panafrykańskiego) spełnienia kryteriów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej.

Podstawowymi założeniami nowego programu miały być:

- demokracja i przestrzeganie praw człowieka;
- zróżnicowane podejście do poszczególnych krajów;
- zagadnienia przekrojowe, takie jak gender czy równouprawnienie kobiet;
- zwiększenie spójności działań zewnętrznych UE;
- lepsza koordynacja z innymi dawcami pomocy;
- koordynacja pomocy przez państwa biorców przy zachowaniu przejrzystości.

Instrument miał bazować na partnerstwach tematycznych i geograficznych. Programy miały być zróżnicowane w zależności od potrzeb kraju biorcy. Na tej zasadzie kraje najbardziej potrzebujące (ich lista znalazła się w aneksie) miały się kwalifikować do pomocy dwustronnej. Kraje, których dochód przekraczał 1 proc. światowego PKB, oraz kraje o wysokim i średnim dochodzie (włączając kraje, które osiągnęły te kryteria dzięki otrzymywanej pomocy) nie były uprawnione do otrzymywania wsparcia. Dodatkowo pod uwagę postanowiono wziąć inne kryteria, takie jak wskaźnik rozwoju społecznego, wskaźnik podatności ekonomicznej, wzrost gospodarczy czy inwestycje zagraniczne[36].

Poza pomocą opartą na kryteriach geograficznych wsparcie zapewniać miały programy tematyczne. Programy podzielono na trzy grupy. Pierwsza nazwana została „wspólne dobra ogólnoświatowe" i objęła takie obszary jak: zatrudnienie, rozwój, edukacja, równouprawnienie, zdrowie itp. Drugi program obejmował społeczeństwo obywatelskie oraz władze lokalne i miał zwiększać świadomość obywateli oraz rozwijać dialog polityczny. Ostatnią dziedziną objętą przez fundusz był program panafrykański. Został on ustanowiony dla finansowania działań Wspólnej Strategii Afryka – UE (Joint Africa – EU Strategy – JAES). Miał on być spójny i dopełniajacy dla wsparcia otrzymywanego z innych instrumentów finansowych, jak np. EFR.

Program miał się opierać na kilku grupach dokumentów. Dokumentami przewidzianymi dla programów geograficznych były wieloletnie programy indykatywne. Bazują one na dokumentach programowych, poza sytuacją kiedy wielkość dotacji nie przekracza 30 mln euro. W wypadku kryzysu, identyfikacji nowych potrzeb oraz specyficznych sytuacji wieloletnie programy indykatywne mogą być dostosowane przez przeglądy średnioterminowe lub *ad hoc*. Postanowiono, że w niektórych wypadkach, aby ułatwić proces,

36 Ibidem, p. 3–12.

dokumenty strategiczne nie będą jednak wymagane. Dokumentem zawierającym kompleksową strategię UE, której częścią jest polityka rozwoju, są wspólne ramy.

Instrument w założeniu miał się cechować dużą elastycznością wynikającą m.in. z zapasów finansowych przeznaczonych na zarządzanie nieprzewidywalnymi sytuacjami, takimi jak klęski naturalne czy zmieniające się priorytety. Poszczególne przepisy przewidziano dla krajów w kryzysie, sytuacji pokryzysowej lub niestabilnej. Dokumenty programowe dla działań tematycznych miały przejść przeglądy średniookresowe, przyjęto dokumenty strategiczne i wieloletnie programy indykatywne. Dodatkowo programy te miały być spójne i komplementarne. Implementacja programów została znacznie ułatwiona dzięki artykułowi, który wskazuje, iż powinny one być wdrażane zgodnie z przyszłymi regulacjami dla zewnętrznych instrumentów finansowych. W zakresie budżetu, zgodnie z nowymi WRF, Komisja zaproponowała przeznaczenie 70 mld euro na wszystkie instrumenty finansowe na lata 2014–2020, zaś na omawiany instrument – 23,29 mld. Zgodnie z planem nie mniej niż 50 proc. środków w ramach wspólnych dóbr ogólnoświatowych i wyzwań miało zostać przekazanych na zmianę klimatu i środowisko oraz 20 proc. na wykluczenie społeczne i rozwój. Na ostatni z wymienionych celów postanowiono stale przeznaczać nie mniej niż 20 proc. unijnej pomocy rozwojowej. Ponadto 20 proc. budżetu unijnego powinno zostać przeznaczone na podniesienie świadomości społeczeństw w zakresie ochrony klimatu i zmniejszenia produkcji tlenku węgla. Dla zwiększenia elastyczności akty delegowane miały zostać użyte zgodnie z art. 290 TFUE[37]. Użycie aktów delegowanych stanowiło największą zmianę w stosunku do wcześniejszego funkcjonowania tego instrumentu, jednocześnie zaspokajając oczekiwania PE. Parlament wielokrotnie wyrażał chęć wprowadzenia stosowania aktów delegowanych w ramach DCI. Brak zgody ze strony Rady na wprowadzenie takiej opcji był jednocześnie, podczas uchwalania obu aktów legislacyjnych analizowanych w poprzednich podrozdziałach, źródłem największych kontrowersji. Dzięki wielu zmianom wypracowanym podczas ustanawiania zarówno Instrumentu Finansowania Współpracy Rozwojowej, jak i poprawek wprowadzonych w trakcie jego funkcjonowania rozporządzenie nr 233/2014, przedłużające funkcjonowanie instrumentu na lata 2014–2020 przyjęte zostało już w pierwszym czytaniu bez konieczności odwoływania się do pomocy komitetu pojednawczego[38]. Akt przyjęty zo-

37 *2011/0406(COD) – 07/12/2011 Legislative proposal*, strona internetowa obserwatorium legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1181018&t=e&l=en (data dostępu: 12 sierpnia 2014 r.).

38 Analizując drogę do uchwalania tego instrumentu w poprzedniej perspektywie finansowej 2007–2013, zauważyć można, iż była ona długa (zajęło to ponad dwa lata) oraz pełna nieporozumień. Głównym punktem sporu był zakres finansowanych projektów. W pierwotnym wniosku Komisja planowała stworzenie instrumentu, z którego finansowana byłaby współpraca gospodarcza i pomoc rozwojowa. Komisja Rozwoju odrzuciła tę propozycję, chcąc rozdzielić współpracę od udzielanej pomocy. Również Parlament żądał osobnego instrumentu dla krajów ubogich i rozwiniętych. Po zmodyfikowaniu wniosku Komisji i rozdzieleniu poszczególnych zagadnień współpracy na trzy instrumenty dotyczące: demokracji i praw człowieka, współpracy rozwojowej oraz współpracy z krajami zindustrializowanymi o wysokim dochodzie, akt ten przyjęty został w drugim czytaniu. Por. strona obserwatorium legislacyjnego Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2004/0220(COD)&l=en (data dostępu: 19 sierpnia 2014 r.).

stał 11 grudnia 2013 r. 639 głosami poparcia przy 27 głosach sprzeciwu i 24 wstrzymaniach się od głosu. Przeciw głosowali głównie członkowie niezrzeszeni (17), a także siedmiu posłów EFD oraz dwóch członków z GUE/NGL i jeden z ECR. Od głosu powstrzymało się 11 członków GUE/NGL, czterech z ALDE, trzech niezrzeszonych oraz po dwóch z EFD, ECR oraz S&D[39]. Wydłużenie prac nad aktem nie wynikało z toczących się wokół niego kontrowersji, ale z długości rozmów dotyczących dystrybucji środków w ramach nowej perspektywy finansowej.

Podsumowanie

Traktat z Lizbony wyznaczył nowy kierunek w stosunkach UE z resztą świata. Utworzono urząd wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, wspieranego przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Nowe podejście cechowało się także bardziej indywidualnym traktowaniem krajów rozwijających się, które miało lepiej zaspokajać ich potrzeby. Zmiany można zaobserwować już m.in. w intensyfikacji dialogu między UE a państwami rozwijającymi się, jak np. szczyty Afryka – UE. Istotne jest również uwrażliwianie społeczeństwa europejskiego na problemy biedniejszych krajów. To, co dzieje się za granicami Unii Europejskiej, wpływa bezpośrednio na dobrobyt i bezpieczeństwo jej obywateli. W interesie Unii leży aktywne zaangażowanie w kształtowanie otaczającej jej rzeczywistości oraz utrzymanie silnej pozycji na arenie międzynarodowej. Swoje oddziaływanie może zwiększyć m.in. za sprawą instrumentów finansowych. W związku z tym za najważniejsze akty prawne ustanowione przez Parlament siódmej kadencji autorka uznała trzy rozporządzenia, z których dwa zmieniają, a trzecie przedłuża funkcjonowanie Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju.

Największą zmianą wprowadzoną przez rozporządzenie w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju było usprawnienie i uproszczenie wykorzystywania dostępnych w ramach programu funduszy. Instrument ten nie pozwalał na finansowanie podatków, ceł i tym podobnych opłat. Konieczność pokrycia tych kosztów w wielu wypadkach utrudniała lub wręcz uniemożliwiała realizację projektów. Dzięki zmianie treści rozporządzenia (w art. 25 regulacji nr 1905/2006 dodano sformułowanie „co do zasady", nadając jej ostateczne brzmienie: „Pomocy Unii co do zasady nie wykorzystuje się w celu uiszczenia podatków, ceł i opłat w krajach korzystających z pomocy"), stanowiącego podstawę funkcjonowania DCI, możliwe stało się pokrycie tych kosztów w niektórych wypadkach.

Kolejne analizowane rozporządzenie – DCI BAM – wprowadziło środki towarzyszące w sektorze bananów. Umożliwiło to wsparcie państw, których rynek oparty jest na sektorze bananów, wobec niekorzystnych dla nich ceł protekcyjnych w krajach UE.

Podczas prac nad przyjęciem powyższych aktów PE oraz Rada nie zdołały wypracować porozumienia w kwestii użycia aktów delegowanych w zakresie instrumentów finanso-

39 Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 11 grudnia 2013 r.*, Strasburg, 11 grudnia 2013, PE 525.543, s. 27.

wych. Miało ono zwiększyć uprawnienia Parlamentu, dając mu prawo weta w omawianych dziedzinach. Wobec impasu w negocjacjach z Radą Parlament postanowił zastosować technikę pakietowania. Polegała ona na połączeniu i jednoczesnym negocjowaniu czterech projektów dotyczących DCI, DCI/BAM, ICI+ i EIDHR. Mimo pakietowania Parlamentowi nie udało się wprowadzić procedury aktów delegowanych do tych instrumentów. Przyjęto jedynie deklarację polityczną, w której Parlament i Rada stwierdzały, że w przyszłych instrumentach finansowych strategiczne dokumenty będą przyjmowane w tej procedurze.

Trzecim analizowanym aktem prawnym było *Rozporządzenie ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020*. W ramach nowego programu poszerzono listę państw beneficjentów oraz zróżnicowano kryteria w odniesieniu do poszczególnych państw (od tej pory program miał być oparty na partnerstwach tematycznych). Wzmocniono spójność i przejrzystość programu oraz podkreślono takie kwestie jak przestrzeganie praw człowieka, równouprawnienie kobiet czy gender. Wobec wypracowania kompromisów podczas negocjacji DCI oraz wprowadzanych do niego zmian uchwalenie rozporządzenia przedłużającego działanie programu będącego jedną z podstaw wsparcia UE dla państw uboższych udało się uchwalić już w pierwszym czytaniu.

Powyżej analizowane dokumenty nie miały bezpośredniego wpływu na Polskę, jednak wprowadzały istotne zmiany w relacjach Unii Europejskiej z państwami rozwijającymi się.

Bibliografia

2009/0060A(COD) – 23/11/2009 Vote in committee, 1st reading/single reading, strona internetowa obserwatorium legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1092433&t=e&l=en

2009/0060A(COD) – 21/10/2010 Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading, strona internetowa obserwatorium legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary .do?id=1127920&t=e&l=en

2009/0060A(COD) – 01/12/2011 Text adopted by Parliament, 3rd reading, strona internetowa obserwatorium legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1179582&t=e&l=en

2011/0406(COD) – 07/12/2011 Legislative proposal, strona internetowa obserwatorium legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1181018&t=e&l=en

Council of the European Union, *Statement of the Council's Reasons. Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation Adopted by the Council on 10 December 2010*, Brussels, 10 December 2010, 16442/10.

Council of the European Union, *Statement of the Council's Resasons, Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation*, Brussels, 10 December 2010, 16447/10 ADD 1 REV 1.

Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 1999, nr 184.

Departament Koordynacji – Polityki Strukturalne, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Akty delegowane i wykonawcze – zadania, zasady przygotowania, przyjmowania i rola poszczególnych aktorów,* Warszawa, 17 stycznia 2013 r., strona Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka _regionalna/Documents/Akty_delegowane.pdf

European Commission, *Proposal for a regulation (EU) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation*, Brussels, 17 march 2010, COM(2010)102 final.

European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a financing instrument for development cooperation*, Brussels, 7 December 2011, COM(2011) 840 final.

European Parliament, *Committee report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation and Regulation (EC) No 1889/2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide (COM(2009)0194- C7-0043/2009 – 2009/0060A(COD))*, Strasbourg, 1 December 2009 r., A7-0078/2009.

European Parliament, *Debates of the European Parliament*, 20 October 2010, strona Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?secondRef=TOC&language=EN&reference=20101020&type=CRE

European Parliament, *Recommendation for second reading on the Council position at first reading with a view to the adoption of a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation (16442/1/2010 – C7-0426/2010 – 2009/0060A(COD))*, Brussels, 27 January 2011, A7-0006/2011.

Zajączkowski K., *Polityka Unii Europejskiej wobec Afryki. Implikacje dla Polski*, „Debata" 2011, nr 6.

Komisja Europejska, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Rozwój i Współpraca*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/development_cooperation_pl.pdf

Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie*, Bruksela, 4 kwietnia 2009 r., KOM(2009)194 wersja ostateczna.

Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 21 października 2010 r.*, Strasburg, 21 października 2010 r., PE 451.905.

Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 3 lutego 2011 r.*, Bruksela, 3 lutego 2011 r., PE 458.263.

Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 1 grudnia 2011 r.*, Bruksela, 1 grudnia 2011 r., PE 478.324.

Parlament Europejski, *Protokół – wyniki głosowań pisemnych – załącznik z dnia 11 grudnia 2013 r.*, Strasburg, 11 grudnia 2013 r., PE 525.543.

Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie zatwierdzonego przez komitet pojednawczy wspólnego projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (PE-CONS 00058/2011 – C7-0378/2011 – 2009/0060B(COD))*, Bruksela, 24 listopada 2011, A7-0404/2011.

Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1889/2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide (PE-CONS 00058/2011 – C7-0378/2011 – 2009/0060B(COD)), 24 November 2011, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-404&language=EN

Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation (COM(2010)0102 – C7 0079/2010 – 2010/0059(COD)), Strasburg, 11 October 2010, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2010-285&language=EN

Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2006, nr 378.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1341/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 30 grudnia 2011, nr 347.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1339/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 30 grudnia 2011, nr 347.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1340/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 1889/2006 w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 347.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady(UE) nr 1338/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie rozporządzenia Rady(WE) nr 1934/2006 ustanawiającego instrument finansowania współpracy z państwami i terytoriami uprzemysłowionymi oraz innymi państwami i terytoriami o wysokim dochodzie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 347.

Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2006, nr 386.

Strona internetowa Obserwatorium Legislacyjnego PE, http://www.europarl.europa.eu/oeil/search/search.do?searchTab=y

Strona obserwatorium legislacyjnego Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/f icheprocedure.do?reference=2004/0220(COD)&l=en

Wieloletnie Ramy Finansowe – słowniczek pojęć, http://www.msz.gov.pl/resource/5baca434-1692-4cdd-8af0-62d281e53692:JCR

PAWEŁ MUSIAŁEK*

Parlament Europejski siódmej kadencji wobec wybranych zagadnień z obszaru WPZiB

Wstęp

Niniejszemu artykułowi przyświecają dwa cele badawcze. Pierwszy to synteza postulatów Parlamentu Europejskiego (PE) wobec instytucjonalnych aspektów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) w okresie siódmej kadencji PE (2009–2014), w tym przede wszystkim wobec roli PE w kształtowaniu tej polityki, a także usytuowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Drugi cel obejmuje syntetyczne zrekonstruowanie pożądanego przez PE kształtu ładu międzynarodowego, zasadniczych celów polityki zagranicznej Unii Europejskiej oraz strategii wobec kluczowych z punktu widzenia Polski kierunków tej polityki na podstawie rezolucji Parlamentu przyjmowanych w omawianym okresie.

Tekst nie stanowi analizy polityki Unii wobec poszczególnych regionów. Zainteresowanych problematyką Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym zarówno rozwojem instytucjonalnym, jak i treścią polityki zagranicznej UE, autor odsyła do bogatej literatury polskiej[1] i zagranicznej[2].

* Mgr Paweł Musiałek – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1 Problematyka WPZiB poruszana jest m.in. w: Z. Białobłocki, A. Krzymowski, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w aspekcie stosunków transatlantyckich*, Kutno 2005; P. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005; P. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009; B. Chmiel, *Instytucjonalizacja WPZiB UE*, Toruń 2003; M.F. Gawrycki, *UE – Ameryka Łacińska i Karaiby*, Warszawa 2004; E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002; S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009; S. Parzymies, R. Zięba (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy w Europie*, Warszawa 2004; B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008; I. Słomczyńska, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Lublin 2007; J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE*, Warszawa 2004; A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008; J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2005; R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008; R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005; R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2005; R. Zięba, *UE jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003; R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; R. Zięba, *Europejskie struktury bezpieczeństwa*, Warszawa 2006.

2 Problematyka WPZiB poruszana jest m.in. w: F. Bindi (ed.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington, DC: Brookings Institution Press,

Zasadniczą część tekstu stanowią prezentacje najważniejszych stanowisk przyjmowanych przez Parlament w rezolucjach odnoszących się do obszaru WPZiB UE, jednakże artykuł nie obejmuje analizy umów międzynarodowych zawieranych przez UE. Autor nie podjął analizy realnego wpływu stanowisk PE na politykę zagraniczną Unii, co jest zadaniem badawczo interesującym, ale również niezwykle trudnym do uchwycenia. Parlamentarzyści przedstawiali w rezolucjach główne cele unijnej polityki zagranicznej, w tym wobec poszczególnych państw i regionów, a także postulaty w sprawie instytucjonalnych kwestii odnoszących się do WPZiB UE.

Część pierwszą artykułu rozpoczyna nowy instytucjonalny kontekst prowadzenia WPZiB po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, w tym przede wszystkim roli PE w tym obszarze. Z powodów koncentracji na kwestiach politycznych tekst jednak pobieżnie odnosi się do *stricte* prawnych zagadnień. Dużo uwagi zostało jednak poświęcone tworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Wynikało to ze znaczenia ESDZ w systemie instytucjonalnym WPZiB, a także dużej roli, jaką odegrał Parlament w procesie tworzenia tej instytucji. Autor przedstawił także ocenę aktywności Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB UE dokonaną przez posłów. Pominięto z kolei kwestię roli Parlamentu w negocjacjach nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi 2014–2020 w obszarze wydatków na działania zewnętrzne, ponieważ szczegółowo zagadnienie roli PE w wypracowaniu ostatecznego kształtu porozumienia przedstawione zostało w innym artykule niniejszej publikacji[3].

Druga część artykułu koncentruje się na regionach i kwestiach ważnych z punktu widzenia interesów Polski. Poza przedstawianiem wizji Parlamentu pożądanego ładu międzynarodowego uwaga została skupiona na stanowiskach wobec przemian we wschodnim sąsiedztwie UE, w tym przede wszystkim na Ukrainie i Białorusi, oraz relacjach z Rosją, a także na współpracy transatlantyckiej. Z powodów ograniczonych ram tekstu

2010; S. Biscop, R.G. Whitman, *The Routledge Handbook of European Security*, Routledge, London and New York 2013; C. Carta, *The European Union Diplomatic Service. Ideas, Preferences and Identities*, Routledge, London and New York 2012; N. Casarini, C. Musu (ed.) *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence*, Palgrave Macmillan, Houndmills and New York 2007; F. Mérand, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, 2008; S. Gareis, G. Hauser, F. Kernic (eds.), *The European Union – A global Actor?*, Barbara Budrich Publishers, Olden – Berlin – Toronto 2013; C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, 2011; J. Howorth, *European Security and Defence Policy of the European Union*, New York 2007; J. Howorth, *Security and Defence in the European Union*, Houndmills: Palgrave, 2007; W. Rees, M. Smith, *International Relations of the European Union*, vol. IV, London 2008; M.E. Smith, *Europe's foreign and security policy: the institutionalization of cooperation*, Cambridge; New York 2004; S. Keukeleire, J. MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills: Palgrave, 2008; S. Hofmann, *European Security in NATO's Shadow: Party Ideologies and Institution Building,* Cambridge: Cambridge University Press, 2013; R. Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, The Hague – Boston – London 2001.

3 Stanowiska PE w kwestii WPR zostały przedstawione w innym artykule niniejszej publikacji autorstwa dr hab. Ewy Bojenko-Izdebskiej.

i dużej liczby przyjmowanych przez PE dokumentów w obszarze WPZiB[4] tekst syntetycznie przedstawia jedynie główne postulaty zawarte w kluczowych rezolucjach, ograniczając syntezę rekomendacji Parlamentu do najistotniejszych z politycznego punktu widzenia. Ponadto tekst ogranicza się do przedstawienia kwestii dotyczących *stricte* polityki zagranicznej UE, nie poruszając zagadnień dotyczących polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), ponieważ zostały one przedstawione w innym artykule niniejszej publikacji[5]. Druga część artykułu zawiera także odniesienie stanowisk PE do interesu Polski. Na marginesie rozważań autor wskazał także najbardziej aktywnych polskich posłów do PE w obszarze WPZiB.

Z powodów ograniczonych ram, a także marginalnego znaczenia politycznego artykuł zasadniczo pomija tzw. miękką aktywność PE, związaną z kształtowaniem debaty publicznej, tj. przesłuchania publiczne czy konferencje. Pominięte zostały również narzędzia zaliczane do tzw. dyplomacji parlamentarnej, w tym wyjazdy zagraniczne, misje obserwacyjne oraz współpraca parlamentarna.

Autor starał się w tekście odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

- Jaka rola przypadła PE w tworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i jak PE oceniał funkcjonowanie tej instytucji?
- Jakie postulaty wysuwał PE w aspekcie instytucjonalnym WPZiB?
- Jaka wizja stosunków międzynarodowych wyłania się ze stanowisk wyrażanych w rezolucjach Parlamentu Europejskiego?
- Jakie problemy globalne w największym stopniu absorbowały PE?
- Jakie są strategiczne cele polityki zagranicznej UE i jakie metody ich osiągania PE uznaje za właściwe?
- W jakim stopniu stanowiska PE pokrywają się z interesem Polski?

Ze względu na zróżnicowanie poruszanych aspektów WPZiB (aspekt instytucjonalny i materialny) podsumowanie poszczególnych zagadnień ma miejsce pod koniec odpowiedniego rozdziału artykułu, a nie na końcu tekstu. Taka konstrukcja artykułu pozwoli w bardziej czytelny sposób połączyć warstwę opisową i wnioski wyciągnięte przez autora.

Należy podkreślić, że ze względu na ograniczone kompetencje tematyka roli Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu WPZiB jest bardzo rzadko poruszana w literaturze. W szczególności brakuje kompleksowych opracowań przedstawiających rolę PE w kształtowaniu polityki zagranicznej UE w okresie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (TL). Najczęściej ta problematyka umieszczana jest na marginesie w publikacjach przedstawiających całokształt instytucjonalnych aspektów WPZiB.

4 W czasie VII kadencji w Komisji Spraw Zagranicznych (AFET) przyjęto 46 rezolucji, 109 sprawozdań, 115 opinii. Zob. Komisja Spraw Zagranicznych Paramentu Europejskiego, *Activity report of the 7th legislature (2009–2014)*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201406/20140620ATT85604/20140620ATT85604EN.doc (data dostępu: 2 października 2014 r.).

5 Stanowiska PE w kwestii Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zostały przedstawione w innym artykule niniejszej publikacji autorstwa Macieja Stępki.

1. Kompetencje PE w zakresie WPZiB po Traktacie z Lizbony

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (WPZiB) od początku jej powstania była obszarem międzyrządowym, gdzie bardzo ograniczone kompetencje miały instytucje wspólnotowe, w tym Parlament Europejski. Tego stanu rzeczy zasadniczo nie zmienił także traktat lizboński (TL). Jego pozycja w tym obszarze została określona przez art. 36 TUE, który stanowi, że „Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa regularnie konsultuje się z Parlamentem Europejskim w zakresie głównych aspektów i podstawowych opcji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oraz informuje Parlament Europejski o rozwoju tych polityk. Czuwa on nad tym, aby poglądy Parlamentu Europejskiego zostały należycie uwzględnione. Specjalni przedstawiciele mogą uczestniczyć w informowaniu Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski może kierować do Rady i do wysokiego przedstawiciela pytania lub formułować pod ich adresem zalecenia. Dwa razy w roku przeprowadza on debatę o postępach w realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”[6].

Rola Parlamentu po TL wciąż sprowadza się więc przede wszystkim do funkcji konsultacyjno-opiniodawczej[7]. Jest on bowiem informowany o przebiegu prac nad rozwojem WPZiB, ale nie uczestniczy w procesie podejmowania decyzji w tym obszarze. Podstawowym instrumentem zarówno wpływu, jak i demokratycznej kontroli Parlamentu nad WPZiB są, oprócz regularnych debat parlamentarnych, uchwalane przez PE rezolucje. Choć nie mają one wiążącego charakteru, pozwalają deputowanym wyrazić swoje stanowisko i tym samym wytwarzają polityczną presję na pozostałe unijne instytucje oraz państwa członkowskie, aby uwzględniły poglądy PE w procesie decyzyjnym.

Parlament posiada możliwość wpływu w zakresie obsady stanowiska wysokiego przedstawiciela (WP), mimo że formalnie jest on wybierany przez Radę Europejską. Przez fakt bycia jednym z wiceprzewodniczących KE jest on razem z przewodniczącym i innymi członkami Komisji zatwierdzany w drodze głosowania przez PE[8].

6 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569.

7 Należy jednak podkreślić, że TL został przyjęty z aprobatą przez PE. Zaznaczał on, że „z zadowoleniem przyjmuje wejście w życie traktatu lizbońskiego, który daje UE narzędzia do dalszego zwiększania jej roli i widoczności na arenie międzynarodowej”, Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego dotyczącego głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w 2008 r., przedstawionego Parlamentowi Europejskiemu zgodnie częścią II pkt G ust. 43 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r.,* (2009/2057 (INI)).

8 Z tego powodu PE „z zadowoleniem przyjmuje funkcję, jaką pełnić będzie Wiceprzewodnicząca/Wysoka Przedstawiciel, przewodnicząc Radzie do Spraw Zagranicznych oraz to, że jej przedstawiciel ma przewodniczyć Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa; oczekuje, że te nowe funkcje spowodują konsolidację kontaktów międzyinstytucjonalnych i będą sprzyjać bardziej stabilnemu dialogowi między instytucjami”. Ponadto, zdaniem PE, „połączenie międzyrządowych i wspólnotowych filarów i funkcji w jednym stanowisku Wiceprzewodniczącego/Wysokiego Przedstawiciela,

Należy podkreślić także kompetencje PE, które pośrednio wpływają na WPZiB. Wedle TL zarówno wydatki administracyjne związane z realizacją WPZiB, jak i wydatki operacyjne, z wyjątkiem wydatków przypadających na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne (finansowane są one przez państwa członkowskie w ramach mechanizmu Athena), są pokrywane z budżetu UE. Oznacza to, że wydatki UE na realizację misji cywilnych lub cywilnych aspektów operacji wojskowych podlegają władzy budżetowej PE[9]. Ponadto Parlament ma również wpływ na zewnętrzne instrumenty finansowe, a także międzynarodowe umowy poprzez obowiązek wyrażenia zgody przez PE na zawarcie porozumienia lub przynajmniej prawo wyrażenia opinii.

2. Rola PE w kształtowaniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Elementem pakietu zmian, jakie w obszarze WPZiB przyniósł TL, było powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), unijnej struktury dyplomatycznej, której podstawowym zadaniem jest wspomaganie wysokiego przedstawiciela. Utworzenie nowej instytucji spotkało się z aprobatą PE[10]. Artykuł 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz dołączona do traktatu Deklaracja nr 15, czyli prawne podstawy ustanowienia ESDZ, stanowiły bardzo ogólne wytyczne w sprawie powołania tej struktury. Precyzują one jedynie, iż podstawą organizacji i funkcjonowania ESDZ będzie decyzja Rady, przyjęta na wniosek WP po konsultacjach z Parlamentem i uzyskaniu zgody Komisji. Tak ogólnie ustalone ramy i możliwość przyjęcia różnych, często sprzecznych ze sobą koncepcji, spowodowały naturalny spór o przyszłą organizację unijnej służby dyplomatycznej między poszczególnymi unijnymi instytucjami – Radą Europejską, Radą, Komisją, wysokim przedstawicielem, a także Parlamentem, który aktywnie uczestniczył w negocjacjach.

Jeszcze przed przedstawieniem w marcu 2010 r. przez WP projektu decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ[11] PE zaproponował w październiku

który podlega zatwierdzeniu w drodze zbiorowego głosowania Parlamentu Europejskiego, może wzmocnić legitymację demokratyczną działań z zakresu WPZiB, pod warunkiem ustanowienia na wszystkich szczeblach i na równych prawach stałego dialogu strategicznego między Parlamentem, Radą i Komisją". Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.*

9 *Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa*, s. 1–13, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 347, s. 32.

10 PE przewidywał, że „w związku z traktatem lizbońskim działania zewnętrzne Unii jako całości, w tym WPZiB, zyskują nowy wymiar, co wraz z osobowością prawną UE oraz istotnymi innowacjami instytucjonalnymi, zwłaszcza powołaniem sprawującego podwójną funkcję wiceprzewodniczącego Komisji/wysokiego przedstawiciela Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa („Wiceprzewodniczący/Wysoki Przedstawiciel") oraz ustanowieniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), mogłoby decydująco wpłynąć na spójność, jednolitość i skuteczność działań zewnętrznych Unii oraz w istotny sposób zwiększyć jej wpływy na arenie międzynarodowej", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.*

11 Rada Unii Europejskiej, *Wniosek Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do Rady. Projekt decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela, 25 marca 2010 r., 8029/10.

2009 r. własne wytyczne w sprawie utworzenia służby[12]. Wskazane postulaty w dużej mierze powtarzały stanowisko PE, które przyjął on we wcześniejszych rezolucjach dotyczących nowej służby dyplomatycznej UE, przyjmowanych w poprzednich kadencjach[13]. O wadze ESDZ dla PE świadczy liczba komisji zaangażowanych w wypracowanie stanowiska. Poza Komisją Spraw Zagranicznych oraz Komisją Konstytucyjną opinie przesłały także komisje: Rozwoju, Handlu Międzynarodowego, Budżetowa, Kontroli Budżetowej oraz Praw Kobiet i Równouprawnienia. Parlament postulował m.in. umiejscowienie nowej służby jak najbliżej Komisji, nawołując do jak najaktywniejszej roli KE przy kształtowaniu nowej służby. Było to spowodowane chęcią uniezależnienia nowo powołanej instytucji od woli państw i wyposażenia Służby w cechy ponadnarodowe. Deputowani chcieli również administracyjnego powiązania ESDZ z Komisją, co gwarantowałoby PE podtrzymanie jego prerogatyw budżetowych i tym samym kontroli nad unijną dyplomacją[14]. Wypracowane jednak w czasie szwedzkiej prezydencji porozumienie między państwami członkowskimi[15] w niewielkim stopniu pokrywało się z postulatami deputowanych.

Wypracowane po trzech miesiącach intensywnego sporu między unijnymi instytucjami porozumienie zawarte zostało 21 czerwca 2010 r. w Madrycie. Rezolucja PE wyrażająca pozytywną opinię ws. uzgodnionych ustaleń została przyjęta 8 lipca 2010 r. stosunkiem głosów: za – 549, przy 78 głosach przeciw i 17 głosach wstrzymujących się[16]. Ostatecznie decyzja Rady została przyjęta 26 lipca 2010 r.[17], czyli znacząco później, niż pierwotnie przewidywała prezydencja szwedzka (kwiecień 2010 r.), do czego przyczynił się przede wszystkim Parlament Europejski. Decyzja Rady, będąca efektem kompromisu między unijnymi instytucjami, zawiera wiele postanowień uwzględniających postulaty PE:

- co najmniej 60 proc. personelu ESDZ będą stanowili stali funkcjonariusze UE;
- w gestii KE będą wszystkie instrumenty finansowania zewnętrznej działalności UE;
- WP będzie konsultowała z PE projekty decyzji ustanawiających mandaty operacji UE, mandaty negocjacyjne w sprawie przyjęcia traktatów międzynarodowych oraz strategie w ramach WPZiO;

12 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 października 2009 r. w sprawie instytucjonalnych aspektów utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2009/2133(INI)),* Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 265 E, s. 9.

13 Zob. Parlament Europejski*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie instytucjonalnych aspektów Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych,* Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2006, nr 117 E, s. 232.

14 Ibidem.

15 Rada Unii Europejskiej*, Nota Prezydencji do Rady/Rady Europejskiej. Sprawozdanie Prezydencji skierowane do Rady Europejskiej dotyczące Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych,* Bruksela, 23 października 2009 r., 14930/09.

16 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych* (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2011, nr 351 E, s. 454.

17 *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 201, s. 30.

- Parlament uzyskał uprawnienia do przesłuchiwania, po uzyskanej nominacji, szefów delegatur w państwach o strategicznym dla Unii znaczeniu oraz specjalnych przedstawicieli UE;
- zastępstwo i reprezentację WP podczas posiedzeń plenarnych PE zapewniać mają bądź odpowiedni komisarze, bądź członkowie Rady ds. Zagranicznych;
- budżet operacyjny ESDZ zostanie zintegrowany z wewnętrznym budżetem KE, a dla budżetu administracyjnego nowej służby ustanowiona zostanie odrębna sekcja w budżecie UE; będzie ona podlegać identycznym procedurom parlamentarnej kontroli jak budżet KE;
- zrezygnowano z powołania sekretarza generalnego ESDZ, zamiast niego powołano trzech zastępców;
- podkreślono konieczność zachowania odpowiednich proporcji geograficznych w strukturze ESDZ, które zostaną zweryfikowane i w razie potrzeby skorygowane w 2013 r.;
- od połowy 2013 r. na stanowiska w ESDZ będą mogli aplikować, poza urzędnikami KE, Sekretariatu Generalnego Rady i delegatami krajowych służb dyplomatycznych, pracownicy wszystkich instytucji UE;
- zarówno w centrali, jak i delegaturach powstaną działy kompetentne w kwestii praw człowieka.

Elementem porozumienia poza treścią decyzji Rady było także polityczne oświadczenie WP złożone na sesji plenarnej PE 8 lipca 2010 r. Catherine Ashton zadeklarowała w nim m.in., że:

- W dziedzinie WPZiB WP będzie zasięgać opinii Parlamentu Europejskiego co do głównych aspektów i podstawowych opcji tej polityki, dlatego rozszerzona zostanie praktyka organizowania wspólnych posiedzeń konsultacyjnych z prezydiami Komisji Spraw Zagranicznych (AFET) i Komisji Budżetowej (COBU). Ponadto we wszystkich posiedzeniach uczestniczyć będą urzędnicy wyższego szczebla odpowiedzialni za daną politykę.
- WP będzie pozytywnie odpowiadać na wnioski Parlamentu Europejskiego o spotkania nowo mianowanych szefów delegatur w krajach i przy organizacjach, które Parlament uważa za ważne ze względów strategicznych. Będzie się to również odnosić do specjalnych przedstawicieli UE.
- Parlament Europejski będzie proszony o opinię w sprawie określania i planowania misji obserwacji wyborów oraz związanych z nimi działań następczych.
- W skład ESDZ od początku wejdzie m.in. dział wspomagający wysokiego przedstawiciela w stosunkach instytucjonalnych z Parlamentem Europejskim.
- WP nada priorytet wspieraniu praw człowieka i dobrych rządów na całym świecie oraz dbaniu o włączanie tych kwestii w główny nurt polityki zewnętrznej za pośrednictwem ESDZ.

Kształt ostatecznego kompromisu stanowi sukces negocjacyjny PE, który wychodząc poza przysługujące mu traktatowe uprawnienia konsultacyjne, zdołał istotnie wpłynąć na treść decyzji tworzącej ESDZ. Wynikało to z konieczności dokonania zmian w kilku

ważnych aktach prawnych – rozporządzeniu finansowym, regulaminie pracowniczym i budżecie UE na dany rok, co wymagało porozumienia z PE. Dzięki uprawnieniom w tych obszarach mógł on uzyskać wpływ na sam kształt ESDZ, a więc kluczowego instrumentu realizacji unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Strategia PE nie była zaskoczeniem. W rezolucji z października 2010 r. w sprawie instytucjonalnych aspektów utworzenia Służby sygnalizował on bowiem, że jest zdecydowany w pełni wykonywać swoje uprawnienia budżetowe. Można sformułować pogląd, iż PE przyczynił się w znacznym stopniu do zwiększenia liczby ponadnarodowych cech Służby, co jest dużym osiągnięciem Parlamentu w obliczu międzyrządowego charakteru polityki zagranicznej UE.

Sukcesu PE nie należy jednak interpretować jako istotnego kroku w kierunku uwspólnotowienia WPZiB, a raczej jako jedynie zwiększenie zarządczych, ale nie *stricte* politycznych uprawnień instytucji wspólnotowych wobec ESDZ. Zachowany został bowiem dotychczasowy podział na wspólnotowe, a więc prowadzone przez Komisję, działania zewnętrzne UE (takie jak polityka handlowa, pomoc rozwojowa, pomoc humanitarna, polityka rozszerzenia) oraz realizowaną według modelu międzyrządowego WPZiB. ESDZ tylko w niewielkim stopniu przyczyniła się do zwiększenia spójności aktywności Unii, ponieważ jedynie zmniejszono napięcia międzyinstytucjonalne, ale nie wyeliminowano ich.

Dla Polski kluczową kwestią była geograficzna proporcjonalność, która zapewniałaby odpowiednią liczbę polskich dyplomatów w strukturach ESDZ. Rząd postulował, aby wprowadzić tzw. kwoty narodowe. Wniosek został jednak odrzucony, także przez PE, który podkreślał konieczność oparcia rekrutacji dyplomatów na podstawie kompetencji, a nie narodowości. Jednak dzięki poparciu Parlamentu dla geograficznej równowagi, zgodnie z decyzją Rady z dnia 26 lipca 2010 r., określającą organizację i zasady funkcjonowania ESDZ, w skład personelu ESDZ wchodzić ma „znacząca liczba obywateli ze wszystkich państw członkowskich”[18].

Zapis o równowadze geograficznej wynikał z uzasadnionych obaw o dominację w nowej Służbie dyplomatów z UE-15, ponieważ dyplomaci z państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej byli znacząco niedoreprezentowani na początkowym etapie rekrutacji[19].

18 W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że o ile w kwestii równowagi geograficznej miał miejsce spór wśród deputowanych, o tyle nie było sporu w kwestii zapisu o równości płci i konieczności zaangażowania odpowiedniej liczby kobiet.

19 Słaba reprezentacja nowych państw członkowskich była w dużym stopniu bezpośrednią konsekwencją niższego poziomu zatrudnienia ich obywateli w DG RELEX, której pracownicy mieli stanowić trzon ESDZ, w porównaniu z zatrudnieniem obywateli krajów UE-15. Dotychczasowa praktyka nominacyjna była korzystna raczej dla obywateli państw piętnastki, dysponujących dłuższym stażem urzędniczym w strukturach Komisji. Według analizy Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych spośród dotychczasowych 115 ambasadorów UE nominowanych przy państwach, terytoriach i organizacjach międzynarodowych jedynie dwie osoby pochodziły z nowych państw członkowskich (Litwa i Węgry), podczas gdy spośród państw UE-15 swojego ambasadora nie miały wyłącznie Dania i Luksemburg. Zob. R. Formuszewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Raport PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, sierpień 2010, strona internetowa PISM, http://www.pism.pl/files/?id_plik=2980 (data dostępu: 10 grudnia 2014 r.).

W ramach głównej rotacji w 2012 r. istniejące przy powołaniu Służby dysproporcje, zarówno w centrali, jak i w delegaturach reprezentacji obywateli państw członkowskich, zostały zmniejszone, ale nie wyeliminowane. Do zmian proporcji nawoływali m.in. polscy deputowani w debatach na temat ESDZ[20].

Uzgodnienie kształtu, a następnie powołanie ESDZ nie osłabiło zainteresowania Parlamentu funkcjonowaniem Służby. Artykuł 13 ust. 3 decyzji Rady z dnia 26 lipca 2010 r. zobowiązywał WP do przeglądu organizacji i funkcjonowania ESDZ do połowy 2013 r. W przyjętym przez PE 13 czerwca 2013 r. zaleceniu dla WP w sprawie przeglądu organizacji i funkcjonowania ESDZ[21] deputowani sformułowali wiele uwag i rekomendacji, które miały usprawnić działanie ESDZ. Pierwszy etap działania Służby ocenili oni bardzo ostrożnie. Parlamentarzyści na wstępie podkreślili, że mają na uwadze to, iż „ESDZ to nowy podmiot o złożonym charakterze, który działa w oparciu o zasoby wspólnotowe oraz międzyrządowe, a żaden podobny organ nie istniał nigdy przedtem w UE i dlatego nie można oczekiwać, iż służba ta zacznie w pełni funkcjonować w ciągu dwóch lat od jej utworzenia"[22]. Obrona ESDZ przez deputowanych wynikała przede wszystkim z dobrej współpracy z WP, która była odpowiedzialna za budowę tej instytucji. Deputowani kolejny raz postulowali wzmocnienie ponadnarodowych cech Służby poprzez wzmocnienie roli PE i KE oraz osłabienie Rady[23]. Co ważne, powyższe zalecenie spotkało się z mniejszym poparciem wśród deputowanych niż decyzja o utworzeniu ESDZ. Przeciw głosowała cała grupa konserwatystów, w tym polscy posłowie będący członkami tej frakcji oraz polscy posłowie w grupie EFD, którzy wcześniej głosowali za powołaniem ESDZ. To pokazuje, że próby dalszego wzmacniania ponadnarodowych cech Służby mogą spotkać się z coraz większym oporem nie tylko państw, ale także części posłów w PE.

Rywalizacja między unijnymi instytucjami o wpływ na kształt ESDZ potwierdza tezę, że nieskuteczność unijnej polityki zagranicznej wynika nie tylko z rozbieżności interesów państw członkowskich i braku jednomyślności w podejmowaniu decyzji, ale także z powodu egoizmu instytucjonalnego – skoncentrowania wysiłków poszczególnych instytucji na zapewnieniu własnego wpływu w poszczególnych obszarach kompetencji UE, a dopiero w dalszej mierze efektywności działania UE. Taka diagnoza ze sceptycyzmem każe oceniać perspektywy poprawy skuteczności aktywności międzynarodowej Unii.

---

20 Obsadzono wówczas m.in. 15 stanowisk na poziomie kierowników delegatur – z tego pięć przypadło obywatelom państw UE-12 (dwa Polska, po jednym Czechy, Słowenia, Bułgaria). Zob. *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej*, Raport PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, grudzień 2012, strona internetowa PISM, http://www.pism.pl/files/?id_plik=12545 (data dostępu: 10 grudnia 2014 r.).

21 Parlament Europejski, *Zalecenie Parlamentu Europejskiego 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)).

22 Ibidem.

23 Ibidem.

3. Parlament Europejski wobec WPZiB – inne kwestie instytucjonalne

W kolejnych rezolucjach przyjmowanych w czasie VII kadencji PE postulował rozszerzenie swoich kompetencji odnośnie do WPZiB, przede wszystkim poprzez stałą presję na uwzględnianie stanowisk Parlamentu przez WP i Radę oraz zwiększenie funkcji kontrolnej[24]. Deputowani zwracali się do WP, aby współpracowała z Parlamentem przy obmyślaniu wspólnych strategii wobec krajów i regionów partnerskich oraz zasięgała opinii Parlamentu m.in. w sprawie dokonywanych przez siebie nominacji na wysokie stanowiska w ESDZ, w tym stanowiska specjalnych przedstawicieli UE[25]. Deputowani zwracali uwagę, że należy zastanowić się nad wynegocjowaniem nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego z Parlamentem, aby zapewnić mu jasną definicję swojego zaangażowania na każdym etapie negocjacji prowadzących do zawarcia umowy międzynarodowej[26].

Należy podkreślić, że w czasie kluczowych debat deputowani raczej pozytywnie oceniali działania Catherine Ashton, co należy postrzegać w kategoriach oferty „instytucjonalnego sojuszu" skierowanego przeciw państwom członkowskim[27]. Deputowani poprzez odpowiedni balans między krytyką a wsparciem zachęcali Ashton w ten sposób do szukania legitymizacji działań WP w Parlamencie, a nie Radzie. Tym samym dążyli do osłabienia międzyrządowego, a wzmocnienia wspólnotowego charakteru funkcji wysokiego przedstawiciela[28]. Posłowie przede wszystkim domagali się od WP obrony wspólnotowego charakteru polityki sąsiedztwa. Stale zachęcali też WP do większej aktywności, a przede wszystkim inicjatywy i przyjęcia roli przywódczej – koordynatora całej zewnętrznej polityki UE[29]. Posłowie wzywali WP do opracowania strategii, która będzie odnosić się do całokształtu zewnętrznych stosunków UE, a nie jedynie WPZiB. Strategia powinna powstać w oparciu o wspólne wytyczne, które łączyłyby środki dy-

24 Kluczowe były coroczne rezolucje przyjmowane na okoliczność sprawozdania Rady z realizacji WPZiB. Dużym prestiżem cieszą się także debaty poprzedzające przyjęcie rezolucji. Regularnie uczestniczy w nich wysoki przedstawiciel ds. WPZiB UE.

25 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2013 r. w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* (2013/2081(INI)).

26 Ibidem.

27 Parlament Europejski, *Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2013 r. 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)).

28 Należy podkreślić, że PE popierał silną pozycję Komisji w obszarze zewnętrznej aktywności UE także w innych kwestiach. Podkreślał m.in., że reprezentacja UE przez przewodniczącego Rady Europejskiej „musi się odbywać z zastrzeżeniem uprawnień Wiceprzewodniczącej/Wysokiej Komisarz oraz przy pełnym uznaniu kluczowej roli pełnionej przez Komisję Europejską, nie tylko w ustanawianiu i utrzymywaniu *acquis communautaire* w zakresie stosunków zewnętrznych, lecz również w zapewnianiu zewnętrznej reprezentacji Unii, z wyjątkiem WPZiB", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.*

29 Ibidem.

plomatyczne, gospodarcze, rozwojowe i w ostateczności wojskowe. Strategia powinna obejmować także zewnętrzny wymiar europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości[30].

Posłowie formułowali także wiele postulatów dotyczących innych kwestii instytucjonalnych. Zwracali uwagę, że potrzebne są dalsze starania, aby poprawić szybkość reagowania UE na kryzysy polityczne i konflikty regionalne. Podkreślali, że w budżecie UE należy przeznaczyć odpowiednie środki finansowe umożliwiające UE odgrywanie aktywnej roli w świecie[31]. Zaznaczali potrzebę wzmocnienia nadzoru parlamentarnego nad mianowaniem i ustalaniem mandatów specjalnych przedstawicieli UE.

