

Politeja

Nr 1(88/1), 2024, s. 269-290

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2024.88.1.16>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Michał DULAK 

Uniwersytet Jagielloński

michal.dulak@uj.edu.pl

# ANALIZA PORÓWNAWCZA ZAANGAŻOWANIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W REFORMĘ POLITYKI MIGRACYJNEJ, AZYŁOWEJ I KONTROLI GRANIC ZEWNĘTRZNYCH UE MIĘDZY 2015 A 2020 R.

## ABSTRACT

**Comparative Analysis of the Involvement of National Parliaments in the Reform of EU Migration, Asylum and External Border Control Policies in 2015-2020**

The article tries to describe and explain the change in the involvement of national parliaments in the process of reforming the EU's migration, asylum and border control policies in the years 2015-2020. The research continues the threads that author have presented in the article entitled *The involvement of national parliaments in 2015–2017 in actions to overcome the immigration crisis in the EU* published in 2018. However, this analysis was mainly exploratory and descriptive. Therefore, by using a hypothetico-deductive method and drawing from observations about the activity of parliaments in using the treaty and non-treaty tools available to them, as well as from the conclusions about their involvement in the reform of migration, asylum and border control policies in 2015-2016, two hypotheses are tested: H1. The instrument of political dialogue was used more frequently by national parliaments during the 2020 reform than during the 2015-2016 reform; H2. Those parliaments that actively used treaty-based instruments in 2015-2016 were more likely to submit opinions on documents regarding the reform of asylum and migration policy after 2020. The results obtained show a decline in the involvement of parliaments measured by the number of political

dialogue opinions sent to the EU institutions and the intensity of discussions in interparliamentary cooperation bodies. Nevertheless, the relatively large number of reasoned opinions under the subsidiarity control procedures, as well as the fact that new parliaments, which were not involved in issuing opinions on solutions regarding migration, asylum and border control policies in 2015-2016, allow us to ask new interesting research questions requiring further analysis.

**Keywords:** national parliaments, migration policy, asylum policy, subsidiarity control mechanism, political dialogue

**Słowa kluczowe:** parlamenty narodowe, polityka migracyjna, polityka azylowa, kontrola zasady pomocniczości, dialog polityczny

## WSTĘP

Reforma polityki migracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej z lat 2015-2016 podyktowana była koniecznością reakcji na kryzys migracyjny, jakiego doświadczyła Unia Europejska w tamtych latach. Dane Eurostatu pokazują, że w 2015 r. liczba osób ubiegających się o azyl, w tym składających taki wniosek po raz pierwszy, wyniosła 1 282 690, a w 2016 r. – 1 221 185. Dla dostrzeżenia skali, z jak ogromną presją na granicach zewnętrznych mierzyły się wówczas państwa członkowskie, należy przywołać podobne dane z 2014 r., kiedy tego typu osób zarejestrowano 594 180, oraz dane z 2017 r., kiedy liczba ta wyniosła 677 470<sup>1</sup>.

W latach 2018-2019 liczba osób wnioskujących o nadanie statusu azylanta pozostawała na zbliżonym poziomie do tego z 2017 r. (w 2018 r. – 625 575; w 2019 r. – 698 760). Było to jednak wyraźnie więcej wniosków niż przed kryzysem z 2015 r. Fakt ten, jak również chęć dokończenia zapoczątkowanej wtedy reformy stanowiły kluczowe przesłanki dla opublikowania 23 września 2020 r. przez Komisję Europejską komunikatu dotyczącego nowego paktu o migracji i azylu. W ślad za tym przedłożono także pięć projektów rozporządzeń, które stanowiły podstawę prawną dla kontynuacji reformy polityki azylowej z 2016 r.

Z powodu pandemii liczba aplikujących o azyl w państwach UE w 2020 r. spadła do 472 395, jednak kolejne lata pokazały, że wystąpienie ponownego kryzysu na granicach zewnętrznych UE jest całkiem realną perspektywą. Świadczyła o tym rosnąca liczba wniosków azylowych, które w 2021 r. złożyło 632 405 osób, a w 2022 r. już 955 525 osób. Niepokojącą sytuację pokazywały także dane dotyczące nielegalnej migracji do UE (tabela 1). Spośród wszystkich monitorowanych przez Frontex dróg migracyjnych szlak śródkowośrodiemnomorski pozostawał główną trasą, którą do UE przedostawali się nielegalni migranci. To na nim, jako jedynym spośród innych szlaków, liczba

<sup>1</sup> Eurostat, *Asylum and First Time Asylum Applicants – Annual Aggregated Data*.

nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE od 2020 r. systematycznie rosła. Podobna sytuacja istniała do 2022 r. także na szlaku zachodniobałkańskim.

