

**Adam KIRPSZA**

Uniwersytet Jagielloński

a.kirpsza@gmail.com

***PARLAMENT EUROPEJSKI PO TRAKTACIE Z LIZBONY.  
DOŚWIADCZENIA I NOWE WYZWANIA,  
RED. JÓZEF M. FISZER***

**Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk,  
Warszawa 2011, ss. 378.**

Omawiana książka jest efektem ogólnopolskiej konferencji naukowej pod tytułem „Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Polska w Parlamencie Europejskim – doświadczenia i nowe wyzwania”, która odbyła się w Warszawie w dniach 21-22 października 2010 r. Została ona zorganizowana przez Zakład Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN oraz Komitet Nauk Politycznych PAN, a patronat nad nią objął Jerzy Buzek, ówczesny przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Książka liczy 375 stron i jest podzielona na cztery części. W pierwszej poruszono problematykę genezy i rozwoju kompetencji Parlamentu Europejskiego oraz jego roli w integracji Europy. Rzeczoną część otwiera artykuł teoretyczny Janusza Ruszkowskiego, który omawia status Parlamentu Europejskiego z perspektywy teorii mocodawca–agent (PAT, a właściwie jej mutacji – PSA). Praca ta zasługuje na specjalne wyróżnienie, ponieważ owa koncepcja – choć powszechnie znana i implementowana – nie jest szeroko wykorzystywana w literaturze do analizy unijnej legislatury. Autor dochodzi do wniosku, że Parlament jest agentem ponadnarodowym, który wymknął się spod kontroli państw członkowskich. Nie można go jednak określić mianem instytucji ponad-ponadnarodowej, ponieważ choć posiada uprawnienia nadzorcze nad trzema podmiotami ponadnarodowymi (Komisją Europejską, Europejskim Bankiem Centralnym i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym), to nie został on ustanowiony przez instytucję ponadnarodową, lecz przez państwa, oraz nie otrzymał kompetencji w delegowaniu wtórnym, czyli od mocodawcy ponadnarodowego. W kolejnym artykule Rafał Trzaskowski oraz Joanna Popielawska przekonująco dowodzą, że mimo przewidzianego w art. 24 ust. 1 TUE

formalnego wykluczenia Parlamentu Europejskiego ze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), posiada on nieformalne instrumenty wpływania na jej kształt. Pokazują oni na licznych przykładach, jak za pomocą konsultacji, prerogatyw budżetowych, zawierania porozumień międzyinstytucjonalnych z Radą i Komisją, misji obserwacyjnych, dyplomacji czy dyskusji w AFET (Komisji Spraw Zagranicznych) posłowie formułują główne założenia polityki zagranicznej UE oraz kontrolują ich realizację. Jednocześnie artykuł zawiera jakościowy dowód potwierdzający wyniki badań ilościowych, według których pakietowanie (łączenie negocjacji nad kilkoma projektami rozpatrywanymi w różnych procedurach legislacyjnych lub politykach) jest w ostatnich latach częstą strategią negocjowania Parlamentu z Radą, co przynosi mu sukces, zwłaszcza w obszarach, w których ma słabszą pozycję legislacyjną (np. w WPZiB czy w specjalnej procedurze ustawodawczej)<sup>1</sup>. Dwa następne artykuły – Pawła Olszewskiego oraz Pawła Wawryszuka – oceniają rolę i udział Parlamentu Europejskiego w integracji kolejno: państw postjugosłowiańskich oraz Serbii z Unią Europejską. Omawianą część kończy praca Ryszarda Żelichowskiego, w której analizuje on problem partycypacji mieszkańców Gibraltaru w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Druga część książki zawiera ocenę statusu Parlamentu Europejskiego po wyborach z czerwca 2009 r. oraz po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.; dalej – TL). W pierwszym artykule Józef Fiszer – redaktor całej publikacji – zastanawia się, jak wybory z czerwca 2009 r. oraz wejście w życie TL wpłynęły na funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego i całej UE. Jego odpowiedź jest optymistyczna. TL zbliżył UE do obywateli, dał dużo więcej władzy Parlamentowi, stawiając go w obszarze tworzenia prawodawstwa prawie na równi z Radą, wzmocnił rolę parlamentów narodowych oraz regionów, umocnił pozycję UE na arenie międzynarodowej i zniwelował deficyt demokracji. Mimo to Autor zwraca uwagę na coraz lepsze wyniki w wyborach do PE partii skrajnie prawicowych oraz na niską i wciąż spadającą frekwencję, postulując w tej kwestii wprowadzenie jednolitej dla całej UE ordynacji wyborczej. Można stwierdzić, że obawy J. Fiszera potwierdziły się: w ostatnich wyborach do PE – z 2014 r. – partie skrajne uzyskały najwięcej w historii, bo aż 20% mandatów, a frekwencja była najniższa w dziejach UE. W następnym artykule Jerzy Jaskiernia zastanawia się, czy i ewentualnie jak wejście w życie Traktatu z Lizbony zmieniło status Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym UE. Omawia on kolejne elementy reformy lizbońskiej w stosunku do unijnej legislatury, dotyczące m.in. rozszerzenia stosowania zwykłej procedury ustawodawczej, możliwości badania przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, zawierania umów międzynarodowych, komitologii, ustalania budżetu czy procedury nominacji Komisji Europejskiej. Autor konkluduje, że choć TL zawiera znaczący potencjał w zakresie umocnienia formalnej pozycji PE, to nie dokonuje zmian rewolucyjnych, które zrównałyby go z parlamentami narodowymi. Dlatego należy wstrzymać się z ostateczną oceną wpływu TL na status instytucjonalny PE, ponieważ *faktyczne znaczenie tego dokumentu będzie można poznać dopiero z pew-*