Krytykując deficyt demokracji w procesie decyzyjnym, deputowani wzywali Radę ds. Zagranicznych, aby rozważyła możliwości głosowania kwalifikowaną większością głosów w sprawach dotyczących WPZiB, zgodnie z art. 31 ust. 2 TUE, a także formalne zbadanie możliwości rozszerzenia głosowania kwalifikowaną większością głosów za pomocą odpowiedniej klauzuli pomostowej. Ponadto parlamentarzyści podkreślali, że należy znaleźć sposoby na dalsze ograniczenie zasady jednomyślności, m.in. poprzez wykorzystanie wzmocnionej współpracy[32]. Zdaniem PE nie można bowiem sprowadzać WPZiB jako „dodatku" do polityk zagranicznych państw członkowskich. Dlatego deputowani często podkreślali, że państwa powinny nie tylko w duchu wzajemnej solidarności politycznej uzgadniać wspólną strategię UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, lecz również zapewniać wsparcie stanowiska UE w ramach swoich krajowych strategii politycznych[33].

Parlament raczej pozytywnie odnosił się do corocznych sprawozdań Rady w sprawie WPZiB. Formułował przy tym liczne zalecenia, m.in. aby dokumenty te nie miały charakteru jedynie opisowego, lecz aby oceniały skuteczność strategii polityki zagranicznej UE i nakreślały kierunki na przyszłość[34]. Parlament zalecał ponadto, aby w sprawozdaniu takim wprowadzono więcej odniesień do potrzeb budżetowych i wpływu finansowego działań zewnętrznych[35].

Parlament *expressis verbis* stwierdził, że pomimo wejścia w życie TL zauważalny jest brak postępu w spójności działań zewnętrznych Unii w dziedzinie bezpieczeństwa, kwestii humanitarnych, rozwoju, handlu, energii, środowiska, migracji i innych kwestii globalnych[36]. Zasadna jest jednak wątpliwość, czy podniesienie statusu PE do roli współdecydenta w polityce zagranicznej UE, co PE postulował, zwiększy jej spójność. Z uwagi na większą liczbę podmiotów biorących udział w jej kształtowaniu bardziej adekwatna wydaje się teza wprost przeciwna.

30 Ibidem.
31 Ibidem.
32 Ibidem.
33 Ibidem.
34 Ibidem.
35 Ibidem.
36 Parlament Europejski, *Zalecenie Parlamentu Europejskiego…*

4. Wizja ładu międzynarodowego i rola w nim Unii Europejskiej

Rezolucje Parlamentu Europejskiego, mimo znacznej objętości, nie stanowią wykładu kompleksowej strategii. Brak w rezolucjach jasno sformułowanych priorytetów, co jest szczególnie istotne w kontekście wielości problemów międzynarodowych poruszanych przez deputowanych. Dokumenty PE stanowią w większej mierze wykładnię pożądanej wizji ładu międzynarodowego aniżeli spójną strategię polityki zagranicznej UE. Wizja ta formułowana jest w duchu uniwersalnych wartości[37], co wpisuje się w koncepcję Unii jako „mocarstwa normatywnego"[38]. Parlament nie definiował swoistych geopolitycznych czy geoekonomicznych interesów Unii, widząc rolę UE jako przede wszystkim eksportera własnego modelu rozwojowego i kultury politycznej poza Europę[39]. W opinii PE Unia powinna skupiać się na promocji demokracji, praworządności, a przede wszystkim praw człowieka[40]. Parlament proponował nadanie specjalnego znaczenia konsolidacji uprawnień Rady Praw Człowieka[41]. Wzywał do stworzenia stanowiska specjalnego przedstawiciela ds. praw człowieka i wnioskował o stworzenie w ramach ESDZ dyrekcji ds. praw człowieka i demokracji, której zadaniem byłoby opracowanie solidnej strategii UE dotyczącej praw człowieka i demokracji[42]. Podkreślał on, że kwestie związane z prawami czło-

37 Symptomatyczne jest podkreślenie już na początku sprawozdania w sprawie WPZiB za rok 2009: „UE powinna nadal rozwijać cele swojej polityki zagranicznej oraz wspierać swe wartości i interesy na świecie, z myślą o ogólnym celu, jakim jest przyczynienie się do pokoju, bezpieczeństwa, solidarności, zapobiegania konfliktom, wspierania demokracji, ochrony praw człowieka, równości płci, poszanowania prawa międzynarodowego, wspierania międzynarodowych instytucji, skutecznego multilateralizmu i wzajemnego szacunku pomiędzy narodami, zrównoważonego rozwoju, wolnego i sprawiedliwego handlu oraz eliminacji ubóstwa", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. dotycząca rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego dotyczącego głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w 2009 r., przedstawionego Parlamentowi Europejskiemu zgodnie z częścią II sekcją G pkt 43 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r.*, (2010/2124 (INI)).

38 Zob. J. Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, „Journal of Common Market Studies" 2002, no. 2, vol. 40.

39 PE wprost stwierdza, że „unijne mechanizmy osiągania konsensusu i podejmowania wspólnych działań czynią z UE wzór dla opartego na prawie międzynarodowego porządku świata", Parlament Europejski, *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)).

40 Parlament Europejski stwierdza wprost, że „promowanie pokoju, praw człowieka oraz praworządności na świecie należy do głównych celów polityki zewnętrznej UE". Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.* Wśród innych wartości PE wymienia także poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, równości, jak również wolności religii i przekonań oraz praw osób należących do mniejszości, Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka na świecie za rok 2009 oraz polityki UE w tym zakresie*, (2010/2202(INI)).

41 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.*

42 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka na świecie za rok 2009 oraz polityki UE w tym zakresie*, (2010/2202(INI)).

wieka powinny być uwzględniane we wszystkich obszarach działań zewnętrznych, w tym we WPBiO, polityce na rzecz rozwoju i polityce handlowej[43]. Parlament zaznaczał także, że „promowanie, ochrona i bezpieczeństwo obrońców praw człowieka muszą być traktowane priorytetowo w stosunkach UE z krajami trzecimi i uwzględnione na wszystkich szczeblach oraz we wszystkich aspektach i instrumentach polityki zagranicznej Unii"[44]. Postulował on wzmocnienie zasady warunkowości i ograniczania pomocy państwom, które nie przestrzegają standardów w tej dziedzinie[45]. Parlament postulował przy tym jednoczesne zwiększenie w tych państwach środków finansowych na rzecz umocnienia społeczeństwa obywatelskiego, tak aby pomijać rządy przy podziale środków. Parlament ubolewał nad tym, że Komisja bardzo rzadko wdraża mechanizmy umożliwiające wycofanie preferencji przyznanych np. w ramach GSP+ w przypadku naruszenia powiązanych z nimi konwencji[46].

Dużo miejsca PE poświęcał promocji demokracji, którą uznał za „najlepsze zabezpieczenie praw człowieka, podstawowych wolności i tolerancji dla wszystkich grup społecznych oraz równości szans dla każdej jednostki"[47]. Parlament podkreślił konieczność wymagania tych samych standardów dotyczących demokracji i praw człowieka przez wszystkie kraje partnerskie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Zróżnicowanie standardów pomiędzy „minimalnymi standardami", które mają być przestrzegane przez kraje sprawiające najwięcej kłopotów, a bardziej ambitnymi standardami dla najbardziej zaawansowanych państw, zdaniem deputowanych spowodowałoby utratę wiarygodności UE. W kontekście sporu dotyczącego polityki państw Unii wobec arabskiej wiosny PE zaznaczał, że nie istnieje dylemat „bezpieczeństwo albo demokracja", ponieważ „nie jest możliwe bezpieczeństwo ludzi w społeczeństwie pozbawionym demokratycznego i odpowiedzialnego rządu"[48]. Co istotne, Parlament przyznawał jednak, że demokracja musi wyrastać na gruncie krajowym i nie może być zaszczepiana sztucznie przez podmioty zewnętrzne. Podkreślił także, że „nie ma jednego modelu ani wzorca demokracji, ale istnieje wspólne porozumienie co do zasadniczych elementów demokracji"[49].

Przejawem promocji praworządności przez PE jest konieczność prowadzenia polityki zagranicznej jedynie w oparciu na działaniach prawnie legitymizowanych, co ma

43 Ibidem.

44 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie strategii politycznych UE na rzecz obrońców praw człowieka,* (2009/2199(INI)).

45 Ibidem.

46 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie polityk zewnętrznych UE na rzecz demokratyzacji*, (2011/2032(INI)).

47 PE uznał, że prawa człowieka i demokracja są ze sobą nierozerwalnie powiązane oraz że tylko w demokratycznym ustroju jednostki mogą w pełni korzystać z praw człowieka i podstawowych wolności, a także że demokracja może istnieć tylko przy poszanowaniu praw człowieka, zob. ibidem.

48 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie polityk zewnętrznych UE na rzecz demokratyzacji,* (2011/2032(INI)).

49 Ibidem.

być gwarantem sprawiedliwości i ograniczenia znaczenia siły w stosunkach międzynarodowych[50]. Posłowie w rezolucjach podkreślali rolę Organizacji Narodów Zjednoczonych jako głównego gwaranta pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz najszerszego forum współpracy wielostronnej[51]. Uznali, że wzmocnienie globalnego zarządzania, instytucji międzynarodowych i poszanowania prawa międzynarodowego musi być nadrzędnym priorytetem strategicznym Unii[52]. Parlament podkreślał także rolę organizacji regionalnych. Zaznaczał m.in., że OBWE zapewnia istotne ramy służące przywróceniu zaufania i zacieśnianiu współpracy pomiędzy krajami Europy, Azji Środkowej i Ameryki Północnej w odniesieniu do wielu zagadnień[53]. Z promocją dyplomacji wielostronnej wiąże się także krytyka działań unilateralnych, które nie mają międzynarodowej legitymizacji. Dotyczy to głównie użycia środków przymusu, w tym przede wszystkim siły zbrojnej. Kluczowa rola legitymizacji powoduje koncentrację deputowanych niejednokrotnie na procesie, a nie efekcie działań[54].

Stanowiska PE koncentrują się więc nie na zmianie układu sił pomiędzy głównymi aktorami, w tym wzmocnieniu pozycji UE w świecie, ale na zmianie zasad gry międzynarodowej. Stosunki zewnętrzne UE, wedle rezolucji PE, powinny stanowić instrument budowy pożądanego ładu międzynarodowego, tak w sensie politycznym, jak moralnym[55]. Wizja Parlamentu jest więc mocno osadzona w idealistycznej tradycji myślenia o stosunkach międzynarodowych[56]. Jej punkt wyjścia stanowi wizja, której powinno się podporządkować wszystkie działania polityczne, a nie bieżące problemy, które należy rozwiązać[57]. Tym samym PE krytycznie odnosi się do tego nurtu tradycji realizmu politycznego,

50 PE podkreślał, że „podstawowe znaczenie ma również, aby wszystkie przyjęte strategie polityczne i podejmowane działania były zgodne z prawem międzynarodowym, w tym z zasadami ustanowionym w Karcie ONZ", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.*

51 Ibidem.

52 Ibidem.

53 Ibidem.

54 Parlament podkreśla m.in., że należy nadal angażować podmioty niepaństwowe w wielostronny proces tworzenia polityki, propagować i ułatwiać szerzej zakrojone konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi, Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r.*

55 Warto zwrócić uwagę na szeroki katalog wartości wymienionych w rezolucjach. PE podkreślił, że celem polityki zagranicznej UE powinno być „przyczynienie się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju naszej Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w tym poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.*

56 Zob. J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008.

57 Np. w rezolucji z 2013 r. na temat WPZiB PE podkreśla: „WPZiB oraz będąca jej nieodłączną częścią WPBiO funkcjonują w prawnie wiążących ramach instytucjonalnych zasad UE (demokracja, państwo prawa, uniwersalność i niepodzielność praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie godności człowieka, zasady równości i solidarności oraz poszanowanie zasad

który postrzega naturę stosunków międzynarodowych jako niezmiennie antagonistyczną. Z rezolucji wynika, że Parlament nie akceptuje założenia o stałych rywalizacyjnych regułach gry geopolitycznej nakierowanej na maksymalizowanie partykularnych korzyści i zwiększenie wpływu na arenie międzynarodowej[58]. Parlament nie definiuje sojuszników oraz wrogów UE i zdaje się w ogóle odrzucać klasyczne pojęcia geopolityki, takie jak strefa wpływów czy racja stanu. Wskazuje jedynie na państwa o szczególnym znaczeniu dla UE, z którymi Unia powinna utrzymywać partnerskie stosunki. Tym samym Parlament stara się unieważnić założenie o naturalnej konfliktogenności interesów poszczególnych aktorów międzynarodowych, zakładając, że problemy wynikają z niewystarczającego dialogu. To założenie pociąga za sobą dwie istotne konsekwencje: po pierwsze, wiarę w perswazję jako fundamentalny instrument pozwalający złagodzić napięcia międzynarodowe; po drugie, założenie o kluczowej roli instytucji międzynarodowych w rozwiązywaniu problemów globalnych. Parlament wprost stwierdza, że UE powinna odgrywać aktywną i wiodącą rolę w reformie zarządzania światowego[59].

Innym przejawem kwestionowania przez PE założeń szkoły realizmu jest ocena źródeł problemów międzynarodowych. Analiza przyjętych przez Parlament dokumentów pozwala stwierdzić, że głównym problemem w urzeczywistnieniu pożądanego ładu międzynarodowego są przede wszystkim globalne procesy, a nie polityka konkretnych państw i wola polityczna decydentów[60]. Wśród często wymienianych problemów globalnych, które powinny być przedmiotem działań UE, Parlament wymieniał: wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez zapobieganie konfliktom i zarządzanie nimi; zarządzanie migracjami; zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zmniejszanie ubóstwa; zwalczanie terroryzmu; wsparcie wolnego i sprawiedliwego handlu; nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia i rozbrojenie; wspieranie multilateralizmu; poszanowanie prawa międzynarodowego (w tym Karty Narodów Zjednoczonych[61]) oraz

Karty Narodów Zjednoczonych i zasad prawa międzynarodowego, w tym odpowiedzialności za ochronę), a ich cele zostały połączone z ogólnymi celami działań zewnętrznych UE". Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie Traktatu z Lizbony* (2010/2299(INI)).

58 Przykładem mogą być rezolucje odnoszące się do współpracy z Rosją. Mimo łamania przez władze Federacji Rosyjskiej wielu promowanych przez PE standardów na gruncie polityki zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej oraz wykonaniu wielu nieprzyjaznych gestów politycznych skierowanych także wobec UE rezolucje sformułowane są w duchu dialogu. Rosja, ale również inne państwa niepodzielające wizji ładu międzynarodowego promowanego przez PE, nie jest postrzegana jako państwo nieprzyjazne lub nawet mające sprzeczne interesy wobec interesów UE.

59 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r.*

60 PE podkreśla, że „wzmocnienie globalnego zarządzania, instytucji międzynarodowych i poszanowania prawa międzynarodowego ma niezwykle istotne znaczenie dla skutecznej wielostronności oraz że w związku z tym musi ono być nadrzędnym priorytetem strategicznym Unii", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.*

61 W rezolucjach PE regularnie podkreśla, że „karta praw podstawowych jest obecnie wiążąca w odniesieniu do zewnętrznych działań UE", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.*

równość płci[62]. Parlament zwrócił także uwagę na wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa nowej generacji, np. niepokoje społeczne, bunty polityczne, piractwo, upadłe państwa, pandemie, światowe sieci przestępcze. Podkreśla także potrzebę przeciwdziałania niekonwencjonalnym zagrożeniom, takim jak zagrożenia sieciowe[63].

Dużo miejsca w ostatnich latach zajęła także problematyka przeciwdziałania zmianom klimatycznym, która według PE stała się kluczowym elementem stosunków międzynarodowych i w której podkreśla się, że UE musi umacniać swoją wiodącą rolę[64]. Parlamentarzyści zwracali uwagę także na inny aspekt zewnętrznej polityki energetycznej – polityki bezpieczeństwa energetycznego. Postulowali, aby zapobiegać uzależnieniu UE od krajów trzecich, które osłabia swobodę prowadzenia polityki zagranicznej Unii[65]. To wymaga przyjęcia i wdrożenia wspólnej i spójnej zewnętrznej europejskiej polityki energetycznej przez WP, przede wszystkim wobec dostawców, w tym głównie Rosji, a także państw tranzytowych.

Warto zwrócić uwagę, że odnosząc się do głównych celów WPZiB, PE podkreśla ochronę interesów przede wszystkim obywateli państw członkowskich, a nie państw[66]. To dowodzi tezy o chęci wzmocnienia przez PE ponadnarodowej tożsamości obywateli Unii Europejskiej, dzięki której instytucje UE wzmocniłyby bezpośrednią legitymizację kosztem legitymizacji pośredniej i przez to uniezależniły zgodę na działanie od woli rządów państw członkowskich. W założeniach deputowanych UE i jej polityka zagraniczna nie stanowi jedynie pragmatycznej wartości dodanej, ponieważ, wedle rezolucji PE, tożsamość UE nie jest wtórna wobec tożsamości państw, ale równoległa wobec niej. To uzasadnia, zdaniem Parlamentu, wprowadzenie także w obszarze WPZiB metody wspólnotowej. Stanowiska PE w sprawie polityki zagranicznej UE potwierdzają, że Parlament jako instytucja dąży do wzmocnienia ponadnarodowych cech UE.

Bardzo często postulaty PE zdają się nierealistyczne i bagatelizują kluczowe ograniczenia, mające dwojaki charakter[67]. Z jednej strony, dotyczą one ograniczonych możliwości oddziaływania UE ze względu na brak spójności, ale również brak zasobów. Z drugiej strony, deputowani bagatelizują ograniczenia zewnętrzne, tj. brak woli państw do

62 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. dotycząca rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego dotyczącego głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w 2009 r., przedstawionego Parlamentowi Europejskiemu zgodnie z częścią II sekcją G pkt 43 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r.,* (2010/2124 (INI)).

63 Ibidem.

64 Ibidem.

65 Ibidem.

66 PE podkreśla, że „w stosunkach zewnętrznych Unia Europejska rozwija cele swojej polityki zagranicznej, umacnia i propaguje swoje wartości i interesy, wnosi wkład w ochronę swoich obywateli… ", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r.*

67 Za nierealistyczny w znaczeniu braku realnej możliwości realizacji należy uznać taki postulat: „państwa członkowskie UE powinny w coraz większym stopniu postrzegać UE jako czynnik zwielokrotnienia siły służącej osiąganiu ich celów" lub stwierdzenie, że „współpraca europejska nie jest opcją, lecz koniecznością", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r.*

określonych działań[68]. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że ostatnia kadencja PE zbiegła się w czasie z kryzysem gospodarczym na świecie i następnie problemami strefy euro. To spowodowało, że państwa członkowskie skoncentrowane były przede wszystkim na problemach wewnętrznych UE, co negatywnie odbiło się na zainteresowaniu polityką zagraniczną. W licznych rezolucjach przyjmowanych przez PE te procesy nie zostały odzwierciedlone[69]. Parlament incydentalnie odnosił się do spadku znaczenia polityki zagranicznej UE oraz roli Europy na świecie, jedynie podkreślał rosnące „wyzwania" dla zewnętrznej aktywności Unii.

Należy podkreślić, że życzeniowość rezolucji PE wynika m.in. z ważnej, choć rzadko zauważanej funkcji, którą pełnią te dokumenty. Wobec małego wpływu Parlamentu na realną politykę zagraniczną UE rezolucje stanowią przede wszystkim polityczną demonstrację tej instytucji. Pełnią więc one funkcję integrującą deputowanych wokół wspólnych wartości. Tym samym stanowią wyraz ich politycznej tożsamości. Przejawem tej funkcji jest także silna rytualizacja aktywności PE w kwestii spraw zagranicznych, a także duża instytucjonalna inercja.

5. Parlament Europejski wobec polityki UE w stosunku do Stanów Zjednoczonych

Parlament podkreślał, że USA są najważniejszym partnerem strategicznym dla UE[70], dlatego uznaje za priorytet pogłębienie stosunków transatlantyckich na wszystkich szczeblach. Parlament popierał usunięcie barier rynkowych za pomocą stworzenia transatlantyckiego partnerstwa na rzecz handlu i inwestycji[71] i oczekiwał, że będzie ono miało nie tylko gospodarcze, ale też polityczne znaczenie[72]. Parlamentarzyści poparli wzajemny dostęp do rynku towarów, usług, inwestycji i zamówień publicznych na wszystkich poziomach administracji, a także ograniczenia barier pozataryfowych i zwiększenia kompatybilności systemów regulacyjnych, które stanowią główną barierę handlową[73]. Ponadto uzgodnienie umowy ma pozwolić na określenie wspólnego podejścia do inwestycji i in-

68 PE podkreślał, że „państwa członkowskie powinny pracować w duchu wzajemnej solidarności politycznej dla osiągania coraz wyższego stopnia zbieżności działań w obszarze WPZiB", Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2010 r.*

69 Symptomatyczny jest początek rezolucji w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego dotyczącego głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w 2008 r., gdzie jako pierwszy motyw przyjęcia dokumentu podkreśla się, że „w ostatnich dziesięcioleciach wzrosła rola Unii Europejskiej jako podmiotu liczącego się na arenie międzynarodowej". Dokument został przyjęty w 2010 r., a więc w okresie turbulencji gospodarczych Unii Europejskiej, które osłabiały nie tylko wewnętrzną spójność, ale także zdolność oddziaływania na zewnętrzne otoczenie.

70 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2013 r. na temat roli UE w promowaniu szerszego partnerstwa transatlantyckiego,* (2012/2287(INI)).

71 Ang. *Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement.*

72 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie negocjacji UE dotyczących handlu i inwestycji ze Stanami Zjednoczonymi,* (2013/2558(RSP)).

73 Ibidem.

nych kwestii związanych ze światowym handlem, takich jak standardy, normy i regulacje. Parlament podkreślał korzyści z tytułu wolnej atlantyckiej strefy handlowej, aczkolwiek zaznaczył, że relacje muszą być oparte na zasadzie partnerskiej[74].

Kluczowym elementem współpracy UE z USA ma być przyjmowanie jednolitego podejścia do światowych wyzwań, zarządzania globalnego opartego na multilateralizmie, w tym reform międzynarodowych instytucji oraz koordynacji polityki wobec strategicznych partnerów. W tym celu PE wysunął własną propozycję utworzenia transatlantyckiej rady politycznej, która byłaby organem systematycznych konsultacji oraz koordynacji polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa pod przewodnictwem wysokiej przedstawiciel / wiceprzewodniczącej oraz sekretarza stanu USA[75].

Parlament pochwalił obietnice prezydenta Obamy dotyczące zamknięcia obozu w Guantánamo. Parlament pozytywnie również odniósł się do działań podjętych przez administrację prezydenta USA na rzecz przywrócenia stosunków roboczych z Międzynarodowym Trybunałem Karnym, ale podkreślił, że oczekuje dalszych kroków ze strony Stanów Zjednoczonych zmierzających do ponownego podpisania i ratyfikowania statutu rzymskiego[76]. Parlament skrytykował USA za inwigilację obywateli UE poprzez zbieranie danych w ramach programu PRISM[77]. Podkreślił również potrzebę ożywionej debaty na temat uzbrojonych bezzałogowych statków powietrznych[78]. Zwracał uwagę na konieczność zniesienia wiz dla czterech państw UE, co dotyczy również Polski. Krytycznie oceniał także zróżnicowanie kosztów systemu ESTA (*Electronic System of Travel Authorization*) dla obywateli poszczególnych państw członkowskich. Część deputowanych z tego powodu domagała się nawet stworzenia przez UE podobnych procedur i opłat dla obywateli USA.

Parlament wspiera współpracę NATO – UE i nawołuje do efektywniejszej współpracy tych organizacji. Co ważne, deputowani wezwali jednak NATO do powstrzymania się przed ustanowieniem zdolności cywilnego zarządzania kryzysowego, co jedynie powieliłoby struktury i zdolności UE[79]. Z drugiej strony, PE postulował stworzenie unijnego sztabu generalnego, który z kolei dublowałby natowski sztab SHAPE w Brukseli. Co więcej, PE postulował, aby każde państwo członkowskie UE, które jest członkiem NATO, wyznaczyło siły zbrojne, które mogą zostać wykorzystane wyłącznie dla potrzeb działań Unii Europejskiej, aby nie dopuścić do zablokowania takiego wykorzystania przez członków NATO niebędących państwami członkowskimi UE.

Strategiczne znaczenie Stanów Zjednoczonych dla Parlamentu Europejskiego wynika z kluczowej roli Waszyngtonu w tworzeniu pożądanego przez Parlament ładu światowego, opartego na reżimach i prawie międzynarodowym. Podkreślanie strategicznego partnerstwa i jednocześnie akcentowanie koniecznej równowagi dowodzi, że w optyce parlamentarzystów Unia Europejska powinna wzmacniać sojusz ze Stanami Zjednoczo-

74 Ibidem.
75 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2013 r.*
76 Ibidem.
77 Ibidem.
78 Ibidem.
79 Ibidem.

nymi, przy jednoczesnym wzmacnianiu europejskiej tożsamości i pozycji w ramach tego sojuszu, tak aby zmniejszyć asymetryczność relacji.

6. Parlament Europejski wobec polityki UE w stosunku do Rosji

W ostatnich latach kluczową kwestią w stosunkach między Brukselą a Moskwą była nowa umowa o partnerstwie i współpracy (PCA), która miała zastąpić starą, podpisaną jeszcze w 1997 r. Parlament popierał podpisanie nowej umowy, ale podkreślił, że nie osiągnięto postępu w negocjacjach głównie z powodu braku zaangażowania strony rosyjskiej w negocjacje nad rozdziałem dotyczącym handlu.

Umowę o partnerstwie deputowani chcieli wykorzystać do przyjęcia przez Rosję prawnych zobowiązań w kwestiach, na których PE zależało, w tym przede wszystkim z zakresu praw człowieka oraz kwestii energetycznych, które stanowią kluczowy obszar współpracy UE – Rosja. Parlament zaapelował, aby zasady Traktatu Karty Energetycznej oraz załączonego do niego protokołu tranzytowego zostały włączone do nowej umowy. Podstawą współpracy powinien być równy dostęp do rynku, infrastruktury i inwestycji[80]. Dlatego PE wezwał Rosję do uznania, by współpraca w dziedzinie energii opierała się na zasadach rynku wewnętrznego UE, w tym na przepisach trzeciego pakietu energetycznego, szczególnie jeśli chodzi o dostęp stron trzecich do infrastruktury. Parlament chciał także, aby Rosja zwiększyła swój udział w rozwiązywaniu problemu zmian klimatu przez obniżenie poziomu krajowej emisji gazów cieplarnianych, a zwłaszcza poprawę wydajności energetycznej[81].

Parlament popierał ideę „Partnerstwa dla modernizacji" pomiędzy UE a Rosją, a także wejście Rosji do WTO, ale podkreślił, że warunkiem przyjęcia jest zastosowanie się do wszelkich zasad tej organizacji, w tym zaprzestanie stosowania środków protekcjonistycznych, co obejmuje zniesienie przeszkód w handlu, takich jak unia celna pomiędzy Rosją, Kazachstanem i Białorusią.

Parlamentarzyści poparli liberalizację wizową dla obywateli rosyjskich, ale zaznaczali, że rozmowy te powinny współgrać z procesem wprowadzania ułatwień wizowych w odniesieniu do krajów objętych programem Partnerstwa Wschodniego.

Parlament popierał współpracę z Moskwą w rozwiązywaniu wielu problemów regionalnych i globalnych. Pozytywnie ocenił współpracę z Moskwą zwłaszcza w odniesieniu do Bliskiego Wschodu, Iranu, Afganistanu, Syrii, aczkolwiek skrytykował Rosję za użycie prawa weta w Radzie Bezpieczeństwa ONZ przeciw władzom syryjskim.

Parlament wzywał wielokrotnie Rosję do przyjęcia konstruktywnego stanowiska wobec tzw. zamrożonych konfliktów na obszarze postradzieckim, w tym wycofania rosyjskich wojsk z terytorium Mołdawii (z Naddniestrza). Parlament apelował do Rady, aby nalegała na pełne wdrożenie porozumienia o rozejmie między Federacją Rosyjską a Gruzją oraz wzywał UE do stania na straży zasady nienaruszalności terytorialnej Gruzji.

---

80 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie szczytu UE-Rosja*, (2014/2533(RSP)).

81 Ibidem.

Parlament wielokrotnie podkreślał konieczność uwzględnienia kwestii praw człowieka, praworządności i demokracji we wzajemnych relacjach, dlatego postulował politykę krytycznego zaangażowania w dialog z Rosją. W licznych rezolucjach potępił stan praw człowieka i rządów prawa, w tym przede wszystkim sądownictwa, odnosząc się przy tym do wielu konkretnych spraw: procesu Michaiła Chodorkowskiego i Płatona Lebiediewa, afery Magnitskiego[82], aresztowań opozycjonistów, w tym Borysa Niemcowa czy członkiń grup Pussy Riot. Parlament potępił ustawodawstwo utrudniające pracę organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, wymierzone w mniejszości, w tym społeczności LGBTI, a także ograniczające wolność słowa oraz wolność zrzeszania się i zgromadzeń. Skrytykował brak wyjaśnienia przez władze rosyjskie morderstw niezależnych dziennikarzy i działaczy społecznych. Parlament apelował także do rosyjskich władz o współpracę przy otwieraniu rosyjskich archiwów, udostępnianiu ich badaczom i odtajnieniu dokumentów[83].

Polityczne stanowiska, które zajmował PE wobec Rosji, pozwalają stwierdzić, że głównym problemem we wzajemnych stosunkach, poza kwestiami wewnętrznymi Rosji, jest spór o Europejską Politykę Sąsiedztwa. Parlament krytykował niezgodne z międzynarodowymi normami (np. Aktem Końcowym KBWE) stosowanie przez Rosję instrumentów polityki energetycznej i handlowej do wywierania nacisku na kraje w europejskim sąsiedztwie, aby zmusić je do przystąpienia do rosyjskiego projektu unii celnej, będącej alternatywą wobec stowarzyszenia z UE. Parlament nie zgodził się z uznaniem regionu Partnerstwa Wschodniego za rosyjską sferę wpływów, aczkolwiek, należy podkreślić, nie definiował zaangażowania UE w tym obszarze w kategoriach geopolitycznej rywalizacji z Rosją. Parlament ubolewał, że rosyjscy przywódcy postrzegają Partnerstwo Wschodnie UE jako zagrożenie dla ich własnych interesów politycznych oraz gospodarczych i podkreślał, że jest wręcz odwrotnie: „Rosja ma zyskać na intensyfikacji handlu i działalności gospodarczej, a bezpieczeństwo Rosji wzrośnie dzięki stabilnemu i przewidywalnemu sąsiedztwu"[84]. Tym samym deputowani odrzucali założenie o naturalnej różnicy interesów i zakładali możliwość przyjęcia przez Moskwę zasad proponowanych przez UE za pomocą perswazji. Parlament postulował, że „aby osiągnąć postęp w dwustronnych stosunkach, trzeba otwarcie dyskutować i wyjaśniać kwestie, w których się nie zgadzamy"[85].

Należy podkreślić, że krytyka polityki zagranicznej Rosji przez długi okres była umiarkowana i poza wyrazami ubolewania nie pociągała za sobą wezwania do wyciągnięcia poważniejszych konsekwencji. Wynikało to z założenia roli Rosji jako państwa, które w konstruktywny sposób może pomóc w tworzeniu pożądanego przez PE ładu międzynarodowego. W rezolucjach podkreślano, że bez współpracy z Rosją nie da się

82 Parlament Europejski uchwalił rezolucję rekomendującą zakaz wjazdu na teren UE funkcjonariuszy odpowiedzialnych za jego śmierć. Zob. Parlament Europejski, *Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 23 października 2012 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ograniczeń wizowych dla urzędników rządu rosyjskiego zamieszanych w sprawę Siergieja Magnickiego*, 2014/2016(INI).

83 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lutego 2014 r.*

84 Ibidem.

85 Ibidem.

sprostać wielu wyzwaniom na szczeblu międzynarodowym, w szczególności dotyczącym Bliskiego Wschodu, Libii, Iranu, terroryzmu, bezpieczeństwa energetycznego, zmian klimatu i kryzysu finansowego. Dlatego krytyka Parlamentu unikała zachęcenia do międzynarodowej izolacji Rosji zgodnie z hasłem, że „problemy powinny być zawsze rozwiązywane z Rosją, a nie przeciwko niej".

Ostrzejsza krytyka nastąpiła wraz z silnym zaangażowaniem Rosji na rzecz zatrzymania podpisania umów stowarzyszeniowych z UE pomiędzy państwami Partnerstwa Wschodniego i UE, a następnie w czasie rewolucji politycznej na Majdanie w Kijowie, w szczególności po zajęciu przez Rosję Krymu oraz zbrojnej aktywności we wschodniej części Ukrainy[86]. Deputowani podkreślali, że uzurpowanie przez Rosję prawa zastosowania wszelkich środków w celu ochrony mniejszości rosyjskiej w krajach trzecich zagraża powojennemu porządkowi w Europie[87]. Parlament potępił włączenie Krymu do Rosji, agresję militarną w Donbasie oraz poparł sankcje nałożone przez UE. W kwietniu 2014 r. Parlament zaapelował nawet o zaostrzenia drugiej fazy sankcji i gotowości do wprowadzenia trzeciej fazy sankcji (sankcji ekonomicznych)[88]. Deputowani domagali się również zastosowania środków skierowanych przeciwko rosyjskim przedsiębiorstwom i ich filiom, zwłaszcza w sektorze energii, a także środków dotyczących rosyjskich inwestycji i aktywów w UE, jak również o dokonanie przeglądu wszystkich umów z Rosją z myślą o ich ewentualnym zawieszeniu. Deputowani zaapelowali ponadto również o szybkie wprowadzenie embarga na broń i technologie podwójnego zastosowania[89].

Warto zwrócić uwagę, że nawet w czasie zaangażowania Rosji w zatrzymanie procesu integracji europejskiej z Ukrainą w przededniu szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, a nawet później – w czasie protestów na Majdanie – PE, krytykując postawę Kremla, podkreślał jednocześnie, że UE jest nadal gotowa do dalszego rozwijania stosunków z Rosją[90].

Głosowania w kluczowych rezolucjach dotyczących Rosji dowodzą istotnego wpływu przynależności partyjnej, a nie narodowej poszczególnych posłów[91]. Najbardziej przychylne wobec Rosji stanowisko zajmowały największe partie – socjaldemokraci i chadecy. Najbardziej krytyczni byli konserwatyści. Warto zwrócić uwagę na relatywnie szeroki konsensus w kwestii nałożenia sankcji na Rosję za destabilizację Ukrainy, aczkolwiek część europosłów relatywizowała winę Moskwy i dystansowała się od potępienia władz

86 Zob. Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie rosyjskiej napaści na Ukrainę*, (2014/2627(RSP)).

87 Ibidem.

88 Parlament Europejski, *Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie nacisków Rosji na kraje Partnerstwa Wschodniego, a w szczególności destabilizacji wschodniej Ukrainy*, 2014/2699(RSP).

89 Ibidem.

90 Zob. Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lutego 2014 r.*

91 S. Braghiroli, *Voting on Russia in the European Parliament: the Role of National and Party Group Affiliations*, Centre for EU-Russia Studies (CEURUS), http://ceurus.ut.ee/wp-content/uploads/2011/06/EU-Russia-papers-8_Braghiroli1.pdf (data dostępu: 1 grudnia 2014 r.).

rosyjskich. Najsilniej za sankcjami opowiadali się chadecy i konserwatyści. Duża część socjalistów wstrzymała się od głosu, a skrajna lewica i prawica tradycyjnie przychylne polityce rosyjskiej głosowały przeciwko.

7. Parlament wobec Wschodniego Sąsiedztwa

Celem europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), według PE, jest „ustanowienie obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich w oparciu o wartości UE, charakteryzującego się bliskimi i pokojowymi stosunkami w regionie, promowaniem głębokiej i trwałej demokracji, praworządności, reform politycznych i gospodarczych oraz zrównoważonej społecznej gospodarki rynkowej w krajach sąsiadujących z UE, a także utworzeniem »kręgu przyjaciół« UE”[92]. Parlament podkreślał jednak, że „chociaż podstawowe zasady i cele europejskiej polityki sąsiedztwa dotyczą wszystkich partnerów, to stosunki UE z każdym z jej partnerów mają charakter wyjątkowy, a instrumenty europejskiej polityki sąsiedztwa są dostosowane w taki sposób, aby służyć konkretnym potrzebom każdej z tych relacji[93]”.

Parlament popierał rozwój Partnerstwa Wschodniego, w tym integrację gospodarczą oraz współpracę polityczną, gospodarczą i kulturalną z UE państw objętych tym programem. Warto jednak podkreślić, że Parlament zauważył z niepokojem, że „UE jest często postrzegana jako darczyńca, a kraje partnerskie jako beneficjenci, podczas gdy, wszystkie strony powinny odgrywać podwójną rolę”[94]. Parlament bezpośrednio angażował się w stosunki z państwami PW. Zarówno dla Ukrainy, jak i innych krajów, z wyjątkiem Białorusi, ustanowiono komisje współpracy parlamentarnej, które spotykają się dwa razy do roku[95]. Ponadto deputowani PE zacieśniają relacje dzięki Zgromadzeniu Parlamentarnemu Euronest, w skład którego wchodzą zarówno posłowie PE, jak i deputowani parlamentów wschodnich krajów partnerskich, a którego inauguracyjne posiedzenie odbyło się w maju 2011 r. po niemal dwuletnim impasie, spowodowanym dyskusją nad reprezentacją Białorusi[96]. Co więcej, w PE powołana została nieformalna grupa „Wilno”, w której znaleźli się

92 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2013 r. w sprawie europejskiej polityki sąsiedztwa: dążenie do wzmocnienia partnerstwa. Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdań za rok 2012*, (2013/2621(RSP)).

93 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie oceny i wyznaczenia priorytetów w stosunkach UE z państwami Partnerstwa Wschodniego*, (2013/2149(INI)).

94 Ibidem.

95 Przewodniczącym delegacji PE UE – Ukraina był polski deputowany Paweł Kowal.

96 Część europosłów nie zgadzała się na udział przedstawicieli białoruskiego parlamentu, z którymi PE nie utrzymuje stosunków. Zamiast tego proponowali, by delegacja białoruska składała się z reprezentantów opozycji i społeczeństwa obywatelskiego. Nie zgadzały się jednak na to pozostałe kraje partnerskie oraz część frakcji europarlamentu, które opowiadały się za udziałem przedstawicieli białoruskich władz. Wobec braku kompromisu zwołanie pierwszego posiedzenia Euronestu było stale opóźniane. Dnia 10 lutego 2011 r. PE zdecydował, że posiedzenie odbędzie się bez udziału białoruskiej delegacji (parlamentarzystów, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego), czemu tym razem nie sprzeciwiły się państwa partnerskie. Zob. *Impas w spra-*

przedstawiciele różnych frakcji. Grupa stanowiła forum wymiany informacji na temat postępów w reformach państw objętych PW.

Parlament kilkukrotnie wzywał do nadania perspektywy członkostwa dla państw PW, a także podkreślał konieczność odpowiedniego wsparcia finansowego, które jest kluczowe tak dla skuteczności programu oraz integracji z UE[97]. Deputowani domagali się od UE, aby parafowała lub podpisała układy o stowarzyszeniu i dążyła do ich szybkiego wdrożenia, najpierw na zasadzie tymczasowości, a następnie w pełni, zanim dobiegnie końca obecna kadencja Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, jednak pod warunkiem spełnienia niezbędnych warunków. Parlament wzywał także Komisję do bardziej wnikliwego przeanalizowania możliwości zmniejszenia, w stosownych przypadkach, barier handlowych, nawet przed podpisaniem i wdrożeniem pogłębionych i kompleksowych umów o wolnym handlu, aby społeczeństwa i przedsiębiorstwa odnośnych krajów Partnerstwa Wschodniego odczuły wcześniej korzyści gospodarcze płynące z bliższej współpracy z UE. Parlament wspierał przy tym zasadę „więcej za więcej, mniej za mniej"[98].

Parlamentarzyści podkreślali, że priorytetem jest stopniowe usuwanie przeszkód w swobodnym przemieszczaniu się osób i wzywali do zadbania o to, aby oferta liberalizacji reżimu wizowego skierowana do krajów Partnerstwa Wschodniego w odniesieniu do harmonogramu i treści była co najmniej równie hojna – jeżeli nie hojniejsza – jak oferta skierowana do innych krajów graniczących z nimi, co dotyczyło przede wszystkim Rosji[99]. Podkreślali, że liberalizację wizową można wykorzystać jako silną zachętę do promowania demokratyzacji i reform w zakresie praw człowieka w krajach partnerskich.

Parlament zwrócił uwagę, że walka z korupcją, zwłaszcza w sądownictwie i policji, powinna być głównym priorytetem UE[100]. Parlamentarzyści kładli szczególny nacisk na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego PE podkreślał znaczenie inwestowania w projekty na rzecz młodzieży i przyszłych liderów, tj. programu Erasmus+, dalszego wsparcia finansowego dla Europejskiego Uniwersytetu Humanistycznego na uchodźstwie oraz utworzenia Uniwersytetu Partnerstwa Wschodniego i Europejskiego Kolegium Morza Czarnego[101].

a. Ukraina

Rola PE w kształtowaniu stosunków UE – Ukraina w ostatnich latach była znacząca, z uwagi na niezbędną akceptację PE w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej,

wie Euronestu zażegnany, Ośrodek Studiów Wschodnich, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-02-16/impas-w-sprawie-euronestu-zazegnany (data dostępu: 1 grudnia 2014 r.).

97 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r.*

98 Ibidem.

99 Ibidem.

100 Ibidem.

101 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie oceny i wyznaczenia priorytetów w stosunkach UE z państwami Partnerstwa Wschodniego*, (2013/2149(INI)).

której negocjacje rozpoczęły się w 2007 r.[102] Jednocześnie relacje Brukseli z Kijowem ze względu na wewnętrzną sytuację polityczną w tym kraju absorbowały wiele uwagi PE. Parlament wprost podkreślił, że Ukraina jest najważniejszym partnerem objętym europejską polityką sąsiedztwa i Partnerstwem Wschodnim[103].

Po wygraniu wyborów prezydenckich przez Wiktora Janukowycza w 2010 r. i pogarszaniu standardów demokratycznych Parlament przyjął rezolucję krytycznie oceniającą sytuację polityczną w tym kraju, w tym jakość wyborów regionalnych[104]. Krytyka nie pociągała jednak ze sobą poważniejszych konsekwencji. W ten sposób deputowani chcieli uniknąć ostrej krytyki ukraińskich władz, obawiając się, że może to skłonić Kijów do rezygnacji z integracji europejskiej i zacieśnienia współpracy z Rosją. Rezolucja PE była także odzwierciedleniem dominującego w Brukseli zadowolenia ze stabilizacji zapewnionej przez nowe ukraińskie władze. Dlatego w rezolucji znalazło się potwierdzenie prawa Ukrainy do ubiegania się o członkostwo w UE oraz skierowane do państw członkowskich wezwania do zniesienia opłat za wizy dla obywateli Ukrainy[105].

Spośród wielu rezolucji przyjmowanych przez PE odnoszących się do stosunków z Ukrainą szczególne znaczenie miała rezolucja z 1 grudnia 2011 r. zawierająca zalecenia PE dla Rady, KE oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie negocjacji dotyczących układu o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą[106]. W wyniku prac w komisji spraw zagranicznych naniesiono w projekcie sprawozdania wiele zmian osłabiających korelację między procesem stowarzyszeniowym a procesem akcesyjnym Ukrainy z UE[107]. Ponadto w wyniku wprowadzenia poprawek uzależniono szybkie zawarcie układu o stowarzyszeniu od zobowiązania się Ukrainy do przeprowadzenia niezbędnych reform oraz przestrzegania zasad demokracji, praw człowieka oraz praworządności. Wprowadzenie silnej zasady warunkowości było następstwem wyborów parlamentarnych z 2012 r., które w ocenie PE

102 Więcej o stanowisku PE wobec procesu integracji Ukrainy z UE: A. Staszczyk, *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec procesu stowarzyszeniowego Ukrainy z Unią Europejską*, „Polityka i Społeczeństwo" 2013, nr 3(11).

103 Parlament Europejski, *Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 3 kwietnia 2014 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obniżenia lub zniesienia ceł na towary pochodzące z Ukrainy,* 3 kwietnia 2014 r., EP-PE_TC1-COD(2014)0090.

104 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie Ukrainy.*

105 Łagodna rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Ukrainy, OSW, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-01/lagodna-rezolucja-parlamentu-europejskiego-w-sprawie-ukrainy (data dostępu: 1 grudnia 2014 r.).

106 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 grudnia 2011 r. zawierające zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie negocjacji dotyczących układu o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą*, (2011/2132(INI)). Sprawozdawcą projektu był polski deputowany Ryszard Legutko.

107 Zamiast sformułowania „zawarcie układu o stowarzyszeniu UE – Ukraina, w tym DCFTA, stanowić będzie istotny krok na drodze ku integracji Ukrainy z UE" użyto w ostatecznym kształcie sprawozdania określenia „… będzie ważne dla europejskiej perspektywy Ukrainy". *Łagodna rezolucja…*, op.cit.

nie spełniły odpowiednich standardów, co stanowiło regres w porównaniu z poprzednimi elekcjami. W przyjętej rezolucji PE podkreślił również, że negatywny wpływ na proces wyborczy miało uwięzienie przywódców opozycji Julii Tymoszenko i Jurija Łucenki. Parlament zaapelował do władz ukraińskich o ich uwolnienie i rehabilitację, krytykując przy tym wykorzystywanie prawa karnego do osiągania celów politycznych[108].

Parlament zaangażował się w przyspieszenie procesu reform na Ukrainie, aby Kijów mógł podpisać umowę stowarzyszeniową na szczycie w Wilnie w listopadzie 2013 r. Powołana została specjalna misja obserwacyjna, którą kierowali Pat Cox i Aleksander Kwaśniewski. Odbyli oni na Ukrainie 22 wizyty, rozmawiając z przedstawicielami różnych stron ukraińskiej sceny politycznej i motywując do przeprowadzenia niezbędnych reform.

Po odmowie podpisania wynegocjowanej umowy przez prezydenta Janukowycza tuż przed szczytem PW Parlament wyraził ubolewanie z tego powodu[109]. Niemniej zaapelował do Rady Europejskiej, aby wysłała silny sygnał polityczny, że Unia Europejska jest nadal gotowa zaangażować się we współpracę z Ukrainą. W sytuacji kryzysu politycznego następującego po rezygnacji z podpisania umowy PE zaapelował o natychmiastowe rozpoczęcie nowej, pełnoprawnej misji mediacyjnej UE na najwyższym szczeblu politycznym, której zadaniem będzie doprowadzenie do rozmów przy okrągłym stole między rządem, demokratyczną opozycją i społeczeństwem obywatelskim[110].