**Tabela 1.** Liczba nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE w latach 2020-2023 według głównych szlaków migracyjnych

Szlak	2020	2021	2022	2023 (styczeń- wrzesień)
Zachodniośródziemnomorski	17 228	18 466	14 582	10 401
Środkowośródziemnomorski	36 435	67 724	102 529	131 630
Wschodniośródziemnomorski	20 283	20 567	42 831	36 099
Zachodnioafrykański	23 029	22 504	15 460	14 564
Zachodniobałkański	26 969	61 735	145 600	81 830
Wschodnie granice UE	677	8 184	6 127	4 281
Szlak przez kanał La Manche (do Zjednoczonego Królestwa)	> 15 000	> 52 000	71 081	27 260 <sup>2</sup>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Frontex<sup>3</sup>.

Celem artykułu będzie opisanie i wyjaśnienie zmiany w zaangażowaniu parlamentów krajowych w proces reformy polityki migracyjnej, kontroli granic oraz polityki azylowej UE pomiędzy 2015 a 2023 r. W trakcie dalszego wywodu podjęta zostanie próba odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: czy i ewentualnie jak zmienił się zakres stosowanych przez parlamenty narodowe instrumentów traktatowych we wspomnianych politykach pomiędzy okresem lat 2015-2016 a wznowieniem reformy polityki azylowej i migracyjnej w 2020 r.?

Artykuł rozpocznie się od przedstawienia założeń projektów aktów prawnych, które składają się na reformę polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic z 2020 r. Następnie omówiona zostanie metodyka pracy uzupełniona o wnioski, które płyną, po pierwsze, z badania przeprowadzonego przez autora artykułu w 2017 i 2018 r. na temat

<sup>2</sup> Dane za styczeń-lipiec 2023 r. zob. *Central Mediterranean Top Migratory Route into the EU in First Half of 2023*, Frontex, 14 VII 2023, [online] <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/central-mediterranean-top-migratory-route-into-the-eu-in-first-half-of-2023-XtMp dL#:~:text=The%20Central%20Mediterranean%20remains%20the,more%20than%20a%20 year%20ago,16 X 2023>.

<sup>3</sup> Dane zebrano na podstawie: *Monitoring and Risk Analysis*, Frontex, [online] <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/monitoring-and-risk-analysis/>, 16 X 2023; *Migratory Map*, Frontex, [online] <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>, 16 X 2023; *EU's External Borders in 2022: Number of Irregular Border Crossings Highest Since 2016*, Frontex, 13 I 2023, [online] <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29>, 16 X 2023; *EU External Borders in 2021: Arrivals Above Pre-Pandemic Levels*, Frontex, 11 I 2022, [online] <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels-CxVMNN>, 16 X 2023.

zaangażowania parlamentów narodowych w reformę wspomnianych polityk w latach 2015-2016, a po drugie, z informacji na temat wykorzystywania różnych instrumentów współpracy międzyparlamentarnej na mocy traktatu lizbońskiego. W oparciu o uogólnione obserwacje w tym zakresie możliwe będzie sformułowanie dwóch hipotez badawczych. Poddane zostaną one weryfikacji w ostatniej części artykułu.