<sup>1</sup> Zob.: R. Kardasheva, *Package Deals in EU Legislative Politics*, „American Journal of Political Science” 2013, Vol. 57, nr 4, s. 858-874.

nej perspektywy historycznej, gdy będzie wiadomo, jak ten potencjał został wykorzystany (s. 178). W kolejnym artykule Robert Grzeszczak omawia funkcję kontrolną Parlamentu, w szczególności wobec Komisji Europejskiej, w procedurach komitologicznych oraz w ramach systemu petycji składanych do PE. Jego zdaniem to właśnie *funkcja kontrolna stała się dla Parlamentu Europejskiego (PE) trampoliną do poszerzania kompetencji, których sukcesywny rozwój w pewnym sensie podsumował Traktat z Lizbony* (s. 179). W następnym artykule Aleksandra Kusztal analizuje rolę Parlamentu Europejskiego w realizacji wprowadzonego przez Traktat z Lizbony art. 17 TFUE<sup>2</sup>, który zobowiązuje UE do dialogu z Kościołami i związkami wyznaniowymi. Konkluduje, że Parlament jest najbardziej aktywną instytucją UE w tej kwestii, choć jej zdaniem kształt tego dialogu będzie w dużej mierze zależał od samych Kościołów. Część drugą zamyka artykuł Kamila Spryszaka, który omawia wpływ Parlamentu Europejskiego na proces tworzenia Karty Praw Podstawowych (KPP). Autor stoi na stanowisku, że aktywność oraz liczne instrumenty Parlamentu w zakresie praw człowieka będą miały zasadnicze znaczenie przy wdrażaniu i kontroli przestrzegania KPP w przyszłości.

Część trzecia książki jest poświęcona kwestiom bardziej praktycznym, to jest procesom decyzyjnym i funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego. Otwiera ją praca Agnieszki Wedeł-Domaradzkiej, w której omawia ona działania i inicjatywy Parlamentu Europejskiego w dziedzinie ochrony praw człowieka oraz demokracji. W kolejnym artykule Aleksandra Chołub dokonuje analizy prawnej postanowień wprowadzonych przez Traktat z Lizbony odnośnie do nowej roli Parlamentu w procedurze powoływania członków i przewodniczącego Komisji Europejskiej. Na podkreślenie zasługują dwa problemy wskazane przez Autorkę. Po pierwsze stwierdza ona, że zawarty w art. 17 ust. 7 TUE przepis, iż *kandydat [na przewodniczącego Komisji – A.K.] [...] jest wybierany przez Parlament Europejski*, to stwierdzenie iluzoryczne. Słowo „wybór” oznacza, że posłowie powinni móc wytypować kogoś spośród wielu osób, tymczasem Rada Europejska przedstawia im tylko jednego kandydata. Praktyka wyboru Jean’a-Claude’a Junckera na przewodniczącego obecnej Komisji pokazała, że Parlament ominął ten przepis. Jeszcze przed selekcją kandydata przez Radę Europejską zorganizował liczne debaty między liderami grup politycznych, w efekcie Rada była niejako politycznie zmuszona do mianowania tego spośród liderów, którego frakcja uzyskała najwięcej mandatów w wyborach do PE z 2014 r. Po drugie w TL nie zawarto rozwiązania sytuacji, gdy zarówno pierwszy, jak i drugi kandydat na szefa Komisji nie uzyskają wymaganego poparcia w PE. Zdaniem A. Chołub *powyższa luka może rodzić niebezpieczeństwo powstania nieformalnej presji na PE, by przyjął drugą kandydaturę, ponieważ Traktat z Lizbony nie przewiduje sposobu dalszego procedowania* (s. 251). W następnym artykule Mikołaj J. Tomaszuk omawia ewolucję procedury budżetowej od początku Wspólnot Europejskich oraz jej reformę przewidzianą w Traktacie