W dobie kryzysu relacji Ukrainy z Rosją po rewolucji na Majdanie Parlament zaapelował, aby UE pomagała Kijowowi i wspierała go w staraniach o rozwiązanie utrzymującego się sporu gazowego z Moskwą, a także pomogła w stworzeniu możliwości odbioru gazu z kierunku zachodniego. Parlamentarzyści zwrócili się także do MFW o rezygnację z niedających się udźwignąć środków oszczędnościowych, takich jak obniżenie poziomu dopłat do energii. Deputowani domagali się również zaangażowania międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, aby dzięki wsparciu finansowemu pomóc Ukrainie zaradzić pogarszającej się sytuacji finansowej[111]. Deputowani popierali zarówno krótkoterminowe wsparcie ze strony UE, aby uratować Ukrainę przed gospodarczą zapaścią, jak i długoterminową pomoc, mającą na celu umożliwienie przeprowadzenia kompleksowych zmian. Parlament uznał, że w sytuacji konfliktu zbrojnego konieczne jest jednostronne obniżenie unijnych ceł na towary pochodzące z Ukrainy[112].

Parlament nie miał większych zastrzeżeń do wyborów prezydenckich na Ukrainie przeprowadzonych po obaleniu obozu Janukowycza w 2014 r. i zdecydowane poparł za-

108 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 grudnia 2011 r.*

109 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie wyniku szczytu w Wilnie i przyszłości Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza w odniesieniu do Ukrainy*, (2013/2983(RSP)).

110 Ibidem.

111 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji na Ukrainie*, (2014/2547(RSP)).

112 Parlament Europejski, *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obniżenia lub zniesienia ceł na towary pochodzące z Ukrainy*, 2014/0090(COD).

równo plan pokojowy zaproponowany przez prezydenta Poroszenkę, jak i inne reformy. Po zmianie władzy Ukraina wyraziła chęć podpisania umowy stowarzyszeniowej. Dlatego 16 września 2014 r. Parlament Europejski i Rada Najwyższa Ukrainy ratyfikowały umowę o całościowej i pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA)[113], która jest kluczowym elementem umowy stowarzyszeniowej[114].

Przy okazji podpisania umowy PE ponownie zaznaczył, że układ o stowarzyszeniu z Ukrainą i pozostałymi krajami Partnerstwa Wschodniego nie jest ostatecznym celem w ich stosunkach z UE i zwrócił uwagę, że Gruzja, Mołdawia i Ukraina, podobnie jak wszystkie europejskie państwa, mają możliwość integracji z UE i mogą starać się o przystąpienie do niej pod warunkiem przestrzegania zasad demokracji, poszanowania podstawowych wolności oraz praw człowieka i praw mniejszości, a także zapewnienia praworządności[115].

b. Białoruś

Parlament Europejski przyjął krytyczną rezolucję w odpowiedzi na falę represji po wyborach prezydenckich na Białorusi, które odbyły się 19 grudnia 2010 r. Parlament potępił represje i wezwał do wprowadzenia zakazu wjazdu na terytorium UE dla przedstawicieli białoruskich władz, sądownictwa oraz organów bezpieczeństwa, odpowiedzialnych za prowadzenie działań przeciwko opozycji, niezależnym mediom oraz organizacjom pozarządowym[116]. Pojawiło się również wezwanie do rozważenia zawieszenia udziału Mińska w programie Partnerstwa Wschodniego oraz zablokowania decyzji w sprawie kredytów dla Białorusi. Ponadto Parlament zażądał przeprowadzenia ponownych wyborów prezydenckich, zgodnych z międzynarodowymi standardami. Jednocześnie zwrócił uwagę na konieczność zwiększenia wsparcia dla białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz wprowadzenia ułatwień wizowych dla obywateli Białorusi, co było przejawem obrania przez PE polityki dwutorowości – osobnej wobec władz i osobnej wobec społeczeństwa[117].

Pomimo krytyki władz PE pozostawał otwarty na uczestnictwo Białorusi w programach PW, aczkolwiek uzależniał dalsze zaangażowanie od jej gotowości do poszanowania zasad praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Parlament stwierdził, że parla-

113 Na skutek jednak zakulisowych rozmów UE z Rosją i niechęci do zadrażniania stosunków z Moskwą w dobie konfliktu między Moskwą a Kijowem DCFTA nie będzie wdrażana co najmniej do początku 2016 r. Zob. R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, *Rosja blokuje strefę wolnego handlu Ukrainy z UE*, OSW, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-17/rosja-blokuje-strefe-wolnego-handlu-ukrainy-z-ue (data dostępu: 15 października 2014 r.).

114 Pozostała część umowy dotyczy m.in. dialogu politycznego, wsparcia dla reform politycznych na Ukrainie, współpracy w wymiarze polityki zagranicznej, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, współpracy w takich sektorach jak transport, zdrowie, edukacja, badania, energetyka, małe i średnie przedsiębiorstwa, migracje itd.

115 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 września 2014 r. w sprawie sytuacji na Ukrainie i stanu stosunków UE-Rosja*, (2014/2841(RSP)).

116 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie sytuacji na Białorusi.*

117 Ibidem.

mentarzyści białoruscy będą mile widziani w Zgromadzeniu Parlamentarnym Euronest, ale jedynie wówczas, gdy parlament białoruski zostanie wybrany demokratycznie i jako taki będzie uznany przez Unię Europejską.

Parlament podkreślił, że nieodzownym warunkiem jakiegokolwiek postępu w stosunkach dwustronnych, który mógłby doprowadzić do stopniowego zdejmowania środków ograniczających nałożonych przez UE oraz odblokować stosunki między UE a Białorusią, jest bezwarunkowe i natychmiastowe uwolnienie wszystkich więźniów politycznych oraz przywrócenie im praw politycznych i obywatelskich[118].

Ponadto Parlament zaapelował do UE o zwiększenie wsparcia technicznego i finansowego dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, niezależnych organizacji pozarządowych, obrońców praw człowieka i związków zawodowych działających na Białorusi, również poprzez nowy Europejski Fundusz na rzecz Demokracji[119].

8. Stanowiska PE a interes Polski

Analizując polityczne stanowiska Parlamentu Europejskiego w obszarze polityki zagranicznej UE, należy przyznać, że ocena ich zgodności z interesem Polski nie jest jednoznaczna, aczkolwiek zbieżność stanowisk dominuje nad rozbieżnościami. Parlament wspierał równowagę geograficzną przy nominacjach do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, o co zabiegała Polska, a także popierał rozwój wschodniego wymiaru EPS, w tym podtrzymywał perspektywę członkostwa dla państw objętych programem PW, co było zgodne z interesem Polski. Należy jednak podkreślić, że nie traktował go priorytetowo kosztem sąsiedztwa południowego. Największe znaczenie miało zaangażowanie polityczne Parlamentu na Ukrainie. Zgodnie ze stanowiskiem Polski PE nawoływał do kompleksowej pomocy oraz liberalizacji wizowej w przeciwieństwie do wielu państw członkowskich. Parlament przyjmował także bardziej krytyczne stanowisko wobec Rosji w porównaniu do większości państw członkowskich, zarówno w odniesieniu do sytuacji wewnętrznej, jak i polityki zagranicznej, co oznaczało, że był cennym sojusznikiem polskiej dyplomacji w uzgadnianiu decyzji w Radzie. Parlament unikał jednak podkreślenia geopolitycznej rywalizacji z Rosją o przyszłość wschodnich sąsiadów UE oraz utrzymywał wiarę w konstruktywną postawę Moskwy wobec różnych problemów międzynarodowych, dlatego nie godził się na izolowanie Rosji. Korzystne dla Polski było silne wsparcie dywersyfikacji dostaw, w tym krytyka rosyjskiego projektu gazociągu South Stream, a także presja na Rosję, aby przyjęła unijne standardy we współpracy energetycznej.

Poza polityką wschodnią oraz zewnętrznym aspektem polityki energetycznej ważne dla Polski stanowisko PE zawierał w kwestii stosunków z USA. Parlament zasadniczo podzielał stanowisko Polski w kwestii pogłębienia współpracy transatlantyckiej, jednak

118 Parlament Europejski, *Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. dla Rady Europejskiej, Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie polityki UE wobec Białorusi*, (2013/2036(INI)).

119 Ibidem.

mocniej akcentował potrzebę niezależności UE od USA w kwestii polityki obronnej. Parlament upominał się także w kwestii zniesienia wiz, m.in. dla Polski.

Należy przy tym podkreślić, że duża zbieżność stanowisk Polski oraz PE wynikała także z wpływu polskich posłów na prace w Komisji Spraw Zagranicznych[120]. Partnerstwo Wschodnie, relacje z Rosją oraz kwestie energetyczne stanowiły główne obszary zainteresowań polskich deputowanych, nie tylko będących członkami Komisji Spraw Zagranicznych. Dlatego polscy deputowani często byli sprawozdawcami projektów rezolucji odnoszących się do wspomnianych zagadnień[121]. Należy podkreślić dużą spójność głosu polskich posłów, którzy niezależnie od partyjnej przynależności realizowali główne priorytety polityki zagranicznej na Wschodzie, tj. wspierali państwa PW, a przede wszystkim Ukrainę, w procesie integracji europejskiej czy krytykowali politykę wewnętrzną i zagraniczną Rosji[122]. Deputowani starali się wpływać na rezolucje, aby w jak największym stopniu uwzględniały interes państw wschodniego sąsiedztwa poprzez m.in. wyraźne akcentowanie możliwości wejścia państw tego regionu do UE, jak najszybszą liberalizację wizową, jak najkorzystniejsze warunki umowy stowarzyszeniowej, wsparcie w czasie konfliktu z Rosją.

120 Członkami Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego byli: Jerzy Buzek, Ryszard Czarnecki, Andrzej Grzyb, Michał Kamiński, Paweł Kowal, Ryszard Legutko, Krzysztof Lisek, Mirosław Piotrowski, Tomasz Poręba, Jacek Protasiewicz, Jacek Saryusz-Wolski, Marek Siwiec, Konrad Szymański, Paweł Zalewski, Janusz Zemke.

121 **Ryszard Legutko** był sprawozdawcą sprawozdania z dnia 18 lipca 2011 r. zawierającego zalecenia dla Rady, Komisji oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie negocjacji dotyczących układu o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą; **Paweł Kowal** był sprawozdawcą projektu sprawozdania z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie oceny i wyznaczenia priorytetów w stosunkach UE z państwami Partnerstwa Wschodniego; **Krzysztof Lisek** był sprawozdawcą sprawozdania z dnia 8 września 2011 r. zawierającego zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie negocjacji dotyczących układu o stowarzyszeniu między UE a Gruzją; projektu sprawozdania Parlamentu Europejskiego z dnia 21 września 2011 r. w sprawie wpływu kryzysu gospodarczego na sektor obrony w państwach członkowskich UE; projektu zalecenia Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie projektu decyzji Rady dotyczącej zawarcia Protokołu do Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Gruzją z drugiej strony, w sprawie umowy ramowej między Unią Europejską a Gruzją dotyczącej ogólnych zasad uczestnictwa Gruzji w programach unijnych; **Tomasz Poręba** był sprawozdawcą zalecenia z dnia 23 sierpnia 2013 r. w sprawie projektu decyzji Rady dotyczącej zawarcia protokołu do Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Armenii z drugiej strony, w sprawie umowy ramowej między Unią Europejską a Republiką Armenii dotyczącej zasad udziału Republiki Armenii w programach unijnych; projektu sprawozdania z dnia 12 grudnia 2011 r. zawierającego zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie negocjacji dotyczących układu o stowarzyszeniu między UE a Armenią; **Marek Siwiec** był współsprawozdawcą (wraz z Mario Dawidem) z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa; **Jacek Saryusz-Wolski** był sprawozdawcą sprawozdania z dnia 28 września 2011 r. w sprawie polityki zagranicznej UE wobec Brazylii, Rosji, Indii i Chin (BRICS) i innych wschodzących mocarstw: cele i strategie.

122 W trakcie głosowania nad rezolucją nawołującą do zaostrzania sankcji wobec Rosji polscy deputowani należący do frakcji socjalistów głosowali za rezolucją, podczas gdy zdecydowana większość całej frakcji wstrzymała się od głosu.

Bibliografia

Bień M., *How the European Parliament had its "say" on the EEAS,* strona internetowa Nouvelle-europe.eu, http://www.nouvelle-europe.eu/en/how-european-parliament-had-its-say-eeas

Diedrichs U., *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player*?, „The International Spectactor" 2004, no. 2.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *Sprawozdanie Wysokiej Przedstawiciel do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela,* 22 grudnia 2011 r., PROC HR(2011) 018.

Formułowicz *R., Europejska Służba Działań Zewnętrznych – przyszła organizacja i zasady funkcjonowania, Biuletyn PISM nr 58 (666) z 16 kwietnia 2010 r.,* Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, http://www.pism.pl/files/?id_plik=844

Formuszewicz R., Liszczyk D., *Joint Venture—Joint Responsibility EEAS Review 2013,* „Strategic Files", no. 3(30), 13 kwietnia 2013 r., Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, http://www.pism.pl/files/?id_plik=13378

Grosse T.G., *Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej,* „Studia Europejskie" 2010, nr 1.

Helwig N., Ivan P., H. Kostanyan, *The New EU Foreing Policy Architecture Reviewing The First The Years of The EEAS*, Center For European Policy Studies 2013, www.mercury.ethz.ch/.../en/EEAS+2+years+on.pdf

Kovacheva R., *Is a common European diplomacy possible?*, portal EUinside, http://www.euinside.eu/en/news/compromise-for-european-external-action-service

Kreczmarska *A., Europejska Służba Działań Zewnętrznych – rozstrzygnięcia i dalsze wyzwania,* Biuletyn PISM nr 63 (595) z 24 listopada 2009 r., Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, http://www.pism.pl/files/?id_plik=770

Liszczyk *D., Kompromis w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ),* Biuletyn PISM nr 104 (712) z 13 lipca 2010 r., Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, http://www.pism.pl/files/?id_plik=890

Mariankowska M., *ESDZ pod rządami Catherine Ashton – podsumowanie*, portal Unia-Europejska.org, http://www.uniaeuropejska.org/images/pdf/ESDZ_pod_rzdami_Catherine_Ashton.pdf

Osica O., Trzaskowski R., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej,* „Nowa Europa. Przegląd Natoliński" 2009, nr 2(3).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie roli NATO w strukturze bezpieczeństwa UE*, 2008/2197(INI).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2009 r. w sprawie zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa energetycznego*, 2009/2532(RSP).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, 2009/2198(INI).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, 2010/2299(INI).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie szczytu UE-USA, który odbędzie się w dniu 28 listopada 2011 r.*, 2011/2870(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 grudnia 2011 r. zawierająca zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie negocjacji dotyczących układu o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą*, 2011/2132(INI).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie wyniku szczytu w Wilnie i przyszłości Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza w odniesieniu do Ukrainy,* 2013/2983(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie oceny i wyznaczenia priorytetów w stosunkach UE z państwami Partnerstwa Wschodniego*, 2013/2149(INI).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie rosyjskiej napaści na Ukrainę*, 2014/2627(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie nacisków Rosji na kraje Partnerstwa Wschodniego, a w szczególności destabilizacji wschodniej Ukrainy*, 2014/2699(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie Ukrainy*, 2014/2841(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie współpracy cywilno-wojskowej i rozwoju potencjału cywilno-wojskowego*, 2010/2071(INI).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie Ukrainy*, 2010/2934(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie negocjacji UE dotyczących handlu i inwestycji ze Stanami Zjednoczonymi*, 2013/2558(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji na Ukrainie*, 2014/2595(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie kompleksowego podejścia UE i jego skutków dla spójności działań zewnętrznych UE*, 2013/2146(INI).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie szczytu UE-Rosja*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2014/2627(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa – wymiaru wschodniego*, 2010/2958(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa – wymiaru południowego*, 2011/2642(RSP).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie polityk zewnętrznych UE na rzecz demokratyzacji,* 2011/2032(INI).
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, 2010/0816(NLE).
Parlament Europejski, *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Euro-*

pejskiego i Rady w sprawie obniżenia lub zniesienia ceł na towary pochodzące z Ukrainy, 2014/0090(COD).

Parlament Europejski, *Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 23 października 2012 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ograniczeń wizowych dla urzędników rządu rosyjskiego zamieszanych w sprawę Siergieja Magnickiego*, 2014/2016(INI).

Parliament pulls its weight in EEAS negotiations, portal EURactive, http://www.euractiv.com/future-eu/parliament-throws-its-weight-eeas-negotiation-news-375926

Popielawska J., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Pierwsze decyzje i kierunek prac* (Aneks do analizy *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych UE*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński" 2009, specjalny numer 2(3)), „Analizy Natolińskie" 2009, nr 9(41).

Rojewska M., *Geneza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – główne koncepcje i debata od uchwalenia traktatu z Lizbony do zakończenia procesu prawodawczego (listopad 2010 r.),* „Przegląd Europejski" 2014, nr 2 (32).

Savasan Z., *The Role of The European Parliament in CFSP/CSDP,* SInAN, Working Paper 2009, no. 6, www.sinan.ces.metu.edu.tr/dosya/wp6.pdf

Staszczyk A., *Rola Parlamentu Europejskiego w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE po zawarciu Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, nr 7.

Staszczyk A., *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony rozszerzonej UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8.

Tereszkiewicz F., *Aspekty prawne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej Traktatem Lizbońskim*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" 2009/2010.

Zielonka J., *European Foreign Policy and the Euro-crisis, European University Institute,* EUI Working Paper RSCAS 2013/23, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26339/RSCAS_2013_23.pdf?sequence=1

MACIEJ STĘPKA*

Parlament Europejski siódmej kadencji (2009–2014) wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)[1] UE

Niniejszy artykuł analizuje działalność Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w kontekście polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej (UE)[2] na podstawie wybranych rezolucji, dokumentów eksperckich i protokołów w trzech zakresach problematycznych: 1) wzmocnienie roli Parlamentu, 2) rozbudowa potencjału operacyjnego, 3) walka z nowymi zagrożeniami. Rezolucje będą w tym przypadku pełnić funkcję wskaźnika trendów obowiązujących w badanej kadencji, a pozostały materiał posłuży jako komentarz dla jego działalności pozalegislacyjnej. Tak ujęty materiał pozwoli na zaprezentowanie pełnego zakresu tematycznego oraz obowiązującego dyskursu, właściwego dla badanej kadencji.

Działalność PE w siódmej kadencji w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Parlament Europejski siódmej kadencji w dużej mierze kontynuował działalność swoich poprzedników. Jego dorobek prawny oraz działalność pozalegislacyjna nie tylko dowiodły konsekwencji europosłów w budowaniu swojej pozycji w ramach WPZiB/WPBiO, ale też wyznaczały nowe kierunki w dyskusjach nad przyszłością tej delikatnej domeny w porządku instytucjonalnym UE. Analiza aktywności Parlamentu siódmej kadencji została podzielona wedle trzech grup tematycznych: 1) wzmocnienie roli Parlamentu, 2) rozbu-

* Mgr Maciej Stępka – doktorant w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1 Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) jest integralną częścią Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). W jej zakres wchodzą unijne operacje wojskowe, misje cywilne oraz obronność. W literaturze naukowej WPBiO określana jest jako polityka wykonawcza w stosunku do WPZiB, co w praktyce wiąże się z podporządkowaniem obu polityk tym samym instytucjom, mechanizmom kontrolnym i procedurom. Dlatego w niniejszym artykule skrót WPZiB/WPBiO należy traktować jako odnośnik do polityki bezpieczeństwa i obrony UE, z wyłączeniem spraw zagranicznych. Zob. J. Rehrl, H.B. Weisserth (red.), *Handbook on Common Security and Defence Policy of the European Union,* Wiedeń 2010.

2 Ramy instytucjonalno-prawne dot. WPBiO zostały przedstawione w niniejszej publikacji w artykule dotyczącym Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa autorstwa Pawła Musiałka.

dowa potencjału operacyjnego, 3) nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego. Takie rozróżnienie pozwoli na uporządkowanie dorobku Parlamentu w kontekście jego aktywności oraz ukazanie specyfiki jego roli w domenie bezpieczeństwa UE.

Parlament Europejski siódmej kadencji tradycyjnie postawił sobie za cel ochronę oraz rozbudowę swoich wpływów politycznych. Problematyczne relacje pomiędzy Radą i europosłami często stawiały Parlament w roli strażnika porozumień międzyinstytucjonalnych i własnych kompetencji traktatowych. Wiązało się to przede wszystkim z różną interpretacją przepisów określających zakres obowiązków Rady w stosunku do europosłów, ale także odmienną tożsamością instytucjonalną i polityczną obu organów. W ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Parlament wychodził z założenia, że jest „jedyną ponadnarodową instytucją, która może rościć sobie uzasadnione prawo do demokratycznego nadzoru polityki bezpieczeństwa i obrony UE" i jego pozycja nie powinna być podważana przez żadne gremium funkcjonujące w ramach struktur europejskich[3]. Wizja ta tradycyjnie nie była podzielana przez Radę Unii Europejskiej, która w swojej działalności starała się utrzymać rolę dominującą w systemie instytucjonalnym UE, postrzegając Parlament i jego dorobek bardziej w kategoriach organu pomocniczego aniżeli poważnego partnera w procesie podejmowania decyzji politycznych.

Nawiązując ściśle do problemów w relacjach międzyinstytucjonalnych, europarlament niejednokrotnie zwracał uwagę na potrzebę wzajemnego respektowania kompetencji i obowiązków z nich płynących. W rezolucjach ustosunkowujących się do sprawozdań Rady z działań WPZiB/WPBiO europosłowie przypominali, „że zgodnie z traktatem prerogatywy Parlamentu zakładają zasięganie jego opinii w zakresie WPZiB i WPBiO oraz należyte uwzględnianie jego stanowiska" w procesie decyzyjnym Rady Unii Europejskiej[4]. Wzywali tym samym „Radę i wysoką przedstawiciel / wiceprzewodniczącą, aby znalazły sposób na zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i jego właściwej komisji już na wczesnym etapie w opracowywanie koncepcji cywilnego zarządzania kryzysowego i planów operacyjnych"[5]. Tego typu apele stały się już stałym elementem w rezolucjach komentujących stan współpracy pomiędzy instytucjami.

Parlament siódmej kadencji skupił się także na potrzebie rewizji obowiązujących procedur i praktyk w przekazywaniu informacji dotyczących aktywności UE w ramach WPZiB/WPBiO. Miało się to wiązać z ulepszeniem przepływu informacji w trzech kwe-

3 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony,* 2009/2198(INI), P7_TA(2010)0061, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 131E, s. 48–135, pkt. 91.

4 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. dotyczące rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego dotyczącego głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w 2009 r., przedstawionego Parlamentowi Europejskiemu zgodnie z częścią II sekcją G pkt 43 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006* r., 2010/2124 (INI), P7_TA(2011)0227, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 377E, pkt 10.

5 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,* 12562/2011 –2012/2050(INI), P7_TA(2012)0334, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, pkt 92.

stiach. W pierwszej kolejności Parlament apelował o wypracowanie wspólnej formuły sprawozdawczej, w ramach której Rada mogłaby przygotowywać raport z działalności Unii zgodnie z przepisami i ambicjami traktatu lizbońskiego. Następnie europosłowie w trosce o przejrzystość proponowali Radzie „regularne informowanie go o wykorzystaniu mechanizmu ATHENA i funduszu początkowego, jak ma to już miejsce w przypadku wykorzystania środków WPBiO na misje cywilne"[6]. Zgłaszali także konieczność przeglądu umów międzyinstytucjonalnych w celu zwiększenia dostępu do informacji oraz raportów klasyfikowanych, „tak aby posłowie odpowiedzialni – w szczególności przewodniczący podkomisji bezpieczeństwa i obrony oraz praw człowieka – mogli dysponować informacjami niezbędnymi do wykonywania swoich uprawnień w kompetentny sposób"[7].

Zwiększenie zdolności operacyjnej i bezpieczeństwa

Poparcie dla rozbudowy zdolności operacyjnych UE nie było ani zaskakujące, ani nowe z punktu widzenia działalności Parlamentu Europejskiego. Wcześniejsze kadencje dosyć konsekwentnie opowiadały się za wzmacnianiem zasobów operacyjnych Unii Europejskiej, wspierając przede wszystkim rozwój potencjału militarnego i cywilnego w ramach misji pokojowych i humanitarnych[8]. Nie zmienia to jednak tego, że siódma kadencja Parlamentu wprowadzała pewną dozę innowacyjności i świeżości w dyskusji na temat operacyjnego wymiaru bezpieczeństwa UE. Wiązało się to przede wszystkim z przyjęciem specyficznego spojrzenia na samo zjawisko bezpieczeństwa europejskiego, ale także na sposób, w jaki Unia Europejska powinna je monitorować i stymulować.

Według PE Unia powinna budować swój potencjał operacyjny na bazie tzw. kompleksowego podejścia[9]. Pod tym dosyć enigmatycznym terminem kryje się zasada, wedle której kluczem do zwiększenia operatywności i bezpieczeństwa jest skoordynowana współpraca wszystkich elementów i struktur danej organizacji dążących do osiągnięcia wspólnie określonych celów. W myśl podejścia kompleksowego zasoby militarne przestają być jedynym gwarantem pokoju i bezpieczeństwa, aby więc osiągać pełną efektywność, powinny być uzupełniane o komponenty cywilne[10]. W ten sposób według Parlamentu „potęga Unii leży w jej potencjale do mobilizowania zasobów w pełnym zakresie instrumentów dyplomatycznych, gospodarczych, handlowych i humanitarnych, a także instru-

6 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony,* (2009/2198 (INI)), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, nr 349E.63, pkt 59

7 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony…*, P7_TA(2010)0061, pkt 94

8 Zob. C.J. Bickerton, B. Irondelle, A. Menon, *Security Co-operation beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy*, „JCMS: Journal of Common Market Studies" 1/2011, p. 1–21.

9 *Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN(2013)30/1.

10 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie kompleksowego podejścia UE i jego skutków dla spójności działań zewnętrznych UE,* 2013/2146(INI), P7_TA-PROV(2014)0286, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2015, nr 100, s. 183–422.

mentów w dziedzinie bezpieczeństwa, obrony i rozwoju"[11]. Dążenie Unii do osiągnięcia podejścia kompleksowego ma polegać na spójności instytucjonalnej i finansowej oraz spójności w praktyce i partnerstwie[12]. Instytucją, która ma łączyć te wszystkie obszary, jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych, która zgodnie z ustaleniami Parlamentu stanowi jedyny organ koordynujący, zdolny zapanować nad rozproszonymi strukturami WPZiB/WPBiO[13]. Równocześnie europosłowie zwrócili uwagę, że Unia Europejska ma w tym zakresie wyjątkowo trudne zadanie do zrealizowania. Jej złożona architektura instytucjonalna oraz specyfika funkcjonowania WPZiB/WPBiO utrudniają urzeczywistnianie wspólnych celów i zamierzeń strategicznych. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, w których, „nawet jeżeli kompleksowe strategie są określone, Unia często nie radzi sobie z ich wdrażaniem i jest zmuszona do podejmowania działań awaryjnych i nadzwyczajnych"[14]. Przekłada się to bezpośrednio na zdolność i efektywność operacyjną Unii Europejskiej w regionach dotkniętych kryzysem, gdzie często nieskoordynowane działania narażają organizację na utratę wiarygodności i statusu rzetelnego partnera.

W zamierzeniu europosłów wzmocnienie kompleksowego podejścia w głównym dyskursie politycznym miało doprowadzić do długo wyczekiwanego ugruntowania wymiaru cywilnego w polityce bezpieczeństwa UE[15]. Korespondowało to ściśle z doktryną Parlamentu Europejskiego, który konsekwentnie zwracał uwagę na to, „że rozwój kompleksowego podejścia UE oraz jej łącznego potencjału w zakresie wojskowego i cywilnego zarządzania kryzysowego to charakterystyczne elementy WPBiO, stanowiące jej główną wartość dodaną"[16]. Dlatego, według europosłów, tylko zrównoważona rozbudowa i synergia komponentów cywilnych oraz wojskowych stanowią racjonalny model działania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.

Parlament siódmej kadencji rozpoczął prace nad rozbudową zdolności cywilnych wraz z serią rezolucji poruszających problem roli sił szybkiego reagowania w ramach

11 Ibidem, pkt 3.

12 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*), 14605/1/2012 – 2013/2105(INI), P7_TA(2013)0513, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 53E, s. 306–449.

13 P. Dirk, W. Wagner, N. Deitelhoff (red.), *The Parliamentary Control of European Security Policy*, „ARENA Report", no. 7/08, Centre for European Studies, University of Oslo.

14 Taka sytuacja miała miejsce zwłaszcza w regionie Sahelu, dla którego jednomyślnie przyjęto kompleksowy i odpowiednio przygotowany dokument strategiczny UE, co nie doprowadziło jednak do zadowalającego wdrożenia, zanim sytuacja w Mali dramatycznie się pogorszyła. Źródło: *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie kompleksowego podejścia UE i jego skutków dla spójności działań zewnętrznych UE,* 2013/2146(INI), P7_TA-PROV(2014)0286, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2015, nr 100, pkt 39.

15 W. Trott, *An analysis of civilian, military and normative power in EU foreign policy,* „POLIS Journal", vol. 4/2010, p. 2–44.

16 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie współpracy cywilno-wojskowej i rozwoju potencjału cywilno-wojskowego,* 2010/2071(INI), P7_TA(2010)0419, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 99E, pkt 4.

WPZiB/WPBiO. Mimo licznych deklaracji politycznych oraz nieudanych prób wzmocnienia systemów szybkiego reagowania Unia Europejska nadal nie wypracowała efektywnego mechanizmu, który byłby w stanie zaspokoić potrzeby operacyjne WPZiB/WPBiO. Dlatego Parlament zgodnie z koncepcją podejścia kompleksowego zwrócił uwagę na potrzebę równoległej i komplementarnej rozbudowy zdolności szybkiego reagowania zarówno w wymiarze cywilnym, jak i militarnym[17]. W tym celu, oprócz wzmacniania istniejących już struktur wojskowych, zaproponował utworzenie tzw. unijnych sił ochrony ludności. Jest to innowacyjny projekt oparty na rekomendacjach tzw. Raportu Berniera wzywającego do połączenia cywilnych zasobów operacyjnych UE w zintegrowany korpus ochrony ludności, który miałby być odpowiedzialny za pomoc humanitarną oraz reagowanie na klęski naturalne i spowodowane przez człowieka. Na poziomie operacyjnym nowa służba unijna miałaby być połączona z komponentami wojskowymi w celu uzyskania wsparcia logistycznego, infrastrukturalnego oraz zabezpieczenia przy wykonywaniu obowiązków w regionach uznanych za niebezpieczne[18]. Jako podstawę współpracy cywilno-wojskowej w ramach nowego mechanizmu wskazano Konsensus europejski i wytyczne z Oslo, czyli dokumenty regulujące zaangażowanie wojska w działalność humanitarną i misje cywilne wykonywane pod auspicjami UE[19].

Stworzenie spójności operacyjnej pomiędzy jednostkami cywilnymi i wojskowymi wymaga odpowiednio przygotowanej bazy kadrowej oraz podniesienia instytucjonalnych zdolności szkoleniowych WPZiB/WPBiO. Na pierwszym planie Parlament postawił potrzebę utworzenia zaplecza edukacyjnego, które miałoby wykształcić kadrę zdolną nie tylko do efektywnego wypełniania misji, ale także współpracy cywilno-wojskowej zgodnie z zasadą kompleksowego podejścia. W tym celu europosłowie podkreślili „potrzebę ustanowienia nowej europejskiej akademii działań zewnętrznych, która w ścisłej współpracy z właściwymi organami w państwach członkowskich i przy uwzględnieniu istniejących struktur szkoleniowych", takich jak Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony[20], przeprowadzałaby szkolenia z zakresu procedur dyplomatycznych, mediacji w przypadkach konfliktów, zarządzania kryzysowego oraz koordynacji cywilno-wojskowej[21]. Punktem kulminacyjnym w tworzeniu syner-

17 *Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie utworzenia unijnych sił szybkiego reagowania,* 2010/2096 (INI), P7_TA(2010)0465, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 169E, s. 140–144.

18 M. Bernier, *For a European civil protection force: Europe aid*, http://www.straz.gov.pl/data/other/rapport_barnier_en.pdf (data dostępu: 10 sierpnia 2014 r.).

19 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej*, COM/2010/0600.

20 Instytucja ustanowiona w 2005 r. odpowiedzialna za strategiczne kształcenie wojskowych kadr europejskich, http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm (data dostępu: 27 lipca 2014 r.).

21 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, P7_TA(2010)006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 349E, pkt 38.

gii operacyjnej UE miałoby być utworzenie stałego sztabu operacyjnego, który po zintegrowaniu „z dyrektoriatem ds. cywilnych zdolności planowania i prowadzenia operacji (CPCC) w ramach wspólnego unijnego sztabu zarządzania kryzysowego, byłby odpowiedzialny za planowanie i prowadzenie wszystkich unijnych misji cywilnych, operacji wojskowych oraz misji związanych z reformą sektora bezpieczeństwa"[22]. Połączenie obu struktur miałoby na celu wypracowanie wspólnego modelu dowodzenia[23], przez to zwiększenie szybkości planowania i reagowania operacyjnego oraz zwiększenie możliwości szkoleniowych dla personelu narodowego, oddelegowanego do misji pokojowych[24].

W wizji kreowanej przez Parlament Europejski obok zasobów ludzkich zwrócono szczególną uwagę na rozbudowę bazy operacyjnej i technologicznej. Pod auspicjami Europejskiej Agencji Obrony, przy wsparciu finansowym Unii konsorcja naukowe, narodowe agencje badawcze oraz uniwersytety mają pracować na rzecz przyspieszenia postępu technologicznego i zbrojeniowego UE. Abstrahując od tradycyjnego katalogu prac rozwojowych związanych z poszerzeniem zdolności operacyjnych[25], europosłowie zwrócili szczególną uwagę na potrzebę wzmocnienia systemu globalnego monitorowania środowiska naturalnego i bezpieczeństwa (GMES)[26]. Parlament Europejski wielokrotnie podkreślał „kluczowe znaczenie zasobów satelitarnych dla współczesnych operacji, w szczególności w odniesieniu do inteligencji, nadzoru i rekonesansu, zdolności komunikacyjnych i nawigacyjnych"[27]. Rozbudowa potencjału satelitarnego UE może wydawać się zadaniem na wyrost, aczkolwiek aktualnie stanowi jeden z najbardziej uciążliwych braków technologicznych[28]. W celu rozwijania satelitarnej bazy technologicznej Parlament jednoznacznie opowiedział się za współpracą pomiędzy Europejską Agencją Kosmiczną, Europejską Agencją Obrony i Komisją na rzecz rozbudowy programów Copernicus[29] i Galileo[30] finan-

22 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie struktur wojskowych UE: stan obecny i przyszłe perspektywy,* 2012/2319(INI), P7_TA(2013)0381, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 357E, pkt 13.

23 Przy zachowaniu odrębności łańcuchów dowodzenia i równoważnym traktowaniu głównodowodzących komponentami cywilnymi i wojskowymi.

24 Obecnie Unia Europejska ma do dyspozycji siedem tymczasowych sztabów operacyjnych, które wyznaczane są zgodnie z zapotrzebowaniem i specyfiką danej misji.

25 Technologie wywiadowcze, rozpoznanie i rekonesans, strategiczne mosty powietrzne, helikoptery, wsparcie medyczne, tankowanie w powietrzu i amunicja precyzyjnego rażenia.

26 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie struktur wojskowych UE…*

27 *Zalecenie Parlamentu Europejskiego w sprawie utworzenia unijnych sił szybkiego reagowania…*, pkt 36.

28 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie kosmicznej polityki przemysłowej EU – uwolnienie potencjału wzrostu gospodarczego w sektorze kosmicznym,* 2013/2092(INI), P7_TA(2013)0534, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 89E, s. 29–127.

29 Aktualnie system nie spełnia standardów wojskowych i wykorzystywany jest tylko przez agencje cywilne UE.

30 Europejski satelitarny program radionawigacji i pozycjonowania. Zob. http://europa.eu/legislation_summaries/_market/single_market_for_goods/motor_vehicles/interactions_industry_policies/l24205_pl.htm (data dostępu: 8 sierpnia 2014 r.).

sowanych ze środków UE[31]. W ten sposób europosłowie nawoływali do osiągnięcia przynajmniej częściowej autonomii w zakresie rekonesansu i monitoringu satelitarnego.

W doktrynie bezpieczeństwa Parlamentu Europejskiego rozbudowa bazy technologicznej stanowiła niezwykle istotny element dla obronności europejskiej. Przejawiało się to nie tylko w apelach na rzecz rozbudowy konkretnych technologii, ale także wskazywaniu na zagrożenia, które te technologie mogą ze sobą nieść. Kontrola zbrojeń stanowi już tradycyjną domenę dla aktywności Parlamentu Europejskiego, dzięki której dał się poznać jako instytucja sprzeciwiająca się rozbudowie potencjału obronnego za wszelką cenę[32]. Przykładem tego może być stanowisko Parlamentu w sprawie wykorzystywania uzbrojonych dronów[33], w którym dążył do wypracowania racjonalnego konsensusu pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami tej technologii. Z jednej strony, Parlament otwarcie popierał potrzebę rozbudowy powietrznych zdolności operacyjnych, w tym „wypracowanie wspólnego europejskiego podejścia do rozwoju wytrzymałego systemu zdalnie sterowanych statków powietrznych na średniej wysokości"[34], z drugiej strony jednak, krytykował wszelkie nadużycia związane ze stosowaniem samolotów bezzałogowych w warunkach bojowych. Przełożyło się to na konkretne zalecenia wzywające Radę UE do „objęcia uzbrojonych dronów odpowiednimi europejskimi i międzynarodowymi systemami rozbrojenia i kontroli zbrojeń oraz zakazania opracowywania, produkcji i stosowania w pełni autonomicznej broni, która umożliwia przeprowadzanie ataków bez interwencji człowieka"[35].

Nowe zagrożenia

Parlament Europejski tworzy własny katalog zagrożeń, odpowiadający jego zdaniem interesowi społecznemu i współczesnej specyfice bezpieczeństwa międzynarodowego. Identyfikując zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Parlament starał się wypracować konsensus pomiędzy społecznymi, państwowymi i międzynarodowymi aspektami bezpieczeństwa. Europosłowie wyszli z założenia, że w dobie zagrożeń ponadnarodowych tradycyjny podział na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne traci rację

31 *Zalecenie Parlamentu Europejskiego w sprawie utworzenia unijnych sił szybkiego reagowania…*, pkt 20.

32 Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w dziedzinie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i jądrowej (CBRJ),* 2010/2114(INI), P7_TA(2010)0467, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 169E, s. 8–23; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie wejścia w życie Konwencji o broni kasetowej (CCM) oraz roli UE*, P7_TA(2010)0285, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2011, nr 351E, s. 101–103.

33 Bezzałogowy System Powietrzny (BSP).

34 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie struktur wojskowych UE: stan obecny i przyszłe perspektywy…*, pkt 29.

35 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie stosowania uzbrojonych dronów,* 2014/2567(RSP), P7_TA(2014)0172, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2015, nr 61, pkt 2.

bytu[36]. Dlatego zagrożenia wskazywane w rezolucjach parlamentarnych przedstawione zostały w ujęciu kompleksowym i sieciowym, często jako zjawiska ściśle powiązane z wieloma aspektami działalności Unii Europejskiej i jej podmiotów.

Przykładem takiego podejścia jest dorobek europarlamentu w zakresie bezpieczeństwa w przestrzeni cybernetycznej i cyberobronie. Jest to relatywnie nowy temat dla WPZiB/WPBiO, co nie zmienia faktu, że w ostatnich latach stał się jednym z najbardziej newralgicznych punktów w systemie obrony państw członkowskich UE[37]. Cyberbezpieczeństwo jest istotne nie tylko z punktu widzenia tradycyjnej obronności, ale także funkcjonowania Unii Europejskiej jako systemu politycznego i gospodarczego. Według Parlamentu ataki cybernetyczne „stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu gospodarczego państw członkowskich, jak również sektora prywatnego i szerszej społeczności"[38]. Europosłowie zwrócili uwagę, iż niezbędne jest wypracowanie „skoordynowanego podejścia do tych wyzwań na szczeblu UE poprzez opracowanie kompleksowej unijnej strategii bezpieczeństwa cybernetycznego, która powinna zapewnić wspólną definicję bezpieczeństwa cybernetycznego, cyberobrony oraz cyberataku (…)"[39]. W ten sposób na poziomie operacyjnym przestrzeń cybernetyczna powinna być zabezpieczana poprzez łączenie różnych inicjatyw, w tym państwowych, prywatnych, i akademickich, oraz programów o charakterze cywilno-wojskowym. Według Parlamentu pozwalałoby to na wypracowanie wspólnych zasobów operacyjnych i praktyk, które w przyszłości mogłyby doprowadzić do wspólnej obrony cybernetycznej i z czasem przekształcić się w stały komponent WPZiB/WPBiO[40].

Kolejnym punktem w katalogu zagrożeń Parlamentu Europejskiego są postępujące zmiany klimatu i ich wpływ na światowe bezpieczeństwo, pokój i stabilność. W interpretacji europosłów zmiany klimatu stanowią kontekst dla wielu konfliktów, klęsk żywiołowych i innych zjawisk destabilizujących regiony w bliskim i dalekim sąsiedztwie UE. Przekłada się to na „eskalację kosztów dla gospodarki światowej, nie tylko dla krajów rozwijających się, ale także dla całego świata, zarówno w postaci kosztów ekonomicznych w zakresie odbudowy i pomocy, ale także obciążeń związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa i pokoju na świecie"[41]. Dlatego Parlament wyszedł z założenia, że wypracowanie

36 D. Bigot, *Internal and external security(ies), the Möbius ribbon*, [w:] A. Mathias, D. Jacobson, Y. Lapid (ed.), „Identities, Borders and Orders", Minneapolis 2001.

37 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony…*

38 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie strategii bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń,* 2013/2606(RSP), P7_TA(2013)0376, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 32, pkt A.

39 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie bezpieczeństwa cybernetycznego i cyberobrony,* 2012/2096(INI), P7_TA(2012)0457, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 29E, pkt 2.

40 Ibidem.

41 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. na temat roli wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w przypadku kryzysów i klęsk żywiołowych spowodowanych zmianą klimatu,* 2012/2095 (INI), P7_TA(2012)0458, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, nr 56E, pkt 3.

skutecznej reakcji na wpływ zmian klimatu na bezpieczeństwo jest niezbędne dla efektywnego zapobiegania kryzysom międzynarodowym. W tym celu wezwał odpowiednie organy WPZiB/WPBiO do wprowadzenia właściwych modyfikacji w procesach zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego oraz rozbudowy zasobów w zakresie analizy wczesnego reagowania[42]. Obok potencjału cywilnego europosłowie wskazali na istotne „aktywa, jakimi dysponują struktury wojskowe w ramach inteligencji ekologicznej, oceny ryzyka, pomocy humanitarnej, pomocy w przypadku kataklizmów i ewakuacji (…)"[43]. Wedle zaleceń Parlamentu potencjalne skutki zmian klimatu powinny być obowiązkowo uwzględniane w najważniejszych strategiach, dokumentach strategicznych i instrumentach finansowych dla działań zewnętrznych[44]. Miałoby to doprowadzić nie tylko do zwiększenia efektywności działań WPZiB/WPBiO, ale także ukazania Unii jako podmiotu wychodzącego naprzeciw nowym zagrożeniom funkcjonującym poza tradycyjnym paradygmatem.

Kontynuując zainteresowanie niekonwencjonalnymi obszarami bezpieczeństwa europejskiego, Parlament włączył się do dyskusji nad morskim wymiarem wspólnej obronności i bezpieczeństwa. Co ciekawe, Unia Europejska niezwykle rzadko uwzględniała kwestię ochrony morskiej w planach strategicznych. Europejska Strategia Bezpieczeństwa nie odnosi się wyraźnie do wymiaru morskiego, a zintegrowana polityka morska zaledwie nadmienia konieczność ochrony jednostek transportowych i szlaków handlowych wykorzystywanych przez państwa członkowskie UE[45]. Komentując wspomniane niedopatrzenia, Parlament Europejski jednoznacznie stwierdził, iż w „żywotnym interesie UE leży zagwarantowanie bezpiecznych, otwartych i ekologicznych warunków na morzu, które umożliwią swobodny handel oraz przepływ osób, a także pokojowe, legalne, uczciwe i zrównoważone korzystanie z bogactw oceanów"[46]. W oczach europosłów „Unia Europejska posiada już niektóre z niezbędnych środków i instrumentów, aby reagować na wyzwania związane z globalną ochroną na morzu i zapewniać bezpieczne i stabilne otoczenie"[47]. Nie zmienia to jednak tego, że istnieje potrzeba rozbudowy bazy operacyjnej, która mogłaby efektywnie zarządzać kryzysami i obszarami morskimi. Parlament Europejski w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na potrzebę stworzenia europejskiej strategii ochrony na morzu, która miałaby zapewnić wszechstronne i zintegrowane podejście koncentrujące się na zagrożeniach, ryzyku i wyzwaniach istniejących na morzu. W myśl tej strategii Unia miałaby „znaleźć konkretne środki i zdolności potrzebne do sprostania wszystkim wyzwaniom, w tym w zakresie wywiadu, nadzoru i patrolowania,

42 Ibidem.
43 Ibidem, pkt 14.
44 Ibidem.
45 Zob. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie,* Europejska Strategia Bezpieczeństwa przyjęta przez Radę Europejską 2 grudnia 2003 r.
46 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie morskiego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony,* 2012/2318(INI), P7_TA(2013)0380, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 357E, pkt 1.
47 Ibidem.

poszukiwań i akcji ratunkowych, transportu morskiego, ewakuacji obywateli UE i nie tylko ze stref konfliktu, egzekwowania embarga i wspierania wszelkich misji i operacji prowadzonych w ramach WPBiO"[48].

Europosłowie zwrócili uwagę, że jednym z głównych zagrożeń dla unijnej ochrony na morzu jest piractwo morskie oraz działalność terrorystyczna, które bezpośrednio zagrażają europejskim statkom cywilnym i wojskowym oraz stabilności regionów morskich[49]. Mimo sukcesów misji morskiej EUNAVFOR ATALANTA[50] europosłowie podkreślili, że jest to przede wszystkim środek zaradczy, mający na celu stworzenie warunków dla dalszych działań stabilizujących. W rozumieniu Parlamentu siódmej kadencji nielegalna aktywność na morzu jest bezpośrednim efektem biedy, klęsk klimatycznych, głodu oraz braku rządów prawa i struktur utrzymujących porządek w krajach nadmorskich. Dlatego Unia, jako organizacja działająca na rzecz pokoju oraz największy donor pomocy rozwojowej na świecie[51], powinna wziąć na siebie odpowiedzialność polityczną i gospodarczą za ustabilizowanie zagrożonych regionów oraz wyeliminowanie źródeł działalności terrorystycznej i pirackiej[52].