Od czasu wejścia w życie w 2009 r. traktatu lizbońskiego, który nadał parlamentom narodowym nowe uprawnienia, w literaturze pojawiło się wiele opracowań omawiających to zagadnienie z różnych stron. W pierwszym okresie zainteresowania tematem parlamentów w UE koncentrowano się na teoretycznych wyjaśnieniach roli legislatur krajowych na poziomie ponadnarodowym<sup>4</sup>. W Polsce do najważniejszych prac w tym zakresie należą pozycje analizujące formalne zasady uprawnień parlamentów, a także próbujące całościowo opisać rolę parlamentów w systemie politycznym UE<sup>5</sup>. Z czasem środowisko badaczy skoncentrowało się na jednym z najważniejszych uprawnień przysługujących parlamentom, a mianowicie na kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Oceniano jej zastosowanie i skuteczność<sup>6</sup>, badano wpływ na strukturę parlamentów i ich europeizację<sup>7</sup>, analizowano studia przypadków wykorzystania tzw. mechanizmu żółtej kartki<sup>8</sup>, a także wyjaśniających, co wpływa na aktywny udział parlamentów w kontroli przestrzegania zasady pomocniczości<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> M.in. B. Crum, J. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU*, „European Political Science Review” 2009, vol. 1, nr 2, s. 249-271; J. Karlas, *National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 5, s. 1095-1113; I. Cooper, *A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 3, s. 441-465; T. Raunio, *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, „Journal of European Integration” 2011, vol. 33, nr 3, s. 303-321.

<sup>5</sup> A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014; M. Serwaniec, *Parlamentarne Komisje do spraw Europejskich*, Warszawa 2016; M. Witkowska, *Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska i in., *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017; K. Borońska-Hryniewiecka, *Parlamenty narodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej. Role, ambicje i ograniczenia*, Warszawa 2021.

<sup>6</sup> I. Cooper, *National Parliaments in the Democratic Politics of the EU: The Subsidiarity Early Warning Mechanism, 2009-2017*, „Comparative European Politics” 2019, vol. 17, s. 919-939; D. Jancic, *The Game of the Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue*, „Common Market Law Review” 2015, vol. 52, nr 4, s. 939-975.

<sup>7</sup> A.L. Högenauer, C. Neuhold, *National Parliaments in the Post-Lisbon European Union: Bureaucratization Rather than Democratization?*, „Comparative European Politics” 2014, vol. 12, nr 2, s. 121-140; T. Winzen, *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform – Explaining National Parliaments’ Adaptation to European Integration*, Oxford 2017.

<sup>8</sup> I. Cooper, *A Yellow Card for the Striker: National Parliaments and the Defeat of EU Legislation on the Right to Strike*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, nr 10, s. 1406-1425; D. Finke, T. Dannwolf, *Domestic Scrutiny of European Union Politics: Between Whistle Blowing and Opposition Control*, „European Journal of Political Research” 2013, vol. 52, nr 6, s. 715-746.

<sup>9</sup> K. Gattermann, C. Heffter, *Beyond Institutional Capacity: Political Motivations and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System*, „West European Politics” 2015, vol. 38, nr 2, s. 305-334; K. Auel, C. Neuhold, *Multi-Arena Players in the Making? Conceptualizing the Role of National Parliaments since the Lisbon Treaty*, „Journal of European Public Policy” 2017, vol. 24, nr 10, s. 1547-1561;

Przedstawiony wyżej dorobek naukowy badaczy zajmujących się parlamentami narodowymi w UE pokazuje, że brakuje aktualnych badań opartych o studia przypadku, wykorzystujących metody ilościowe. W opinii autora, w obecnej chwili, w miejscu, w którym znajdują się badania na parlamentami w UE, tylko takie podejście pozwala w większym stopniu pogłębić już i tak rozległą wiedzę na temat roli, którą ogrywają parlamenty narodowe na poziomie europejskim.

## REFORMA POLITYKI MIGRACYJNEJ, KONTROLI GRANIC I POLITYKI AZYLOWEJ Z 2020 R.

Punktem wyjścia dla nowych propozycji legislacyjnych mających zreformować politykę migracyjną, azylową i kontroli granic w UE był komunikat Komisji Europejskiej z 23 września 2020 r. prezentujący *Nowy pakt o migracji i azylu*<sup>10</sup>. Zawiera on założenia dla wspomnianych polityk, którymi powinni kierować się decydenci unijni w kolejnych latach. Autorzy paktu podkreślili jednak, że w tych działaniach należy bazować na postępach poczynionych od 2016 r. W tym sensie więc *Nowy pakt o migracji i azylu* jest strategią zastępującą *Europejski program w zakresie migracji* z 13 maja 2015 r. Głównym zaś celem jest ograniczenie problemu szlaków imigracji nieuregulowanej, a także promowanie trwałych i bezpiecznych legalnych dróg migracji dla osób potrzebujących ochrony<sup>11</sup>. *Nowy pakt o migracji i azylu* wskazuje na dwie podstawowe zasady, którymi kierować się powinny instytucje unijne oraz członkowie UE. Po pierwsze, żadne państwo członkowskie nie powinno ponosić nieproporcjonalnej odpowiedzialności, wdrażając politykę migracyjną, azylową i kontroli granic. Po drugie natomiast, wszystkie państwa członkowskie powinny w stały sposób wносить wkład w te polityki, wykazując się solidarnością<sup>12</sup>.