<sup>2</sup> Autorka błędnie podaje na s. 203, że omawiany przepis *zawarty został jako art. 17 w Traktacie z Lizbony*. W rzeczywistości jest to art. 17 TFUE, który został ustanowiony przez art. 2 pkt 30 Traktatu z Lizbony. Zob.: *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz. U. UE 2007, 17 XII, C 306, s. 51; *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. UE 2012, 26 X, C 326, s. 56.

z Lizbony. Jednocześnie pokazuje praktyczny sposób implementacji przepisów lizbońskich na przykładzie procesu uchwalania budżetu na rok 2011. Marek Żurek analizuje z kolei historyczną już instytucję grup technicznych w Parlamencie Europejskim. Były to ugrupowania spełniające formalne wymogi utworzenia grupy politycznej, ale nieposiadające spójnej, podobnej linii programowej, które powoływano w celu uzyskania przywilejów pełnoprawnych frakcji. Autor dowodzi, że organizowanie grup technicznych przez posłów w I, II, III i V kadencji PE było działaniem niezgodnym z duchem traktatowym i stanowiło nadużycie prawa. Obecnie podobieństwo poglądów politycznych członków jest jednym z obligatoryjnych warunków powołania grupy politycznej, choć ma ono formę domniemaną, gdyż jest sprawdzane dopiero na wniosek posłów. Omawianą część zamyka artykuł Alicji Jaskierni dotyczący priorytetów Parlamentu Europejskiego w sferze polityki informacyjnej i medialnej UE. Głównym przedmiotem analizy jest rezolucja Parlamentu z 7 września 2010 r. Autorka wskazuje, że w polityce medialnej istnieją znaczne rozbieżności pomiędzy stanowiskiem PE a Komisją i Radą. O ile posłowie kładą większy nacisk na rolę mediów publicznych, różnorodność mediów, ich znaczenie w promowaniu europejskiego dziedzictwa kulturalnego, ekspozycję praw dziennikarzy oraz lepsze informowanie o UE przyczyniające się do wzrostu frekwencji w wyborach, o tyle Komisja i Rada są bardziej zogniskowane na regulowaniu zasad ochrony uczciwej konkurencji oraz ujednoczeniu rynku informacyjnego.

Część czwarta książki koncentruje się na działalności polskich deputowanych w Parlamencie Europejskim. Otwiera ją niezmiernie ciekawy artykuł zbiorowy Michała Gierycza, Adama Szymańskiego, Przemysława Biskupa i Justyny Miecznikowskiej. Autorzy opisują w nim wyniki badania empirycznego analizującego rolę, jaką polscy eurodeputowani odgrywali w trakcie szóstej kadencji PE (2004-2009) w kształtowaniu działań i postaw PE w czterech obszarach: 1) aksjologii praw człowieka; 2) rozszerzenia UE; 3) polityki wschodniej UE oraz 4) stosunków transatlantyckich. Za pomocą triangulacji metod ilościowych i jakościowych Autorzy wykazali, że po pierwsze polscy posłowie widocznie wpływali na dyskurs w PE dotyczący kwestii etycznych, w znacznej większości opowiadając się za tradycyjnym rozumieniem wartości; po drugie polscy deputowani odgrywali kluczową rolę w dyskusji o rozszerzeniu UE na wschód oraz o polityce wschodniej UE; po trzecie nie wyróżniali się w inicjowaniu działań w relacjach transatlantyckich w wymiarze politycznym i obronnym, nie ujawniając w tych sprawach skonsolidowanego stanowiska. Jediną wadą omawianego artykułu jest brak podsumowania, w którym zebrano by wszystkie uzyskane wnioski. Drugi artykuł omawianej części, autorstwa Agnieszki Łady, streszcza wyniki kolejnych badań empirycznych, tym razem Instytutu Spraw Publicznych, na temat kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Autorka próbuje odpowiedzieć na wiele ciekawych pytań, m.in. o przyczyny niskiej frekwencji, kondycję europejskiego *demos*, medialny obraz kampanii i rolę, jaką odegrały w niej organizacje pozarządowe. Przedstawia również rekomendacje, jak uregulować przebieg wyborów, aby zwiększyć partycypację w nich obywateli UE (m.in. przez jednolitą ordynację wyborczą, wprowadzenie głosowania preferencyjnego, przesunięcie wyborów z urlopowego czerwca na wcześniejszy termin i inne). W podsumowaniu A. Łada dochodzi do wniosku, że wybory do PE są wciąż wyborami krajowymi drugiego rzędu i że