Konkluzje

Zmagania Parlamentu Europejskiego o wpływy w polityce bezpieczeństwa i obrony w dużej mierze zdefiniowały jego działalność na kolejne kadencje. Poprzez umiejętną nawigację pomiędzy prerogatywami traktatowymi i porozumieniami międzyinstytucjonalnymi Parlament stworzył swoisty wyłom w międzyrządowym charakterze WPZiB/WPBiO, częściowo otwierając ją na procedury parlamentarne. Europosłowie w kolejnych kadencjach starali się wpływać nie tylko na wymiar decyzyjny polityki bezpieczeństwa, ale także na jej zawartość merytoryczną. Nie można jednak postrzegać działalności Parlamentu wyłącznie przez pryzmat jego starań i zwiększenia kompetencji traktatowych. Analizując rezolucje Parlamentu Europejskiego i jego dorobek pozalegislacyjny, można dostrzec wyraźnie cechy wskazujące na stopniowe powstawanie swoistej tożsamości instytucjonalnej w domenie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Parlament siódmej kadencji w znacznym stopniu przyczynił się nie tylko do utrzymania tego trendu, ale także do wprowadzenia wielu nowych elementów, które urozmaiciły debatę nad przyszłymi losami WPZiB/WPBiO.

Jednym z najbardziej charakterystycznych aspektów w działalności Parlamentu siódmej kadencji były próby wdrożenia podejścia kompleksowego w głównym nurcie dys-

48 Ibidem, pkt 5.

49 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie piractwa morskiego,* 2011/2962(RSP), P7_TA(2012)0203, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 261E, s. 34–40.

50 Zob. Oficjalna Strona Morskiej Misji Unii Europejskiej w Somalii, http://eunavfor.eu/ (data dostępu: 8 sierpnia 2014 r.).

51 Development and cooperation, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/development_cooperation_en.pdf (data dostępu: 8 sierpnia 2014 r.).

52 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie strategii UE dla Rogu Afryki,* 2012/2026(INI), P7_TA(2013)0006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 92E, s. 21–79.

kusji nad zdolnościami operacyjnymi UE. Podyktowane to było dwoma względami. Po pierwsze, podejście kompleksowe jest jednym z najbardziej popularnych paradygmatów operacyjnych wśród organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego. Zatem naturalnym zachowaniem wśród europosłów było promowanie tej doktryny w celu utrzymania spójności operacyjnej z takimi partnerami jak Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego czy Organizacja Narodów Zjednoczonych. Z drugiej strony jednak, kompleksowe podejście w dużym stopniu wciąga politykę bezpieczeństwa i obrony w domenę cywilną, czyli obszar funkcjonujący w ramach kompetencji Parlamentu Europejskiego. W ten sposób przyjęcie podejścia kompleksowego miałoby swoje bezpośrednie przełożenie na pozatraktatowe wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w polityce bezpieczeństwa UE. Połączenie struktur cywilnych i wojskowych w ramach WPZiB/WPBiO, pomijając kwestie efektywności, mogłoby także doprowadzić do zmian instytucjonalnych i proceduralnych, zgodnie z którymi polityka bezpieczeństwa UE poczyniłaby niewielki, lecz ważny krok w stronę uwspólnotowienia.

Nie oznacza to jednak, że wzmocnienie roli Parlamentu miałoby mieć jakiekolwiek negatywne skutki dla WPZiB/WPBiO. Wręcz przeciwnie. Parlament Europejski siódmej kadencji dostrzegł wielką szansę we współpracy wszelkich podmiotów funkcjonujących wokół domeny bezpieczeństwa i obrony. W myśl zasady łączenia i dzielenia się obowiązkami europosłowie nawoływali do zwiększenia efektywności działań poprzez łączenie potencjału mechanizmów międzyrządowych i wspólnotowych. Przykładem tego mogą być współpraca na rzecz zwiększenia potencjału satelitarnego, połączenie sztabów operacyjnych czy prace związane z rozbudową bazy technologicznej i zbrojeniowej UE[53]. W proponowanym modelu domena bezpieczeństwa obejmuje wszelkie instytucje oraz mechanizmy generujące wartość dodaną w walce z wszelkimi zagrożeniami dla bezpieczeństwa UE i jej obywateli. W ten sposób, w dobie kryzysu finansowego i niezbyt udanych prób utworzenia wojskowych zdolności operacyjnych, łączenie zasobów oraz współpraca cywilno-wojskowa wskazane zostały jako najbardziej racjonalny model funkcjonowania WPZiB/WPBiO.

Parlament Europejski siódmej kadencji wyszedł poza tradycyjne pojmowanie obronności i bezpieczeństwa, czemu dał wyraz w rezolucjach poświęconych nowym zagrożeniom i wyzwaniom dla WPZiB/WPBiO. Europosłowie skupili się na zidentyfikowaniu podstawowych uchybień UE w podejściu do zagrożeń i mechanizmów ochronnych UE. Według Parlamentu bezpieczeństwo morskie, zmiany klimatu czy cyberobrona są tylko paroma przykładami nowych, wymagających uwagi zjawisk, które zbyt długo pozostawały poza obszarem zainteresowań WPZiB/WPBiO. Takie podejście obrazuje, jak kompleksowo Parlament siódmej kadencji potraktował kwestię bezpieczeństwa europejskiego, skupiając się na słabych punktach, które przekładają się na istotne zagrożenia dla stabilności gospodarczej i politycznej UE.

53 Na przykład Horyzont 2020, Wspólnotowe Centrum Badawcze, Europejska Agencja Kosmiczna, FRONTEX.

W architekturze instytucjonalnej WPZiB/WPBiO Parlament odgrywa rolę drugoplanową, a jego działalność sprowadza się w dużym stopniu do wpływania politycznego na Radę i państwa członkowskie. Taki stan rzeczy budzi spore kontrowersje wśród europosłów, gdyż w obecnym modelu współpracy uważają oni, że posiadają status partnerów niższej kategorii, co w dużym stopniu utrudnia im wykonywanie kompetencji traktatowych. Nie zmienia to faktu, że europosłowie siódmej kadencji z sukcesem zaznaczali swoją obecność w ramach prerogatyw opiniodawczych, konsultacyjnych i pomocniczych. Mimo początkowych sporów o zakres kompetencji czy procedury wymiany informacji współpraca pomiędzy Radą i Parlamentem funkcjonowała bez większych problemów. Parlament bardzo często wspierał państwa członkowskie w inicjatywach WPZiB/WPBiO, zachowując jednak przy tym własną tożsamość i specyficzne podejście do tematyki bezpieczeństwa i obrony. Dzięki temu Parlament Europejski siódmej kadencji dał się poznać jako instytucja stabilna, promująca rozwój europejskiego wymiaru bezpieczeństwa i obrony, odpowiadająca na współczesne zagrożenia i ich konsekwencje dla funkcjonowania Unii Europejskiej jako wspólnoty i aktora na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

Literatura źródłowa:

Bezpieczna Europa w lepszym świecie, Europejska Strategia Bezpieczeństwa przyjęta przez Radę Europejską 2 grudnia 2003 r.

Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management – Declarations, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2006, nr 139.

Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's comprehensive approach to external conflict and crises, Bruksela, 4 grudnia 2013r., JOIN(2013)30/1.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, 12562/2011 –2012/2050(INI), P7_TA(2012)0334, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej, Bruksela, 26 października 2010 r., COM/2010/0600 wersja ostateczna.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, 2009/2198(INI), P7_TA(2010)0061, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 131E.

Report on an Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy and on amendments to the Rules of Procedure, Bruksela, 7 października 2002 r., 2002/2130(ACI).

Report on the conclusion of an Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the Council concerning the forwarding to and handling by the European Parlia-

ment of classified information held by the Council on matters other than those in the area of the common foreign and security policy, Bruksela, 17 lipca 2012 r., 2012/2069(ACI).

Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie utworzenia unijnych sił szybkiego reagowania, 2010/2096 (INI), P7_TA(2010)0465, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 169E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie kosmicznej polityki przemysłowej EU – uwolnienie potencjału wzrostu gospodarczego w sektorze kosmicznym, 2013/2092(INI), P7_TA(2013)0534, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 89E

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie piractwa morskiego, 2011/2962(RSP), P7_TA(2012)0203, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 261E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, 2009/2198 (INI), P7_TA(2010)0061, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 349E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. dotycząca rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego dotyczącego głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w 2009 r., przedstawionego Parlamentowi Europejskiemu zgodnie z częścią II sekcją G pkt 43 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r., 2010/2124 (INI), P7_TA(2011)0227, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 377E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w dziedzinie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i jądrowej (CBRJ), 2010/2114(INI), P7_TA(2010)0467, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, 2010/2299(INI), P7_TA(2011)0228, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 377E z 7.12.2012.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie kompleksowego podejścia UE i jego skutków dla spójności działań zewnętrznych UE, 2013/2146(INI), P7_TA-PROV(2014)0286, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2015, nr 100.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie tarczy antyrakietowej dla Europy oraz jej konsekwencji politycznych i strategicznych, 2013/2170(INI), P7_TA-PROV(2014)0209, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2015, nr 85.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie strategii bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń, 2013/2606(RSP), P7_TA(2013)0376, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 2014, nr 32.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, 12562/2011 –2012/2050(INI), P7_TA(2012)0334, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 353E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie struktur wojskowych UE: stan obecny i przyszłe perspektywy, 2012/2319(INI), P7_TA(2013)0381, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 357E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie strategii bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń, 2013/2606(RSP), P7_TA(2013), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 357E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie morskiego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, 2012/2318(INI), P7_TA-PROV(2013)0380, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 357E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w dziedzinie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i jądrowej (CBRJ), 2010/2114(INI), P7_TA(2010)0467, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 169E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie wpływu kryzysu gospodarczego na sektor obrony w państwach członkowskich UE, 2011/2177(INI), P7_TA-(2011)0574, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 168E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie bezpieczeństwa cybernetycznego i cyberobrony, 2012/2096(INI), P7_TA(2012)0457, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 29E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie strategii UE dla Rogu Afryki, 2012/2026(INI), P7_TA(2013)000, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 92E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie realizacji Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej: przegląd śródokresowy planu działania i dalsze kroki, 2010/2101(INI), P7_TA(2011)0005, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 136E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), 14605/1/2012 – 2013/2105(INI), P7_TA(2013)0513, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 353E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. na temat roli wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w przypadku kryzysów i klęsk żywiołowych spowodowanych zmianą klimatu, 2012/2095 (INI), P7_TA(2012)0458, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 29E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie klauzul wzajemnej obrony i solidarności UE: wymiaru politycznego i operacyjnego, 2012/2223(INI), P7_TA-(2012)0456, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 29.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie bezpieczeństwa cybernetycznego i cyberobrony, 2012/2096(INI), P7_TA(2012)0457, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 29E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), 14605/1/2012 – 2013/2105 (INI), P7_TA(2013)0513, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 53E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 października 2009 r. w sprawie instytucjonalnych aspektów utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, 2009/2133(INI), P7_TA(2009)0057, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 265E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie współpracy cywilno-wojskowej i rozwoju potencjału cywilno-wojskowego, 2010/2071(INI), P7_TA-(2010)0419, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 99E.

Piractwo morskie Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie piractwa morskiego, 2011/2962(RSP), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 261E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2013 r. w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, 2013/2081(INI), P7_TA(2013)0453, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 353E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie politycznego rozwiązania problemu piractwa u wybrzeży Somalii, P7_TA(2009)0099, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 285E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie stosowania uzbrojonych dronów, 2014/2567(RSP), P7_TA-PROV(2014)0172, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2015, nr 61.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie kompleksowego podejścia UE i jego skutków dla spójności działań zewnętrznych UE, 2013/2146(INI), P7_TA-PROV(2014)0286, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2015, nr 100.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. na temat roli wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w przypadku kryzysów i klęsk żywiołowych spowodowanych zmianą klimatu, 2012/2095 (INI), P7_TA(2012)0458, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, nr 56E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie wejścia w życie Konwencji o broni kasetowej (CCM) oraz roli UE, P7_TA(2010)0285, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2011, nr 351E.

Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności, COM(2011)0845 – C7-0497/2011 – 2011/0413(COD), P7_TA(2013)0566, Dz.U. C 89E z 28 marca 2014.

Traktat o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 1992 nr 191.

Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 326.

Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie utworzenia unijnych sił szybkiego reagowania, 2010/2096 (INI), P7_TA(2010)0465, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 169E.

Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie zasady ONZ dotyczącej obowiązku ochrony, 2012/2143(INI), P7_TA(2013)0180, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 242E.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie struktur wojskowych UE: stan obecny i przyszłe perspektywy, 2012/2319(INI), P7_TA(2013)0381, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 357E.

Literatura pomocnicza:

PRACE ZBIOROWE:

Rehrl J., Weisserth H.B. (ed.), *Handbook on Common Security and Defence Policy of the European Union,* Wiedeń 2010.

Dirk P., Wagner W., Deitelhoff N. (ed.), *The Parliamentary Control of European Security Policy,* „ARENA Report", no. 7/08, Centre for European Studies, University of Oslo.

ROZDZIAŁY W PRACACH ZBIOROWYCH:

Bigot D., *Internal and external security (ies), the Möbius ribbon*, [w:] Albert M., Jacobson D., Lapid Y. (ed.), „Identities, Borders and Orders", Minneapolis 2001.

Rewizorski M., *Komisja jako biurokratyczne centrum egzekutywy Unii Europejskiej*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony,* M. Rewizorski, B. Moszner-Przybylska (red.), Warszawa 2012.

ARTYKUŁY W CZASOPISMACH NAUKOWYCH:

Diedrichs U., *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player,* „The International Spectator" 2004, no. 2.

Staszczyk A., *Rola Parlamentu Europejskiego w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa UE po zawarciu Traktatu z Lizbony,* „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013.

Trott W., *An analysis of civilian, military and normative power in EU foreign policy,* „POLIS Journal" 2010, no. 10.

Bickerton C.J., Irondelle B., Menon A., *Security Co-operation beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy*, „JCMS: Journal of Common Market Studies" 2011, no. 1.

Publikacje elektroniczne:

MONOGRAFIE I OPRACOWANIA:

The European Union explained: Development and cooperation, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/development_cooperation_en.pdf

Bernier M., *For a European civil protection force: Europe aid*, http://www.straz.gov.pl/data/other/rapport_barnier_en.pdf

ARTYKUŁY INTERNETOWE, PRASOWE:

Lépinay C., *European defence: out of (parliamentary) control,* http://www.nouvelle-europe.eu/en/node/1266?page=0,1

STRONY INTERNETOWE:

Portal EUNAVFOR Atalanta, http://eunavfor.eu/
Portal Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, http://www.eeas.europa.eu/
Portal Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/portal/pl
Portal Unii Europejskiej, www.europa.eu
Rejestr Dokumentów Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=pl

WOJCIECH DEPTUŁA*

Parlament Europejski siódmej kadencji wobec ochrony praw człowieka w UE[1]

Uwagi wstępne

Parlamentowi Europejskiemu (PE) siódmej kadencji (2009–2014) przypadło szczególne zadanie zdefiniowania swojej roli w nowej rzeczywistości politycznej i prawnej, jaką przyniósł ze sobą Traktat z Lizbony (TL). Poszerzone instrumentarium oddane PE do dyspozycji wzmacniało jego pozycję wobec innych instytucji, na co wpływ miało zwłaszcza wyklarowanie kompetencji w zakresie tworzenia prawa wtórnego Unii Europejskiej (UE). PE stał się zatem podstawowym elementem demokratycznej legitymizacji działań UE.

Rola Parlamentu Europejskiego w systemie ochrony praw człowieka UE – ramy prawne

Ocena aktywności siódmej kadencji PE w obszarze praw człowieka nie byłaby rzetelna, gdyby nie poprzedzić jej krótką analizą miejsca, jakie problematyka ta zajmuje w działalności całej UE. Nieodzowna wydaje się również pewna uwaga natury terminologicznej. Trudno jest bowiem wskazać wyraźne rozgraniczenie pomiędzy prawami człowieka a prawami podstawowymi, gdyż brak w unijnym obrocie prawnym definicji legalnej tego ostatniego pojęcia. Na potrzeby poniższych rozważań przyjmuje się więc, iż mianem tym określa się prawa człowieka tam, gdzie przywoływane są one w kontekście wewnętrznej problematyki UE.

UE, jako organizacja bazująca na modelu integracji gospodarczej i handlowej, przez długi czas unikała podejmowania tematyki praw człowieka w sposób bezpośredni[2]. Do-

* Mgr Wojciech Deptuła – absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (prawo) oraz Uniwersytetu w Edynburgu (prawo międzynarodowe). Obecnie pracuje na stanowisku starszego specjalisty w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości.

1 Wszystkie przedstawione w tekście tezy stanowią wyłącznie pogląd autora.

2 W piśmiennictwie podnosi się niekiedy, iż wczesne projekty traktatów, przygotowane jeszcze na początku lat 50., kładły duży nacisk na kwestię praw człowieka i dawały wspólnotom pewne kompetencje w tym zakresie. Planów tych nie udało się jednak zrealizować, koncentrując się wyłącznie na integracji ekonomicznej. Por. G. de Burca, *The Road Not Taken: The European Union as a Global Human rights Rights Actor*, „The American Journal of International Law" 2011, no. 105, p. 649–693.

piero w preambule do Jednolitego aktu europejskiego z 1986 r.[3] znalazło się nawiązanie do tej problematyki, gdzie kraje członkowskie zadeklarowały swą wolę dalszego wzmacniania demokracji, m.in. poprzez ochronę praw podstawowych. Dalej idącą zmianę w tym zakresie przyniósł natomiast traktat z Maastricht z 1992 r., który uzupełnił Traktat o Unii Europejskiej (TUE) o artykuł mówiący, iż UE „szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) (…) jako zasady ogólne prawa wspólnotowego"[4]. Z kolei w 1997 r. Traktat z Amsterdamu wzbogacił TUE o zapis bezpośrednio zaliczający prawa człowieka i podstawowe wolności w poczet wartości, na których oparto UE[5]. Do procesu stopniowej inkorporacji praw człowieka do kompetencji organizacji przyczynił się również PE, który konsekwentnie zwracał uwagę na potrzebę wypracowania klarownej polityki w tym zakresie. PE już w latach 90. wzywał Wspólnotę Europejską nie tylko do stworzenia wiążącego dokumentu zawierającego katalog praw człowieka, ale również do przystąpienia do EKPC[6]. Odpowiedzią na ten pierwszy postulat była przyjęta w 2000 r. Karta praw podstawowych (KPP), która jednak nie miała mocy wiążącej.

Prawdziwy przełom nastąpił dopiero wraz z TL, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Znowelizowany art. 6 TUE przydał KPP jej moc równą samym traktatom, tym samym wynosząc ją do rangi prawa pierwotnego. Kolejne ustępy tego przepisu obligują UE do przystąpienia do EKPC, a także przyznają status „zasad ogólnych" prawom podstawowym zawartym w tej konwencji i tym wynikającym z tradycji państw członkowskich. Stanowisko PE w tej kwestii zostanie omówione w dalszej części artykułu.

Elementem niewątpliwie wzmacniającym pozycję PE w procesie legislacyjnym było ustanowienie zwykłej procedury ustawodawczej, którą uregulowano w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[7]. Akty prawne uchwalane w tym trybie[8] przyjmowane są wspólnie z Radą, a PE dano możliwość odrzucenia projektu lub zgłaszania do niego poprawek. Choć zbliżony mechanizm – w formie procedury współdecydowania – istniał już wcześniej, to jednak TL znacznie rozszerzył zakres kategorii spraw, do których ma on zastosowanie. Niektóre z tych obszarów dotyczą problematyki podstawowych praw i wolności. PE uczestniczy zatem w pracach legislacyjnych dotyczących m.in. polityki ekonomicznej, zapobiegania dyskryminacji i realizacji zasady równego traktowania, polityki imigracyjnej czy prywatności. Z uwagi na zakres spraw, do których stosuje się

3 *Jednolity akt europejski z dnia 28 lutego 1986 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 1987, nr 169, s. 2.

4 Artykuł F(2), *Traktat o Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 1992, nr 191, s. 1.

5 Artykuł 1(8), *Traktat z Amsterdamu*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 1997, nr 340, s. 1.

6 Parlament Europejski, *Resolution of the European Parliament of 18 January 1994 on Community accession to the European Convention on Human Rights*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 1994, nr 44, s. 32.

7 Artykuł 289 i nast., *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 326, s. 47.

8 TFUE precyzuje, iż w trybie zwykłej procedury legislacyjnej uchwalić można rozporządzenie, dyrektywę lub decyzję.

zwykłą procedurę ustawodawczą, wydaje się, że PE szczególnie ważną rolę odegrać może w ochronie praw podstawowych o charakterze gospodarczym i socjalnym.

W tym kontekście wskazać również trzeba na procedurę przewidzianą w art. 7 TUE, która pozwala na zawieszenie wobec państwa członkowskiego niektórych praw wynikających z członkostwa w UE, jeśli stwierdzono ryzyko poważnego naruszenia przez nie wartości Unii, w tym praw podstawowych. PE uczyniono jednym z podmiotów mogących zainicjować procedurę, jego zgoda zaś niezbędna jest Radzie do stwierdzenia faktycznego ryzyka wystąpienia poważnego i stałego naruszenia. Jak wskazuje Wojciech Sadurski, mechanizm ten rozpatrywać należy przede wszystkim jako narzędzie służące ochronie praw człowieka w krajach członkowskich[9]. Sam PE podchodzi do omawianej procedury z pewną rezerwą, podkreślając dotychczasowy brak woli politycznej niezbędnej do skorzystania z niej. Co jednak ciekawe, do rozważenia możliwości zastosowania omawianej procedury Konferencję Przewodniczących wezwano w rezolucji poświęconej działaniom władz węgierskich[10]. PE wskazuje jednoznacznie na potrzebę wypracowania skuteczniejszych mechanizmów zapobiegania naruszeniom praw podstawowych wewnątrz UE[11], ale jednocześnie wydaje się świadomy pewnej słabości UE w tym zakresie. Dał temu wyraz w swych rezolucjach wzywających Komisję, Radę i państwa członkowskie do podjęcia mających wypełnić tę lukę działań. Wskazuje przy tym, iż nowe środki wzorować można na instrumentach już istniejących w obszarze polityki budżetowej i gospodarczej[12].

PE wyposażony został również w możność kształtowania zobowiązań międzynarodowych zaciąganych przez UE na podstawie umów międzynarodowych. Art. 218 ust. 6 TFUE wprowadza wymóg uzyskania zgody parlamentarnej w wypadku zawarcia wyszczególnionych umów międzynarodowych, w tym zawierania umów akcesyjnych czy przystąpienia do EKPC.

Podział kompetencji i narzędzia miękkie

Kompetencje związane z prawami podstawowymi podzielone zostały w strukturze organizacyjnej PE pomiędzy kilka różnych podmiotów. Problematyką tą zajmują się przede wszystkim Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE), której podlegają kwestie związane ze sprawami wewnętrznymi UE, oraz Podkomisja Praw Człowieka (DROI), funkcjonująca w ramach Komisji Spraw Zagranicznych (AFET), która koncentruje się na działaniach skierowanych poza granicami UE.

9 W. Sadurski, *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, „Sydney Law School Research Paper" 2010, no. 10/01, p. 33.

10 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie ostatnich wydarzeń politycznych na Węgrzech*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 249, s. 27.

11 Parlament Europejski, LIBE, *Working Document I on the situation of fundamental rights in the European Union in 2012,* PE514.668v01-00, Bruksela, 21.6.2013, s. 4–5.

12 Por. Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej (2010–2011)*, Strasburg, 12 grudnia 2012 r., 2011/2069(INI).

Ten dychotomiczny podział kompetencji, wynikający z rozłącznego traktowania kwestii ochrony praw człowieka w zależności od tego, czy dotyczą one spraw wewnętrznych UE, znalazł swoje odbicie w regulaminie PE siódmej kadencji. Dokument ów do właściwości AFET zastrzega „kwestie dotyczące praw człowieka, ochrony praw mniejszości i promocji demokracji w krajach trzecich"[13], a w celu realizacji tych zadań powoływał wyspecjalizowaną podkomisję. Nie wydaje się, by taki podział kompetencji, przejęty zresztą z niewielkimi zmianami przez regulamin obecnej, ósmej kadencji (2014–2019), ułatwiał wypracowywanie przez PE spójnego stanowiska wobec kwestii bardziej złożonych. Regulamin umożliwia przy tym udział w pacach DROI przedstawicieli innych komisji, nie wskazując jednocześnie, w jakich wypadkach należałoby z tego przepisu skorzystać. Trzeba w tym miejscu wspomnieć również o Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia (FEMM) oraz Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (EMPL), których działalność przynajmniej częściowo wiąże się z prawami podstawowymi.

LIBE i DROI wypracowały w toku swych działań dwa mechanizmy służące monitorowaniu stanu przestrzegania praw człowieka wewnątrz UE i w krajach trzecich. LIBE opracowuje raporty na temat stanu przestrzegania praw podstawowych w UE, podczas gdy DROI przygotowuje analogiczne dokumenty na temat krajów trzecich.

Ponadto w 1988 r. PE ustanowił Nagrodę im. Sacharowa na rzecz Wolności Myśli, którą wybranym osobom lub organizacjom przyznaje się za szczególne osiągnięcia w zakresie ochrony praw podstawowych i wolności, ochrony praw mniejszości, przestrzegania prawa międzynarodowego lub rozwój demokracji oraz wdrażanie rządów prawa[14]. Prawo zgłaszania kandydatów mają zarówno grupa 40 posłów, jak i jedna z grup politycznych, ostatecznej decyzji dokonuje zaś Prezydium. Wśród bardzo zróżnicowanego grona laureatów nagrodzonych przez Parlament siódmej kadencji znalazło się rosyjskie stowarzyszenie Memoriał (2009), kubański dysydent Guillermo Fariñas (2010), grupa aktywistów arabskich działających w czasie tzw. arabskiej wiosny (2011), dwójka irańskich działaczy na rzecz praw człowieka (2012), a także Malala Yousafzai (2013)[15].

Parlament Europejski wobec Karty praw podstawowych (KPP)

KPP jest pierwszym wiążącym prawnie dokumentem w dorobku UE, który kompleksowo reguluje kwestię praw podstawowych i ich miejsca w unijnym porządku prawnym. Choć nie włączono jej bezpośrednio do żadnego z traktatów, to jednak przyznano analogiczną moc prawną, co rodzi w doktrynie pewne trudności związane z właściwą klasyfikacją KPP[16]. Niemniej, status dokumentu jako źródła zobowiązań prawnych nie może

13 Parlament Europejski, *Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dostosowania Regulaminu Parlamentu Europejskiego do traktatu z Lizbony*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 285, s. 86.

14 Artykuł 2, *Regulamin Nagrody Sacharowa*, *Decyzja Konferencji Prezydium*, Bruksela, 15 maja 2009 r.

15 Źródło: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/00f3dd2249/Nagroda-im.-Sacharowa-na-rzecz-wolno%C5%9Bci-my%C5%9Bli.html (data dostępu: 18 lipca 2014 r.).

16 A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 6–9.

budzić wątpliwości. Granice stosowania KPP określono w art. 51 ust. 1 Karty, który stanowi, iż związane jej przepisami są instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE, a także państwa członkowskie w zakresie, w jakim stosują one prawo unijne. Tak ukształtowany katalog podmiotów zobowiązanych do przestrzegania KPP oznacza, iż jej postanowienia muszą być brane pod uwagę we wszelkich działaniach podejmowanych przez UE, w szczególności w toku procesu stanowienia prawa[17]. Najistotniejsza część KPP, a więc prawa w niej gwarantowane, ujęta została w sześciu rozdziałach tematycznych, zatytułowanych odpowiednio: *Godność*, *Wolność*, *Równość*, *Solidarność*, *Prawa obywatelskie* oraz *Wymiar sprawiedliwości*. Co ciekawe, dwa artykuły KPP odnoszą się bezpośrednio do PE. Artykuł 39 KPP przyznaje każdemu bierne i czynne prawo wyborcze w unijnych wyborach parlamentarnych, art. 47 KPP zaś przyznaje obywatelom UE i osobom prawnym działającym na jej terenie prawo przedkładania PE petycji.

PE przywiązywał do KPP znaczną wagę od samego momentu jej przyjęcia, konsekwentnie zwracając uwagę na wymóg zapewnienia zgodności z jej przepisami wszelkich aktów prawa UE, nawet przed nabraniem przez nią mocy wiążącej[18]. W wyniku wejścia w życie TL Parlament siódmej kadencji skoncentrował się na próbach wyznaczenia nowego kierunku, w którym powinna zmierzać ochrona praw podstawowych na poziomie UE, czego nieodłącznym elementem winno być zagwarantowanie właściwej implementacji przepisów KPP. Artykuł 36 Regulaminu PE[19] odnosił się bezpośrednio do tej kwestii, obligując PE do działania zgodnie z zawartymi w niej postanowieniami. W wypadkach, w których zachodziło podejrzenie niezgodności danego aktu legislacyjnego z KPP, LIBE jako komitet obarczony zadaniem interpretowania jej postanowień wydać mógł opinię w tej sprawie.

Kompleksowe stanowisko dotyczące skutecznej implementacji praw podstawowych w nowych ramach prawnych PE przedstawił w rezolucji z 15 grudnia 2010 r.[20]. KPP została w niej określona mianem „najnowocześniejszej kodyfikacji praw podstawowych", która zawiera również prawa trzeciej generacji, jak prawo do dobrej administracji czy ochrony zdrowia. Niewiele miejsca poświęcono w rezolucji zagadnieniu stosowania KPP, ograniczając się jedynie do omówienia odpowiednich jej przepisów bez formułowania szczegó-

17 EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *The Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the Union*, p. 389–396, strona KE, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf (data dostępu: 25 sierpnia 2014 r.).

18 Por. Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004–2008*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 46, s. 48.

19 Parlament Europejski, *Regulamin PE VII kadencji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 116, s. 1 – w regulaminie obecnej kadencji PE analogiczny zapis znalazł się w art. 38 – zob. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+RULE-038+DOC+XML+V0//PL&language=PL&navigationBar=YES (data dostępu: 26 sierpnia 2014 r.).

20 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej (2009–2010) – kwestie instytucjonalne po wejściu w życie traktatu lizbońskiego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 169, s. 49.

łowych wytycznych. Nowością w tym kontekście jest jednak stwierdzenie mówiące o bezpośrednim stosowaniu KPP przez sądy unijne i krajowe. PE dostrzegł w KPP nowe źródło zobowiązań zarówno dla instytucji unijnych, jak i państw członkowskich, które nakłada na nie obowiązek szczególnej dbałości o przestrzeganie praw podstawowych w toku podejmowanych działań, zwłaszcza przy stanowieniu prawa UE i jego implementacji. Rolą Komisji jest w myśl rezolucji stały nadzór nad przestrzeganiem postanowień Karty.

W późniejszym okresie PE wiele uwagi poświęcał procesowi implementacji postanowień KPP. W rezolucji badającej stan przestrzegania praw podstawowych w UE w latach 2010–2011[21] podkreślił, iż nie wszystkie unijne instytucje i agendy w pełni stosowały się do obowiązków wynikających z KPP. Zarzut ten dotyczył przede wszystkim niedostatecznego badania zgodności przyjmowanych aktów prawnych z KPP. PE wskazał, iż działania mające zaradzić tej sytuacji winny podjąć przede wszystkim Rada i Komisja, na której dodatkowo spoczywa obowiązek tworzenia corocznych sprawozdań z procesu stosowania KPP[22]. W kontekście stosowania tego dokumentu na poziomie krajowym PE wyraził zaniepokojenie przejęciem przez „niektóre państwa członkowskie klauzuli opt-out", co niechybnie stanowiło aluzję do protokołu brytyjskiego, który ma również zastosowanie do Polski. Postulaty dotyczące przestrzegania Karty powtórzono też w rezolucji z 2014 r.[23]

KPP stanowi dla PE swoisty punkt odniesienia przy badaniu stanu przestrzegania praw podstawowych wewnątrz UE i to na tle jej przepisów wskazuje się na uchybienia poszczególnych regulacji krajów członkowskich. W przywołanych rezolucjach powracano do problemu braku jasnych kryteriów, które ułatwiałyby prowadzenie oceny standardu ochrony praw podstawowych w poszczególnych porządkach prawnych. W dokumentach roboczych LIBE mówi się nawet o „dylemacie kopenhaskim"[24]. Kraje aspirujące do członkowska w UE muszą spełnić pewne kryteria polityczne i ekonomiczne, nazywane kopenhaskimi od miejsca ich przyjęcia, których integralną częścią jest poszanowanie praw człowieka, analogicznego instrumentu brak zaś wobec państw już do Unii należących. Trudno nie zauważyć przy tym pewnej zbieżności tych uwag ze stanowiskiem PE w sprawie rzeczywistej skuteczności mechanizmu przewidzianego na mocy art. 7 TUE[25]. Ciekawym przykładem interpretacji praw i wolności zawartych w KPP była rezolucja w sprawie Karty praw podstawowych UE: standardy określające wolność mediów w UE[26].

21 Ibidem.

22 Taki obowiązek przewiduje Komisja Europejska. Zob. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji z 19 października 2010 r. „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską"*, Bruksela, 19 października 2010 r., COM/2010/0573. Właściwa procedura zakłada również dialog Komisji z innymi instytucjami, co gwarantuje PE możliwość przedstawienia swojego stanowiska w sprawie i dostęp do bieżących informacji.

23 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej* (2012), Strasburg, 27 lutego 2014r., 2013/2078(INI).

24 Parlament Europejski, *LIBE Working Document I*, op.cit.

25 Por. przypis nr 12.

26 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie Karty praw podstawowych UE: standardy określające wolność mediów w UE*, Strasburg, 21 maja 2013 r., 2011/2246(INI).

PE podjął się w niej roli komentatora, poszerzając tekst normatywny o treści szczegółowe przez wskazanie pożądanych rozwiązań, które służyć miałyby realizacji wolności mediów.

Ciekawym przejawem działalności PE w zakresie ochrony własnych kompetencji w obszarze praw podstawowych jest skarga, którą instytucja ta wniosła przeciwko Radzie do Trybunału Sprawiedliwości UE o unieważnienie rozporządzenia Rady (UE) nr 1286/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r.[27] Regulacja ta określała sankcje, jakie można stosować wobec osób fizycznych i prawnych związanych z Osamą bin Ladenem, Al-Kaidą i talibami. PE uznał m.in., iż wydanie aktu prawnego umożliwiającego *de facto* ograniczenie praw podstawowych możliwe jest jedynie przy jego udziale, w trybie przewidzianym w art. 215 TFUE. Trybunał nie podzielił takiego toku rozumowania i w wyroku z 19 lipca 2012 r. oddalił skargę, przyjmując, że zakwestionowany akt prawny uchwalony został w sposób zapewniający poszanowanie właściwych standardów[28]. TS UE odrzucił tym samym stanowisko mówiące, iż jedynie udział PE w procesie legislacyjnym daje pełną gwarancję przestrzegania praw podstawowych. Jak bowiem podkreślił, wszystkie instytucje UE związane są postanowieniami KPP. Choć nieudana, próba ta pokazuje, iż PE szybko odnalazł się w roli przypisanej mu w nowym porządku lizbońskim i zdolny jest do podejmowania zdecydowanych kroków, gdy jego prerogatywy zostają zagrożone. Podkreślić jednak należy, że PE korzysta z drogi sądowej w sposób bardzo umiarkowany. Jak pokazuje zresztą praktyka orzecznicza, TS UE sam przywiązuje znaczną wagę do kwestii ochrony praw podstawowych, a próby ich ograniczania traktuje niezwykle rygorystycznie[29].

PE wydaje się nie mieć wątpliwości co do związania państw członkowskich przepisami KPP. Jak więc w tych okolicznościach ocenić sytuację Polski, której dotyczy wspomniany już protokół brytyjski do TL?[30] Krytykowany przez PE dokument na pierwszy rzut oka pozwala na stosowanie KPP wobec Polski i Wielkiej Brytanii tylko w takim zakresie, w jakim jej przepisy zgodne są z prawem krajowym, co faktycznie może ograniczyć znaczenie aktu w odniesieniu do obu państw. Sami zainteresowani wydają się jednak nie mieć wątpliwości w tej kwestii. Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych uznaje KPP za w pełni wiążącą, a treść protokołu ma za zadanie jedynie uściślić sposób stosowania tych przepisów[31]. Odstąpienie od protokołu jest przy tym niemożliwe (a przynajmniej niezwykle trudne) ze względów formalnych, stanowi on bowiem część TL i jego zmiana wymagałaby uruchomienia procedury rewizyjnej. Na poparcie tego stanowiska wskazuje się na wyrok z 21 grudnia

27 *Skarga wniesiona w dniu 11 marca 2010 r. – Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej,* Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2010, nr 134, s. 26.

28 *Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 19 lipca 2012 r. – Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej (Sprawa C-130/10)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 295, s. 2.

29 Por. *Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 8 kwietnia 2014 r. – Digital Rights Ireland p. Irlandii*, *sprawy połączone C-293/12 i C-594/12.* Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 175.

30 *Protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 326, s. 313.

31 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 6075 w sprawie ratyfikacji europejskiej Karty Praw Podstawowych z 23 lipca 2012 r.*, strona Sejmu RP, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5BCA74A0&view=S (data dostępu: 23 sierpnia 2014 r.).

2011 r., w którym TS UE orzekł, iż „[protokół – W.D.] nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień Karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień”[32]. Co istotne, na KPP powołują się również w pewnym zakresie sądy krajowe, na co przykłady znaleźć można przede wszystkim w orzecznictwie sądów administracyjnych[33].

Przystąpienie UE do Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC)

UE od lat traktowała EKPC jako dokument o szczególnej wadze, stanowiący niejako wyznacznik minimalnego standardu postępowania w zakresie praw człowieka. Takie podejście do konwencji przyjął Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który odwoływał się do niej już w latach 70. ubiegłego wieku[34]. Debata na temat przystąpienia do niej UE nabrała realnych kształtów wraz z wejściem w życie TL, który akcesję do EKPC uczynił obowiązkiem. W protokole nr 8 do TL znalazły się dodatkowe warunki, na jakich UE przystąpić powinna do konwencji[35]. Co ciekawe, art. 6 TUE przewiduje jednocześnie, że prawa i wolności zawarte w EKPC stanowią *ex lege* dorobek prawa unijnego.

Wiele trudności związanych z przystąpieniem do EKPC nie umknęło uwadze PE, który odniósł się do tego zagadnienia w rezolucji z 19 maja 2010 r.[36] Podkreśla się w niej, że choć akcesja będzie miała w dużej mierze charakter symboliczny, to wiązać się z nią będą złożone zagadnienia proceduralne wynikające z ponadnarodowego charakteru UE. Organizacja ta w odczuciu PE powinna mieć pewne uprawnienia wynikające z bycia stroną EKPC, nie stając się jednak członkiem Rady Europy (RE). UE przyznać należy zatem prawo przedstawiania własnych kandydatów, spośród których na zasadach ogólnych wyłoniony zostanie kandydat na sędziego ETPC. PE podkreślił przy tym, iż powinien mieć udział w tworzeniu listy kandydatów. Kolejnym postulatem podniesionym w rezolucji było umożliwienie przedstawicielom UE ograniczonego udziału w pracach Komitetu Ministrów RE, przede wszystkim, gdy ten realizuje funkcję nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC. PE chciał też delegować swych przedstawicieli do Zgromadzenia Parlamentarnego RE. Niewiele miejsca natomiast dokument poświęca najtrudniejszemu zagadnieniu, jakim jest relacja między unijnym porządkiem prawnym a jurysdykcją ETPC.

32 *Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 21 grudnia 2011 r. sprawy połączone (C-411/10 i C-493/10)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 49, s. 8, par. 120.

33 M. Wróblewski, *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2015, nr 2, s. 18–19.

34 Por. *Wyrok Trybunału z 14 maja 1974 (Sprawa 4/73),* Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 1974, nr 51, s. 1.

35 *Protokół dotyczący artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o UE w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Dziennik Urzędowy UE, 2012, nr C 326, s. 273.

36 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2011, nr 161, s. 72.

Parlamentarzyści opowiedzieli się ponadto przeciwko formalizowaniu więzi między trybunałem strasburskim i luksemburskim, wskazując zamiast tego na swoisty „dialog", jaki toczą ze sobą te instytucje. PE uznał więc, iż model interakcji obu sądów wypracowany zostanie w praktyce przez nie same, nie wykluczył jednak sytuacji, w której ETPC orzekałby w sprawach uprzednio rozpatrywanych przez TSUE.

EKPC często była obecna w rezolucjach z zakresu praw podstawowych, które przyjął PE siódmej kadencji, a jeśli tak jednoznaczne stanowisko nie ulegnie zmianie w przyszłości, akcesja UE do tego traktatu spotka się najpewniej z pełnym poparciem parlamentarzystów. Nadmienić jednak należy, że uzgodniony w kwietniu 2013 r. tekst porozumienia między UE a Radą Europy dotyczący przystąpienia tej pierwszej do EKPC przewidywał jedynie ograniczone kompetencje PE, który uczestniczyć miałby wyłącznie w wyborze sędziów ETPC[37].

Porozumienie to zostało zakwestionowane przez TSUE w decyzji z 18 grudnia 2014 r., który orzekł o jego niezgodności z traktatami[38]. Sformułowane zarzuty dotyczą przede wszystkim nieuwzględnienia w wynegocjowanym dokumencie specyfiki unijnego porządku prawnego oraz przyznania ETPC zbyt szerokiej kontroli nad aktami stanowionymi przez UE. Trybunał luksemburski zwrócił uwagę, iż w proponowanym kształcie porozumienie zagrozić mogło m.in. jednolitości i skuteczności stosowania standardu ochrony wynikającego z KPP, a także prymatowi prawa UE nad przepisami EKPC. Krytyce poddano również sytuację, w której sądy krajowe mogłyby zwrócić się o interpretację ustawodawstwa unijnego do ETPC, zamiast wystąpić z pytaniem prejudycjalnym na mocy art. 267 TFUE. Niepokój TSUE wzbudziły ponadto kwestie sporów międzypaństwowych, mechanizmu współpozwania, procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału oraz sądowej kontroli Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

PE wobec wolności internetu

Opisując działalność PE, nie sposób nie odnieść się do kwestii Umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi, a więc sławetnej ACTA. Celem traktatu jest utworzenie skutecznego sytemu ochrony prawa własności intelektualnej, w tym zapewnienia przez strony skutecznych krajowych ścieżek dochodzenia roszczeń z tytułu wykrytych naruszeń[39]. Proces prowadzący do odrzucenia przez PE tego porozumienia był burzliwy, a pierwotne stanowiska poszczególnych komisji wydawały się rozbieżne. W styczniu 2012 r., w proteście przeciwko podpisaniu dokumentu przez UE, z funkcji sprawozdawcy zrezygnował francuski parlamentarzysta Kader Arif, którego zastąpił na

37 *Appendix I to the Final Report to the CDDH – Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*s, strona RE, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Meeting_reports/Web_47_1%282013%29R05_EN.pdf (data dostępu: 25 sierpnia 2014 r.).

38 *Opinia Trybunału (pełny skład) z dnia 18 grudnia 2014 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 2452.

39 *Umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi*, strona MAiC, https://mac.gov.pl/files/wp-content/.../ACTA-PL-16-11-2011.pdf (data dostępu: 26 sierpnia 2014 r.).

tym stanowisku David Martin[40]. Początkowo ku przyjęciu ACTA skłaniały się Komisja Rozwoju (DEVE) i Komisja Prawna (JURI), w efekcie dalszych prac w obu wypadkach zarekomendowano jednak PE jego odrzucenie[41]. Przeciwne ratyfikacji były również wiodąca Komisja Handlu Międzynarodowego (INTA), Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE) oraz LIBE.

Jednym z podstawowych zarzutów, który formułowano pod adresem ACTA, było ryzyko naruszeń praw podstawowych. Ciekawe jest jednak, iż w swej pierwotnej opinii JURI odrzuciła taką argumentację, przyjmując, iż wszelkie naruszenia, jakie powstać mogłyby w trakcie transpozycji ACTA przez państwa członkowskie, zostałyby niechybnie dostrzeżone przez TSUE, który podjąłby natychmiastowe działania zaradcze[42]. Odmienne stanowisko w tej materii prezentowała od samego początku prac komisja LIBE, która swą rekomendację odrzucenia porozumienia oparła na zarzutach, z których część dotyczyła praw podstawowych. W ACTA LIBE dostrzegła zagrożenie dla prawa do ochrony prywatności i danych wrażliwych, a także prawa do obrony czy domniemania niewinności. Wskazuje się również na niejasne sformułowanie niektórych przepisów tej umowy międzynarodowej, które pozostawiają zbyt wiele luzu interpretacyjnego i utrudnić mogą harmonijną implementację tych uregulowań we wszystkich krajach członkowskich. Jedynie właściwa transpozycja stanowić będzie gwarancję, iż KPP nie zostanie naruszona. LIBE podniosła również, iż nieostre pojęcia dotyczące gwarancji procesowych, takie jak „sprawiedliwy proces" oraz „podstawowe zasady", nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, iż zachowany zostanie standard wymagany przez KPP w odniesieniu do rzetelnego procesu. ITRE zauważyła ponadto, iż przyjęcie ACTA stałoby w sprzeczności z wysiłkami UE zmierzającymi do promocji neutralności internetu, prywatności i innowacji[43].

40 C. Arthur, Acta *goes too far, says MEP*, „The Guardian", 1 lutego 2012 r., http://www.theguardian.com/technology/2012/feb/01/acta-goes-too-far-kader-arif (data dostępu: 5 września 2014 r.).

41 Zob. Parlament Europejski, *Robocza opinia Komisji Rozwoju w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Bruksela, 24 lutego 2012 r., 2011/0167(NLE), s. 3.

42 Parlament Europejski, *Robocza opinia Komisji Prawnej w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Bruksela, 10 kwietnia 2012 r., 2011/0167(NLE), s. 5.

43 Parlament Europejski, *Robocza opinia Komisji Handlu, Badań i Energii w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, *Bruksela*, 29 marca 2012 r., 2011/0167(NLE), s. 3.

Spośród komisji analizujących problematykę przystąpienia do ACTA jedynie LIBE pokusiła się o pełną analizę treści porozumienia i jej szczegółową ocenę w kontekście praw podstawowych. Stwierdzić można, że na stanowisko PE w równym stopniu co argumenty merytoryczne wpłynęło silne niezadowolenie społeczne, jakie w Europie wzbudziła perspektywa wejścia tego aktu w życie. W poprzedzającej głosowanie debacie jedynie Europejska Partia Ludowa wezwała do poparcia traktatu, Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy wnioskowali zaś o odłożenie decyzji do czasu wydania opinii przez TSUE. Pozostałe grupy zaapelowały o odrzucenie ACTA[44]. Jego los przypieczętowany został na posiedzeniu plenarnym 4 czerwca 2012 r. – za odrzuceniem porozumienia opowiedziało się 478 posłów, przeciwnych było jedynie 39, a wstrzymało się 165[45].

W kontekście zasady neutralności internetu warto także wspomnieć o pracach PE nad nowymi ramami ochrony danych osobowych w UE, czyli rozporządzeniem o ochronie danych osobowych (procedura nr 2012/0011(COD))[46] oraz dyrektywą w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych (procedura nr 2012/0010(COD))[47]. Oba dokumenty zostały zaproponowane przez KE w 2012 r.[48] i miały na celu ułatwienie dostępu do danych na własny temat, wprowadzenie prawa do „bycia zapomnianym", a także zmuszenia podmiotów przechowujących prywatne dane swych użytkowników, w tym portali społecznościowych, do większej dbałości o ich ochronę. Nad treścią aktu pracowało pięć komisji, z LIBE na czele. Przyjęte poprawki doprecyzowały przepisy przygotowane przez KE, wprowadzając do tekstu aktu szereg definicji, co zmniejszyć miało margines interpretacyjny i ułatwić harmonizację przepisów oraz praktyki w krajach członkowskich. Dla PE, jak wynika z dokumentów roboczych LIBE, najważniejsze było znalezienie właściwej równowagi między wolnością wypowie-

44 Parlament Europejski, *Debata na temat umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między UE i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykiem, Marokiem, Nową Zelandią, Singapurem, Szwajcarią i USA*, Strasburg, 3 lipca 2012 r., strona PE, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120703+ITEM-010+DOC+XML+V0//EN&language=EN (data dostępu: 12 maja 2015 r.).