W tym samym dniu co *Nowy pakt o migracji i azylu* Komisja Europejska opublikowała także pięć projektów aktów prawnych modyfikujących wcześniejsze propozycje, wobec których od 2016 r. trwa procedura legislacyjna, lub wprowadzających nowe przepisy do polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic. Do pierwszej grupy należą zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie procedury azylowej<sup>13</sup> oraz zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Eurodac z 2016 r.<sup>14</sup>

---

M. Huysmans, *Euroscepticism and the Early Warning System*, „Journal of Common Market Studies” 2019, vol. 57, nr 3, s. 431-447.

<sup>10</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 609 final.

<sup>11</sup> *Tamże*, s. 2.

<sup>12</sup> *Tamże*.

<sup>13</sup> Komisja Europejska, *Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 611 final.

<sup>14</sup> Komisja Europejska, *Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją]*

W ramach przepisów dotyczących procedur azylowych i powrotu ustanowiona ma zostać szybsza, wspólna procedura graniczna wykorzystywana wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w sytuacji, kiedy takim osobom nie zezwolono jeszcze na wjazd na terytorium państwa członkowskiego i gdy ta osoba nie spełnia warunków wjazdu określonych w kodeksie granicznym Schengen. W związku z tym procedurę tę będą stosować służby państwa także po kontroli przesiewowej – innym nowym instrumencie zaproponowanym przez Komisję Europejską. Proponowane przepisy wprowadzają obowiązek stosowania azylowej procedury granicznej wobec osób spełniających jedną z trzech przesłanek: próbujących wprowadzić organy w błąd; zatajających lub podających nieprawdziwe informacje; pochodzących z krajów, gdzie przyznanie azylu jest mało prawdopodobne (odsetek pozytywnych decyzji o przyznaniu azylu jest poniżej 20%) lub stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego bądź porządku publicznego. Takie wnioski miałyby być rozpatrywane szybko, bez konieczności legalnego wjazdu do państwa członkowskiego.

Projekt zmian odnoszących się do unijnej bazy odcisków palców potwierdza kierunek przyjęty w 2016 r., polegający m.in. na poszerzeniu ilości zbieranych danych, np. o wizerunku twarzy, a także dysponowania informacjami o obywatelach państw trzecich nielegalnie przebywających w UE, którzy nie ubiegają się o azyl i mogą w nieuprawniony sposób przemieszczać się po terytorium państw członkowskich. Nowe zmiany z kolei pozwolą na dostosowanie bazy Eurodac w taki sposób, że umożliwi ona śledzenie poszczególnych wnioskodawców, a nie same wnioski o azyl. Ma to usprawnić pracę organów krajowych w monitorowaniu osób powracających i – przez lepszą interoperacyjność z innymi bazami danych wykorzystywanymi w zarządzaniu granicami – stworzy połączenie między procedurami azylowymi i procedurami powrotu.

Do drugiej grupy projektów aktów prawnych przedstawionych we wrześniu 2020 r., które wprowadzają nowe przepisy do polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic, należą: wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją<sup>15</sup>, wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej<sup>16</sup> i wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie kryzysu i siły wyższej<sup>17</sup>.

---

*i rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie przesiedleń] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 614 final.*

<sup>15</sup> Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji]*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 610 final.

<sup>16</sup> Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 612 final.

<sup>17</sup> Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 613 final.