proces dojrzewania europejskiego *demos* potrwa jeszcze bardzo długo. W trzecim artykule Tomasz Grzegorz Grosse analizuje zjawisko europeizacji w Parlamencie Europejskim, zwłaszcza w odniesieniu do polskich posłów. Dowodzi on, że w instytucji tej działa socjalizacja parlamentarna, która wzmacnia poglądy sprzyjające integracji. Co jednak istotne, powyższe zjawisko mocniej zachodzi w obrębie dużych grup politycznych głównego nurtu, natomiast znacznie słabiej w mniejszych frakcjach. Zdaniem Autora wpływ polskich eurodeputowanych na socjalizację polskiej sceny politycznej jest umiarkowany, co wynika z czynników strukturalnych oraz słabego zainteresowania polskich partii sprawami polityki europejskiej. W czwartym artykule Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz poddaje krytyce ówczesne pomysły konkretnego uregulowania wprowadzonej przez Traktat z Lizbony inicjatywy obywatelskiej. Ten głos jest szczególnie ważny z trzech powodów. Po pierwsze Autorka brała bezpośredni udział w konsultacjach nad rozporządzeniem ustanawiającym inicjatywę obywatelską. Po drugie Autorka analizuje ten mechanizm z pozycji socjologa, nie zaś z – dominującej w literaturze – perspektywy prawnika. Po trzecie krytycznie odnosi się do inicjatywy i wskazuje na jej liczne wady, co również jest rzadkością w dyskusji naukowej. Dla E. Skotnickiej-Illasiewicz zarówno sama inicjatywa, jak i utworzenie liczbowych progów poparcia dla jej uruchomienia mogą prowadzić do negatywnych zjawisk, np. hamowania procesu integracyjnego, instrumentalizacji wartości przez organizacje społeczne, pogłębienia dychotomii „my–obcy” oraz wzrostu aktywności antyunijnej. Jej zdaniem inicjatywa nie wpłynie znacząco na wzrost identyfikacji obywateli państw członkowskich z Unią. Jak na razie praktyka pozytywnie weryfikuje powyższe hipotezy. Na stan obecny tylko trzy inicjatywy dotarły do ostatniego etapu procedury (rozpatrzenia przez Komisję), a niektóre z pozostałych mają lub miały charakter bardziej antysystemowy, jak np. projekt „Nowa norma prawna UE nakazująca zniesienie Parlamentu Europejskiego i jego struktur musi być natychmiast przyjęta”.

Reasumując, omawiana publikacja zbiorowa zasługuje na pozytywną recenzję. Stanowi znakomitą analizę wpływu Traktatu z Lizbony na status i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego. Na szczególne podkreślenie zasługują liczne artykuły zawierające wyniki ilościowych i jakościowych badań empirycznych, co nie jest częstym zjawiskiem w polskiej politologii. Należy pogratulować redaktorowi książki, że udało mu się namówić do współpracy uznanych i kompetentnych Autorów, którzy dogłębnie wyeksplorowali powyższy temat. Polecam tę publikację zarówno badaczom UE, jak i czytelnikom, którzy chcieliby poznać bliżej funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego w aspekcie zewnętrznym i wewnętrznym.

---

**Dr Adam Stanisław KIRPSZA** – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, asystent w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Obszar jego zainteresowań koncentruje się wokół procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, prawa UE, prawa podatkowego, teorii stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej, zastosowania mechaniki kwantowej w naukach społecznych oraz zjawiska biometryzacji przepływu osób.