45 Parlament Europejski, *Komunikat prasowy. European Parliament rejects ACTS*, Bruksela, 4 lipca 2012 r., http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120703IPR48247/html/European-Parliament-rejects-ACTA (data dostępu: 28 sierpnia 2014 r.).

46 Komisja Europejska, *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, Bruksela, 25.01.2012 r., COM/2012/011 final.

47 Komisja Europejska, *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych*, Bruksela, 25.01.2012 r., COM/2012/010 final.

48 Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych)*, Bruksela, 25.01.2012 r., COM(2012)11.

dzi a ochroną danych osobowych. Obie analizowane regulacje okazały się nader problematyczne, przez co negocjacje nad nimi nie zostały zakończone przed upływem siódmej kadencji. Obecnie w Radzie trwają prace nad poprawkami zaproponowanymi przez PE[49].

PE wobec łamania praw człowieka na świecie

PE siódmej kadencji aktywnie reagował na bieżące wydarzenia na arenie międzynarodowej. Kontynuowano tradycję corocznych rezolucji stanowiących swoisty przegląd działań podjętych na rzecz ochrony praw człowieka na świecie, ale i najpoważniejszych problemów z tego zakresu. Te rozbudowane rezolucje w sposób kompleksowy oceniają zarówno bieżącą działalność UE podejmowaną w celu promowania demokracji i praw człowieka, jak i współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi, w szczególności z organami Organizacji Narodów Zjednoczonych czy Międzynarodowym Trybunałem Karnym[50]. PE podkreślił też, iż niezwykle ważne jest, by polityka zagraniczna UE poprowadzona była z uwzględnieniem problematyki ochrony praw człowieka, co pozwoliłoby na uniknięcie stosowania podwójnych standardów w kontaktach z państwami trzecimi[51]. Często powracała tematyka tortur oraz nieludzkiego traktowania w niektórych państwach[52], praw kobiet i dzieci[53], walki z dyskryminacją czy wolności religijnej[54]. Wydaje się też, że PE nie w pełni był zadowolony z inicjatyw podejmowanych przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych oraz Specjalnego Przedstawiciela ds. Praw Człowieka, postulując m.in. większą aktywność w zakresie promowania wartości UE[55].

Wielokrotnie też PE zajmował stanowisko wobec sytuacji w konkretnych państwach, w przeważającej mierze w krajach afrykańskich i azjatyckich[56]. Dużo uwagi posłowie siódmej kadencji poświęcili wydarzeniom w krajach arabskich, niejednokrotnie wyrażając solidarność z protestującymi we wczesnej fazie tzw. arabskiej wiosny. Już w lipcu 2011 r.

49 Parlament Europejski, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0011(OLP) (data dostępu: 10 stycznia 2015 r.).

50 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka na świecie za rok 2009 oraz polityki UE w tym zakresie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej CE, 2012, nr 169, s. 81.

51 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka na świecie oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie, w tym wpływu na strategiczną politykę UE w dziedzinie praw człowieka*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej CE, 2013, nr 258, s. 8.

52 Ibidem.

53 Por. Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie za rok 2011 oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie,* Strasburg, 19 listopada 2012 r., 2012/2145(INI).

54 Ibidem.

55 Parlament Europejski, *Rezolucja w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie za rok 2012 oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie*, 2013/2152(INI), Strasburg, 11.12.2013 r.

56 Pełna lista tych rezolucji dostępna na: http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/droi/publications.html#menuzone (data dostępu: 10 września 2014 r.).

odniesiono się do brutalnych represji stosowanych wobec demonstrantów w Syrii, Bahrajnie i Jemenie, wzywając jednocześnie władze do nawiązania z nimi pokojowego dialogu[57]. Z niepokojem przyjęto również rozwój sytuacji w Egipcie, a PE wyraził, zapewne nieco przedwcześnie, nadzieję na demokratyczne zmiany w tym kraju[58]. Rezolucje kilkukrotnie dotyczyły również walk toczących się w Republice Środkowej Afryki[59] czy Demokratycznej Republice Konga[60]. W obu wypadkach parlamentarzyści potępili akty przemocy, szczególnie te wymierzone w ludność cywilną, a także wezwały rządy tych państw i społeczność międzynarodową do podjęcia zdecydowanych działań w celu unormowania sytuacji.

Rezolucje dotyczyły również problemów naszych wschodnich sąsiadów. PE wyraził swe zaniepokojenie stanem rządów prawa w Rosji, zwracając przy tym uwagę na zachowanie procesów demokratycznych czy upolitycznienie wymiaru sprawiedliwości[61], a także niezwykle trudną sytuację obrońców praw człowieka w tym kraju[62]. W podobnym tonie instytucja ta wypowiedziała się o sytuacji politycznej na Białorusi i w szczególności potępiła utrudnianie działalności partii opozycyjnych oraz prześladowanie ich aktywistów[63]. PE wyraził też swe poparcie dla fali niedawnych protestów na Ukrainie, zdecydowanie krytykując reakcję rządu Wiktora Janukowycza[64].

Podsumowanie

Sformułowanie jednoznacznej oceny działalności PE w zakresie praw podstawowych nie jest zadaniem łatwym. Jeśli za kryterium przyjąć liczbę przyjętych rezolucji lub poprawek zaproponowanych do wybranych aktów prawnych, to niewątpliwie kadencję lat 2009––2014 należałoby uznać za nader udaną. Podobny wniosek nasuwa się, jeśli wziąć pod uwagę różnorodność zagadnień, nad jakimi PE pochylił się w swej działalności. Pewne zastrzeżenia może budzić oczywiście sama treść niektórych dokumentów, gdzie w gąszczu politycznych deklaracji i powtarzanych sloganów trudno odnaleźć propozycje konkretnych rozwiązań. Trudności nastręcza również wskazanie praktycznego wymiaru wysiłków

57 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie sytuacji w Syrii, Jemenie i Bahrajnie w kontekście sytuacji w świecie arabskim i w Afryce Północnej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej CE, 2013, nr 33, s. 158.

58 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2013 r. Egipt – ostatnie wydarzenia*, Dziennik Urzędowy UE C, 2013, nr 249, s. 60.

59 Parlament Europejski, *Rezolucja w sprawie sytuacji w sprawie Republiki Środkowoafrykańskiej*, Strasburg, 12 września 2013 r., 2013/2823(RSP).

60 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie następstw wyborów w Demokratycznej Republice Konga*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 332, s. 63.

61 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie rządów prawa w Rosji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 188, s. 37.

62 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2009 r. w sprawie zabójstw obrońców praw człowieka w Rosji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2009, nr 224, s. 28–29.

63 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 października 2012 r. w sprawie sytuacji na Białorusi po wyborach parlamentarnych w dniu 23 września 2012 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 72, s. 81.

64 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji na Ukrainie,* Strasburg, 6 lutego 2014 r., 2014/2547(RSP).

podejmowanych przez PE w omawianym obszarze, co kontrastować może z jego silną, jak by się wydawało, pozycją w unijnym procesie ustawodawczym[65]. Należy jednak pamiętać, iż wbrew pozorom instytucja ta w dalszym ciągu cieszy się dość wąskimi kompetencjami w zakresie praw człowieka, nawet jeśli wziąć pod uwagę zmiany wprowadzone na mocy TL. Widać to szczególnie wyraźnie, gdy za punkt odniesienia przyjmie się parlamenty krajowe. Pomimo tych ograniczeń PE siódmej kadencji starał się wypełniać powierzoną mu misję, czyniąc z praw podstawowych niezwykle istotny element działań UE.

Choć unijny system ochrony praw człowieka pozostaje nadal *in statu nascendi*, to jego wpływ można dostrzec na poziomie krajowym, w szczególności w zakresie równego traktowania i działań antydyskryminacyjnych[66]. Ile z tego jest jednak bezpośrednią zasługą działalności PE? Bez wątpienia wraz ze wzrostem jego pozycji w strukturze UE jest on w stanie mocniej oddziaływać na bieg wydarzeń w krajach członkowskich. Na myśl nasuwa się tu przede wszystkim przykład odrzucenia ACTA. W kontekście polskim warto też wspomnieć o klarownym stanowisku PE wobec protokołu brytyjskiego do KPP, które stanowi dość wyraźny głos w debacie na temat tego dokumentu. Niemniej trudno się oprzeć wrażeniu, że rola tej instytucji w kształtowaniu realnych standardów ochrony praw człowieka, choćby na poziomie UE, jest jeszcze skromna. Nie oznacza to jednak, iż parlamentarzyści nie dążą do zmiany tego stanu rzeczy. PE nie ucieka więc od problematyki trudnej, która rzadziej poruszana jest na innych forach unijnych, często z powodu niechęci krajów członkowskich. Przywołać tu należy choćby inicjatywę z lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia planu UE w zakresie zapobiegania homofobii i dyskryminacji na gruncie orientacji seksualnej i identyfikacji płciowej[67]. Można więc sądzić, że PE ósmej kadencji podąży wytyczoną ścieżką i aktywnie angażować się będzie w prace w obszarze praw podstawowych.

Bibliografia

Dokumenty

TRAKTATY I PROTOKOŁY

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U z 1995 r. nr 61 poz. 284

Jednolity akt europejski z dnia 28 lutego 1986 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 1987, nr 169.

65 Por. A. Doliwa-Klepacka, *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Warszawa – Białystok 2014, s. 51–62.

66 Za przykłady z praktyki polskiej posłużyć tu mogą choćby Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U.2010.254.1700) czy dotyczący równego traktowania w zatrudnieniu Rozdział IIa Kodeksu pracy (Dz.U.1974.24.141).

67 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie unijnego planu przeciwdziałania homofobii i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową*, Strasburg, 4 lutego 2014 r., 2013/2183(INI).

Traktat o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 1992, nr 191.
Traktat z Amsterdamu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 1997, nr 340.
Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 326.
Protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 326.
Protokół dotyczący artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o UE w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dziennik Urzędowy UE, 2012, nr C 326.

REZOLUCJE PE

Parlament Europejski, *Resolution of the European Parliament of 18 January 1994 on Community accession to the European Convention on Human Rights*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 1994, nr 44.
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004–2008*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 46.
Parlament Europejski, *Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dostosowania Regulaminu Parlamentu Europejskiego do traktatu z Lizbony*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 285.
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2009 r. w sprawie zabójstw obrońców praw człowieka w Rosji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2009, nr 224.
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2011, nr 161.
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej (2009–2010) – kwestie instytucjonalne po wejściu w życie traktatu lizbońskiego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 169.
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka na świecie za rok 2009 oraz polityki UE w tym zakresie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej CE, 2012, nr 169.
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie rządów prawa w Rosji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 188.
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie sytuacji w Syrii, Jemenie i Bahrajnie w kontekście sytuacji w świecie arabskim i w Afryce Północnej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej CE, 2013, nr 33.
Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie ostatnich wydarzeń politycznych na Węgrzech*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 249.

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka na świecie oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie, w tym wpływu na strategiczną politykę UE w dziedzinie praw człowieka*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej CE, 2013, nr 258.

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej (2010–2011),* Strasburg, 12 grudnia 2012 r., 2011/2069(INI).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie za rok 2011 oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie*, Strasburg, 19 listopada 2012 r., 2012/2145(INI).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2013 r. Egipt – ostatnie wydarzenia*, Dziennik Urzędowy UE C, 2013, nr 249.

Parlament Europejski,*Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie następstw wyborów w Demokratycznej Republice Konga*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2013, nr 332.

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 października 2012 r. w sprawie sytuacji na Białorusi po wyborach parlamentarnych w dniu 23 września 2012 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 72.

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie Karty praw podstawowych UE: standardy określające wolność mediów w UE*, Strasburg, 21 maja 2013 r., 2011/2246(INI).

Parlament Europejski, *Rezolucja w sprawie sytuacji w sprawie Republiki Środkowoafrykańskiej*, Strasburg, 12 września 2013 r., 2013/2823(RSP).

Parlament Europejski, *Rezolucja w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka i demokracji na świecie za rok 2012 oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie*, Strasburg, 11 grudnia 2013 r. 2013/2152(INI).

Parlament Europejski, *Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji na Ukrainie*, Strasburg, 6 lutego 2014 r., 2014/2547(RSP).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie unijnego planu przeciwdziałania homofobii i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową*, Strasburg, 4 lutego 2014 r., 2013/2183(INI).

Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej (2012*), Strasburg, 27 lutego 2014r., 2013/2078(INI).

INNE DOKUMENTY PE

Parlament Europejski, *Regulamin PE VII kadencji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 116.

Parlament Europejski, *Skarga wniesiona w dniu 11 marca 2010 r. – Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2010, nr 134.

Parlament Europejski, *Robocza opinia Komisji Rozwoju w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Bruksela, 24 lutego 2012 r., 2011/0167(NLE).

Parlament Europejski, *Robocza opinia Komisji Handlu, Badań i Energii w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Bruksela, 29 marca 2012 r., 2011/0167(NLE).

Parlament Europejski, *Robocza opinia Komisji Prawnej w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Bruksela, 10 kwietnia 2012 r., 2011/0167(NLE).

Parlament Europejski, *Debata na temat umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między UE i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykiem, Marokiem, Nową Zelandią, Singapurem, Szwajcarią i USA*, Strasburg, 3 lipca 2012 r., strona PE, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120703+ITEM-010+DOC+XML+V0//EN&language=EN

Parlament Europejski, *Komunikat prasowy. European Parliament rejects ACTA*, Bruksela, 4 lipca 2012 r., http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120703IPR48247/html/European-Parliament-rejects-ACTA

Parlament Europejski, LIBE, Working Document I on the situation of fundamental rights in the European Union in 2012, PE514.668v01-00, Bruksela, 21.6.2013.

DECYZJE TSUE

Wyrok Trybunału z 14 maja 1974 (Sprawa 4/73), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 1974, nr 51.

Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 21 grudnia 2011 r. sprawy połączone (C-411/10 i C-493/10), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 49.

Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 19 lipca 2012 r. – Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej (Sprawa C-130/10), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 295.

Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 8 kwietnia 2014 r. – Digital Rights Ireland p. Irlandii, sprawy połączone C-293/12 i C-594/12. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 175.

Opinia Trybunału (pełny skład) z dnia 18 grudnia 2014 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2014, nr 2452.

DOKUMENTY KE

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji z 19 października 2010 r. „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską"*, Bruksela, 19 października 2010 r., COM/2010/0573.

Komisja Europejska, *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych*), Bruksela, 25 stycznia 2012 r., COM/2012/011 final.

Komisja Europejska, *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych*, Bruksela, 25 stycznia 2012 r., COM/2012/010 final.

Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych*), Bruksela, 25 stycznia 2012 r., COM(2012)11.

INNE DOKUMENTY

Appendix I to the Final Report to the CDDH – Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, strona RE, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Meeting_reports/Web_47_1%282013%29R05_EN.pdf

EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *The Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the Union*, p. 389–396, strona KE, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pd

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 6075 w sprawie ratyfikacji europejskiej Karty Praw Podstawowych z 23 lipca 2012 r.*, strona Sejmu RP, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5BCA74A0&view=S

Literatura

MONOGRAFIE I OPRACOWANIA

Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

Doliwa-Klepacka A., *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Warszawa – Białystok 2014.

PRACE ZBIOROWE

Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

ROZDZIAŁY W PRACACH ZBIOROWYCH:

Camporesi F., *The European Parliament and the EU Charter of Fundamental Rights*, [w:] *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Di Friderico G. (ed.), London 2011.

ARTYKUŁY W CZASOPISMACH NAUKOWYCH:

Burca G. de, *The Road Not Taken: The European Union as a Global Human rights*, „The American Journal of International Law" 2011, nr (105).

Jaśkowski M., *Konsekwencje prawne Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa,* „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2013, nr 40.

Sadurski W., *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, „Sydney Law School Research Paper" 2010, no. 10/01.

Voremans W.J.M., *The Birth of a Legislature: The EU Parliament After the Lisbon Treaty*, „Brown Journal of World Affairs" 2011, no. 17.

Wróblewski M., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania,* „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik" nr 2 (27), czerwiec 2015.

Publikacje elektroniczne

Witt B. de, A.H. Trechsel, D. Damjanović, E. Hellquist, J. Hien, P. Ponzano, *Legislating after Lisbon New – Opportunities for the European Parliament*, Florencja 2010, źródło: European Union Democracy Observatory, European University Institute.

CZĘŚĆ III
ANALIZA AKTYWNOŚCI POSŁÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO SIÓDMEJ KADENCJI

ADAM KIRPSZA*

Analiza aktywności posłów do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w zakresie frekwencji w głosowaniach, pytań parlamentarnych i przemówień plenarnych

Wstęp[1]

Celem artykułu jest analiza aktywności posłów do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji. Skoncentrowano się głównie na tych obszarach, które co prawda nie zostały wzięte pod uwagę przy konstrukcji rankingu umieszczonego w tej książce[2], ale stanowią ważny aspekt działalności deputowanych. W pierwszej części zbadano frekwencję deputowanych w głosowaniach. Rozdział drugi poświęcono identyfikacji czynników wpływających na zadawanie przez posłów pytań parlamentarnych. W rozdziale trzecim spróbowano odpowiedzieć na pytanie, kto, dlaczego i w jakich sytuacjach najczęściej zabiera głos w czasie posiedzeń plenarnych PE. W każdym z tych rozdziałów dokonano analizy wybranej aktywności dla wszystkich posłów oraz oddzielnie dla deputowanych z Polski.

Frekwencja w głosowaniach

Udział w głosowaniach jest ważnym elementem aktywności posła do Parlamentu Europejskiego. Wskazują na to trzy obserwacje. Po pierwsze, badania empiryczne dowodzą, że niski poziom absencji w głosowaniach zwiększa prawdopodobieństwo otrzymania przez deputowanego kluczowych funkcji sprawozdawcy[3], sprawozdawcy

* Dr Adam Kirpsza – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1 Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/N/HS5/04266

2 Zob. M. Dulak, *Ranking polskich posłów do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji*, [w:] A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki (red.), *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, Kraków 2015.

3 A. Yoshinaka, G. McElroy, S. Bowler, *The Appointment of Rapporteurs in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2010, vol. 35, no. 4, p. 474; S. Hurka, M. Kaeding, L. Obholzer, *Learning on the Job? EU Enlargement and the Assignment of (Shadow) Rapporteurships in*

posiłkowego[4] oraz koordynatora grupy politycznej[5]. Po drugie, wysoka frekwencja daje większą szansę na przyjęcie stanowiska danej frakcji lub grupy narodowej w głosowaniu. Dysponuje ona wówczas większą liczbą głosów, która może zadecydować o jego wyniku. Ponadto wysoka frekwencja posłów w czasie głosowania pozwala zbudować silne poparcie dla określonego stanowiska legislacyjnego Parlamentu. A w świetle badań empirycznych wysoka spójność Parlamentu istotnie zwiększa szansę na przeforsowanie jego poprawek w trakcie negocjacji z Radą[6]. Po trzecie, aktywny udział w głosowaniach leży również w interesie samych posłów. Parlament wypłaca im dietę w zryczałtowanej kwocie 306 euro za każdy dzień urzędowania (nie więcej jednak niż 4320 euro miesięcznie), pod warunkiem że potwierdzą oni swoją obecność poprzez podpisanie oficjalnej listy obecności[7]. Jeśli natomiast poseł będzie nieobecny na ponad połowie wszystkich głosowań imiennych, dieta ulega zmniejszeniu o 50 proc. za każdy dzień absencji[8]. Deputowany musi również zwrócić 50 proc. dodatku z tytułu kosztów ogólnych, w przypadku gdy był nieobecny na co najmniej połowie dni sesyjnych w roku parlamentarnym (od 1 września do 31 sierpnia)[9].

Wykres nr 1 przedstawia rozkład frekwencji posłów w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego. Średnia frekwencja wyniosła 83,29 proc. Była zatem wyraźnie wyższa niż w poprzednich kadencjach, w których osiągnęła poziom 72 proc. (piąta kadencja)[10] i 80,6 proc. (szósta kadencja)[11]. Odchylenie standardowe uzyskało wartość 12,09, co oznacza, że średnie odchylenia poszczególnych posłów od średniej frekwencji były niewielkie, bo sięgały ok. +/- 12 pkt proc. W siódmej kadencji PE najczęściej w głosowaniach uczestniczyli trzej posłowie z Rumunii: Iosif Matula (obecny na 99 proc. głosowań, EPP), Cristian Dan Preda (99 proc., EPP) i George Sabin Cutaş (99 proc., S&D). Natomiast największym poziomem absencji wykazali się: Athanasios Pafilis (obecny na 7 proc.

the European Parliament, „Journal of Common Market Studies" 2015, p. 9, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12270/epdf (data dostępu: 20 września 2015 r.).

4 S. Hurka, M. Kaeding, L. Obholzer, op.cit., p. 10.

5 A. Kirpsza, *Koordynatorzy grup politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Zachodni" 2015, nr 1, s. 120.

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, p. 1035; R. Kardasheva, *Package Deals in EU Legislative Politics*, „American Journal of Political Science" 2013, vol. 57, no. 4, p. 873.

7 *Decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2014 r. zmieniająca przepisy wykonawcze do Statutu posła do Parlamentu Europejskiego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 30.12.2014 r., C 466, s. 2.

8 *Decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja i 9 lipca 2008 r. ustanawiająca przepisy wykonawcze do Statutu posła do Parlamentu Europejskiego (tekst jednolity z późn. zm.)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 13 lipca 2009 r., C 159, s. 23, art. 31 ust. 1.

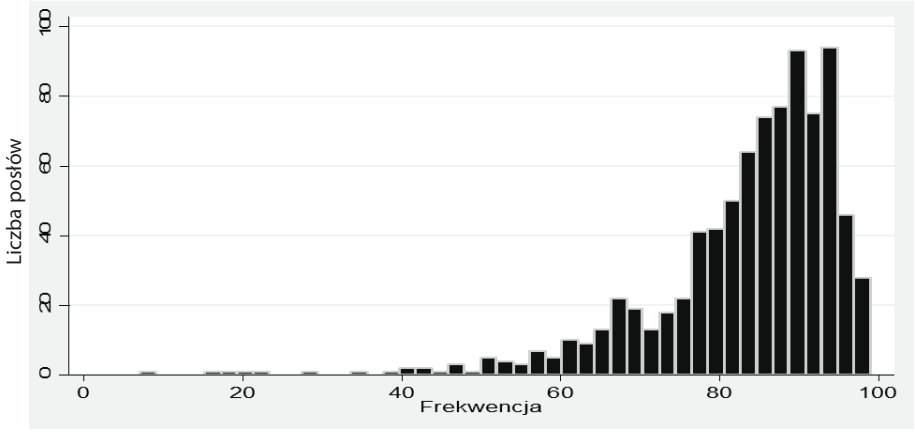
9 Ibidem, s. 23, art. 31 ust. 2.

10 A. Yoshinaka, G. McElroy, S. Bowler, op.cit., p. 468.

11 *Who holds the power in the new European Parliament? And why?*, p. 7, portal Votewatch.eu, http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2015/02/VoteWatch_template_web.pdf, (data dostępu: 20 września 2015 r.).

głosowań; GUE/NGL; Grecja), George Becali (17 proc.; niezrzeszony; Rumunia) i Athanasios Plevris (19 proc.; EFD; Grecja). Warto jednak podkreślić, że nie pełnili oni mandatu deputowanego do PE przez całą siódmą kadencję (pierwszy i trzeci odeszli jeszcze w 2009 r., drugi w 2012 r.), co było związane z uzyskaniem przez nich funkcji politycznych w ich krajach[12]. Jeśli zatem uwzględnić tylko posłów pełnokadencyjnych, wyniki byłyby następujące: Godfrey Bloom (23 proc.; EFD, potem niezrzeszony; Wielka Brytania), Martin Schulz (29 proc.; S&D; Niemcy), Paul Nuttall (43 proc., EFD; Wielka Brytania) i Nigel Farage (43 proc.; EFD; Wielka Brytania).

Wykres nr 1. Rozkład frekwencji w głosowaniach w PE siódmej kadencji

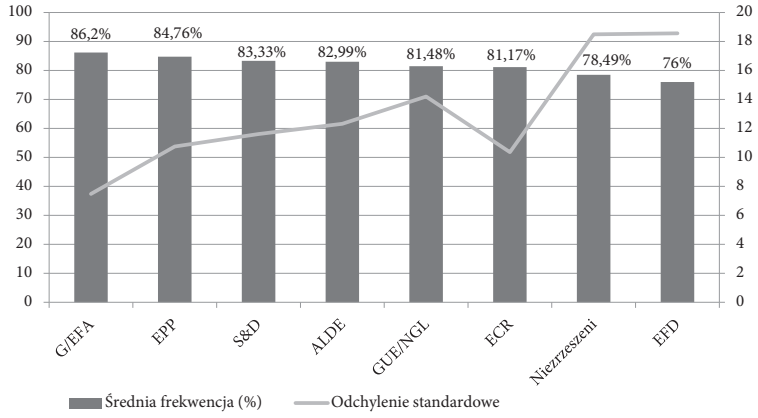


Źródło: Obliczenia własne na podstawie portalu Votewatch.eu.

Wykres nr 2 obrazuje rozkład średnich frekwencji w grupach politycznych PE siódmej kadencji. Najbardziej zdyscyplinowaną frakcją okazała się G/EFA. Natomiast najrzadziej w głosowaniach brali udział posłowie EFD, której średnia frekwencja była nawet niższa od niezrzeszonych. To pewne zaskoczenie, gdyż posłowie niezrzeszeni nie stanowią jednolitej frakcji oraz pochodzą z różnych, nierzadko radykalnych i sprzecznych programowo partii z lewicy i prawicy. W odróżnieniu zatem od EFD nie tworzą żadnej siły politycznej, więc nie mają motywacji do regularnego udziału w głosowaniach. Odchylenia standardowe informują, że wśród członków EFD oraz niezrzeszonych było najwięcej posłów o bardzo skrajnych poziomach absencji, znacznie odbiegających od średnich wartości. Zaskoczenie stanowi niski wynik tego współczynnika w ECR, niższy nawet niż w EPP i S&D, co oznacza, że we frakcji tej nie było wielu posłów, którzy cechowali się skrajnie wysokim lub niskim poziomem absencji w głosowaniach w siódmej kadencji PE.

12 Frekwencję wyliczono im na podstawie głosowań, w których uczestniczyli, a więc które odbyły się do momentu rezygnacji przez nich z mandatu posła do PE.

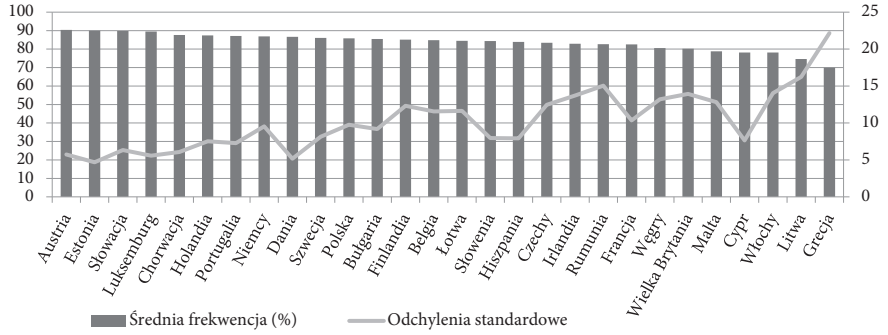
Wykres nr 2. Średnie frekwencje w głosowaniach grup politycznych w siódmej kadencji PE



Źródło: Obliczenia własne na podstawie portalu Votewatch.eu.

Wykres nr 3 pokazuje średni udział w głosowaniach ze względu na narodowość posłów. Najwyższą średnią frekwencją mogły się pochwalić delegacje: austriacka, estońska, słowacka i luksemburska. Warto dodać, że posłowie z Austrii byli zwycięzcami w tej kategorii także w szóstej kadencji PE[13]. Z kolei najrzadziej w głosowaniach uczestniczyli posłowie z Grecji, Litwy, Włoch, Cypru i Malty. Analiza odchyleń standardowych prowadzi do wniosku, że największe różnice w partycypacji w głosowaniach miały miejsce wśród posłów należących do delegacji greckiej, litewskiej, rumuńskiej, cypryjskiej i brytyjskiej, przy czym Grecja stanowi tutaj szczególnie skrajny przypadek. Polska zajęła w tym rankingu 11. miejsce, wykazując frekwencję wynoszącą 85,81 proc., a więc o 2,5 punktu procentowego wyższą od średniej dla całego PE.

Wykres nr 3. Średnie frekwencje grup narodowych w PE siódmej kadencji



Źródło: Obliczenia własne na podstawie portalu Votewatch.eu.

13 *Voting in the 2009–2014 European Parliament: How do MEPs Vote after Lisbon?*, p. 11., portal Votewatch.eu, http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2011/01/votewatch_report_voting_behavior_26_january_beta.pdf,(data dostępu: 20 września 2015 r.).

Tabela nr 1 pokazuje z kolei frekwencję konkretnych posłów polskich. Najczęściej w głosowaniach brali udział: Jolanta Hibner (EPP, PO), Zbigniew Zaleski (EPP, PO) i Lidia Geringer de Oedenberg (S&D, SLD). Warto podkreślić, że ich poziomy frekwencji stanowiły kolejno czwarty, szósty i dziewiąty wynik w całym Parlamencie Europejskim siódmej kadencji. Natomiast najrzadziej na głosowaniach byli obecni posłowie Jerzy Buzek (EPP, PO), Michał Kamiński (ECR, PiS, potem PJN) i Tadeusz Ross (EPP, PO)[14]. Z perspektywy partii politycznych średnia frekwencja wyglądała następująco: SLD – 90,80 proc., PO-PSL – 86,55 proc., PiS – 83,45 proc., Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro – 78,50 proc. Z tabeli nr 1 wypływa również ciekawy wniosek, że deputowani, którzy byli w siódmej kadencji PE najbardziej aktywni na polu krajowym, zwłaszcza w mediach, np. Jacek Kurski, Zbigniew Ziobro, Ryszard Czarnecki, Paweł Zalewski, Tadeusz Cymański czy Jacek Protasiewicz, mieli najwięcej nieobecności w głosowaniach. Z kolei posłowie nierozpoznawalni wykazali się najwyższą frekwencją.

Tabela nr 1. Frekwencja polskich posłów w głosowaniach

Nr	Imię i nazwisko posła	Frekwencja w głosowaniach
1	Jolanta Emilia Hibner	98,92
2	Zbigniew Zaleski	98,46
3	Lidia Joanna Geringer de Oedenberg	98,05
4	Janusz Władysław Zemke	97,49
5	Arkadiusz Tomasz Bratkowski	97,35
6	Filip Kaczmarek	96,06
7	Adam Gierek	95,91
8	Mirosław Piotrowski	94,83
9	Jan Kozłowski	94,53
10	Krzysztof Lisek	94,12
11	Joanna Katarzyna Skrzydlewska	93,72
12	Małgorzata Handzlik	91,94
13	Joanna Senyszyn	91,6
14	Jarosław Kalinowski	91,19
15	Andrzej Grzyb	91,08
16	Rafał Trzaskowski	91,08
17	Konrad Szymański	90,75
18	Bogdan Kazimierz Marcinkiewicz	90,49
19	Tadeusz Zwiefka	90,46
20	Adam Bielan	90,45
21	Elżbieta Katarzyna Łukacijewska	89,79
22	Marek Henryk Migalski	89,77

14 Tadeusz Ross zastąpił w 2013 r. Rafała Trzaskowskiego.

23	Artur Zasada	89,7
24	Bogusław Sonik	89,51
25	Danuta Maria Hübner	89,4
26	Piotr Borys	89,35
27	Jan Olbrycht	89,3
28	Sidonia Elżbieta Jędrzejewska	88,34
29	Paweł Robert Kowal	87,2
30	Bogusław Liberadzki	87,16
31	Czesław Adam Siekierski	87,06
32	Wojciech Michał Olejniczak	87,04
33	Danuta Jazłowiecka	86,32
34	Lena Kolarska-Bobińska	84,04
35	Marek Józef Gróbarczyk	83,95
36	Sławomir Nitras	83,51
37	Jacek Saryusz-Wolski	83,44
38	Tadeusz Cymański	83,03
39	Jarosław Leszek Wałęsa	82,99
40	Paweł Zalewski	82,47
41	Róża Gräfin von Thun Und Hohenstein	82,14
42	Tomasz Piotr Poręba	80,58
43	Jacek Włosowicz	80,39
44	Ryszard Czarnecki	79,83
45	Marek Siwiec	78,38
46	Janusz Wojciechowski	77,95
47	Zbigniew Ziobro	77,93
48	Ryszard Antoni Legutko	77,65
49	Jacek Olgierd Kurski	72,63
50	Jacek Protasiewicz	72,22
51	Janusz Lewandowski	66,88
52	Tadeusz Ross	65,69
53	Michał Tomasz Kamiński	58,7
54	Jerzy Buzek	51,29

Źródło: Portal Votewatch.eu.

W tym miejscu pojawia się pytanie: jakie czynniki wpływały na obecność posłów na głosowaniach w siódmej kadencji PE? Aby na nie odpowiedzieć, przeprowadzono test empiryczny przy użyciu metody ilościowej. Zmienną zależną w badaniu jest poziom absencji posłów w głosowaniach, czyli procent głosowań, w których nie brali oni udziału. Ze względu na to, że błędy tej zmiennej nie mają rozkładu normalnego, co stanowi zła-

manie kluczowego założenia regresji liniowej (patrz niżej), dokonano jej transformacji za pomocą logarytmu naturalnego. W rezultacie zmienną zależną jest logarytm naturalny z poziomu absencji posła w siódmej kadencji PE. Skonstruowano również kilkanaście zmiennych niezależnych: „Sprawozdania" (liczba projektów ustawodawczych i nieustawodawczych, których sprawozdawcą głównym był dany poseł), „Doświadczenie" (1 – dany poseł był deputowanym do PE w poprzedniej kadencji; 0 – poseł nie był deputowanym do PE w poprzedniej kadencji), „Wielkość grupy narodowej" (liczba posłów wchodzących w skład danej grupy narodowej znajdującej się w określonej frakcji), „Przemówienia plenarne (liczba przemówień posła w czasie posiedzeń plenarnych PE), „Prezydium PE" (1 – poseł był członkiem Prezydium PE, czyli pełnił funkcję Przewodniczącego PE, wiceprzewodniczącego PE lub kwestora; 0 – poseł nie zajmował żadnego z tych stanowisk), „Nowe państwo członkowskie" (1 – dany poseł pochodził z państwa członkowskiego, które wstąpiło do UE w 2004, 2007 lub 2013 r.; 0 – dany poseł pochodził ze starego państwa członkowskiego), „Wiek" (liczba lat od momentu urodzenia do uzyskania mandatu posła do PE siódmej kadencji, czyli do 2009 r.), „Płeć" (1 – poseł był kobietą, 0 – poseł był mężczyzną), „Frakcja" (1 – poseł był członkiem EPP, 2 – S&D, 3 – ALDE, 4 – G/EFA, 5 – ECR (kategoria referencyjna), 6 – GUE/NGL, 7 – EFD, 8 – niezrzeszony) oraz cztery zmienne fikcyjne (*dummy variables*) dotyczące dwóch państw o najwyższej i dwóch o najniższej frekwencji (*vide* wykres nr 3), czyli „Austria" (1 – poseł pochodził z Austrii; 0 – poseł pochodził z innego państwa członkowskiego), „Estonia" (1 – poseł pochodził z Estonii; 0 – poseł pochodził z innego państwa członkowskiego), „Litwa" (1 – poseł pochodził z Litwy; 0 – poseł pochodził z innego państwa członkowskiego) i „Grecja" (1 – poseł pochodził z Grecji; 0 – poseł pochodził z innego państwa członkowskiego). Powyższe zmienne pogrupowano w trzy modele: model 1 zawierający osiem pierwszych zmiennych (bez frakcji i zmiennych fikcyjnych), model 2 uzupełniający model 1 o zmienną „Frakcja", ale bez predyktorów fikcyjnych, oraz model 3 zawierający wszystkie wymienione powyżej zmienne. Ze względu na silny wpływ frakcji na wariancję zmiennej zależnej[15] błędy standardowe (S.E.) sklastrowano pod względem frakcji.

Obliczenia empiryczne wykonano za pomocą regresji liniowej wielorakiej[16], którą można zobrazować następującym wzorem:

$$y_i = \alpha_i + \beta_1 x_{i1} + ... + \beta_k x_{ik} + \varepsilon_i,$$

gdzie:

α – wyraz wolny (intercept), punkt przecięcia z osią *Y*, gdy x=0;

β_1, β_k – współczynniki kierunkowe nachylenia linii regresji;

x – zmienne niezależne;

15 Wskazuje na to wynik ANOVY (zależność między zmienną zależna a „Frakcją"): F = 3,05, p = 0,003.

16 Szerzej o tej metodzie w: J. Cohen, P. Cohen, S. West, L. Aiken, *Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences*, Hillsdale 2003, p. 101–150.

k – liczba kolejnych zmiennych niezależnych;

ε – błąd losowy;

i – określona, pojedyncza obserwacja;

n – liczba obserwacji ogółem (liczebność próby).

Regresję liniową stosuje się, gdy spełnionych jest pięć założeń: a) istnieje liniowy związek między zmienną zależną a predyktorami; b) błędy zmiennej zależnej mają rozkład normalny; c) obecność homoskedastyczności, czyli stałej i skończonej wariancji błędów na wszystkich poziomach; d) błędy są niezależne od siebie, czyli brak zjawiska autokorelacji; e) brak zjawiska współzależności zmiennych. Wszystkie powyższe założenia są spełnione w omawianym badaniu, gdyż po wykonaniu obliczeń modelowych zauważono, iż: po pierwsze, zależności między zmienną zależną a predyktorami są liniowe w każdym modelu; po drugie, za sprawą opisanej powyżej procedury logarytmizacji błędy zmiennej zależnej we wszystkich modelach uzyskały rozkład normalny, co potwierdzają histogramy oraz testy Kołmogorowa-Smirnowa z korekcją Lillieforsa[17]; po trzecie, wykresy zależności między zestandaryzowanymi błędami (*residuals*) a zestandaryzowanymi przewidywanymi wartościami (*predicted values*) w każdym modelu informują, że błędy mają stałą wariancję; po czwarte, błędy są niezależne, na co wskazuje bliski wartości 2 oraz niższy od wartości krytycznych wynik testu Durbina-Watsona w każdym modelu (zob. tabela)[18]; po piąte, zmienne nie są ze sobą silnie skorelowane, o czym informują współczynniki *VIF* (*variance inflation factor*), które w żadnym przypadku nie przekraczają krytycznej wartości *VIF* = 10.

Tabela nr 2 pokazuje wyniki regresji. Wszystkie modele są dobrze dopasowane do danych, ale najlepszy pod tym względem jest model 3. Wskazują na to najniższe wartości AIC (*Akaike Information Criterion*) i BIC (*Bayesian Information Criterion*) oraz najwyższy R^2, który informuje, że model prawidłowo wyjaśnia ok. 10 proc. wariancji zmiennej zależnej. Analiza regresji ujawniła pięć czynników widocznie wpływających na frekwencję posłów w głosowaniach w siódmej kadencji PE. Po pierwsze, najniższym poziomem absencji wykazywali się deputowani, którzy najczęściej przemawiali na posiedzeniach plenarnych. Rezultat ten wydaje się być oczywisty – nieobecność na posiedzeniu uniemożliwia zabranie na nim głosu. Z drugiej strony wynik ten może informować, że posłowie nie przychodzą tylko na posiedzenia, w czasie których chcą przemówić, lecz regularnie uczestniczą w większości z nich, szukając zawsze okazji do zabrania głosu. Po drugie, członkowie Prezydium PE istotnie rzadziej brali udział w głosowaniach niż deputowani niepełniący tej funkcji. Z jednej strony, wynik ten może zaskakiwać, gdyż to członkowie tego organu prowadzą posiedzenia PE. Z drugiej strony, być może w czasie,

17 Wyniki: model 1 – 0,028, p = 0,141; model 2 – 0,032, p = 0,042 (niewielka istotność); model 3 – 0,030, p = 0,075.

18 Wartości krytyczne górne (d_U): model 1 – d_u= 1,906; model 2 – d_u= 1,923; model 3 – d_u= 1,933. Gdy wartość testu DW jest wyższa od 2 (autokorelacja negatywna), ale jednocześnie mniejsza od (4 – d_u), brak jest wtedy podstaw do odrzucenia H_0 o braku autokorelacji. Zob. J. Durbin, G. Watson, *Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression, I*, „Biometrika" 1950, vol. 37, no. 3–4, p. 409–428.

Tabela nr 2. Wyniki regresji liniowej wielorakiej – przyczyny absencji w głosowaniach

	Zmienna zależna: logarytm naturalny z procentowego poziomu absencji posła w głosowaniach plenarnych w trakcie siódmej kadencji PE		
Zmienne niezależne	**Model nr 1**	**Model nr 2**	**Model nr 3**
	β (S.E.)	*β (S.E.)*	*β (S.E.)*
Sprawozdania	- 0,009 (0,005)	- 0,008 (0,005)	- 0,008 (0,005)
Doświadczenie	0,034 (0,038)	0,037 (0,042)	0,059 (0,045)
Wielkość grupy narodowej	**- 0,003 (0,001)***	0,000 (0,002)	0,001 (0,002)
Przemówienia plenarne	**- 0,000 (0,000)*****	**- 0,000 (0,000)*****	**- 0,000 (0,000)*****
Prezydium PE	**0,349 (0,118)****	**0,370 (0,119)****	**0,319 (0,132)****
Nowe państwo członkowskie	- 0,111 (0,097)	- 0,088 (0,093)	- 0,099 (0,101)
Wiek	- 0,003 (0,002)	- 0,003 (0,002)	- 0,003 (0,002)
Płeć	**- 0,136 (0,039)****	**- 0,108 (0,038)****	**- 0,099 (0,037)****
EPP	-	**- 0,268 (0,016)*****	**- 0,268 (0,010)*****
S&D	-	**- 0,144 (0,027)*****	**- 0,150 (0,027)*****
ALDE	-	**- 0,152 (0,034)*****	**- 0,155 (0,042)*****
G/EFA	-	**- 0,297 (0,049)*****	**- 0,281 (0,056)****
ECR (kategoria referencyjna)	-	-	-
GUE/NGL	-	- 0,020 (0,047)	- 0,048 (0,057)
EFD	-	**0,092 (0,046)***	0,027 (0,051)
Niezrzeszeni	-	- 0,022 (0,040)	**0,085 (0,042)***
Austria	-	-	**- 0,525 (0,157)****
Estonia	-	-	- 0,250 (0,206)
Litwa	-	-	**0,621 (0,093)*****
Grecja	-	-	**0,556 (0,094)*****
Stała	**2,908 (0,131)*****	**3,007 (0,097)*****	**2,990 (0,093)*****
Test Durbina-Watsona	2,080	2,045	2,060
R^2	0,036	0,055	0,10
ANOVA (F, df)	**3,932(8)*****	**3,268(15)*****	**4,805(19)*****
AIC	1808,966	1791,625	1751,466
BIC	1842,191	1824,85	1784,691
N	851	851	851

Objaśnienia: * – wyniki istotne statystycznie w przedziale $p < 0,1$ (10 proc.); ** - $p < 0,05$ (5 proc.); *** - $p < 0,01$ (1 proc.). Wyniki istotne statystycznie zostały pogrubione.

gdy nie przewodniczą Parlamentowi, zajmują się wieloma bardziej oficjalnymi i administracyjnymi sprawami, przez co nie są w stanie regularnie partycypować w posiedzeniach. Po trzecie, w siódmej kadencji PE posłowie byli bardziej leniwi niż posłanki, jeśli chodzi o udział w głosowaniach. Poziom absencji kobiet był bowiem istotnie statystycznie niższy od mężczyzn. Po czwarte, kluczowe znaczenie dla frekwencji miała w siódmej kadencji przynależność polityczna posła. Ujemne i istotne statystycznie współczynniki zmiennych „EPP", „S&D", „ALDE" i „G/EFA" informują, że deputowani należący do tych frakcji mieli wyraźne niższe poziomy absencji w głosowaniach niż pozostali (ECR jest tutaj kategorią porównawczą). Efekt ten można wyjaśnić tym, że powyższe grupy polityczne mają największy wpływ na końcowy wynik głosowania, w rezultacie ich posłowie muszą być szczególnie zdyscyplinowani. Według badań empirycznych w siódmej kadencji PE deputowani z EPP, S&D, ALDE i G/EFA byli bowiem członkami koalicji zwyciężających kolejno w 89,4 proc., 83,2 proc., 86,4 proc. i 67,9 proc. wszystkich głosowań[19]. Po piąte, kluczowy wpływ na frekwencję posła w głosowaniach miała jego narodowość. Analiza potwierdziła obserwacje ze statystyki opisowej (zob. wykres nr 3), że posłowie z Grecji i Litwy byli istotnie najrzadziej obecni na głosowaniach, wyraźnie odstając od deputowanych z pozostałych państw. Z kolei deputowani z Austrii mogli się pochwalić w siódmej kadencji widocznie najwyższym poziomem zdyscyplinowania.

Pytania parlamentarne

Kolejną formą aktywności posłów w PE są pytania parlamentarne. *Regulamin PE* określa ich trzy formy. Pierwszą są pytania wymagające ustnej odpowiedzi i debaty. Mogą być one wniesione przez komisję PE, grupę polityczną lub co najmniej 40 posłów (podmioty te wnioskują o wpisanie tych pytań do porządku dziennego obrad PE) i są kierowane do Rady i Komisji. O wpisaniu pytania do porządku dziennego decyduje Konferencja Przewodniczących. Jeden z autorów pytania ma do dyspozycji pięć minut na jego zadanie[20]. Drugą formą są tzw. tury pytań[21]. Co do zasady są one kierowane do Komisji, ale mogą również odnosić się do Rady, Przewodniczącego Komisji, Wiceprzewodniczącego Komisji lub Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Przewodniczącego Eurogrupy. Tura pytań jest organizowana podczas każdej sesji miesięcznej PE, trwa 90 minut oraz dotyczy jednego lub kilku zagadnień przekrojowych, które mogą należeć do wła-

19 S. Hix, *Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament*, „SIEPS European Policy Analysis" 2013, no. 15, p. 7.

20 Art. 128 *Regulaminu PE*.

21 Art. 129 *Regulaminu PE*. Została ona wprowadzona w 1973 r. jako kopia rozwiązania z brytyjskiego parlamentu. Zob. R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, 5th edition, London 2003, p. 244.