Pierwszy z aktów jest kluczowym elementem reformy z 2020 r. i zastępuje wniosek Komisji Europejskiej z 2016 r. zmieniający rozporządzenie dublińskie. W zamian proponuje się bardziej sprawiedliwy podział odpowiedzialności za wnioski azylowe między państwami członkowskimi. Głównym instrumentem, który ma się do tego przyczynić, jest nowy mechanizm solidarności. Ma on być stosowany zarówno w sytuacji wystąpienia presji migracyjnej, jak i w sytuacjach, kiedy migranci przybywają do państw członkowskich w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Zaproponowany przez Komisję Europejską mechanizm solidarności opierać się ma na obowiązkowym wnoszeniu przez poszczególne państwa członkowskie tzw. wkładów solidarnościowych. Wkłady te będą polegały na sponsorowaniu relokacji lub powrotów (np. doradztwo w zakresie powrotu, dialog merytoryczny z państwami trzecimi) lub też na zaoferowaniu innego rodzaju wkładu pozwalającego zwiększyć zdolności państw członkowskich w obszarze azylu, przyjmowania i powrotów oraz w wymiarze zewnętrznym (art. 45 ust. 1)<sup>18</sup>. Udział wkładów solidarnościowych w odniesieniu do sponsorowania relokacji i powrotów obliczany będzie w oparciu o klucz podziału w 50% opierający się na PKB, a w 50% – na populacji państwa członkowskiego. Nowy mechanizm solidarności jest więc bardziej elastycznym rozwiązaniem niż kryzysowy mechanizm relokacji zaproponowany 9 września 2015 r.<sup>19</sup>, ma jednak wpisane w siebie pewne ograniczenie. Powoduje on w praktyce, że państwa członkowskie nie będą mogły zupełnie zrezygnować z wkładu solidarnościowego w postaci relokacji i sponsorowania powrotów.

Przepisy odnoszące się do kontroli przesiewowej mają umożliwić identyfikację na jak najwcześniejszym etapie tych osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej, oraz tych, które do tego się nie kwalifikują. Dlatego zgodnie z nowymi regulacjami jeszcze przed wjazdem na terytorium UE wszyscy obywatele państw niebędących członkami UE przebywający na granicy zewnętrznej, którzy nie spełnili warunków wjazdu, a także osoby sprowadzone na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratunkowych podlegać będą kontroli tożsamości, stanu zdrowia i bezpieczeństwa oraz rejestracji w bazie Eurodac.

Rozporządzenie w sprawie kryzysu i siły wyższej ma na celu zwiększyć możliwości elastycznego działania państw członkowskich w momencie wystąpienia sytuacji nagłej – kryzysu spowodowanego masowym napływem migrantów lub wystąpieniem np. pandemii. W takich przypadkach podczas stosowania procedur azylowych państwa będą mogły, pod pewnymi warunkami, odstąpić od procedury granicznej i skierować osobę jej podlegającą od razu do zwykłej procedury azylowej, co w założeniu ma

<sup>18</sup> Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją...*, s. 86.

<sup>19</sup> Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, Bruksela, 9 września 2015 r., COM(2015) 450 final.

odciążyć służby graniczne realizujące procedurę przyspieszoną lub graniczną wobec masowo napływających nielegalnych migrantów. W projekcie znalazła się także możliwość przedłużenia dwunastotygodniowego okresu stosowania procedury granicznej o dodatkowe osiem tygodni, co pozwoli na efektywniejsze realizowanie powrotów nielegalnych migrantów. Przepisy projektowanego rozporządzenia zakładają także, że kraje, które zdecydowały się na formę wsparcia innych państw członkowskich w postaci sponsorowania powrotów, będą musiały szybciej wziąć odpowiedzialność za zorganizowanie powrotu nielegalnego migranta (po czterech miesiącach, a nie po ośmiu, jak to przewiduje się w sytuacji normalnej) i to już nie z terytorium państwa, któremu pomagają, ale z własnego terytorium.