ściwości maksymalnie trzech komisarzy. Poseł ma minutę na zadanie jednego pytania głównego oraz 30 sekund na pytanie uzupełniające, a komisarz dwie minuty na udzielnie odpowiedzi na każde z nich. Kolejność zadawania pytań jest określana za pomocą losowania[22]. Trzecią formą są pytania wymagające odpowiedzi na piśmie. Może je wnosić każdy poseł, przy czym nie więcej niż pięć miesięcznie. Należy je kierować do Przewodniczącego Rady Europejskiej, Rady, Komisji, Wiceprzewodniczącego Komisji lub Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub Europejskiego Banku Centralnego[23]. Adresaci mają sześć tygodni (lub trzy tygodnie w przypadku pytań pilnych i priorytetowych) na udzielenie odpowiedzi[24]. W artykule zostaną zbadane tylko pytania wymagające pisemnej odpowiedzi, gdyż ze względu na najmniejsze restrykcje proceduralne jest to najbardziej popularna forma zapytań[25].

O ile w szóstej kadencji (2004–2009) zadano łącznie ok. 25 tys. pytań[26], o tyle w siódmej kadencji PE liczba ta urosła aż do 72 655. Wynik ten wpisuje się w dostrzegany w literaturze wykładniczy wzrost liczby pytań parlamentarnych w ostatnich latach, co wyjaśnia się wzmocnieniem pozycji legislacyjnej PE w kolejnych traktatach, zwiększeniem liczby deputowanych w wyniku rozszerzeń z 2004 r., 2007 r. i 2013 r. oraz poszerzeniem kompetencji UE[27]. Z pewnością wejście w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r. i związane z nim znaczne rozszerzenie wpływu PE na sprawy unijne zadecydowało o tak dużym wzroście liczby pytań. W siódmej kadencji jeden poseł zgłosił średnio 85,27 pytania, czyli znacznie więcej niż w poprzednich kadencjach, w których na jednego deputowanego przypadały średnio 63 zapytania[28]. Wykres nr 4 dowodzi jednak, że rozkład pytań parlamentarnych wśród posłów nie był równomierny, na co wskazuje również bardzo wysokie odchylenie standardowe (164,283). Wielu deputowanych nie zadało żadnego pytania (16), a prawie połowa z nich zgłosiła mniej niż 37 pytań. Widoczne są również liczne, skrajne, znacznie oddalone od średniej wartości, sięgające nawet 1500 pytań. W siódmej kadencji PE najwięcej pytań parlamentarnych zadali: Diogo Feio (1492 pytań; EPP; Portugalia), Nuno Melo (1435; EPP; Portugalia), Mara Bizzotto (1365; EFD; Włochy) i Oreste Rossi (1330; EPP; Włochy).

---

22 Szerzej w: *Załącznik II – Przebieg tury pytań z Komisją*, [w:] *Regulamin PE*.

23 Zob. art. 131 *Regulaminu PE*.

24 Art. 130 *Regulaminu PE*.

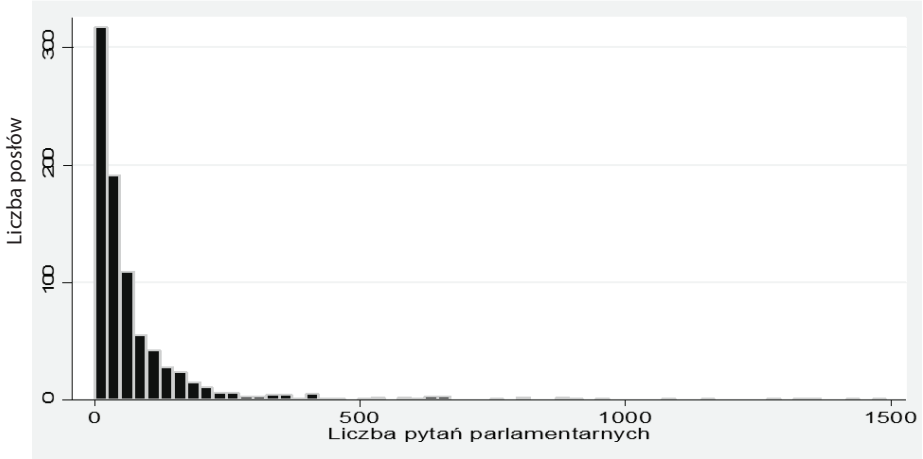
25 T. Raunio, *Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control*, „Journal of Legislative Studies" 1996, vol. 2, no. 4, p. 356–382. Tylko takie pytania odnotowuje baza Votewatch.eu, z której zebrano dane do tego artykułu.

26 C. Jensen, S.-O. Proksch, J. Slapin, *Parliamentary Questions, Oversight, and National Opposition Status in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2013, vol. 38, no. 2, p. 268.

27 J. Navarro, *Questions in the European Parliament: What for? Preliminary Findings*, paper presented at The Second ECPR Conference on Parliamentary Accountability, Paris, March 12–14 2009, p. 5–6.

28 J. Slapin, S.-O. Proksch, *Look who's talking: Parliamentary debate in the European Union*, „European Union Politics" 2010, vol. 11, no. 3, p. 347.

Wykres nr 4. Rozkład pytań parlamentarnych w siódmej kadencji PE



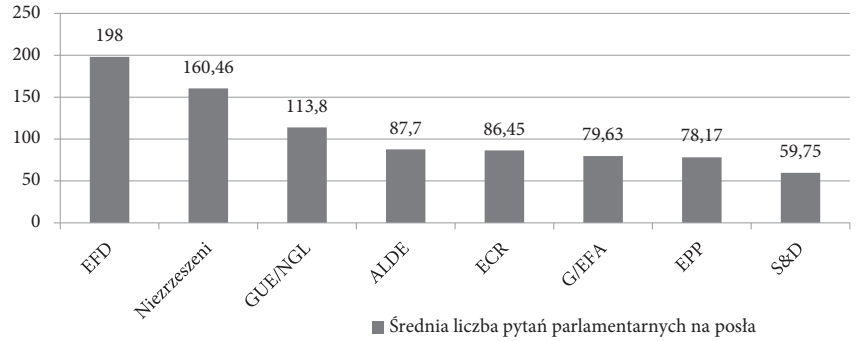
Źródło: Obliczenia własne na podstawie portalu Votewatch.eu.

Wykres nr 5 pokazuje rozkład pytań parlamentarnych pod kątem grupy politycznej zadającego. Widoczna jest wyraźna dominacja w tej dziedzinie frakcji najmniejszych i eurosceptycznych – EFD, niezrzeszonych i GUE/NGL. Z kolei posłowie z dwóch największych grup politycznych – EPP i S&D, choć w liczbach bezwzględnych zgłosili 32,6 proc. oraz 18 proc. wszystkich pytań, to w liczbach względnych zadawali ich najmniej. Powyższe wyniki mogą być wytłumaczone za pomocą teorii politycznej opozycji[29]. Zgodnie z nią małe i eurosceptyczne frakcje, które stanowią swoistą opozycję w PE, ponieważ nie mają swoich przedstawicieli w Radzie i Komisji oraz wywierają niewielki wpływ na kształt legislacji UE, wykorzystują pytania parlamentarne do kontroli wielkiej koalicji EPP-S&D, zdobywania informacji od innych instytucji UE, do której nie mają dostępu oraz uzyskiwania zysków elektorskich. Natomiast EPP i S&D, które z racji swojej wielkości ustalają agendę PE oraz decydują o jego stanowisku legislacyjnym w głosowaniach, a także mają wielu swoich reprezentantów w strukturach Rady i Komisji, nie potrzebują tego instrumentu. Z drugiej strony w literaturze funkcjonuje mniej wyrafinowane wytłumaczenie: małe i antyeuropejskie frakcje wykorzystują pytania parlamentarne, aby „marnować czas Komisji, często zadając pytania w sprawach niepoważnych"[30].

29 T. Raunio, op.cit., p. 356–382. Szerzej o roli pytań parlamentarnych w: S. Martin, O. Rozenberg (eds.), *The Roles and Function of Parliamentary Questions*, London 2012; M. Wiberg, *Parliamentary Questioning: Control by Communication?*, [w:] H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York 1995, p. 179–222.

30 C. Jensen, S.-O. Proksch, J. Slapin, op.cit., p. 269.

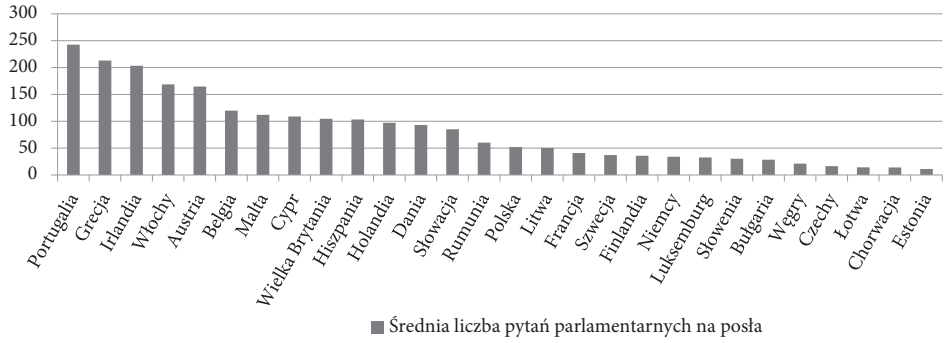
Wykres nr 5. Średnia liczba pytań parlamentarnych na posła pod kątem jego przynależności do grupy politycznej w siódmej kadencji PE



Źródło: Obliczenia własne na podstawie portalu Votewatch.eu.

Wykres nr 6 pokazuje rozkład pytań parlamentarnych pod względem narodowości zadającego. Wynika z niego, że w siódmej kadencji PE najwięcej pytań zadawali posłowie z państw członkowskich, które zostały najbardziej dotknięte przez kryzys finansowy. Mowa tu o krajach prześmiewczo określanych mianem PI(I)GS, czyli o Portugalii, Irlandii, Włoszech, Grecji i Hiszpanii. Widać też wyraźnie, że deputowani z nowych państw członkowskich zgłaszali zdecydowanie mniej pytań niż posłowie ze starych. Ponadto zauważalna jest dominacja parlamentarzystów z krajów południa Europy, zwłaszcza śródziemnomorskich, co może wynikać z pobudek charakterologicznych.

Wykres nr 6. Średnia liczba pytań parlamentarnych na posła pod kątem jego narodowości w siódmej kadencji PE



Źródło: Obliczenia własne na podstawie portalu Votewatch.eu.

Tabela nr 3 pokazuje aktywność w zakresie pytań parlamentarnych konkretnych posłów polskich siódmej kadencji PE. Najczęściej zadawali je: Michał Kamiński (259 pytań), Marek Migalski (215; ECR, PiS, potem PJN) i Zbigniew Ziobro (213). Wyniki te

nie robią wrażenia na tle pozostałych posłów, gdyż stanowią one kolejno: 51., 62. i 65. miejsce w całym Parlamencie Europejskim siódmej kadencji. Natomiast najrzadziej pytania zadawali: Zbigniew Zaleski (1 pytanie), Janusz Lewandowski (2; EPP; PO), Arkadiusz Bratkowski (2 pytania; EPP, PSL), Tadeusz Ross (4 pytania) i Jerzy Buzek (4 pytania). Z perspektywy partii politycznych średnia liczba pytań parlamentarnych wyglądała następująco: Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro – 109,25 pytań na posła, PiS – 98,50, PO-PSL – 32 i SLD – 27,43.

Tabela nr 3. Liczba pytań parlamentarnych zadanych przez polskich posłów siódmej kadencji PE

Nr	Imię i nazwisko posła	Liczba pytań parlamentarnych
1	Michał Tomasz Kamiński	259
2	Marek Henryk Migalski	215
3	Zbigniew Ziobro	213
4	Filip Kaczmarek	173
5	Konrad Szymański	145
6	Adam Bielan	135
7	Jacek Włosowicz	127
8	Jarosław Leszek Wałęsa	76
9	Janusz Wojciechowski	75
10	Artur Zasada	70
11	Paweł Robert Kowal	69
12	Elżbieta Katarzyna Łukacijewska	67
13	Tomasz Piotr Poręba	63
14	Paweł Zalewski	56
15	Ryszard Antoni Legutko	55
16	Ryszard Czarnecki	55
17	Małgorzata Handzlik	54
18	Joanna Senyszyn	52
19	Tadeusz Cymański	49
20	Jacek Olgierd Kurski	48
21	Lidia Joanna Geringer de Oedenberg	48
22	Joanna Katarzyna Skrzydlewska	47
23	Piotr Borys	46
24	Lena Kolarska-Bobińska	40
25	Bogdan Kazimierz Marcinkiewicz	39
26	Bogusław Sonik	37
27	Czesław Adam Siekierski	34
28	Sławomir Nitras	29

29	Tadeusz Zwiefka	29
30	Andrzej Grzyb	28
31	Janusz Władysław Zemke	27
32	Jarosław Kalinowski	26
33	Krzysztof Lisek	25
34	Marek Józef Gróbarczyk	24
35	Jacek Saryusz-Wolski	23
36	Rafał Trzaskowski	23
37	Sidonia Elżbieta Jędrzejewska	21
38	Bogusław Liberadzki	20
39	Wojciech Michał Olejniczak	19
40	Adam Gierek	19
41	Danuta Jazłowiecka	17
42	Mirosław Piotrowski	17
43	Jolanta Emilia Hibner	17
44	Jacek Protasiewicz	16
45	Jan Kozłowski	16
46	Róża Gräfin von Thun Und Hohenstein	15
47	Danuta Maria Hübner	13
48	Jan Olbrycht	10
49	Marek Siwiec	7
50	Jerzy Buzek	4
51	Tadeusz Ross	4
52	Arkadiusz Tomasz Bratkowski	4
53	Janusz Lewandowski	2
54	Zbigniew Zaleski	1

Źródło: Portal Votewatch.eu.

Jakie czynniki powodują, że posłowie są bardziej skłonni do zadawania pytań parlamentarnych? Aby odpowiedzieć na to pytanie, przeprowadzono analizę empiryczną za pomocą metody ilościowo-statystycznej. Zmienną zależną zakodowano jako liczbę pisemnych pytań parlamentarnych zadanych przez danego posła w siódmej kadencji PE. Zaprojektowano również siedem zmiennych niezależnych: „Sprawozdania" (liczba projektów ustawodawczych i nieustawodawczych, których sprawozdawcą głównym był dany poseł), „Frekwencja" (procent głosowań, w których dany poseł brał udział), „Doświadczenie" (1 – dany poseł był deputowanym do PE w poprzedniej kadencji; 0 – poseł nie był deputowanym do PE w poprzedniej kadencji), „Nowe państwo członkowskie" (1 – dany poseł pochodził z państwa członkowskiego, które wstąpiło do UE w 2004, 2007

lub 2013 r.; 0 – dany poseł pochodził ze starego państwa członkowskiego), „Wiek" (liczba lat od momentu urodzenia do uzyskania mandatu posła do PE siódmej kadencji, czyli do 2009 r.), „Płeć" (1 – poseł był kobietą, 0 – poseł był mężczyzną), „Frakcja" (1 – poseł był członkiem EPP, 2 – S&D, 3 – ALDE – kategoria referencyjna, 4 – G/EFA, 5 – ECR, 6 – GUE/NGL, 7 – EFD, 8 – niezrzeszony).

Obliczenia wykonano, opierając się na regresji dwumianowej ujemnej[31]. Można ją zobrazować następującym wzorem:

$$\Pr(Y = y) = \frac{e^{-\mu}\mu^{y}}{y!}, \quad \mu = \exp(x_i\beta)\exp(\varepsilon), \quad \operatorname{var}(y|x) = \mu + \alpha\mu^2,$$

gdzie:

e – baza logarytmu naturalnego, stała Eulera, (e=2,718...);

y – liczba zdarzeń;

$y!$ – silnia y;

μ – parametr rozkładu, oczekiwana liczba zdarzeń y w danym przedziale czasu;

ε – błąd;

exp – funkcja eksponencjalna, funkcja wykładnicza o podstawie e;

x – czynnik, zmienna niezależna;

β – współczynnik regresji;

α (alfa) – parametr dyspersji.

Metoda ta prognozuje liczbę zajść danego zdarzenia, inaczej mówiąc, umożliwia obliczanie prawdopodobieństwa, że zmienna zależna Y będzie równa określonej liczbie zdarzeń y, przy oddziaływaniu czynników X (zmiennych niezależnych). Regresję dwumianową ujemną stosuje się, gdy, po pierwsze, zmienna zależna Y jest wyrażona za pomocą nieujemnych liczb całkowitych {0, 1, 2, 3...} wynikających z liczenia, a nie z rangowania (kategoryzowania), po drugie, Y ma rozkład Poissona, oraz, po trzecie, warunkowa wariancja Y nie jest równa warunkowej średniej Y, czyli gdy występuje zjawisko dyspersji danych. Powyższe warunki są spełnione w niniejszym badaniu, ponieważ zmienna zależna (liczba pytań) jest wyrażona za pomocą nieujemnych liczb całkowitych, jej rozkład, jak pokazuje wykres nr 4, odpowiada funkcji Poissona oraz występuje zjawisko dyspersji, o czym świadczą dodatnie i wyższe od zera współczynniki α (alfa, zob. tabela nr 4)[32]. Analizie poddano trzy modele: zerowy, czyli bez zmiennych i tylko z wyrazem wolnym (model 1), ze zmiennymi niezależnymi, ale bez predyktora „Frakcja" (model 2) oraz ze wszystkimi predyktorami (model 3).

31 J. Scott Long, J. Freese, *Regression Models for Categorical Dependent Variables using Stata*, College Station, Texas 2001, p. 243–250; J. M. Hilbe, *Negative Binomial Regression*, Cambridge 2011.

32 Ponadto w obu modelach wartości testu prawdopodobieństwa alfa (*likelihood test of alpha*) wykazały istotność statystyczną, co oznacza, że funkcja regresji dwumianowej ujemnej jest dobrze dopasowana do danych i jest właściwą metodą analizy. Wyniki: model nr 1: 1,2e+05, p<0,000; model nr 2: 1,1e+05, p<0,000; model nr 3: 9,9e+04, p<0,000.

Tabela nr 4. Wyniki regresji dwumianowej ujemnej – pytania parlamentarne

	Zmienna zależna: liczba pytań parlamentarnych zgłoszonych przez posła siódmej kadencji PE		
	Model 1	**Model 2**	**Model 3**
Zmienna niezależna	β (S.E.)	β (S.E.)	β (S.E.)
Sprawozdania	-	0,002 (0,009)	0,008 (0,009)
Frekwencja	-	**0,011*** (0,004)**	**0,014*** (0,004)**
Doświadczenie	-	0,030 (0,083)	**0,147* (0,082)**
Nowe państwo członkowskie	-	**- 0,863*** (0,091)**	**- 0,789*** (0,094)**
Wiek	-	**- 0,028*** (0,004)**	**- 0,031*** (0,004)**
Płeć	-	- 0,109 (0,085)	- 0,070 (0,086)
EPP	-	-	- 0,077 (0,137)
S&D	-	-	- 0,159 (0,144)
ALDE (kategoria referencyjna)	-	-	-
G/EFA	-	-	- 0,297 (0,186)
ECR	-	-	0,149 (0,194)
GUE/NGL	-	-	0,321 (0,209)
EFD	-	-	**1,017*** (0,236)**
Niezrzeszeni	-	-	**0,527** (0,223)**
Stała	**4,446*** (0,042)**	**5,153*** (0,395)**	**4,864*** (0,412)**
alpha	1,538	1,366	1,300
lnalpha	0,431	0,312	0,262
LL	- 4587,627	- 4521,463	- 4494,848
AIC	9179,253	9058,927	9019,696
BIC	9188,748	9096,898	9090,892
Pseudo R-kwadrat	-	0,013	0,02
LR chi-kwadrat	-	**125,96(6)*** **	**179,20(13)*** **
N	852	851	851

Objaśnienia: * – wyniki istotne statystycznie w przedziale $p < 0{,}1$ (10 proc.); ** – $p < 0{,}05$ (5 proc.); *** – $p < 0{,}01$ (1 proc.). Wyniki istotne statystycznie zostały pogrubione.

Tabela nr 4 przedstawia wyniki. Najlepszy jest model 3, na co wskazują najniższe współczynniki AIC, BIC i LL, choć jego wartość eksplanacyjna jest znikoma – wyjaśnia on zaledwie 2 proc. wariancji zmiennej zależnej. Ogółem zidentyfikowano cztery czynniki, które miały istotny wpływ na zadawanie pytań w siódmej kadencji PE. Po pierwsze, posłowie, którzy regularnie partycypowali w głosowaniach, zgłaszali znacznie więcej pytań niż deputowani o wysokim poziomie absencji. Obecność na głosowaniach nie jest warunkiem koniecznym do zadania pytania, gdyż robi się to drogą pisemną. Dlatego powyższy rezultat można interpretować w następujący sposób: posłowie cechujący się wysoką frekwencją

są jednocześnie aktywnymi deputowanymi, którzy dzięki regularnemu udziałowi w posiedzeniach dogłębnie poznają obszary funkcjonowania UE. Są zatem w stanie zauważyć w nich wiele problemów, aby następnie zgłaszać je w pytaniach do Komisji i Rady. Po drugie, posłowie z nowych państw członkowskich byli istotnie mniej aktywni w zadawaniu pytań niż deputowani ze starych krajów UE. Wynik ten jest zaskakujący. Można było przypuszczać, że skoro nowi posłowie pochodzą z państw, które z racji różnic gospodarczych i kulturowych mają problemy z akceptacją i implementacją niektórych unijnych regulacji czy norm, to powinni znacznie częściej kontestować działalność Komisji i Rady. Z drugiej strony, uzyskany rezultat może informować, że deputowani z nowych krajów są mało aktywni, nie interesują się sprawami UE albo są gorzej w nich zorientowani w porównaniu z parlamentarzystami ze starych państw[33]. Mała liczba pytań pisemnych może być również wynikiem kultury politycznej krajów ich pochodzenia, w których właściwe są inne sposoby kontroli, np. w komisjach czy debatach parlamentarnych. Po trzecie, analiza ujawniła istotny wpływ wieku na skłonność do zadawania pytań. Im starszy był poseł, tym mniej aktywny w tej materii. Po czwarte, zgodnie z wnioskami wyciągniętymi ze statystyki opisowej, posłowie EFD i niezrzeszeni zadawali w siódmej kadencji wyraźnie więcej pytań parlamentarnych niż inni (kategorią porównawczą są tutaj deputowani z ALDE). Jak już wspomniano powyżej, efekt ten można wytłumaczyć albo silną aktywnością opozycyjną i kontrolną tych frakcji, albo raczej zwykłą działalnością kontestacyjną i krytykancką.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że choć pytania parlamentarne są ważną dziedziną aktywności posła do PE, to w praktyce nie przynoszą dla niego wielkich zysków. Jak pokazuje tabela nr 5, w siódmej kadencji nie istniał żaden istotny statystycznie związek między składaniem wielu zapytań do instytucji UE a otrzymywaniem wpływowej funkcji sprawozdawcy. Dotyczyło to zarówno szczególnie ważnych projektów ustawodawczych, jak i mniej istotnych wniosków nieustawodawczych. Oznacza to, że pytania są traktowane w Parlamencie bardziej jako instrument kontrolny niż zapewniający posłowi większą widoczność lub możliwość wpływu na legislację UE.

Tabela nr 5. Współczynniki korelacji między liczbą przemówień a liczbą uzyskanych sprawozdań

		Sprawozdania (wszystkie)	Sprawozdania ustawodawcze	Sprawozdania nieustawodawcze	Sprawozdania rozpatrywane w ZPU
Pytania parlamentarne	Współczynnik korelacji *r*-Pearsona	0,007	0,008	0,003	0,024
	p-value	0,832	0,820	0,926	0,478
	Istotność statystyczna ($p < 0,05$)	Nie	Nie	Nie	Nie

Źródło: Obliczenia własne.

33 Zob. S. Hurka, M. Kaeding, L. Obholzer, op.cit., p. 11–13.

Przemówienia na posiedzeniach plenarnych

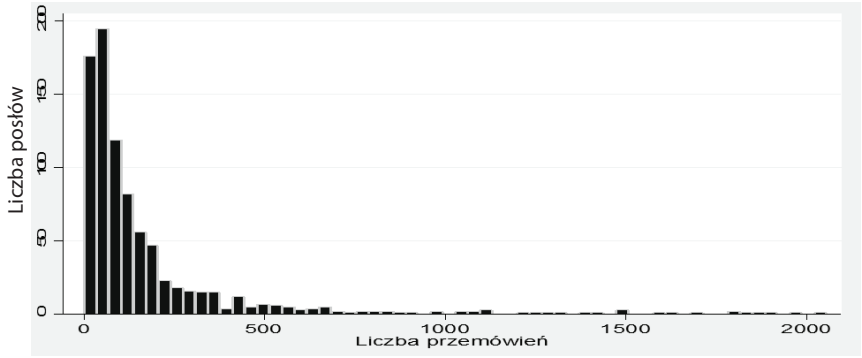
Prawo do wypowiedzi w trakcie debat plenarnych jest kolejnym ważnym przywilejem posła. Zgodnie z art. 162 *Regulaminu PE* Konferencja Przewodniczących proponuje ogólny czas przeznaczony na daną debatę, co zatwierdza w głosowaniu Parlament. Dla pierwszej części danej debaty Przewodniczący PE sporządza listę mówców obejmującą jedną lub więcej tur mówców ze wszystkich grup politycznych, które pragną zabrać głos, w kolejności zależnej od wielkości grupy, i która obejmuje także jednego posła niezrzeszonego. Przy czym prawo do wypowiedzi w pierwszej kolejności mogą otrzymać na własny wniosek przewodniczący lub sprawozdawca właściwej komisji oraz przewodniczący grup politycznych wypowiadający się w imieniu swoich grup bądź też mówcy ich zastępujący. Czas wystąpień dla tej części debaty (pierwsza część debaty) jest przydzielany według następujących zasad: (a) pierwsza część czasu wystąpień jest rozdzielana równo pomiędzy wszystkie grupy polityczne; (b) druga część czasu wystąpień jest rozdzielana pomiędzy grupy polityczne proporcjonalnie do ogólnej liczby ich członków; (c) posłom niezrzeszonym przydziela się ogółem czas wystąpień obliczony według części przydzielonych każdej grupie politycznej zgodnie z lit. a) i b). Alokacja czasu w ramach grup politycznych odbywa się już według wewnętrznych, często nieformalnych reguł, np. w ALDE decyzję w tej kwestii podejmuje cała frakcja, podczas gdy w S&D – koordynator danej komisji PE wraz z sekretariatem[34]. Pozostały czas przeznaczony na debatę (druga część debaty) nie jest już reglamentowany. Przewodniczący udziela posłom głosu zwykle na czas nieprzekraczający jednej minuty aż do wyczerpania czasu i dba o to, aby przemawiali na przemian mówcy o różnych orientacjach politycznych i pochodzący z różnych państw członkowskich. W trakcie debaty istnieje również tzw. procedura niebieskiej kartki. Zgodnie z nią, jeżeli nie doprowadzi to do zakłócenia debaty, Przewodniczący PE może udzielić głosu posłom, którzy poprzez podniesienie niebieskiej kartki zgłaszają chęć zadania innemu posłowi pytania o długości nieprzekraczającej 30 sekund, w trakcie jego przemówienia, o ile poseł przemawiający wyrazi zgodę. Natomiast posłowie, którzy nie zabrali głosu w danej debacie, mogą, nie częściej niż raz w sesji miesięcznej, złożyć pisemne oświadczenie o długości nieprzekraczającej 200 słów, które zostaje załączone do pełnego sprawozdania z debaty[35]. W niniejszym artykule za przemówienia będą uważane zarówno wypowiedzi ustne, jak i opisane w poprzednim zdaniu oświadczenia pisemne.

Wykres nr 7 przedstawia rozkład przemówień plenarnych w siódmej kadencji PE. Ogółem zarejestrowano w tym okresie 149 667 takich przemówień, co daje 175,66 wypowiedzi na jednego posła. Podobnie jak w przypadku pytań parlamentarnych rozkład przemówień nie był równomierny, co potwierdza wysoka wartość odchylenia standardowego (281,257). W siódmej kadencji PE prawie połowa wszystkich posłów zabierała głos na posiedzeniu plenarnym mniej niż 82 razy. Z drugiej strony liczne były skrajne przypadki deputowanych, którzy potrafili przemawiać nawet ok. 2000 razy. W badanym okresie najwięcej przemówień

34 J. Slapin, S.-O. Proksch, op.cit., p. 343.
35 Art. 162 *Regulaminu PE*.

wygłosili: Diogo Feio (2055; EPP; Portugalia); Raül Romeva i Rueda (1962; G/EFA; Hiszpania) oraz Nuno Melo (1901; EPP; Hiszpania). Warto zauważyć, że pierwszy i trzeci byli również najbardziej aktywni w zgłaszaniu pytań parlamentarnych (zob. poprzedni rozdział).

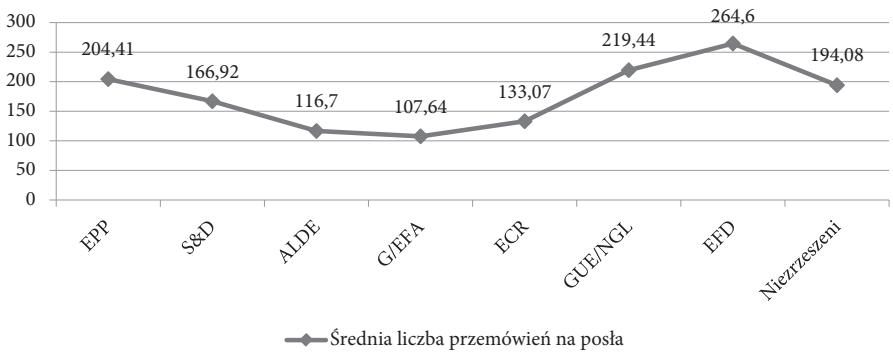
Wykres nr 7. Rozkład przemówień parlamentarnych w siódmej kadencji PE



Źródło: Obliczenia własne na podstawie portalu Votewatch.eu.

Wykres nr 8 pokazuje rozkład przemówień według grup politycznych. Wynika z niego, że w siódmej kadencji PE głos w debatach plenarnych najczęściej zabierali deputowani z frakcji skrajnych i eurosceptycznych, czyli EFD i GUE/NGL. Powyższe rezultaty mogą stanowić dowód na to, że przedstawiciele tych dwóch grup politycznych traktują przemówienia plenarne jako sposób kontestowania Unii Europejskiej oraz dominacji w Parlamencie wielkiej koalicji EPP-S&D. Zaskakuje natomiast rezultat EPP, który przewyższa nawet posłów niezrzeszonych. Dotychczasowe badania empiryczne pokazywały raczej, że największe grupy polityczne otrzymują mniej czasu na przemówienia, niż wynikałoby to z zasady proporcjonalności[36].

Wykres nr 8. Średnia liczba przemówień na posła we frakcjach w siódmej kadencji PE

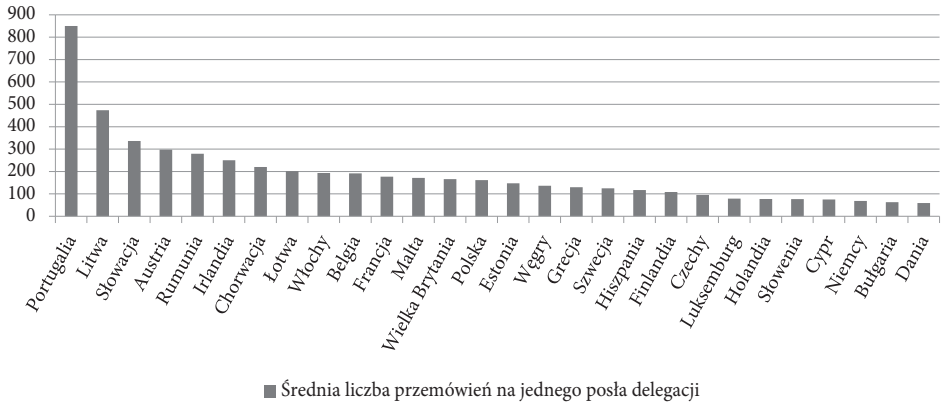


Źródło: Obliczenia własne na podstawie portalu Votewatch.eu.

36 J. Slapin, S.-O. Proksch, op.cit., p. 348.

Wykres nr 9 pokazuje średnią liczbę wystąpień plenarnych przypadających na posła danej narodowości. Ujawnia on wyraźną dominację Portugalczyków, którą można uzasadnić częstym zabieraniem głosu w sprawach szczególnie ważnych dla ich kraju, czyli ekonomii (z racji kryzysu) oraz rybołówstwa. Najbardziej aktywni w czasie debat plenarnych byli również posłowie litewscy, słowaccy, austriaccy i rumuńscy. Z kolei najrzadziej występowali deputowani z Danii, Bułgarii, Niemiec, Cypru, Słowenii, Holandii i Luksemburga. Polscy deputowani wypadli w tej kategorii średnio, zajmując 14. miejsce z wynikiem ok. 161,33 przemówień na deputowanego.

Wykres nr 9. Średnia liczba przemówień na posła według narodowości



Źródło: Obliczenia własne na podstawie portalu Votewatch.eu.

Tabela nr 6 pokazuje z kolei liczbę przemówień parlamentarnych konkretnych posłów polskich siódmej kadencji. W badanym okresie najczęściej głos zabierali: Jerzy Buzek (799 przemówień), Jacek Włosowicz (543) i Adam Bielan (422). Zwraca uwagę to, że wszyscy deputowani z Polski będący jednocześnie członkami Prezydium PE (oprócz Jerzego Buzka byli nimi Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Bogusław Liberadzki i Jacek Protasiewicz) znaleźli się w pierwszej dziesiątce w tej kategorii (kolejno ósme, dziewiąte i dziesiąte miejsce). Może to wskazywać na silną korelację między pełnieniem tej funkcji a przemówieniami. Ogółem jednak na tle wszystkich deputowanych trzej najbardziej aktywni posłowie polscy zajęli w omawianej kategorii odległe miejsca – kolejno 32., 58. i 83. Natomiast najrzadziej głos w siódmej kadencji PE zabierali: Tadeusz Ross (cztery przemówienia), Zbigniew Zaleski (14), Ryszard Legutko (27; ECR, PiS) i Jan Olbrycht (29; EPP; PO)[37]. Z perspektywy partii politycznych średnia liczba przemówień wyglądała następująco: Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro – 281, SLD – 174, PiS – 149,25 i PO-PSL – 147,71.

37 W rankingu nie uwzględniono Janusza Lewandowskiego, który był posłem bardzo krótko.

Tabela nr 6. Liczba przemówień plenarnych

Nr	Imię i nazwisko posła	Liczba przemówień plenarnych
1	Jerzy Buzek	799
2	Jacek Włosowicz	543
3	Adam Bielan	422
4	Zbigniew Ziobro	345
5	Jarosław Kalinowski	340
6	Czesław Adam Siekierski	331
7	Michał Tomasz Kamiński	304
8	Lidia Joanna Geringer de Oedenberg	272
9	Bogusław Liberadzki	231
10	Jacek Protasiewicz	226
11	Jarosław Leszek Wałęsa	203
12	Wojciech Michał Olejniczak	203
13	Joanna Senyszyn	203
14	Bogusław Sonik	195
15	Marek Henryk Migalski	190
16	Ryszard Czarnecki	185
17	Janusz Władysław Zemke	182
18	Filip Kaczmarek	181
19	Małgorzata Handzlik	180
20	Arkadiusz Tomasz Bratkowski	172
21	Elżbieta Katarzyna Łukacijewska	169
22	Krzysztof Lisek	169
23	Danuta Jazłowiecka	156
24	Joanna Katarzyna Skrzydlewska	137
25	Tadeusz Cymański	133
26	Lena Kolarska-Bobińska	132
27	Jan Kozłowski	129
28	Artur Zasada	127
29	Andrzej Grzyb	120
30	Rafał Trzaskowski	116
31	Bogdan Kazimierz Marcinkiewicz	111
32	Tadeusz Zwiefka	109
33	Konrad Szymański	108
34	Tomasz Piotr Poręba	105
35	Róża Gräfin von Thun Und Hohenstein	105
36	Janusz Wojciechowski	104
37	Jacek Olgierd Kurski	103
38	Sławomir Nitras	96

39	Paweł Robert Kowal	87
40	Piotr Borys	81
41	Jacek Saryusz-Wolski	73
42	Adam Gierek	73
43	Mirosław Piotrowski	72
44	Marek Józef Gróbarczyk	60
45	Jolanta Emilia Hibner	59
46	Danuta Maria Hübner	56
47	Marek Siwiec	54
48	Sidonia Elżbieta Jędrzejewska	46
49	Paweł Zalewski	41
50	Jan Olbrycht	29
51	Ryszard Antoni Legutko	27
52	Zbigniew Zaleski	14
53	Tadeusz Ross	4
54	Janusz Lewandowski	0

Źródło: Portal Votewatch.eu.

Co powodowało, że posłowie decydowali się na zabieranie głosu na plenum w trakcie siódmej kadencji PE? Aby odpowiedzieć na to pytanie, postanowiono przeprowadzić analizę regresji. W badaniu uwzględniono indukcyjnie dziewięć zmiennych niezależnych: „Sprawozdania" (liczba projektów ustawodawczych i nieustawodawczych, których sprawozdawcą głównym był dany poseł), „Frekwencja" (procent głosowań, w których dany poseł brał udział), „Doświadczenie" (1 – dany poseł był deputowanym do PE w poprzedniej kadencji; 0 – poseł nie był deputowanym do PE w poprzedniej kadencji), „Wielkość grupy narodowej" (liczba posłów wchodzących w skład danej grupy narodowej znajdującej się w określonej frakcji), „Nowe państwo członkowskie" (1 – dany poseł pochodził z państwa członkowskiego, które wstąpiło do UE w 2004, 2007 lub 2013 r.; 0 – dany poseł pochodził ze starego państwa członkowskiego), „Prezydium PE" (1 – poseł był członkiem Prezydium PE, czyli pełnił funkcję Przewodniczącego PE, wiceprzewodniczącego PE lub kwestora; 0 – poseł nie zajmował żadnego z tych stanowisk), „Wiek" (liczba lat od momentu urodzenia do uzyskania mandatu posła do PE siódmej kadencji, czyli do 2009 r.), „Płeć" (1 – poseł był kobietą, 0 – poseł był mężczyzną), „Frakcja" (1 – poseł był członkiem EPP, 2 – S&D (kategoria referencyjna), 3 – ALDE, 4 – G/EFA, 5 – ECR, 6 – GUE/NGL, 7 – EFD). Zmienną zależną w badaniu jest „Liczba przemówień", która obrazuje sumaryczną liczbę przemówień danego posła w trakcie siódmej kadencji PE (2009–2014). Obliczenia wykonano, opierając się na regresji dwumianowej ujemnej, opisanej już przy analizie pytań parlamentarnych[38]. Warunki wymagane dla zastosowania tej metody są spełnione, ponieważ zmienna zależna (liczba przemówień) jest wyrażona za pomocą nieujemnych liczb całkowitych, jej rozkład, jak pokazuje wykres 7,

38 Z próby wykluczono posłów niezrzeszonych.

odpowiada funkcji Poissona oraz występuje zjawisko dyspersji, o czym świadczą dodatnie i wyższe od zera współczynniki α (alfa, zob. tabela nr 7)[39]. Analizie poddano trzy modele: model 1 (bez zmiennych, tylko z wyrazem wolnym), model 2 (ze zmiennymi niezależnymi, ale bez predyktora „Frakcja") oraz model 3 (ze wszystkimi predyktorami).

Tabela nr 7. Wyniki regresji dwumianowej ujemnej – przemówienia plenarne

	Zmienna zależna: liczba przemówień plenarnych posła w trakcie siódmej kadencji PE		
Zmienna niezależna	**Model nr 1**	**Model nr 2**	**Model nr 3**
	β (*S.E.*)	β (*S.E.*)	β (*S.E.*)
Sprawozdania	-	**0,021** (0,009)**	**0,019** (0,009)**
Frekwencja	-	**0,013*** (0,003)**	**0,013*** (0,003)**
Doświadczenie	-	**- 0,145* (0,082)**	- 0,011 (0,081)
Wielkość grupy narodowej	-	**- 0,012*** (0,003)**	**- 0,028*** (0,005)**
Nowe państwo członkowskie	-	0,041 (0,090)	- 0,150 (0,096)
Prezydium PE	-	**0,977*** (0,210)**	**1,044*** (0,020)**
Wiek	-	**- 0,016*** (0,004)**	**- 0,018*** (0,004)**
Płeć	-	0,020 (0,082)	0,077 (0,080)
EPP	-	-	**0,474*** (0,113)**
S&D (kategoria referencyjna)	-	-	-
ALDE	-	-	**- 0,489*** (0,137)**
G/EFA	-	-	**- 0,702*** (0,160)**
ECR	-	-	0,034 (0,166
GUE/NGL	-	-	0,120 (0,184)
EFD	-	-	**0,516** (0,205)**
Stała	**5,164*** (0,399)**	**5,018*** (0,377)**	**5,113*** (0,388)**
alfa	1,297	1,203	1,126
lnalfa	0,260	0,184	0,119
LL	- 5006,633	- 4966,396	- 4931,6637
AIC	10017,27	9952,793	9895,327
BIC	10026,67	9999,813	9970,559
Pseudo R-kwadrat	-	0,007	0,014
LR chi-kwadrat	-	**72,08(8)*** **	**141,54(14)*** **
N	815	815	815

Objaśnienia: * – wyniki istotne statystycznie w przedziale $p < 0{,}1$ (10 proc.); ** - $p < 0{,}05$ (5 proc.); *** - $p < 0{,}01$ (1 proc.). Wyniki istotne statystycznie zostały pogrubione.

39 Ponadto w obu modelach wartości testu prawdopodobieństwa alfa (*likelihood test of alpha*) wykazały istotność statystyczną, co oznacza, że funkcja regresji dwumianowej ujemnej jest dobrze dopasowana do danych i jest właściwą metodą analizy. Wyniki: model nr 1: 2,0e+05, $p = 0{,}000$; model nr 2: 1,8e+05, $p = 0{,}000$.

Tabela nr 7 zawiera wyniki analizy. Najlepiej dopasowanym modelem jest model 3, o czym informują najniższe współczynniki LL, AIC i BIC oraz najwyższy poziom R^2. Zdolności eksplanacyjne tego modelu są jednak znikome, gdyż zawarte w nim zmienne wyjaśniają zaledwie 1,4 proc. wariancji zmiennej zależnej. Mimo tej słabości z tabeli 7 można zidentyfikować sześć czynników, które widocznie wpływały na zabieranie głosu przez posłów na posiedzeniach plenarnych PE siódmej kadencji. Po pierwsze, w badanym okresie istotnie częściej przemawiali posłowie pełniący funkcję sprawozdawców projektów ustawodawczych i nieustawodawczych. Efekt ten można wyjaśnić tym, że sprawozdawcy mają z racji swojej roli legislacyjnej obligatoryjne prawo do wypowiedzi, i to w pierwszej kolejności, oraz odpowiedzi na pytania posłów[40]. W rezultacie często zabierają głos, aby przekonać do swoich raportów i wyjaśniać wszelkie wątpliwości w trakcie debat. Po drugie, frekwencja deputowanych miała pozytywny i istotny statystycznie wpływ na liczbę przemówień. Posłowie, którzy regularnie brali udział w głosowaniach, również najczęściej przemawiali. Wynik ten nie jest zaskoczeniem, gdyż absencja na posiedzeniach uniemożliwia zabranie głosu. Ale możliwe jest także inne wytłumaczenie – deputowani charakteryzujący się wysokim poziomem absencji w głosowaniach mogą być za to karani przez frakcję odebraniem czasu na przemówienia. Po trzecie, analiza ujawniła negatywny związek między wielkością grupy narodowej a liczbą przemówień. Posłowie należący do dużych grup narodowych mieli istotnie statystycznie mniej przemówień niż deputowani z mniejszych frakcji narodowych. Oznacza to, że przydział czasu wystąpień wewnątrz grup politycznych nie tylko nie był proporcjonalny, ale wbrew intuicji faworyzował mniejsze delegacje. Po czwarte, zgodnie z przewidywaniami w siódmej kadencji PE prawdopodobieństwo zabrania głosu przez członków Prezydium PE było istotnie statystycznie wyższe niż w przypadku pozostałych posłów. Wynika to z tego, że przewodniccy i wiceprzewodniczący PE kierują posiedzeniami plenarnymi, przez co muszą często zabierać głos, aby np. dyscyplinować posłów lub dawać im prawo do zabrania głosu. Po piąte, w siódmej kadencji istniał wyraźny negatywny związek między wiekiem posła a jego liczbą przemówień. Im starszy był deputowany, tym rzadziej zabierał głos na plenum. Po szóste, zgodnie z obserwacjami ze statystyki opisowej (zob. wykres nr 8) kluczowy wpływ na liczbę przemówień miała przynależność polityczna posła. Dodatnie i istotne statystycznie współczynniki zmiennych „EPP" i „EFD" dowodzą, że posłowie z tych frakcji znacznie częściej zabierali głos niż pozostali deputowani (S&D jest kategorią odniesienia). Jak już wspomniano powyżej, o ile wynik EFD nie dziwi, gdyż członkowie tej grupy politycznej wykorzystują przemówienia do kontroli, krytyki i zwiększania własnej widoczności, o tyle efekt EPP stanowi zaskoczenie. Być może rezultat ten jest produktem zaobserwowanej wyżej szerokiej aktywności w zakresie wypowiedzi plenarnych portugalskich posłów z EPP. Natomiast deputowani z ALDE i G/EFA mieli widocznie mniej przemówień niż pozostali deputowani. Z drugiej strony płeć, doświadczenie i pochodzenie posła z nowego państwa członkowskiego nie miały istotnego wpływu na skłonność do zabierania głosu w debatach plenarnych.

40 Art. 162 ust. 7 i 11 *Regulaminu PE*.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że częste przemawianie w PE, podobnie jak składanie wielu pytań parlamentarnych, nie jest właściwym sposobem na zbudowanie wizerunku aktywnego, godnego zaufania posła, który mógłby przełożyć się na uzyskanie kluczowych stanowisk lub możliwość większego wpływu na legislację UE. Jak pokazuje tabela nr 8, w siódmej kadencji nie istniał żaden istotny statystycznie związek między regularnym zabieraniem głosu na posiedzeniach plenarnych a otrzymywaniem sprawozdań ustawodawczych, nieustawodawczych czy rozpatrywanych w ZPU. Po raz kolejny sprawdziło się przysłowie, że kto dużo mówi, ten mało robi.

Tabela nr 8. Współczynniki korelacji między liczbą przemówień a liczbą uzyskanych sprawozdań

		Sprawozdania (wszystkie)	Sprawozdania ustawodawcze	Sprawozdania nieustawodawcze	Sprawozdania rozpatrywane w ZPU
Przemówienia plenarne posła	Współczynnik korelacji *r*-Pearsona	0,060	0,043	0,046	0,037
	p-value	0,081	0,215	0,179	0,275
	Istotność statystyczna (p<0,05)	Nie	Nie	Nie	Nie

Źródło: Obliczenia własne.

Konkluzje

W artykule przeprowadzono analizę empiryczną trzech dziedzin aktywności posłów do PE siódmej kadencji: frekwencji w głosowaniach, zadawania pytań oraz przemówień. W odniesieniu do pierwszego z tych obszarów badanie ujawniło, że poziom absencji deputowanego był silnie skorelowany przede wszystkim z jego przynależnością polityczną i narodową. Posłowie z EPP, S&D, ALDE i G/EFA widocznie rzadziej byli nieobecni na głosowaniach niż deputowani z pozostałych frakcji czy państw. Widoczna była również duża wariancja w płaszczyźnie narodowej – deputowani z Austrii mogli się pochwalić bardzo niskim poziomem absencji, podczas gdy Litwini i Grecy wyraźnie odstawali w tej kategorii. Ponadto posłowie, którzy byli członkami Prezydium PE, częściej opuszczali posiedzenia, co mogło wynikać z pełnienia w tym czasie funkcji administracyjno-ceremonialnych. Jednocześnie deputowany, który był kobietą lub często przemawiał na posiedzeniach plenarnych, znacznie rzadziej opuszczał głosowania.

Odnośnie do drugiego obszaru aktywności analiza ujawniła, że posłowie, którzy regularnie uczestniczyli w głosowaniach oraz byli niezrzeszeni lub należeli do frakcji EFD, zadawali znacznie więcej pytań parlamentarnych niż pozostali. Natomiast deputowani z nowych państw członkowskich oraz dojrzali wiekowo byli mniej skłonni do podejmowania tej działalności. Ważną rolę odgrywał również czynnik krajowy – posłowie z państw z tzw. grupy PI(I)GS składali wyraźnie więcej zapytań parlamentarnych niż pozostali.

Analiza aktywności posłów w dziedzinie przemówień parlamentarnych wykazała, że w siódmej kadencji najczęściej głos zabierali deputowani, którzy byli sprawozdawcami projektów, mogli się pochwalić wysoką frekwencją w głosowaniach, należeli do Prezydium PE oraz byli członkami EPP albo EFD. Z drugiej strony skłonność do wypowiedzi była negatywnie skorelowana z wiekiem, wielkością grupy narodowej posła oraz członkostwem w ALDE i G/EFA.

Powyższe badania mają jednak liczne ograniczenia. Przede wszystkim zaprezentowane modele zmiennych wyjaśniają zaledwie około 1,4 proc., 2 proc. i 10 proc. wariancji – kolejno – przemówień, zapytań i frekwencji. Oznacza to, że istnieje jeszcze szeroki wachlarz nieodkrytych czynników, które mają znacznie silniejszy wpływ na aktywność posłów w tych obszarach. Z powodu ograniczeń badawczych nie było możliwe ich uwzględnienie w omawianym artykule. Ponadto zaprezentowane analizy mają charakter ateoretyczny, zawierają tylko ilościowy opis trzech dziedzin, a za uzyskanymi wynikami nie stoi właściwie żadna teoria, która mogłaby je precyzyjnie wyjaśnić. Stąd właściwy jest postulat, aby podjąć znacznie głębsze badania empiryczne, które pozwolą rzucić nowe światło na skłonność posłów do większego lub mniejszego uczestnictwa w głosowaniach, zadawania pytań czy przemawiania.

Bibliografia

Cohen J., Cohen P., West S., Aiken L., *Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences*, Hillsdale 2003.

Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, 5th edition, London 2003.

Costello R., Thomson R., *The distribution of power among EU institutions: who wins under codecision and why?*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7.

Decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2014 r. zmieniająca przepisy wykonawcze do Statutu posła do Parlamentu Europejskiego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 30.12.2014 r., C 466.

Decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja i 9 lipca 2008 r. ustanawiająca przepisy wykonawcze do Statutu posła do Parlamentu Europejskiego (tekst jednolity z późn. zm.), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 13 lipca 2009 r., C 159.

Dulak M., *Ranking polskich posłów do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji*, [w:] A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki (red.), *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*, Kraków 2015.

Durbin J., Watson G., *Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression, I,* „Biometrika" 1950, vol. 37, no. 3–4.

Hilbe J. M., *Negative Binomial Regression*, Cambridge 2011.

Hix S., *Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament*, „SIEPS European Policy Analysis" 2013, no. 15.

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, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12270/epdf.

Jensen C., Proksch S.-O., Slapin J., *Parliamentary Questions, Oversight, and National Opposition Status in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2013, vol. 38, no. 2.

Kardasheva R., *Package Deals in EU Legislative Politics*, „American Journal of Political Science" 2013, vol. 57, no. 4.

Kirpsza A., *Koordynatorzy grup politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Zachodni" 2015, nr 1.

Martin S., Rozenberg O. (eds.), *The Roles and Function of Parliamentary Questions*, London 2012.

Navarro J., *Questions in the European Parliament: What for? Preliminary Findings*, paper presented at The Second ECPR Conference on Parliamentary Accountability, Paris, March 12–14 2009.

Raunio T., *Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control*, „Journal of Legislative Studies" 1996, vol. 2, no. 4.

Scott Long J., Freese J., *Regression Models for Categorical Dependent Variables using Stata*, College Station, Texas 2001.

Slapin J., Proksch S.-O., *Look who's talking: Parliamentary debate in the European Union*, „European Union Politics" 2010, vol. 11, no. 3.

Who holds the power In the new European Parliament? And Why?, portal Votewatch.eu, http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2015/02/VoteWatch_template_web.pdf.

Wiberg M., *Parliamentary Questioning: Control by Communication?*, [w:] Döring H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York 1995.

Voting in the 2009–2014 European Parliament: How do MEPs Vote after Lisbon?, portal Votewatch.eu, http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2011/01/votewatch_report_voting_behavior_26_january_beta.pdf.

Yoshinaka A., McElroy G., Bowler S., *The Appointment of Rapporteurs in the European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly" 2010, vol. 35, no. 4.

MICHAŁ DULAK*

Ranking polskich posłów do Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji (2009–2014)

Wstęp

Niniejszy artykuł prezentuje ranking polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego (PE), którzy zasiadali w tej instytucji w latach 2009–2014. Zestawienia porównawcze takie jak rankingi są dobrym sposobem oceny aktywności polityków pochodzących z wyborów powszechnych. Często jednak ich wartość naukową przysłaniają marketingowe interpretacje, które ze swojej natury są aż nadto uproszczonym opisem rzeczywistości.

Ranking polskich posłów do PE siódmej kadencji zakłada, że osoby sprawujące tę funkcję są nie tylko politycznymi przedstawicielami państw członkowskich i partii politycznych w Parlamencie, ale też w istotny sposób wpływają na proces decyzyjny w Unii Europejskiej (UE). W wywiązywaniu się z tego obowiązku korzystać mogą z takich narzędzi, jak sprawozdania do unijnych aktów prawnych, opinie i poprawki zgłaszane do tych dokumentów, a także stanowiska zajmowane przez nich w PE. Celem opracowania rankingu było, po pierwsze, znalezienie możliwie najbardziej obiektywnych kryteriów oceny deputowanych do PE, nie tylko tych pochodzących z Polski, a po drugie, ocena tego, jak ze swoich obowiązków wywiązywali się przedstawiciele naszego kraju w najważniejszej instytucji przedstawicielskiej w UE.

W dalszych częściach artykułu przedstawione zostaną stan badań i dotychczasowe publikacje oceniające posłów do PE w Polsce. Następnie szczegółowo opisano poszczególne elementy oceny składające się na ostateczny ranking i przedstawiono uzasadnienie ich wyboru. W części poświęconej metodologii wyjaśniono sposób liczenia wartości wybranych kryteriów całościowej oceny i przypisane tym kryteriom wagi. Uzyskane wyniki przedstawiono w formie tabelarycznej, a miejsca zajęte przez polskich deputowanych do PE w rankingu zaprezentowano na tle całego PE siódmej kadencji. Omówienie znaczenia rankingu dla dalszych badań nad aktywnością posłów do PE zawarte zostało w części podsumowującej artykuł.

* Mgr Michał Dulak – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Przesłanki stworzenia rankingu

Rankingi oceniające polskich posłów do Parlamentu Europejskiego nie są częstym sposobem ewaluacji pracy przedstawicieli naszego kraju w UE. Jedną z przyczyn jest to, iż w maju 2014 r. skończyła się dopiero druga pełnoprawna kadencja Polaków w PE. Niewielka liczba tego typu rankingów o naukowym charakterze wynika jednak przede wszystkim z tego, że działalność Parlamentu jest w świadomości krajowej czymś odległym i przy tym mało zrozumiałym. Media nie śledzą regularnie debat, konfliktów oraz głosowań w PE, jak robią to w przypadku Sejmu. Sytuację komplikuje także odmienna specyfika pracy posłów do PE w ramach wykonywanych obowiązków. Niemniej jednak w Polsce podejmowane są działania zmierzające do oceny aktywności polskich przedstawicieli w PE, głównie jednak przez think tanki oraz media.

Jednym z przykładów popularnego medialnie rankingu posłów do PE jest ten opracowany przez tygodnik „Polityka". Zestawienie i ocena aktywności polskich przedstawicieli w PE publikowane jest nieregularnie od 2007 r. Kolejne jego edycje wydano w 2010, 2013 i 2014 r. Oceny dokonywał zespół dziennikarzy oraz analityków zajmujących się sprawami europejskimi w polskich mediach[1]. Działalność poszczególnych posłów opisywano pod kątem zainteresowań oraz tematów, w których się specjalizowali, pracując w PE[2]. W 2014 r. zmieniono sposób oceny. Recenzję wystawiali sobie sami posłowie do PE. Celem było znalezienie „(…) wzoru eurodeputowanego, stąd głosujący mogli tylko chwalić, a swoje głosy opatrywali krótkimi uzasadnieniami"[3]. Rankingi te nie były konstruowane metodą naukową i ich wartość należy rozpatrywać jedynie pod kątem informacyjnym.

Inna grupa rankingów polskich posłów do PE to te stworzone przez ośrodki badawczo-analityczne. Instytut Spraw Publicznych w 2007, 2009 i 2012 r. przygotował raport przedstawiający aktywność polskich przedstawicieli w PE[4]. Skupiono się w nim na analizie jakościowej (analiza dokumentów, wywiady pogłębione). Skwantyfikowane badania z wykorzystaniem metod statystycznych przeprowadził dwukrotnie Instytut Kościuszki

1 Podobną metodę zastosowano w rankingu gazety „Rzeczpospolita": A. Sołojewska, *Brukselska ekstraklasa*, „Rzeczpospolita", 15 lipca 2010 r.

2 J. Winiecki, A. Mazurczyk, *Ranking 2007: PL w PE*, „Polityka" 2007, http://www.polityka.pl/eurowybory/1577727,1,ranking-2007-pl-w-pe.read (data dostępu: 17 października 2014 r.); A. Mazurczyk, J. Winiecki, *Ranking 2010: Prymusi i pośle ławki*, „Polityka" 2010, http://www.polityka.pl/eurowybory/1506402,1,ranking-2010-prymusi-i-posle-lawki.read (data dostępu: 17 października 2014 r.); A. Dąbrowska, J. Winiecki, *Ranking 2013: Eksperci i leserzy*, „Polityka" 2013, http://www.polityka.pl/eurowybory/1546023,1,ranking-2013-eksperci-i-leserzy.read, (data dostępu: 17 października 2014 r.).

3 A. Dąbrowska, J. Winiecki, *Zwycięzca nie startuje*, „Polityka" 2014, http://www.polityka.pl/eurowybory/1578827,1,europoslowie-oceniaja-sie-wzajemnie.read (data dostępu: 17 października 2014 r.).

4 J. Ćwiek-Karpowicz, P. Kaźmierkiewicz, M. Pucyk, *Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego. Aktywność i wpływ na krajową scenę polityczną*, Warszawa 2007; M. Szczepanik, E. Kaca, A. Łada, *Bilans aktywności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Cele, osiągnięcia, wnioski na przyszłość*, Warszawa 2009; M. Szczepanik, J. Kucharczyk (red.), *Nie tylko polityka zagraniczna. Polacy w Parlamencie Europejskim na półmetku 7. kadencji*, Warszawa 2012.

z Krakowa. Przygotował on w 2009 i 2012 r. ranking, w którym pod uwagę brano takie wskaźniki, jak: aktywność jako raporter (sprawozdawca), strategiczne polskie raporty, opinie autorskie do raportów, funkcje centralne w Parlamencie Europejskim, pozostałe funkcje wybieralne w PE, członkostwo w innych organach PE, obecność na posiedzeniach komisji, inicjatywy własne, aktywność w toku prac parlamentarnych, aktywność pozaparlamentarna, zaplecze administracyjne[5]. Warte uwagi jest włączenie do oceny statystycznej zmiennej pokazującej istotność dla interesu Polski. Odnosiło się to m.in. do przygotowywanych sprawozdań w komisjach oraz sprawowanych funkcji w innych organach PE, jak np. członek delegacji PE.

W rankingu przedstawionym w niniejszej publikacji zastosowano autorski model oceny pracy polskich deputowanych do PE, niestosowany dotychczas w podobnych badaniach w Polsce. W modelu uwypuklone zostały te elementy, które sprawiają, że poseł do PE jest wpływowym podmiotem w strukturach tej instytucji. Po pierwsze, ocena oddziaływania dotyczy przede wszystkim procesu legislacyjnego i wpływania na kształt aktów prawnych przyjmowanych w UE (funkcja sprawozdawcy i sprawozdawcy cienia, zgłaszanie poprawek oraz opinii do sprawozdań). Po drugie, pod uwagę wzięte zostały możliwości wpływania na prace PE, które wynikają z pełnienia funkcji w ramach struktury organizacyjnej tej instytucji.

Elementy oceny posłów do Parlamentu Europejskiego

a. Sprawozdania ustawodawcze i nieustawodawcze

Ta kategoria oceny w rankingu odnosi się do działalności posła sprawozdawcy w danej komisji Parlamentu Europejskiego, którego zadaniem jest przygotowanie sprawozdania dotyczącego ustawodawczych i nieustawodawczych aktów prawa pochodnego UE. Pierwszy typ aktów to rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, które przyjmowane są w ramach zwykłej procedury ustawodawczej przez PE oraz Radę Unii Europejskiej (dalej: Rada) lub specjalnej procedury ustawodawczej (dawne procedury zgody i konsultacji)[6]. Drugi typ aktów – akty nieustawodawcze – określone są w art. 290 i 291 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). Zalicza się do nich dwie grupy dokumentów, które nie wprowadzają nowych przepisów prawa. Są to akty delegowane (rozporządzenia delegowane, dyrektywy delegowane, decyzje delegowane) oraz akty wykonawcze (rozporządzenia wykonawcze, dyrektywy wykonawcze, decyzje wykonawcze)[7]. Akty delegowane mają zasięg

5 I. Albrycht, *Ranking polskich eurodeputowanych 2009*, Kraków 2009, http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2010/06/RANKING_PL_MEPs_2009_IK.pdf (data dostępu: 17 października 2014 r.).

6 Zob. art. 289 TFUE.

7 J. J. Węc wskazuje jeszcze na trzeci typ aktów nieustawodawczych. Są nimi akty bezprzymiotnikowe: „Są to m.in. decyzje Rady uchwalone na podstawie Traktatu bez udziału Parlamentu Europejskiego, decyzje Rady Europejskiej przyjmowane w ramach dwóch uproszczonych procedur rewizji Traktatów, decyzje Rady i Rady Europejskiej podejmowane we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, decyzje Komisji Europejskiej uchwalone na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także rozporządzenia i decyzje przyjmowane przez

ogólny i „(…) uzupełniają lub zmieniają niektóre inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego”[8]. Przyjmuje je tylko Komisja Europejska (KE) na podstawie upoważnień zawartych w aktach ustawodawczych, natomiast PE i Rada mogą jedynie zdecydować o odwołaniu tych upoważnień lub wyrażeniu sprzeciwu wobec takiego aktu. Z kolei akty wykonawcze wydawane są przez KE, a w niektórych przypadkach przez Radę, na podstawie prawnie wiążących aktów Unii, jeżeli konieczne są jednolite warunki ich wykonywania[9].

W rankingu deputowanych do PE przygotowanym w niniejszym artykule oceniane są trzy kryteria: liczba sprawozdań rozpatrywanych w zwykłej procedurze ustawodawczej (ZPU), liczba sprawozdań rozpatrywanych w specjalnej procedurze ustawodawczej (SPU) oraz liczba sprawozdań nieustawodawczych przygotowanych przez danego parlamentarzystę. W powyższych przypadkach osoba taka musiała pełnić rolę posła sprawozdawcy danego projektu (*rapporteur)*[10], który jest wybierany przez właściwą przedmiotowo komisję spośród jej członków lub stałych zastępców[11]. Poseł sprawozdawca może również zostać wyznaczony wcześniej, na podstawie programu prac Komisji Europejskiej, w której zapisano planowane propozycje wniosków prawodawczych[12]. Podstawowym zadaniem posła sprawozdawcy jest przygotowanie sprawozdania, które zawiera, po pierwsze, projekt rezolucji legislacyjnej zalecającej przyjęcie, odrzucenie lub zmianę wniosku KE, po drugie, ewentualne projekty poprawek do wniosku w formie tabeli, wraz ze zwięzłymi uzasadnieniami, po trzecie, w razie potrzeby, uzasadnienie zawierające kosztorys, który określa ewentualne skutki finansowe sprawozdania oraz ich zgodność z perspektywą finansową[13]. W drugim czytaniu projektu rozpatrywanego w zwykłej procedurze ustawodawczej rolą posła sprawozdawcy jest opracowanie projektu zalecenia, które będzie głosowane na forum PE, proponującego przyjęcie, odrzucenie lub zmianę stanowiska Rady Unii Europejskiej przyjętego w pierwszym czytaniu.

Istotną rolę poseł sprawozdawca odgrywa w czasie posiedzeń trójstronnych (tzw. trilogów) w ramach procedury legislacyjnej. W spotkaniach tych uczestniczą przedstawiciele

Europejski Bank Centralny”. J.J. Węc, *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim*, „Przegląd Zachodni” 2010, nr 1 (334), s. 29.

8 Art. 290 ust. 1 *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* – wersja skonsolidowana (dalej: TFUE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 326/47, 26 października 2012 r.

9 Art. 291 ust. 2 TFUE.

10 Do kategorii sprawozdań ustawodawczych rankingu zaliczono także sprawozdania budżetowe. Nie sumowano ich jednak razem z innymi sprawozdaniami ustawodawczymi, które nie dotyczą budżetu. Otrzymana liczba sprawozdań przez danego posła do PE odnosi się więc tylko do jednej grupy tych aktów – albo legislacyjnych budżetowych, albo legislacyjnych zwykłych. Podanie łącznej liczby obu typów aktów legislacyjnych spowodowałoby zaburzenie wyników, gdyż niewielka część posłów do PE, która pracuje w komisji budżetowej i nowelizuje często budżet UE, uzyskiwałaby ponadprzeciętne wyniki w kategorii sprawozdawcy aktów legislacyjnych.

11 Art. 49 ust. 2 *Regulaminu Parlamentu Europejskiego ósmej kadencji*, kwiecień 2015 r., http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150428+ANN-10+DOC+XML+V0//PL (data dostępu: 3 sierpnia 2015 r.). Szerzej na ten temat w: A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji* w tej książce.

12 Art. 47 ust. 1 akapit trzeci *Regulaminu PE*.

13 Art. 49 ust. 3 *Regulaminu PE*.

PE, Rady oraz KE, a celem jest uzyskanie porozumienia pomiędzy dwiema pierwszymi instytucjami na etapie pierwszego, drugiego lub trzeciego czytania odnośnie do tekstu aktu prawnego. Poseł sprawozdawca kieruje pracami zespołu negocjacyjnego w ramach trilogu ze strony PE. W skład zespołu wchodzą także przewodniczący komisji właściwej merytorycznie wobec zakresu projektu aktu prawnego, tzw. sprawozdawcy cienie (*shadow rapporteur*), a także koordynatorzy frakcji politycznych[14]. W ramach zwykłej procedury ustawodawczej trilogi odgrywają bardzo ważną rolę. Są one tym miejscem, gdzie w razie wystąpienia rozbieżności zdań pomiędzy PE a Radą negocjuje się kompromis nad ostatecznym kształtem aktu prawnego, po to, by jak najszybciej został on przyjęty wspólnie przez obie instytucje. O wzrastającej roli instytucji trilogu, i jednocześnie roli, jaką poseł sprawozdawca tam pełni, świadczą badania, które pokazują, że w piątej kadencji PE (1999–2004) wczesne porozumienia w trilogach dotyczyły 32,1 proc. aktów prawnych, nad którymi pracował PE, a w szóstej kadencji konsensus osiągnięto już w przypadku 89 proc. aktów[15].

Największą rolę poseł sprawozdawca odgrywa w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, która jest najczęściej stosowaną w procesie legislacyjnym UE[16]. Poseł sprawozdawca uczestniczy w każdym etapie procesu legislacyjnego po stronie PE. Kontaktuje się zarówno z przedstawicielami KE, jak i Rady w sprawach danego projektu aktu prawnego. W efekcie poseł sprawozdawca w ramach prac legislacyjnych jest operacyjnym przedstawicielem PE w zwykłej procedurze ustawodawczej, od którego w istotnej mierze zależy kształt i tempo przyjęcia danego aktu prawnego w UE.

W niniejszym rankingu skupiono się jedynie na liczbie sprawozdań rozpatrywanych przez deputowanych do PE. Nie uwzględniono natomiast ich wagi dla danego kraju, co niekiedy jest jednym ze wskaźników analiz dotyczących wykonywania pracy przez europosłów. Przedstawiony w artykule ranking opiera się na analizie danych ilościowych, stąd też rozmyślna decyzja, aby do kryteriów oceny nie włączać danych jakościowych.

b. Funkcja sprawozdawcy posiłkowego

Osoby pełniące funkcje sprawozdawcy posiłkowego wyznaczane są przez grupy polityczne do każdego przygotowywanego sprawozdania w komisjach PE „w celu śledzenia postępów w pracy nad danym sprawozdaniem oraz poszukiwania kompromisu w komisji w imieniu grupy politycznej"[17]. O znaczeniu tej funkcji w naszym rankingu świadczy to, że tzw. *shadow rapporteurs* uczestniczą w posiedzeniach trilogu, gdzie uzgadniane są kompromisowe propozycje aktu prawnego pomiędzy PE a Radą[18]. Sprawozdawcy posił-

14 Zob. art. 73 *Regulaminu PE*.

15 A. Kirpsza, *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie" 2013, nr 4(68), s. 128.

16 Zob. D. Stolicki, *Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego 7. kadencji w ujęciu ilościowym* w tej książce.

17 Art. 205 *Regulaminu PE*.

18 Zob. D. Judge, D. Earnshaw, '*Relais actors*' *and co-decision first reading agreements in the European Parliament: the case of the advanced therapies regulation*, „Journal of European Public Policy" 2011, vol. 18, no. 1, p. 53–71.

kowi wraz z koordynatorami grup politycznych w komisjach mają istotną rolę polityczną i dzięki tej pozycji mogą uczestniczyć w dyskusji z posłem sprawozdawcą nad kształtem sprawozdania dotyczącego aktu prawnego.

c. Opinie do sprawozdań

Opinie te są wydawane przez posłów sprawozdawców komisji opiniodawczej. Komisja ta wskazywana jest przez Przewodniczącego PE w sytuacji, gdy komisja właściwa zajmująca się wnioskiem aktu legislacyjnego pragnie zasięgnąć opinii innej komisji lub gdy inna komisja wyrazi wolę wydania opinii na temat przygotowywanego sprawozdania w komisji właściwej[19]. Opinie mogą się odnosić zarówno do aktów o charakterze ustawodawczym, jak i nieustawodawczym. W przypadku pierwszego typu aktów prawnych wydanie opinii polega na złożeniu poprawek do rozpatrywanego przez komisję właściwą tekstu, do których mogą być dołączone zwięzłe uzasadnienia, także przygotowane przez posła sprawozdawcę komisji opiniodawczej[20]. Opinie dotyczące aktów nieustawodawczych mają formę wskazówek odnoszących się do projektu rezolucji przedstawionego przez komisję właściwą do rozpatrywania wniosku legislacyjnego[21]. W niektórych przypadkach poseł sprawozdawca komisji opiniodawczej wraz z jej przewodniczącym mogą być zaproszeni do udziału w posiedzeniach komisji przedmiotowo właściwej z głosem doradczym[22].

Rola posła sprawozdawcy komisji opiniodawczej nie ma takiego wpływu na kształtowanie aktów prawnych jak posła sprawozdawcy komisji właściwej. Niemniej jednak opinie wydawane przez inne niż właściwa komisje merytoryczne stanowią ważny element przygotowywania sprawozdania PE odnośnie do wniosku legislacyjnego.

d. Pełnione funkcje w Parlamencie Europejskim

Funkcje pełnione przez posła do PE mogą się odnosić do struktury komisji parlamentarnej oraz całego PE. Na potrzeby niniejszego rankingu poszczególne stanowiska zostały wybrane ze względu na dużą możliwość wpływu na prace PE oraz proces legislacyjny. W przypadku struktur komisji parlamentarnych wzięliśmy pod uwagę funkcję przewodniczącego komisji parlamentarnej i koordynatora grupy politycznej. Nacisk został położony tylko na przewodniczącego komisji parlamentarnej, bez uwzględnienia wiceprzewodniczących, gdyż to właśnie przewodniczący uczestniczą w pracach innego organu PE, jakim jest Konferencja Przewodniczących Komisji[23]. Z kolei o wadze koordynatora grupy politycznej świadczy fakt, że jest to stanowisko polityczne, a osoba je zajmująca uczestniczy w trilogach oraz odpowiada m.in. za selekcję sprawozdawców projektów, dyscyplinę

19 Art. 53 ust. 1 *Regulaminu PE*.
20 Art. 53 ust. 2 akapit pierwszy *Regulaminu PE*.
21 Art. 53 ust. 2 akapit drugi *Regulaminu PE*.
22 Art. 53 ust. 6 *Regulaminu PE*.
23 Art. 29 *Regulaminu PE*.

we frakcji, poszukiwanie konsensusu między grupami politycznymi odnośnie do przygotowywanych sprawozdań dotyczących wniosków legislacyjnych[24].

Funkcje odnoszące się do pracy całego PE, które zostały wzięte pod uwagę w opracowaniu rankingu, to: członkowie Prezydium PE, czyli Przewodniczący PE, Wiceprzewodniczący PE (14 osób) oraz kwestorzy (5 osób), przewodniczący komisji PE oraz koordynatorzy grup politycznych. Najwyżej w rankingu oceniano sprawowanie funkcji przewodniczącego komisji oraz Przewodniczącego PE.

e. Poprawki do sprawozdań

Regulamin PE dopuszcza zgłaszanie na posiedzeniu plenarnym Parlamentu poprawek do dokumentów o charakterze ustawodawczym i nieustawodawczym. Poprawki mogą złożyć tylko właściwa komisja, grupa polityczna lub co najmniej 40 posłów[25]. Oznacza to, że autor takich poprawek musi mieć szersze poparcie dla swoich propozycji. Z tego względu wskaźnik liczby sprawozdań, do których zgłoszono poprawki, został w niniejszym rankingu uznany jako istotny, pokazujący znaczenie deputowanego oraz jego zdolność do organizowania poparcia dla swoich propozycji zmian aktu prawnego.

Metodologia rankingu

Każdy poseł do PE został oceniony w skali 0–100 punktów. Na ocenę końcową składa się siedem kryteriów opisanych we wcześniejszym podrozdziale. Każdemu z tych kryteriów przypisano wagę uzasadnioną w poprzednim podrozdziale, która określa maksymalny limit punktów, który poseł do PE może otrzymać w danej kategorii. Rozkład wag obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Kryteria oceny oraz przypisane im wagi

Kryterium	**Waga (W_k)**
Liczba sprawozdań rozpatrywanych w ZPU	40%
Liczba sprawozdań rozpatrywanych w SPU	20%
Liczba sprawozdań nieustawodawczych	12%
Liczba pełnionych funkcji sprawozdawcy posiłkowego	10%
Liczba opinii przygotowanych do sprawozdań	8%
Liczba pełnionych funkcji w PE	6%
Liczba sprawozdań, do których zgłoszono poprawki	4%

Źródło: Opracowanie własne.

Następnie na podstawie zebranych danych statystycznych do każdej z wymienionych kategorii zastosowano skalowanie w obrębie danego kryterium. Umożliwiło to uzyskanie

24 Zob. A. Kirpsza, *Koordynatorzy grup politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Zachodni" 2015, nr 1, s. 103–125.

25 Art. 169 ust. 1 akapit pierwszy *Regulaminu PE*.

obiektywnego wskaźnika, który pokazywał, jaką część stanowi wartość liczbowa uzyskana przez danego posła do PE w danym kryterium. Otrzymany wskaźnik pozwolił na proporcjonalne przydzielenie punktów posłowi do PE we wskazanym kryterium w stosunku do maksymalnego limitu punktów w danym kryterium.

Przy skalowaniu wykorzystano następujący wzór:

$$I_k = \frac{L_{kMEP}}{L_{kMAX}} \times 100$$

gdzie:

I_k – wskaźnik pokazujący skalę wartości uzyskanych przez posła do PE w danym kryterium,

L_{kMEP} – wartość uzyskana przez danego posła do PE w danym kryterium (np. liczba uzyskanych przez niego sprawozdań),

L_{kMAX} – wartość maksymalna możliwa do uzyskania w danym kryterium (np. największa liczba sprawozdań, jaką uzyskał poseł w siódmej kadencji PE). Tabela 2 pokazuje maksymalne wartości zaobserwowane w poszczególnych kryteriach.

Tabela 2. Maksymalne wartości poszczególnych kryteriów rankingu

Kryterium	**Maksimum**
Liczba sprawozdań rozpatrywanych w ZPU	19
Liczba sprawozdań rozpatrywanych w SPU	53
Liczba sprawozdań nieustawodawczych	44
Liczba pełnionych funkcji sprawozdawcy posiłkowego	78
Liczba opinii przygotowanych do sprawozdań	53
Liczba pełnionych funkcji w PE	100 – przewodniczący PE lub komisji PE 50 – koordynator grupy politycznej 25 – członek Prezydium PE
Liczba sprawozdań, do których zgłoszono poprawki	379

Źródło: opracowanie własne.

W następnym kroku wyliczono punkty, które przypadają danemu posłowi do PE w wybranej kategorii. Wykorzystano do tego wzór, który jest iloczynem wskaźnika pokazującego skalę wartości uzyskanych przez posła do PE w danym kryterium oraz wagi przydzielonej temu kryterium.

$$P_k = I_k \times W_k$$

gdzie:

P_k – liczba punktów przypadających posłowi do PE w danym kryterium,

I_k – wskaźnik pokazujący skalę wartości uzyskanych przez posła do PE w danym kryterium,

W_k – waga przypisana do danego kryterium.

Ostateczny wynik danego posła do PE jest sumą punktów (P_k) uzyskanych przez niego w poszczególnych siedmiu kategoriach.

Wyniki

Na początku należy poczynić ważną uwagę odnośnie do prezentowanych wyników w poniższej tabeli. W rankingu uwzględniono 54 osoby, pomimo tego że na początku kadencji PE 2009–2014 Polsce przysługiwało 50 mandatów, do których później dokooptowano jeden mandat w wyniku wejścia w życie traktatu lizbońskiego. W trakcie kadencji złożyły mandat trzy osoby, a jedna uzyskała go w wyniku wspomnianych już nowych postanowień traktatowych[26]. Osobami, którym wygasł mandat w trakcie kadencji, byli: Janusz Lewandowski, powołany na stanowisko komisarza od lutego 2010 r.; Lena Kolarska-Bobińska i Rafał Trzaskowski, którzy objęli stanowiska ministrów w polskim rządzie w grudniu 2013 r. W miejsce J. Lewandowskiego mandat uzyskał Jan Kozłowski; L. Kolarską-Bobińską zastąpił Zbigniew Zaleski, a R. Trzaskowskiego – Tadeusz Ross. Dlatego też, analizując wyniki rankingu, należy wziąć po uwagę powyższe uwarunkowania, które tłumaczą niską pozycję osób, które złożyły mandat na początku kadencji lub uzyskały go w ostatnim roku siódmej kadencji. Należy także wyjaśnić, że za decyzją przedstawienia w rankingu wszystkich osób, które pełniły mandat w kadencji 2009–2014, kryła się intencja pokazania całościowego obrazu aktywności polskich posłów do PE. Nawet jeżeli wyniki trzech osób sprawujących krótko swój mandat nie są porównywalne z pozostałymi deputowanymi, to dostarczają ważnej informacji o tym, jaką realną pracę może wykonać osoba przez kilka miesięcy obecności w PE.

		WAGI							
		100%	40%	20%	12%	10%	8%	6%	4%
	Imię i nazwisko posła	**SUMA**	**ZPU**	**SPU**	**SNU**	**SHADOW**	**OPINIE**	**FUNKCJE**	**POPRAWKI**
1	Lidia Joanna GERINGER de OEDENBERG	21,95	16,84	1,89	0,27	0,38	0,60	1,5	0,46
2	Danuta Maria HÜBNER	19,48	6,32	4,91	0,00	0,51	0,91	6	0,84
3	Tadeusz ZWIEFKA	13,81	4,21	0,38	2,45	2,44	0,75	3	0,58
4	Marek Józef GRÓBARCZYK	9,69	6,32	0,00	0,00	0,13	0,00	3	0,24
5	Ryszard CZARNECKI	8,69	0,00	0,00	2,73	1,79	0,00	3	1,17
6	Rafał TRZASKOWSKI	7,08	0,00	0,00	2,18	0,00	0,75	3	1,14
7	Jerzy BUZEK	6,66	0,00	0,00	0,27	0,00	0,00	6	0,39

26 *Protokół zmieniający protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 263, 29 września 2010 r.

8	Adam BIELAN	6,60	2,11	0,00	0,00	0,13	0,60	3	0,76
9	Filip KACZMAREK	5,71	0,00	0,00	1,09	0,00	0,91	3	0,72
10	Jan OLBRYCHT	5,44	4,21	0,00	0,00	0,00	0,60	0	0,62
11	Paweł ZALEWSKI	5,08	4,21	0,00	0,27	0,00	0,15	0	0,44
12	Jacek PROTASIEWICZ	4,15	2,11	0,00	0,00	0,00	0,15	1,5	0,39
13	Jarosław Leszek WAŁĘSA	4,14	2,11	0,00	0,82	0,26	0,30	0	0,65
14	Marek Henryk MIGALSKI	4,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,30	3	0,75
15	Róża Gräfin von THUN UND HOHENSTEIN	3,77	2,11	0,00	0,27	0,00	0,30	0	1,09
16	Bogusław LIBERADZKI	3,71	0,00	0,00	0,55	0,38	0,60	1,5	0,68
17	Bogusław SONIK	3,55	0,00	0,00	1,64	0,38	0,45	0	1,08
18	Sidonia Elżbieta JĘDRZEJEWSKA	3,54	0,00	3,02	0,00	0,00	0,15	0	0,37
19	Danuta JAZŁOWIECKA	3,53	2,11	0,00	0,27	0,00	0,15	0	1,00
20	Artur ZASADA	3,50	2,11	0,00	0,27	0,00	0,15	0	0,97
21	Janusz WOJCIECHOWSKI	3,47	2,11	0,00	0,27	0,26	0,15	0	0,69
22	Czesław Adam SIEKIERSKI	3,37	2,11	0,00	0,27	0,00	0,15	0	0,84
23	Lena KOLARSKA-BOBIŃSKA	2,74	0,00	0,00	0,55	0,00	0,60	0	1,59
24	Jan KOZŁOWSKI	2,62	0,00	1,13	0,00	0,00	0,91	0	0,58
25	Piotr BORYS	2,34	0,00	0,00	0,55	0,00	1,06	0	0,74
26	Konrad SZYMAŃSKI	2,20	0,00	0,00	0,27	0,26	0,45	0	1,21
27	Krzysztof LISEK	2,17	0,00	0,00	0,82	0,00	0,75	0	0,60
28	Małgorzata HANDZLIK	2,16	0,00	0,00	0,27	0,26	0,75	0	0,88
29	Bogdan Kazimierz MARCINKIEWICZ	2,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45	0	1,56
30	Jolanta Emilia HIBNER	1,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	1,82
31	Sławomir NITRAS	1,60	0,00	0,38	0,27	0,00	0,00	0	0,95
32	Andrzej GRZYB	1,47	0,00	0,00	0,00	0,13	0,45	0	0,89
33	Tomasz Piotr PORĘBA	1,46	0,00	0,00	0,55	0,00	0,45	0	0,46
34	Joanna Katarzyna SKRZYDLEWSKA	1,40	0,00	0,00	0,27	0,13	0,15	0	0,84
35	Tadeusz CYMAŃSKI	1,25	0,00	0,00	0,00	0,13	0,60	0	0,52
36	Adam GIEREK	1,14	0,00	0,00	0,00	0,26	0,15	0	0,73
37	Wojciech Michał OLEJNICZAK	1,12	0,00	0,00	0,27	0,00	0,30	0	0,55

38	Jacek SARYUSZ-WOLSKI	1,12	0,00	0,00	0,27	0,00	0,45	0	0,39
39	Zbigniew ZIOBRO	1,11	0,00	0,38	0,00	0,00	0,15	0	0,58
40	Elżbieta Katarzyna ŁUKACIJEWSKA	1,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45	0	0,59
41	Ryszard Antoni LEGUTKO	1,02	0,00	0,00	0,55	0,00	0,15	0	0,33
42	Joanna SENYSZYN	0,80	0,00	0,00	0,00	0,13	0,45	0	0,22
43	Paweł Robert KOWAL	0,76	0,00	0,00	0,27	0,00	0,15	0	0,34
44	Jarosław KALINOWSKI	0,68	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,68
45	Marek SIWIEC	0,66	0,00	0,00	0,27	0,13	0,00	0	0,26
46	Arkadiusz Tomasz BRATKOWSKI	0,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,23
47	Michał Tomasz KAMIŃSKI	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0	0,05
48	Jacek WŁOSOWICZ	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,15
49	Jacek Olgierd KURSKI	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,07
50	Janusz LEWANDOWSKI	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,05
51	Mirosław PIOTROWSKI	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,04
52	Janusz Władysław ZEMKE	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,03
53	Tadeusz ROSS	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,02
54	Zbigniew ZALESKI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00

ZPU – sprawozdania w ramach zwykłej procedury ustawodawczej
SPU – sprawozdania w ramach specjalnej procedury ustawodawczej
SNU – sprawozdania nieustawodawcze
SHADOW – funkcja sprawozdawcy posiłkowego (cienia)
OPINIE – opinie przygotowane do sprawozdań
FUNKCJE – funkcje pełnione w PE
POPRAWKI – liczba sprawozdań, do których poseł zgłosił minimum jedną poprawkę

Najczęstszą aktywnością polskich posłów do PE siódmej kadencji było zgłaszanie poprawek do sprawozdań. Wszyscy oprócz Zbigniewa Zaleskiego mieli na swoim koncie zgłoszoną przynajmniej jedną poprawkę. Najmniejszą liczbę poprawek zgłosił Tadeusz Ross (dwie poprawki), a najwięcej Jolanta Hibner (172 poprawki). Co ciekawe, zgłaszanie poprawek do sprawozdań przez J. Hibner było jej jedyną aktywnością w PE, którą braliśmy pod uwagę w obliczeniach. Mimo to w naszym rankingu udało się jej zająć 30. miejsce. Najmniejszą popularnością wśród polskich deputowanych do PE cieszyło się sprawowanie funkcji sprawozdawcy w ramach specjalnej procedury ustawodawczej (dawnej procedury zgody i konsultacji). W latach 2009–2014 jedynie siedmiu posłów z Polski podjęło się tego zadania. Najaktywniejsze z tego grona były trzy posłanki: Danuta Hübner (13 sprawozdań), Sidonia Jędrzejewska (osiem sprawozdań) i Lidia Geringer de Oedenberg (pięć sprawoz-

dań). Polscy deputowani do PE niechętnie też pełnili funkcję sprawozdawcy posiłkowego. Łącznie w siódmej kadencji Parlamentu 18 Polaków pełniło tę rolę w imieniu swoich grup politycznych w komisjach, w których zasiadali. Najbardziej aktywni byli posłowie: T. Zwiefka (19 sprawozdań posiłkowych) i Ryszard Czarnecki (14 sprawozdań posiłkowych). Stąd też punkty otrzymane przez tych posłów w omawianej kategorii stanowiły w przypadku T. Zwiefki 17,6 proc. końcowej oceny, a R. Czarneckiego 20,5 proc. końcowej oceny. Między innymi dzięki temu w rankingu obaj posłowie zajęli kolejno trzecie i piąte miejsce.

W rankingu zwyciężyła L. Geringer de Oedenberg. O pierwszym miejscu dla posłanki zdecydowała liczba przygotowanych przez nią sprawozdań w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Miała ich osiem, najwięcej spośród wszystkich polskich deputowanych do PE. Drugie miejsce w tej kategorii *ex aequo* zajęli D. Hübner i Marek Gróbarczyk, pełniąc funkcję sprawozdawcy w ramach zwykłej procedury ustawodawczej tylko trzy razy.

W kategorii sprawozdań w ramach specjalnej procedury ustawodawczej pierwsze miejsce uzyskała D. Hübner. Odpowiadała ona za przygotowanie 13 sprawozdań, które dotyczyły głównie tematów przynależnych Komisji Rozwoju Regionalnego, której D. Hübner była przewodniczącą.

Najwięcej sprawozdań dotyczących aktów nieustawodawczych przygotował R. Czarnecki (10 sprawozdań). Drugie miejsce w tej kategorii zajął T. Zwiefka (dziewięć sprawozdań), a trzecie Rafał Trzaskowski (osiem sprawozdań). W przypadku R. Czarneckiego wszystkie przygotowane przez niego sprawozdania dotyczyły sprawy udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego UE w roku budżetowym 2008 i 2011. Był on wówczas członkiem Komisji Kontroli Budżetowej.

R. Czarnecki i T. Zwiefka, jak zostało już wyżej wspominane, najczęściej wśród polskich deputowanych do PE pełnili również rolę tak zwanych sprawozdawców cieni. Pierwsze miejsce w tej kategorii zajął T. Zwiefka, którego grupa EPL najczęściej wyznaczała na sprawozdawcę posiłkowego w ramach Komisji Prawnej PE.

W piątej kategorii rankingowej, czyli zgłoszonych opiniach do sprawozdań, pierwsze miejsce zajął Piotr Borys, który siedem razy pełnił funkcję sprawozdawcy w komisji opiniodawczej. Wszystkie opinie P. Borys przygotowywał w ramach Komisji Prawnej, gdzie był zastępcą członka komisji.

Jak już zostało wyżej wskazane, największą aktywność polscy deputowani do PE wykazywali w zgłaszaniu poprawek do sprawozdań w czasie posiedzeń plenarnych PE. Pierwsze miejsce zajęła J. Hibner (172 poprawki). Drugą największą liczbę poprawek zgłosiła L. Kolarska-Bobińska (151 poprawek). Za nią znalazł się Bogdan Marcinkiewicz ze 148 poprawkami do raportów. Średnio na polskiego deputowanego do PE siódmej kadencji przypadało około 59 poprawek.

W siódmej kategorii w rankingu najwięcej punktów – po sześć – zdobyli D. Hübner, pełniąca funkcję przewodniczącej Komisji Rozwoju Regionalnego, i Jerzy Buzek, który w latach 2009–2012 był przewodniczącym PE. Po trzy punkty za pełnienie funkcji koordynatorów grup politycznych w komisjach otrzymali: M. Gróbarczyk, T. Zwiefka, A. Bielan, F. Kaczmarek, M. Migalski, R. Trzaskowski i R. Czarnecki. W prezydium PE zasiadało

trzech polskich deputowanych: L. Geringer de Oedenberg będąca kwestorem przez całą kadencję, Jacek Protasiewicz pełniący funkcję wiceprzewodniczącego PE w latach 2012–2014 i Bogusław Liberadzki także będący kwestorem w drugiej połowie siódmej kadencji PE.

Podsumowując wyniki, warto również pokazać, jak polscy posłowie wypadli na tle całego PE siódmej kadencji. W pierwszej dwudziestce deputowanych znalazły się dwie Polki – L. Geringer de Oedenberg (10. miejsce) oraz D. Hübner (13. miejsce) – które w naszym rankingu uzyskały odpowiednio pierwsze i drugie miejsce. Kolejny Polak w zestawieniu wszystkich posłów do PE – T. Zwiefka – zajmuje dopiero 33. miejsce. W ogólnoparlamentarnym rankingu zwyciężył Vital Moreira z Portugalii, który uzyskał 54,1 pkt i wyraźnie zdeklasował pozostałych deputowanych (drugi Paolo De Castro uzyskał 31,8 pkt). Jego wysoka pozycja wynika z uzyskania dużej liczby sprawozdań ustawodawczych (19), co według obserwatorów było związane z tym, że jako przewodniczący Komisji Handlu Międzynarodowego (INTA) brał raporty, do których objęcia nie zgłaszał się żaden członek komisji[27].

Porównując uzyskane wyniki z rezultatami innych rankingów posłów do PE, z których część została wymieniona we wstępie do artykułu, należy zauważyć, że w czołówce znajdują się z reguły te same osoby, co tylko potwierdza efekty ich pracy. Trzeba jednak wskazać na niektóre wyniki mogące rodzić wątpliwości. Dwóch posłów do PE – Konrad Szymański i Jacek Saryusz-Wolski – którzy w każdej edycji rankingu tygodnika „Polityka" uzyskiwali czołowe wyniki, w niniejszym zestawieniu znaleźli się dopiero odpowiednio na 26. i 38. miejscu. K. Szymański był jednym z polskich posłów do PE najczęściej zgłaszającym poprawki do sprawozdań (zgłosił poprawki do 115 sprawozdań) oraz zadającym pytania parlamentarne (145 pytań). Nie był on sprawozdawcą żadnego projektu rozpatrywanego w ZPU lub SPU, tylko raz pełnił funkcję sprawozdawcy aktu nieustawodawczego, a stanowisko sprawozdawcy cienia sprawował dwa razy. Oznacza to, że K. Szymański był aktywnym posłem, jednak nie w tych kategoriach, które sprawiają, że posłowie do PE mają największy wpływ na legislację UE. J. Saryusz-Wolski, podobnie jak K. Szymański, był sprawozdawcą tylko jednego aktu nieustawodawczego, natomiast jego ostateczna pozycja w rankingu wynika w głównej mierze z niskiej liczby zgłaszanych poprawek oraz opinii oraz przede wszystkim z braku pełnienia stanowiska w organach PE, za które w kadencji 2004–2009 uzyskiwał wysokie oceny[28].

Zakończenie

Zaprezentowany ranking polskich posłów do PE siódmej kadencji jest próbą dokonania oceny ich działalności w latach 2009–2014 w oparciu o możliwie najbardziej obiektywne wskaźniki. Siedem kategorii, poprzez które dokonaliśmy ewaluacji eurodeputowanych,

27 *End of term scorecard: The activity records of MEPs analysed by Member State*, VoteWatch Europe special policy brief 2/2014, s. 2, http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2014/05/votewatch-europe-special-policy-brief-meps-activities-final-6-may.pdf (data dostępu: 3 sierpnia 2015 r.).

28 W szóstej kadencji PE (2004–2009) Jacek Saryusz-Wolski był przewodniczącym Komisji Spraw Zagranicznych (AFET) w latach 2007–2009.

ściśle koresponduje z najważniejszą funkcją, jaka jest im przypisana w systemie instytucjonalnym UE – funkcją ustawodawczą.