## METODYKA BADANIA

Badanie omawiane w niniejszym artykule kontynuuje wątki, które zaprezentowałem w artykule pt. *Zaangażowanie parlamentów narodowych w latach 2015-2017 w działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu migracyjnego w UE* opublikowanym w 2018 r.<sup>20</sup> Analiza tam zawarta przeprowadzona została z wykorzystaniem metody indukcyjnej, a więc miała głównie charakter eksploracyjny i opisowy. Dlatego też poczynione wówczas uogólnienia dotyczące reakcji parlamentów krajowych na podejmowane w UE reformy mające wzmocnić działania państw na granicach zewnętrznych i dostosować Wspólny Europejski System Azylowy (WESA) w latach 2015-2016 wymagają silniejszego potwierdzenia naukowego. Dobrą okazją do pogłębienia wcześniejszych analiz stało się zainicjowanie przez Komisję Europejską we wrześniu 2020 r. nowej odsłony reformy polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic. W związku z tym w niniejszym artykule autor zdecydował się na zastosowanie metody hipotetyczno-dedukcyjnej. Ramy konceptualne, na podstawie których zostaną następnie wyprowadzone hipotezy dotyczące zaangażowania parlamentów krajowych w procesie reformy polityki migracyjnej, kontroli granic oraz polityki azylowej UE pomiędzy 2015 a 2023 r., tworzą trzy elementy. Po pierwsze, jest to teoria europeizacji w wersji *bottom-up*; po drugie, formalno-prawne zasady wykorzystania narzędzi traktatowych przysługujących parlamentom w UE; i po trzecie, uogólnione wnioski uzyskane z analizy indukcyjnej sprzed sześciu lat na temat aktywności parlamentów podczas reformy polityki azylowej, migracyjnej i kontroli granic w latach 2015-2016.

Parlamenty narodowe zazwyczaj postrzegano jako podmiot europeizacji rozumianej jako jednokierunkowy proces oddziaływania prawa europejskiego na prawo państw członkowskich. Zakres tego wymiaru europeizacji wyznaczały klasyczne definicje Roberta Ladrecha czy Claudia Radaelliego<sup>21</sup>. Taka optyka sprawiała, że nic

<sup>20</sup> M. Dulak, *Zaangażowanie parlamentów narodowych w latach 2015-2017 w działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu migracyjnego w UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, nr 12, s. 171-193.

<sup>21</sup> R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, nr, s. 69-70; C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford 2003, s. 30.



poznawczo wartościowego nie wynikało z badań nad rolą parlamentów, gdyż sprowadzały się one tylko do prawnych analiz wykonywania tradycyjnych funkcji legislatur, takich jak zatwierdzanie umów międzynarodowych czy przyjmowanie prawa krajowego transponującego przepisy unijne na poziom państwa członkowskiego. Rozwój funkcji europejskiej parlamentów, który przyspieszył traktat z Lizbony, nadając im nowe uprawnienia<sup>22</sup>, sprawił, że przy wyjaśnianiu ich roli można odwoływać się do teorii europeizacji oddolnej (*bottom-up*) czy nawet europeizacji zewnętrznej (w ramach polityki zagranicznej UE)<sup>23</sup>.

Europeizacja oddolna, nazywana w literaturze także procesem przesyłania (*uploading*), odnosi się do kształtowania polityki europejskiej zgodnie z interesem państw i ich tradycji instytucjonalnych<sup>24</sup>. Proces ten może być utożsamiany po prostu z procesem pogłębiania integracji europejskiej, jednak jeśli rozpatrujemy go na innych polach, np. przyjmowania prawa unijnego, wpływ wzorów i zasad polityki krajowej na procesy zachodzące na poziomie unijnym dostarcza innych wyjaśnień. W takiej sytuacji udział innych aktorów niż tylko rządy może być tłumaczony przez chęć zwiększenia wpływu danego państwa w ramach tzw. konkurencji regulacyjnej lub przez chęć zredukowania kosztów adaptacji do przepisów unijnych, które z różnych względów nie są optymalne dla danego państwa<sup>25</sup>. Jeśli wziąć pod uwagę kontrowersje polityczne oraz społeczne wywoływane reformą prawa migracyjnego w UE, aktywność parlamentów na poziomie unijnym motywowana jest minimalizacją presji adaptacyjnej.