Podkreślić należy, że powyższy ranking nie jest konkurencyjny wobec innych przykładów klasyfikacji deputowanych do PE, wspomnianych na początku rozdziału. Z jednej strony, można traktować go jako naukową ocenę pracy posłów opartą na statystycznych metodach badawczych. Z drugiej strony, ranking ten może być postrzegany jako uzupełnienie do innych tego typu publikacji pojawiających się w Polsce. W takim przypadku każda z nich przedstawiać będzie jedynie wycinek codziennej pracy posłów do PE. Dopiero połączenie różnych wskaźników, także tych jakościowych, którymi posługują się inne rankingi, pozwoli otrzymać całościowy obraz aktywności polskich eurodeputowanych.

Powyższy ranking pokazał, że osoby najbardziej aktywne w krajowej polityce oraz często obecne w mediach nie są zwycięzcami rankingu. To raczej skrupulatna praca w komisjach parlamentarnych i głęboka wiedza na dany temat pozwalają skuteczniej wypełniać obowiązki deputowanego do PE. Założenie to wydaje się potwierdzać praktyka. W parlamencie ósmej kadencji Polacy pełnią funkcje przewodniczących aż w czterech komisjach, dzięki czemu mają więcej możliwości kształtowania unijnych aktów prawnych. Skrupulatna praca nad sprawozdaniami i zgłaszaniem poprawek doceniana jest także przez wyborców. W maju 2014 r. siedmiu spośród dziesięciu najlepszych deputowanych w naszym rankingu uzyskało reelekcję.

Bibliografia

Albrycht I., *Ranking polskich eurodeputowanych 2009*, Kraków 2009, http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2010/06/RANKING_PL_MEPs_2009_IK.pdf.

Ćwiek-Karpowicz J., Kaźmierkiewicz P., Pucyk M., *Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego. Aktywność i wpływ na krajową scenę polityczną*, Warszawa 2007.

Dąbrowska A., Winiecki J., *Ranking 2013: Eksperci i leserzy*, „Polityka" 2013, http://www.polityka.pl/eurowybory/1546023,1,ranking-2013-eksperci-i-leserzy.read.

Dąbrowska A., Winiecki J., *Zwycięzca nie startuje*, „Polityka" 2014, http://www.polityka.pl/eurowybory/1578827,1,europoslowie-oceniaja-sie-wzajemnie.read.

End of term scorecard: The activity records of MEPs analysed by Member State, VoteWatch Europe special policy brief 2/2014, http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2014/05/votewatch-europe-special-policy-brief-meps-activities-final-6-may.pdf.

Judge D., Earnshaw D., '*Relais actors*' *and co-decision first reading agreements in the European Parliament: the case of the advanced therapies regulation*, „Journal of European Public Policy" 2011, vol. 18, no. 1.

Kirpsza A., *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie" 2013, nr 4(68).

Kirpsza A., *Koordynatorzy grup politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Zachodni" 2015, nr 1.

Mazurczyk A., Winiecki J., *Ranking 2010: Prymusi i pośle ławki*, „Polityka" 2010, http://www.polityka.pl/eurowybory/1506402,1,ranking-2010-prymusi-i-posle-lawki.read

Protokół zmieniający protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 263, 29 września 2010 r.

Regulamin Parlamentu Europejskiego ósmej kadencji, kwiecień 2015 r., http://www.-europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150428+ANN-10+DOC+XML+V0//PL

Sołojewska A., *Brukselska ekstraklasa*, „Rzeczpospolita", 15 lipca 2010 r.

Szczepanik M., Kaca E., Łada A., *Bilans aktywności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Cele, osiągnięcia, wnioski na przyszłość*, Warszawa 2009.

Szczepanik M., Kucharczyk J. (red.), *Nie tylko polityka zagraniczna. Polacy w Parlamencie Europejskim na półmetku 7. kadencji*, Warszawa 2012.

Węc J. J., *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim*, „Przegląd Zachodni" 2010, nr 1 (334).

Winiecki J., Mazurczyk A., *Ranking 2007: PL w PE*, „Polityka" 2007, http://www.polityka.pl/eurowybory/1577727,1,ranking-2007-pl-w-pe.read.

Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (dalej: TFUE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 326/47, 26 października 2012 r.

Wnioski i rekomendacje

Rekomendacje obejmują dwa obszary. Pierwszy stanowi pakiet propozycji odnoszący się do poprawy skuteczności polskiej polityki unijnej poprzez bardziej efektywne włączenie polskich posłów do PE w mechanizm koordynacji tej polityki. Tym samym pierwsza część rekomendacji ma na celu zwiększenie skuteczności realizacji postawionych przez polski rząd celów na forum UE.

Drugi obszar propozycji odnosi się do zmian instytucjonalnych PE bez polskiego kontekstu. Nie oznacza to, co należy podkreślić, że przedstawione tam rekomendacje nie mają znaczenia dla Polski. Prakseologiczna korekta funkcjonowania tej instytucji, niezależnie od stanowiska w kwestii zakresu kompetencji PE i jego miejsca w systemie politycznym UE, jest więc korzystna zarówno dla Polski, jak i innych państw członkowskich UE.

Przedstawione poniżej rekomendacje wynikają z badań ilościowych oraz analiz poszczególnych polityk sektorowych. Należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie proponowane rekomendacje opierają się wprost na przedstawionych w tej monografii wynikach badań. Autor skorzystał również z rekomendacji proponowanych w literaturze naukowej oraz innych źródeł.

I. Propozycje skuteczniejszego wykorzystania Parlamentu Europejskiego w realizacji celów polskiej polityki unijnej

Wraz ze wzrostem znaczenia PE w procedurach prawodawczych w UE uzasadnione jest spojrzenie na polskich deputowanych do PE jako na pełnoprawny element krajowego systemu koordynacji polityki europejskiej. Odgrywa on istotną rolę z dwóch powodów. Po pierwsze, wpływ na tworzenie prawa unijnego nie odbywa się już tylko przez przedstawicieli rządu w ramach Rady. W sytuacji, gdy PE jest współlegislatorem wraz z Radą, rola deputowanych do PE ma istotne znaczenie dla kształtu aktów prawnych. Po drugie, ściślejsze włączenie posłów do PE w mechanizm koordynacji polskiej polityki europejskiej zagwarantuje większą legitymizację tych działań.

1) Reaktywacja polskiego koła

Pożądanym mechanizmem koordynującym prace polskich posłów do PE jest **wznowienie spotkań Polskiego Koła w PE**, które zrzeszało wszystkich polskich deputowanych w tej instytucji. Dotychczasową praktyką były nieformalne spotkania najpierw Klubu Polskiego

w PE w latach 2004–2009, a następnie Koła Polskiego następnej kadencji. Należy podkreślić, że spotkania nie miały formalnego charakteru i uczestniczyli w nich także przedstawiciele rządu. Praktyka spotkań Koła została zaniechana w trakcie VII kadencji PE[1].

Organizatorem wznowionych spotkań Koła Polskiego powinny być rotacyjnie kolejne delegacje partyjne. Agenda powinna być przygotowywana przez gospodarzy, ale należy zapewnić swobodną możliwość uzupełnienia punktu posiedzeń przez każdą z delegacji, tak aby nie dyskryminować żadnej partii ani deputowanych. Wpływ na plan posiedzeń powinna mieć także jednostka Komitetu ds. Europejskich odpowiedzialna za kontakty z posłami. Co do zasady punkty posiedzeń wprowadzane przez posłów miałyby na celu głównie pozyskanie informacji od przedstawicieli rządu, a punkty wprowadzane przez przedstawicieli rządu miałyby na celu głównie pozyskanie informacji od posłów. Pozwoliłoby to zapoznać się z poglądami posłów, rozeznać sytuację polityczną w poszczególnych frakcjach, jak i wymieniać informacje w bieżących kwestiach. Kluczową rolą pełniłaby wymiana poglądów na temat ewentualnego wyłamania się delegacji partyjnych spod dyscypliny poszczególnych frakcji w PE, w których członkami są polscy posłowie, i głosowania zgodnie ze stanowiskiem rządu.

2) Dodatkowe mechanizmy koordynacji prac polskich posłów do PE i polskiego rządu

Dotychczasowy poziom współpracy polskich posłów i rządu nie był zadowalający. Właściwa koordynacja polityki europejskiej wymaga **regularnych spotkań przedstawicieli KPRM i ministerstw, a także innych instytucji administracji publicznej z Kołem Polskim w Parlamencie Europejskim.** Regularne spotkania przedstawicieli rządu i innych gości z polskimi posłami w PE powinny wzbogacać wiedzą obie strony. Dla posłów spotkania stanowiłyby najlepszą okazję do zapoznania się nie tylko z ustaleniami posiedzeń Rady Europejskiej i Rady, ale także oficjalnym stanowiskiem rządu w najważniejszych sprawach i linii argumentacyjnej oraz priorytetów. Spotkanie daje także możliwość bezpośredniej interakcji, co pozwala na rozwianie wszelkich wątpliwości co do polityki rządu. Spotkania stanowią również bardziej dogodne miejsce na przekazywanie informacji wrażliwych. Wyposażenie posłów w wiedzę dotyczącą ważnych dla polskiego interesu kwestii niebędących przedmiotem ich prac w komisjach parlamentarnych jest potrzebne m.in. do podjęcia ewentualnej decyzji o wyłamaniu się polskich posłów z dyscypliny partyjnej i głosowaniu zgodnie z interesem narodowym wyrażonym przez polski rząd.

Spotkania z Kołem Polskim służyć powinny przedstawicielom rządu do pozyskania informacji o stanowiskach i debatach odbywanych w ramach poszczególnych frakcji w PE, a także w ramach grup narodowych. W ten sposób rząd zyskuje lepszą orientację

1 Zob. D. Bawołek, *W Europarlamencie Polak Polakowi wilkiem…*, 24 września 2014 r., blog Doroty Bawołek, http://dorotabawolek.blogspot.com/2014/12/w-europarlamencie-polak-polakowi-wilkiem.html (dostęp: 10.11.2015).

w bieżących dyskusjach toczonych na forum Parlamentu i jest w stanie wybrać optymalną strategię polityczną oraz dobrać zestaw argumentów w Radzie.

Niezależnie od spotkań w ramach Koła Polskiego, **powinny odbywać się także spotkania z grupami polskich posłów będących członkami poszczególnych komisji parlamentarnych PE z odpowiednimi przedstawicielami administracji publicznej i ekspertami** w celu zdobycia dodatkowej wiedzy na temat kwestii będących przedmiotem prac danej komisji w PE. Duże wsparcie dla posłów miałoby przekazywanie informacji wspierających polskie stanowisko i pozwalających odnieść się merytorycznie do argumentów posłów z innych państw, które podnoszone są podczas debat w komisjach parlamentarnych oraz na posiedzeniach plenarnych.

W celu instytucjonalizacji spotkań przedstawicieli strony rządowej i Parlamentu Europejskiego **departament w MSZ obsługujący Komitet ds. Europejskich powinien powołać jednostkę odpowiadającą za stałą współpracę z PE**. Wydzielona jednostka w ramach Komitetu ds. Europejskich powinna być odpowiedzialna m.in. za kontakt z Kołem Polskim, a także odpowiednie spożytkowanie wiedzy pochodzącej od posłów.

W poszczególnych departamentach ministerstw odpowiadających za uzgodnienia międzyresortowe w sprawach polityki europejskiej **powinno się powołać urzędników** łącznikowych, którzy znajdowaliby się w stałym kontakcie między danym ministerstwem i poszczególnymi posłami będącymi członkami komisji parlamentarnej w PE, tematycznie odpowiadającej wybranemu ministerstwu[2]. Urzędnicy w ministerstwach wysyłających swoich przedstawicieli do grup roboczych w odpowiednich formacjach Rady powinni przygotowywać **briefingi** zawierające omówienie znaczenia procedowanych w UE aktów prawnych dla Polski w obszarze polityki publicznej, za który odpowiada dane ministerstwo, a także stan negocjacji poszczególnych aktów prawnych w danej formacji Rady. Pożądane byłoby ustosunkowanie się poszczególnych ministerstw nie tylko do pierwotnej propozycji aktu prawnego stworzonego przez Komisję, ale także do stanowisk wypracowanych w komisjach parlamentarnych, w tym poszczególnych poprawek wnoszonych przez deputowanych. Obecnie posłowie nie mają wiedzy, czy zaproponowane w poszczególnych komisjach poprawki do projektów Komisji są zgodne ze stanowiskiem rządu.

Niezależnie od spotkań w ramach Koła Polskiego niezbędna jest bardziej efektywna **współpraca między deputowanymi a Stałym Przedstawicielstwem RP w Brukseli** (SP). Powszechnej krytyce podlega forma zaopatrzenia przez SP posłów w niezbędną wiedzę. Mają oni dostęp do stanowiska rządu w danej kwestii, ale stanowisko to jest napisane językiem urzędniczo-formalnym, który utrudnia identyfikację kluczowych interesów narodowych wobec danego projektu aktu prawnego. Dokumenty powinny zawierać zwięzłe omówienie polskiego interesu i zagrożeń, a także stanowiska rządu RP, jak i innych państw członkowskich. Briefingi z SP, analogicznie do briefingów z ministerstw, powinny odnosić się przede wszystkim do stanu prac nad projektami aktów w Radzie w sytuacji,

2 M. Szczepanik, *Posłowie do Parlamentu Europejskiego – pozycja prawna w kraju oraz współpraca z administracją rządową*, „Analizy i Opinie", nr 94, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 3.

gdy to SP deleguje osobę uczestniczącą w grupie roboczej danej formacji Rady. Briefingi powinny zawierać komentarze autorskie pracowników SP.

Kluczową kwestią jest także wykorzystanie nieformalnych relacji pracowników SP i Komisji do **pozyskania informacji o nowych inicjatywach legislacyjnych już na etapie prac w poszczególnych departamentach Komisji** (system wczesnego ostrzegania), a następnie przesyłania ich do posłów, aby mieli jak najwięcej czasu na polityczną ingerencję w projekt. Im później posłowie otrzymują informację o przebiegu procesu legislacyjnego, tym trudniej jest modyfikować przyjęte założenia.

Równie istotne jest **włączenie w obieg informacji asystentów i doradców**, ponieważ w dużej mierze ciężar prac legislacyjnych spoczywa na nich. Ważne jest też zapewnienie **równości posłów w dostępie do informacji**. Badania pokazują, że posłowie z partii rządzących mogą liczyć na silniejsze wsparcie, co nie powinno mieć miejsca[3].

3) Odpowiedni wybór głosowań według linii narodowej

Badania dowiodły, że jednym z czynników wpływających na wybór sprawozdawcy projektu ustawodawczego jest spójność głosowania danego posła ze stanowiskiem jego grupy politycznej[4]. Posłowie, którzy wyłamują się ze stanowiska frakcji, „karani" są przesunięciem w kolejce w dostępie do funkcji sprawozdawcy. Zależność ta powoduje, że zbyt częste głosowanie przez polskich deputowanych zgodnie z polskim interesem, ale niezgodnie ze stanowiskiem poszczególnych frakcji, marginalizuje ich znaczenie we frakcjach. W efekcie nie mają oni wpływu na proces legislacyjny i tym samym nie stanowią pomocnego narzędzia w realizacji celów polskiej polityki europejskiej. Rozsądnym rozwiązaniem jest więc **ograniczenie wyłamywania się z frakcyjnej dyscypliny do kluczowych aktów prawnych z punktu widzenia polskich interesów**, aby nie nadużywać tego narzędzia. Decyzje o głosowaniach według linii narodowej powinny być podejmowane na spotkaniach koła polskiego z przedstawicielami rządu.

Drugim kluczowym czynnikiem decydującym o wyborze danego aktu do głosowania „narodowego" powinien być potencjalny wpływ polskich posłów na wynik głosowania. W przypadku niewielkiej szansy zmiany ostatecznego rezultatu należy zaniechać wyłamywania z dyscypliny partyjnej. Niewskazane jest głosowanie mające na celu jedynie demonstrację politycznego stanowiska.

Ważnym argumentem, który polscy posłowie powinni wykorzystywać podczas wyłamywania się z dyscypliny frakcyjnej, jest fakt, że polska delegacja nie nadużywała dotychczas tego narzędzia. Badania wskazują, że wskaźnik przesunięcia narodowego w przypadku polskich parlamentarzystów nie był wysoki (0,162, co sytuuje ich na 10. miejscu

3 A. Łada, E. Kaca, M. Szczepanik, *Bilans aktywności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Cele, osiągnięcia, wnioski na przyszłość*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 66.

4 Zob. w tej książce: A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców w siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego*; N. Yordanova, *Inter-institutional Rules and Division of Power in the European Parliament: Allocation of Consultation and Co-decision Reports*, „West European Politics" 2011, vol. 34, no. 1, s. 114.

wśród innych delegacji narodowych)[5]. Polscy posłowie powinni korzystać z badań także do wskazania, w których przypadkach posłowie z innych państw zastosowali głosowanie „narodowe". Wiedza ta pomoże w konstrukcji linii argumentacyjnej.

Problemem w optymalizacji głosowań według linii narodowej jest brak priorytetów w polityce europejskiej rządu. O ile posłowie często (aczkolwiek nie zawsze) mają orientacyjną wiedzę na temat stanowiska rządu w danej sprawie, o tyle bardzo rzadko wiedzą, jakie znaczenie ma dana kwestia w hierarchii celów rządu. Wobec ogromnej ilości regulacji będących przedmiotem prac legislacyjnych PE, **zhierarchizowanie znaczenia poszczególnych kwestii ma niebagatelne znaczenie**. Priorytety powinny służyć optymalnemu wyborowi sposobu głosowania w danej kwestii. Decyzja o ewentualnym wyłamaniu się grupy posłów ze stanowiska danej frakcji parlamentarnej i głosowaniu wedle tzw. linii narodowej powinna uwzględniać wagę przedmiotu głosowania (projektu lub poprawki).

4) Wsparcia polskich grup lobbingowych

Lobbyści są ważnym aktorem wpływającym na proces legislacyjny w PE. Dlatego administracja powinna **selektywnie wspierać polskie grupy lobbingowe**, jeśli ich postulaty są zbieżne ze stanowiskiem rządu. Współpraca powinna odnosić się przede wszystkim do kwestii kontaktów, wymiany informacji i koordynacji działań. Lobbing powinien koncentrować się na kluczowych decydentach w danej kwestii, w tym przede wszystkim posłach sprawozdawcach i sprawozdawcach cieniach.

5) Wdrożenie mechanizmu edukacji nowych parlamentarzystów

Badania pokazują, że znacznie częściej funkcję sprawozdawcy projektów ustawodawczych otrzymują posłowie mający dłuższy staż parlamentarny, w szczególności będący wieloletnimi członkami tej samej komisji PE[6]. To dowodzi znaczenia doświadczenia w skutecznej rywalizacji o wpływ na proces legislacyjny. Z tego powodu **należy stworzyć mechanizm edukacji posłów, którzy pierwszy raz sprawują tę funkcję**. Szkolenie ukazujące nie tylko formalny aspekt funkcjonowania Parlamentu Europejskiego, ale także mechanizmy nieformalne stanowiłoby cenne uzupełnienie wiedzy posłów, którą nabywają głównie nieformalnymi kanałami od partyjnych kolegów. Szczególnie istotne są zagadnienia związane z procesem legislacyjnym, negocjacjami, funkcjonowaniem grup politycznych, administracją PE, mechanizmami kontaktów z instytucjami rządowymi, networkingiem. Pożądane byłoby przeszkolenie posłów na okoliczność gier lobbingowych. Kompleksowe szkolenie powinni przygotowywać we współpracy polscy pracownicy PE, byli i obecni posłowie do PE oraz przedstawiciele rządu i administracji publicznej. Powinno ono skracać czas nauki uwarunkowań pracy parlamentarnej w PE i zwiększać skuteczność posłów w oddziaływaniu na proces legislacyjny. Szkolenie powinno być otwarte

5 Zob. w tej książce W. Słomczyński, D. Stolicki, *Interesy narodowe w Parlamencie Europejskim siódmej kadencji.*

6 Zob. A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców...*

dla wszystkich posłów, niezależnie od przynależności frakcyjnej. Powinno odbywać się niezależnie od szkoleń organizowanych w ramach poszczególnych partii politycznych czy grup politycznych.

6) Koncentracja w obsadzaniu kluczowych komisji „ustawodawczych"

Poszczególne komisje parlamentarne mają różne znaczenie pod względem roli, jaką odgrywają w unijnym procesie legislacyjnym. Stanowi to efekt podziału kompetencji w poszczególnych politykach między państwami członkowskimi a UE, jak i zróżnicowania uprawnień samego PE w określonych obszarach. Kluczowe znaczenie mają komisje tzw. ustawodawcze, które zajmują się sprawami ustalanymi w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, w której Parlament Europejski ma pozycję współlegislatora[7]. Do komisji tych należą: ENVI (Ochrona Środowiska, Zdrowie Publiczne i Bezpieczeństwo Żywności), ITRE (Przemysł, Badania Naukowe i Energia), IMCO (Rynek Wewnętrzny i Ochrona Konsumentów), ECON (Sprawy Gospodarcze i Monetarne), AGRI (Rolnictwo i Rozwój Wsi), TRAN (Transport i Turystyka), BUDG (Budżet), INTA (Handel Międzynarodowy), LIBE (Wolności Obywatelskie, Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne), PECH (Rybołówstwo), JURI (Prawo). Według badań członkowie tych właśnie komisji mają największą szansę na uzyskanie funkcji sprawozdawcy projektu ustawodawczego, a więc regulującego kluczowe sfery funkcjonowania UE[8]. Za szczególnie istotne z punktu widzenia polskich interesów należy uznać komisje ENVI, ITRE, BUDG i AGRI. Wypracowują one stanowiska bardzo często w sprawach objętych zwykłą procedurą ustawodawczą, w której rola PE jest znacząca. Dlatego z punktu widzenia polskich interesów szczególnie ważne jest, aby jak najwięcej posłów zasiadało w wyżej wymienionych komisjach.

Spośród prestiżowych, ale niemających dużego znaczenia z punktu widzenia wpływu na proces legislacyjny, należy wymienić: AFET (Sprawy Zagraniczne) oraz jej podkomisje: SEDE (Bezpieczeństwo i Obrona) i DROI (Prawa Człowieka). Ponadto za mniej znaczące należy uznać komisję: PETI (Petycje), FEMM (Prawa Kobiet i Równouprawnienie), AFCO (Sprawy Konstytucyjne), CULT (Kultura i Edukacja), EMPL (Zatrudnienie i Sprawy Socjalne), CONT (Kontrola Budżetowa), DEVE (Rozwój) i REGI (Rozwój Regionalny). Warta podkreślenia jest częsta praktyka wyboru komisji, w której toczone są głośne spory o charakterze aksjologicznym. Należy zaznaczyć, że kompetencje PE do określania systemu wartości są bardzo ograniczone. Dlatego bardziej pożyteczną z punktu widzenia polskich interesów jest praca w komisjach tzw. regulacyjnych. Badania wskaźnika przesunięcia narodowego pokazują, że najczęściej głosowanie według linii narodowych dotyczy bardzo specjalistycznych aktów prawnych. 8 na 10 komisji, gdzie wskaźnik przesunięcia narodowego był najwyższy, to komisje stricte regulacyjne[9].

7 Zob. tabela 3 i 9 w artykule D. Stolickiego, *Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym*. Zob. też A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców...*, s. 20.

8 Zob. A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców...*, s. 20.

9 Zob. w tej książce D. Stolicki, *Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym*.

Zarówno w trakcie kadencji 2004–2009, 2009–2014, jak i obecnie polscy deputowani byli niedoreprezentowani w wielu ważnych komisjach i nadreprezentowani w mniej istotnych. W kadencji 2004–2009 były to komisje IMCO, ECON, ITRE, ENVI, TRAN, LIBE. Nadreprezentacja dotyczyła z kolei m.in. AFET, JURI, AFCO[10]. W kadencji 2009–2014 niedoreprezentowanie w komisjach legislacyjnych miało miejsce w LIBE, IMCO, ENVI, ECON, INTA. Nadreprezentacja dotyczyła m.in. CONT, CULT, JURI, PETI oraz podkomisji SEDE, DROI. W obecnej kadencji 2014–2019 nadreprezentacja dotyczy komisji SEDE, CULT, JURI, AFCO. Niedoreprezentowanie dotyczy komisji IMCO, REGI, LIBE. Umiejscowienie posłów w poszczególnych komisjach na przestrzeni kolejnych kadencji jest coraz bardziej funkcjonalne wobec głównych obszarów aktywności polskiej polityki europejskiej. Niemniej wciąż mamy do czynienia z komisjami, w których liczba polskich posłów powinna być większa. Należy także zwrócić uwagę na bardziej adekwatne dostosowanie wykształcenia i kompetencji posłów do komisji.

7) Merytoryczny wybór kandydatów do PE

Ze względu na znaczenie PE w systemie instytucjonalnym UE oraz specyfikę pracy w tej instytucji należy postulować, aby partie z większą starannością **dobierały kandydatów na listy wyborcze do PE**[11]. Przede wszystkim bardzo istotną kwestią jest **doświadczenie pracy w PE**, które przejawia się nie tylko w znajomości formalnych i nieformalnych procedur, ale przede wszystkim w posiadaniu sieci kontaktów, które zdobywa się poprzez obecność w Brukseli i Strasburgu. Zawiłości i osobliwości związane z pracą w tej instytucji powodują, że doświadczenia pracy jako deputowany ma szczególne znaczenie wśród wszystkich czynników decydujących o przydatności danej osoby jako posła do PE. Doświadczeni posłowie mają zdecydowanie większe szanse objąć ważną funkcję w PE i skutecznie wypromować dane rozwiązanie. Tymczasem poziom reelekcji posłów polskich z VII na VIII kadencję wyniósł zaledwie 43 proc., będąc nie tylko poniżej średniej unijnej (47 proc.), ale wyraźnie poniżej większości innych dużych krajów członkowskich (dla Niemiec poziom reelekcji wynosił 69 proc., dla Wielkiej Brytanii – 55 proc., zaś dla Francji – 50 proc.; z grona sześciu największych krajów UE niższy wskaźnik reelekcji miały jedynie Włochy – 25 proc.)[12]. Nie jest to przy tym wyłącznie efekt przesunięć międzypartyjnych – dla Polaków z frakcji EPP omawiany wskaźnik wynosi 52 proc., chociaż jej stan posiadania w Parlamencie uległ zmniejszeniu, zaś w polskiej delegacji w ECR blisko 69 proc. posłów (13 z 19) nie zasiadało w PE w poprzedniej kadencji, chociaż w porównaniu z VII kadencją zdobyła ona jedynie 4 nowe mandaty.

10 A. Łada, E. Kaca, M. Szczepanik, *Bilans…*, s. 33.

11 Zob. A. Łada, M. Szczepanik, *Kandydat idealny. Na co powinny zwracać uwagę polskie partie układając listę kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

12 Wszystkie przywoływane dane za Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit, *European and National Elections Figured Out. 2014 European Elections, listopad 2014*, http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/review.pdf (dostęp: 22.11.2015).

Duże znaczenie ma doświadczenie pracy także w innych instytucjach unijnych oraz krajowych instytucjach odpowiedzialnych za politykę unijną. Dowodzą tego funkcyjne stanowiska dla byłych ministrów ds. europejskich – Jacka Saryusza-Wolskiego, Danuty Hübner czy Ryszarda Czarneckiego, Janusza Lewandowskiego w VIII kadencji PE (2014–2019).

Cenne jest także doświadczenie **pracy parlamentarnej**, aczkolwiek specyfika Parlamentu Europejskiego ogranicza przydatność kompetencji nabywanych w okresie sprawowania funkcji posła do Sejmu RP. Przydatne jest doświadczenie pracy w **rządzie**, pozwalające zapoznać się ze sposobem pracy Rady UE i w mniejszym stopniu doświadczenie **samorządowe**. Niekorzystnie z kolei na efektywność pracy posłów w PE wpływa równoczesne pełnienie formalnych lub nieformalnych **funkcji partyjnych**, co absorbuje czasowo posła i zmniejsza czas pracy poświęcony na sprawy europejskie. Niezbędne są kompetencje **językowe** oraz **komunikacyjne**, dostosowane do kultury konsensusu, która panuje w PE. Badania dowodzące kluczowego wpływu trilogów na ostateczny kształt aktów prawnych w jeszcze większym stopniu podnosi znaczenie dobrej znajomości języków obcych, które wpływają na skuteczność negocjacji.

Należy podkreślić, że polscy posłowie VIII kadencji PE (2014–2019) w większości mają duże krajowe doświadczenie. W wyborach w 2014 r. do PE wybrano: 22 dotychczasowych europosłów (w wyborach o kolejną kadencję ubiegało się 41 z 51 posłów do PE), 16 obecnych posłów lub senatorów, 2 ówczesnych ministrów, 5 osób dysponujących wcześniejszym doświadczeniem politycznym, 2 samorządowców i 4 debiutantów sceny politycznej[13]. Niemniej na listach wyborczych wciąż pojawiają się tzw. celebryci, a kilku z nich z powodzeniem ubiegało się o mandat (np. Krzysztof Hołowczyc w latach 2007–2009, Bogdan Wenta w kadencji 2014–2019).

Należy także zaznaczyć, że politycy mający przed sobą dłuższą perspektywę mandatu są bardziej skuteczni, ponieważ koncentrują swój wysiłek na pracy w PE, a nie wykorzystują jego zasobów do zdobycia pozycji pozwalającej zwiększyć znaczenie w polityce krajowej. Dlatego w interesie Polski leży zwiększenie relatywnej stabilności pracy w PE. **Partie powinny promować na listach tych kandydatów, którzy sprawowali już mandat**, **pod warunkiem, że byli aktywnymi i skutecznymi posłami**. Ten postulat wymaga więc stworzenia wewnątrzpartyjnych mechanizmów oceny pracy posłów, który pozwoli we względnie zobiektywizowany sposób dokonać rekomendacji. Silna korelacja między dobrze wypełnianym mandatem a „biorącym" miejscem na liście wyborczej do PE spowoduje, że posłowie będą w większym stopniu skoncentrowani na pracy w PE, aniżeli aktywności medialnej w Polsce.

Poza ogólną wiedzą dotyczącą systemu politycznego UE, w tym funkcjonowania PE, pożądana jest **specjalizacja w obszarze ważnym z punktu widzenia polskich interesów w UE**. Badania dowodzą, że narodowe interesy często znajdują się w technicznie brzmiących regulacjach. Dlatego umiejętność identyfikacji kwestii istotnych dla Polski

13 A. Łada, M. Majkowska, *Kompletna drużyna z małymi wyjątkami. Powyborcza analiza składu polskiej delegacji w Parlamencie Europejskim 2014–2019*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, s. 3.

i promocji korzystnych dla naszego kraju rozwiązań wymaga często dość wąsko wyspecjalizowanej wiedzy.

II. Propozycje zmian funkcjonowania Parlamentu Europejskiego

1) Konieczność pełnej dokumentacji trilogów

Badania dowodzą, że zdecydowana większość aktów prawnych (ok. 85% w siódmej kadencji) uchwalanych przez Parlament Europejski i Radę w zwykłej procedurze ustawodawczej przyjmowana jest w pierwszym czytaniu po uzgodnieniach zawartych między przedstawicielem Rady, PE i Komisji w tzw. trilogach[14]. Z jednej strony, trilogi zwiększają efektywność procesu decyzyjnego w UE oraz potęgują kooperację międzyinstytucjonalną, z drugiej jednak, generują wiele niepożądanych zjawisk, np. problemy koordynacyjne, elitaryzację i indywidualizację negocjacji, wymykanie się negocjatorów spod kontroli PE i Rady, powstanie nieformalnych relacji narodowych między uczestnikami trilogów czy brak przejrzystości[15]. Wydaje się, że kluczowa rola trilogów w procesie ustawodawczym powinna mieć odzwierciedlenie w pełnej transparentności tego procesu. W tym celu należy **ujawić wszystkie informacje dotyczące trójstronnych spotkań,** w tym przede wszystkim terminy posiedzeń, uczestników, przebieg negocjacji czy stanowiska stron, z podkreśleniem rozbieżności. Transparentność powinna pozwolić dokonywać bardziej precyzyjnych badań skuteczności PE, ponieważ umożliwi pełne porównanie pierwotnego stanowiska PE z finalnym kształtem aktu prawnego.

Warto również zmienić art. 73 Regulaminu PE i wprowadzić zasadę, że mandat dla negocjatorów PE w trilogach musi być przyjęty przez komisję większością 2/3 głosów, a nie, jak dotychczas, większością członków komisji. Pozwoli to uwzględnić postulaty większej liczby posłów i mniejszych grup politycznych (innych niż EPP i S&D) oraz zapewnić negocjatorom silniejszy mandat w negocjacjach z Rada i Komisją.

2) Częstsze przeciąganie negocjacji do trzeciego czytania w przypadku projektów szczególnie ważnych

Jak już wspomniano, obecnie znaczna większość aktów ustawodawczych uchwalanych w zwykłej procedurze ustawodawczej jest przyjmowana w pierwszym czytaniu, zaraz po odbyciu pierwszych trilogów. Badania dowodzą, że gdy Parlament rozpoczyna trilogi na

14 Zob. A. Kirpsza, *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie" 2011, nr 3, s. 101–113; A. Kirpsza, *„Nie chcę, ale muszę". Powody negocjowania aktów prawnych Unii Europejskiej w trilogach*, [w:] *Teorie i metody w studiach europejskich – V Ogólnopolskie Europeistyczne Warsztaty Metodologiczne dla Doktorantów i Habilitantów*, K. Wojtaszczyk, J. Wiśniewska-Grzelak (red.), Warszawa 2015, s. 97–118.

15 Zob. A. Kirpsza, *Utrata kontroli nad procesem decyzyjnym w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej*, [w:] *Kryzys w Unii czy Unia w kryzysie?*, A. Kirpsza, G. Stachowiak (red.), Kraków 2013, s. 113–148.

wczesnym etapie tej procedury i dąży do osiągnięcia porozumienia w pierwszym czytaniu, to sukces jego poprawek jest istotnie większy[16]. Efekt ten zależy jednak od ważności negocjowanego projektu – im jest on ważniejszy, tym mniejsze oddziaływanie wczesnych porozumień i tym samym mniejszy sukces poprawek. Potwierdzają to badania jakościowe, według których negocjatorzy PE są za sprawą socjalizacji bardziej skłonni do ustępstw na rzecz Rady w trakcie wczesnych trilogów dotyczących kluczowych aktów prawnych[17]. Proponuje się zatem, aby PE zmienił strategię negocjacyjną i w przypadku projektów szczególnie ważnych, przy których Rada nie udziela istotnych koncesji, unikał porozumień w pierwszym czytaniu i przeciągał negocjacje aż do trzeciego czytania, w którym osiąga bardzo dobre rezultaty. Obecnie tak się dzieje tylko w odniesieniu do 2 proc. wszystkich aktów ustawodawczych uchwalanych w ZPU[18].

3) Stosowanie bardziej efektywnych strategii negocjacyjnych w ZPU i SPU

Według badań, w VII kadencji PE prawie połowa aktów ustawodawczych (ok. 48 proc.) była procedowana w ramach specjalnych procedur ustawodawczych (konsultacji, zgody, procedur uchwalania rocznego budżetu, porozumień międzyinstytucjonalnych i wieloletnich ram finansowych)[19]. Oznacza to, że, zgodnie z niektórymi przewidywaniami[20], Traktat z Lizbony nie doprowadził do wyraźnej dominacji zwykłej procedury ustawodawczej w uchwalaniu prawa wtórnego UE. Wciąż istotną część regulacji unijnych przyjmuje się w procedurach specjalnych, w których pozycja formalnoprawna Parlamentu jest przeważnie słaba, gdyż może on w nich jedynie opiniować lub akceptować przedstawione projekty. Mimo to badania dowodzą, że nawet w takich procedurach PE jest w stanie skutecznie forsować swoje poprawki, pod warunkiem że zastosuje trzy techniki negocjacyjne[21]. Mowa tu, po pierwsze, o pakietowaniu, czyli połączeniu negocjacji nad projektem rozpatrywanym w specjalnej procedurze z propozycją (-ami) równocześnie rozstrzyganą(-ymi) w ramach innej formuły legislacyjnej, zwłaszcza w ZPU i w procedurze budżetowej, w których PE ma status prawie równoważny Radzie; po drugie, opóźnianiu polega-

16 A. Kirpsza, *Zastosowania konstruktywizmu w wyjaśnianiu przebiegu i efektów procesu legislacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, J. Czaputowicz (red.), Warszawa 2015, s. 135–169.

17 A. Ripoll Servent, *Holding the European Parliament Responsible: Policy Shift in the Data Retention Directive from Consultation to Codecision*, „Journal of European Public Policy" 2013, vol. 20, no. 7, p. 972–987

18 G. Pittella, A. Vidal Quadras, G. Papastamkos, *Sprawozdanie z działalności w sprawie procedury współdecyzji i procedury pojednawczej, 14 lipca 2009 r. – 30 czerwca 2014 r. (siódma kadencja Parlamentu)*, http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2009_2014_pl.pdf (dostęp: 20.12.2014), s. 8.

19 W tej książce: D. Stolicki, *Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym*.

20 A. Kirpsza, *Legislacyjne problemy Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Zachodni" 2012, nr 2, s. 187–212.

21 A. Kirpsza, *Skuteczność poprawek Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji (specjalnej procedurze ustawodawczej)*, „Politeja" 2015, nr 3 (35), s. 417–442.

jącym na wstrzymywaniu się z uchwaleniem swojej opinii (w konsultacji) lub zgody albo na przeciąganiu procedury na okres bliski końca kadencji PE[22]; po trzecie, formułowaniu swoich postulatów w taki sposób, aby uzyskać dla nich poparcie Komisji Europejskiej. PE rzadko korzysta z tych instrumentów w SPU, co powinno ulec zmianie.

Z kolei w ZPU Parlament posiada silną pozycję formalną, równorzędną Radzie. Mimo to badania pokazują, że PE przeważnie przegrywa w tej procedurze. Końcowe rezultaty negocjacji w ZPU są bowiem średnio o ok. 12 punktów bliższe stanowisku Rady niż Parlamentu[23]. Aby to zmienić, należy wdrożyć bardziej efektywne strategie negocjacyjne. Jak pokazują badania, postulaty Parlamentu są istotnie częściej akceptowane w ZPU, jeśli, po pierwsze, dąży on do osiągania wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w pierwszym czytaniu lub przeciąga negocjacje do trzeciego czytania i unika finalizacji procedury w drugim czytaniu; po drugie, formułuje swoje poprawki w taki sposób, aby uzyskać dla nich poparcie ze strony Komisji Europejskiej; po trzecie, łączy kilka projektów w pakiet lub osiąga porozumienia za pomocą wymiany preferencji w odniesieniu do jednego projektu; po czwarte, przeciąga negocjacje na okres bliski końca kadencji PE; po piąte, mianuje na sprawozdawców głównych posłów należących do największych grup politycznych, czyli EPP i S&D[24]. Warto, aby posłowie skorzystali z tych rekomendacji i regularnie implementowali ww. techniki w praktyce, co powinno przynieść ich instytucji lepsze rezultaty.

4) Obowiązkowa rejestracja i publikacja wyników imiennych wszystkich głosowań

Duża część głosowań odbywających się w Parlamencie Europejskim nie ma charakteru głosowań rejestrowanych (wyniki imienne dostępne są jedynie dla 6961 z 23 553 głosowań w VII kadencji). To powoduje, że niemożliwe jest dotarcie do informacji o stanowisku posłów w danej sprawie. Utrudnia to także badania nad Parlamentem Europejskim, ponieważ zniekształca wyniki badań ilościowych, które ograniczone są do części głosowań[25]. **Wprowadzenie obowiązkowych głosowań imiennych pozwoliłoby zwiększyć transparentność Parlamentu Europejskiego**[26]. Ponadto zwiększyłoby kontrolę wyborców, gdyż dzięki temu mogliby oni oceniać, czy wybrani przez nich posłowie głosują zgodnie z ich preferencjami.

22 Instrument ten jest już w pewnym zakresie stosowany przez Parlament, na co wskazuje duża ilość procedur finalizowanych w ostatnich kwartałach kadencji – zob. w tej książce D. Stolicki, *Działalność ustawodawcza Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji w ujęciu ilościowym,,,*.

23 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, p. 1035.

24 A. Kirpsza, *Zastosowania konstruktywizmu w wyjaśnianiu przebiegu i efektów procesu legislacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, J. Czaputowicz (red.), Warszawa 2015, s. 156–168.

25 Zob. w tej książce W. Słomczyński, D. Stolicki, *Sługa dwóch panów: frakcyjne i narodowe przesłanki głosowania posłów w PE.*

26 Wprowadzenie głosowań imiennych jest naczelnym postulatem portalu VoteWatch.com i jego twórcy, cenionego eksperta ds. PE Simona Hixa.

5) Zwiększenie udziału posłów z nowych państw członkowskich w procesie legislacyjnym UE

O ile podział kluczowych stanowisk w PE (Prezydium PE, przewodniczący komisji PE) jest z grubsza proporcjonalny[27], to badania ujawniły, że posłowie z państw członkowskich, które wstąpiły do UE w 2004 r. i później, otrzymują widocznie mniej funkcji sprawozdawców głównych i posiłkowych niż deputowani ze starych państw[28]. Co istotne, ten trend dyskryminacyjny jest stały i utrzymuje się już przez dwie kadencje (od 2004 r.)[29]. Oznacza to, że posłowie z nowych państw mają widocznie mniejszy wpływ na legislację UE, gdyż jest ona obecnie ustalana w tajnych trilogach, na których Parlament reprezentują właśnie sprawozdawcy. Powyższy trend należy jak najszybciej odwrócić poprzez działania nieformalne (np. nagłaśnianie publiczne) lub formalne (np. ustalenie minimalnych kwot sprawozdawców dla deputowanych z nowych krajów czy modyfikację aukcyjnego systemu wyboru sprawozdawców).

6) Zmiana systemu wyboru sprawozdawców

Obecnie sprawozdawcy są wybierani według systemu aukcyjnego, w którym koordynatorzy handlują ze sobą punktami przyznanymi ich grupom politycznym. Taki sposób dystrybucji ma liczne wady, np. jest nieprzejrzysty, oddaje w ręce koordynatorów olbrzymią władzę, wprowadza uznaniowość selekcji, grozi wyborem na sprawozdawcę posła o radykalnych poglądach, bliższych koordynatorowi, czy skutkuje opisanym powyżej wykluczeniem posłów z nowych państw. Jako pierwszy krok do zmiany tego systemu proponuje się wprowadzenie większej przejrzystości procedury aukcyjnej poprzez obowiązkowe publikowanie danych o kwotach oferowanych przez każdego koordynatora za każde sprawozdanie przy równoczesnym zakazie dokonywania nieformalnych podziałów sprawozdań z ominięciem tej procedury. Proponuje się również wprowadzenie zasady, by każdy koordynator uczestniczący w aukcji sprawozdania miał obowiązek przed jej rozpoczęciem wskazać kandydata swojej frakcji na sprawozdawcę (opcjonalnie: oraz uzyskać poparcie tej kandydatury przez większość członków komisji z tej frakcji), co pozwoli uniknąć sytuacji, w której sprawozdawcą zostaje poseł o poglądach odległych od barycentrum komisji, wykorzystując brak zainteresowania sprawozdaniem ze strony innych frakcji.

7) Zmniejszenie kosztów finansowych funkcjonowania PE

Bardzo dużym obciążeniem wizerunkowym PE jest rozrzutność finansowa. Aby naprawić społeczny odbiór posłów i Parlamentu Europejskiego **należy poczynić znaczące oszczędno-**

27 A. Kirpsza, *Duch d'Hondta w Strasburgu. Zasada proporcjonalnej dystrybucji stanowisk w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Politologiczny" 2011, nr 3, s. 147–166.

28 A. Kirpsza, *Selekcja sprawozdawców...*; 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.

29 Zob. S. Hurka, M. Kaeding, *Report Allocation in the European Parliament after Eastern Enlargement*, „Journal of European Public Policy" 2012, vol. 19, no. 4, s. 512–529.

ści. W pierwszej kolejności należy ograniczyć koszty **niewpływające na jakość pracy**. Przede wszystkim za nieuzasadnione należy uznać wydatki na budowę i wynajem kolejnych powierzchni biurowych. Obecne siedziby są wystarczające na potrzeby zarówno administracji, jak i posłów. Ponadto PE w większym stopniu powinien wykorzystywać możliwość komercyjnego wynajmu pomieszczeń, które nie są wykorzystywane w pełnym wymiarze czasowym.

Ograniczyć należy ilość zatrudnionych pracowników PE. Zbędna i kosztowna jest regularna wymiana sprzętu biurowego czy parku samochodowego będącego do dyspozycji posłów. Należy wyeliminować możliwość organizacji wycieczki do Brukseli i Strasburgu na zaproszenie posłów opłacane przez PE.

Wobec wysokiej pensji dla posłów należy znieść diety za obecność w PE. Obecność posła powinna być obowiązkowa na głosowaniach plenarnych i poszczególnych komisji. To spowodowałoby ograniczenie praktyki przebywania posłów w PE w poniedziałki wieczór oraz w piątek rano, jedynie w celu zgłoszenia obecności i pobrania diety. Brak obecności powinien związany być z karą finansową. Należy znieść wszelkie **dodatkowe przywileje**, tj. pobieranie wynagrodzenia po zakończeniu sprawowania funkcji, w tym emerytury poselskiej.

Zmianie powinien ulec sposób **rozliczania kosztów podróży**, co stanowi bardzo duże obciążenie finansowe PE. Finansowane przez Parlament powinny być jedynie **dwa loty w tygodniu** oraz **delegacje zagraniczne,** które powinny być ograniczone do wyjazdów niezbędnych. Za szczególnie zbędne należy uznać delegacje do egzotycznych państw w celach konferencyjnych. Loty w ciągu tygodnia, często służące promocji medialnej w kraju pochodzenia, musiałyby być opłacone przez posłów, co znacząco zmniejszyłoby nie tyko koszty, ale czas spędzany przez posłów poza PE. Dużą oszczędność kosztów biletów lotniczych może przynieść wymaganie **rezerwacji biletów w określonym odstępie czasowym od terminu odlotu samolotu**, ponieważ koszt biletów zakupionych tuż przed odlotem jest znacznie wyższy od początkowej ceny. Należy także zawiązać stałą współpracę PE z liniami lotniczymi, aby beneficjentem częstego korzystania z ich usług był PE, a nie posłowie. Należy wprowadzić zwrot ryczałtowy za kilometr podróży, niezależnie od środka transportu. Stawka powinna być ustalona na poziomie uniemożliwiającym traktowanie zwrotu za podróż jako dodatkowego źródła dochodu.

Ograniczyć należy możliwość finansowania przez pieniądze z PE różnych projektów mających **charakter partyjny**. Częstą praktyką jest organizowanie konferencji i wydawanie czasopism partyjnych za środki unijne. Zmniejszeniu powinien ulec fundusz reprezentacyjny poszczególnych grup politycznych. Środki z PE powinny być wykorzystywane głównie do organizacji konferencji, działalności wydawniczej oraz promocyjnej, a także projektów edukacyjnych.

Kontroli powinny ulec wydatki na **prowadzenie biura** i **wynagrodzenie asystentów**. Obowiązkiem każdego posła powinna być regularna sprawozdawczość wszystkich wydatków na biuro, obecnie niepoddana kontroli ze strony administracji PE. Pełna przejrzystość wydatków powinna odnosić się także do samej administracji PE. Parlament (a także wszystkie instytucje UE) powinien upubliczniać **szczegółowe informacje dotyczące wszystkich wydatków**.