Dla określenia ram funkcjonowania parlamentów narodowych w UE zasadniczy jest art. 12 *Traktatu o Unii Europejskiej*<sup>26</sup>. Zawarto w nim szereg instrumentów, dzięki którym parlamenty mogą oddziaływać na proces decyzyjny i działania polityczne na szczeblu unijnym. W odniesieniu do zagadnień związanych z reformą polityki migracyjnej, azyłowej i kontroli granic mogą one wykorzystać cztery narzędzia traktatowe i jeden instrument pozatraktatowy. Po pierwsze, jest to otrzymywanie informacji od instytucji UE oraz projektów aktów ustawodawczych Unii, co określa *Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej* dołączony do *Traktatu o Unii Europejskiej* i *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*<sup>27</sup>. Po drugie, jest to kontrola przestrzegania zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w *Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* dołączonym do TUE

<sup>22</sup> A. Pudło, *Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1(126), s. 19.

<sup>23</sup> A.K. Cianiara, *Wzory europeizacji zewnętrznej. Mechanizmy, uwarunkowania, rezultaty*, „Studia Europejskie” 2013, nr 3, s. 12-13.

<sup>24</sup> T.A. Börzel, *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, s. 195.

<sup>25</sup> T.A. Börzel, T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, Florence 2000, s. 7, *RSC Working Paper*, 56, [online] <https://hdl.handle.net/1814/1696>, 16 X 2023.

<sup>26</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202/1.

<sup>27</sup> *Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202.

i TFUE<sup>28</sup>. Po trzecie, parlamenty uczestniczą w mechanizmach oceny polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez otrzymywanie informacji o treści i wynikach wspomnianej oceny (art. 70 TFUE), udziale w ocenie działalności Eurojustu (art. 85 ust. 1 TFUE) i w politycznej kontroli Europolu (art. 88 ust. 2 TFUE). Po czwarte, krajowe legislatury uczestniczą we współpracy między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim. Po piąte, parlamenty narodowe mogą angażować się w nieformalny dialog polityczny, polegający na pisemnej wymianie poglądów głównie z Komisją Europejską, ale także Parlamentem Europejskim. Jest to instrument, który od 2006 r. przysługuje parlamentom nie na mocy prawa pierwotnego i pochodnego, ale na mocy decyzji politycznej<sup>29</sup>.

Po wejściu w życie traktatu z Lizbony szczególną uwagę badaczy zwracała przede wszystkim kontrola uprzednia – *ex ante* – projektu aktu prawodawczego, której dokonują parlamenty narodowe, a jej potencjalnym skutkiem może być zablokowanie procedury ustawodawczej (art. 4-7 *Protokołu nr 2*). Ten nowy model zaangażowania parlamentów pozwalał spodziewać się, że ich sprawczość na poziomie ponadnarodowym wzrośnie i w efekcie stworzą coś na kształt *wirtualnej trzeciej izby parlamentarnej* w UE<sup>30</sup>. Pierwszy przypadek efektywnego użycia mechanizmu kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty (mechanizm żółtej kartki) w 2012 r. zmusił Komisję Europejską do ponownej analizy i wycofania wniosku legislacyjnego dotyczącego prawa do strajku w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Kolejne przykłady uruchomienia mechanizmu żółtej kartki w 2013 i 2016 r. nie okazały się jednak już tak skuteczne<sup>31</sup>. W efekcie wpływ parlamentów na prawodawstwo unijne przez ów mechanizm określono jako minimalny, dostrzeżono jednak zwiększenie legitymizacji indywidualnej i grupowej parlamentów jako aktorów unijnych<sup>32</sup>. Zjawisko to można zaobserwować na danych. Wykresy 1 i 2 pokazują liczbę uzasadnionych opinii przesłanych do instytucji unijnych w ramach mechanizmu kontroli zasady pomocniczości oraz liczbę opinii w ramach nieformalnego dialogu politycznego. Liczba tych drugich zdecydowanie przeważa nad pierwszymi. Ważniejszy jednak od wartości bezwzględnych jest trend. Nawet uwzględniając takie czynniki, jak końcówka kadencji instytucji UE czy pandemia, widać wyraźnie malejącą tendencję w opracowywaniu uzasadnionych opinii i utrzymującą się mniej więcej na podobnym poziomie (przynajmniej do 2018 r.) liczbę opinii przesłanych w ramach dialogu do Komisji Europejskiej.

<sup>28</sup> *Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności*, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu...*

<sup>29</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach*, Bruksela, 10 maja 2006 r., COM(2006) 211, s. 9-10.

<sup>30</sup> I. Cooper, *A "Virtual Third Chamber"...*, s. 441-465.

<sup>31</sup> M. Dulak, *Politologiczna analiza stosowania unijnego mechanizmu wczesnego ostrzegania przez Sejm i Senat RP w latach 2010-2016*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 2, s. 98.

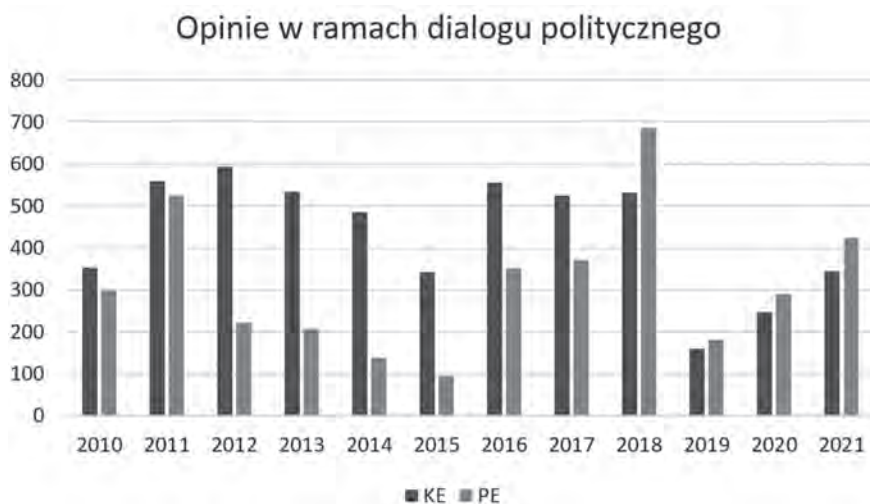
<sup>32</sup> I. Cooper, *National Parliaments in the Democratic Politics...*, s. 919-939.

Wykres 1. Liczba uzasadnionych opinii przesyłanych przez parlamenty krajowe do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w latach 2010-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Relations with National Parliaments*, [online] [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_en), 10 IX 2023; *Annual Report 2022 on the Relations Between the European Parliament and EU National Parliaments*, [online] <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports>, 10 IX 2023.

Wykres 2. Liczba opinii przesyłanych przez parlamenty krajowe w ramach nieformalnego dialogu politycznego z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim w latach 2010-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Relations with National...; Annual Report 2022...*

Spśród różnych form współpracy międzyparlamentarnej w UE tylko niektóre z nich w latach 2015-2017 były wykorzystywane przez krajowe legislatury do prezentowania stanowisk w odniesieniu do projektów legislacyjnych dotyczących relokacji i przesiedleń oraz reformy WESA. Jednym z takich przykładów było badanie opinii i stanowisk parlamentów w ramach Konferencji Organów Wyszczególnionych w sprawach Wspólnotowych (*Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires* – COSAC), w którym negatywne stanowisko na temat środków podjętych przez Komisję Europejską w zakresie polityki migracyjnej i azylowej wyraziły izby parlamentarne z Polski, Węgier, Estonii, Czech, Litwy, Łotwy, Słowacji oraz Austrii i Wielkiej Brytanii. Postulowały one rozmieszczanie uchodźców w państwach UE na zasadzie dobrowolności i sprzeciwiały się tzw. kwotom imigracyjnym dla państw członkowskich, uznając, że Komisja Europejska powinna utworzyć rozsądny systemu podziału oparty na faktycznych możliwościach państw. Pięć izb parlamentów z Portugalii, Włoch, Niemiec i Holandii w ankiecie COSAC poparło propozycję KE dotyczącą systemu podziału uchodźców z maja i września 2015 r. Wspomniane izby parlamentarne aktywnie wykorzystywały także narzędzia kontroli przestrzegania zasady subsydiarności i dialogu politycznego. Pierwszy instrument stosowały przede wszystkim kraje, które sprzeciwiały się generalnie opracowanym przez KE rozwiązaniom dotyczącym kryzysowego mechanizmu relokacji oraz zmianom w rozporządzeniu Dublin III wprowadzającym tzw. korekcyjny mechanizm przydziału. Były to izby parlamentarne z Czech, Węgier, Rumunii, Słowacji, Polski. Natomiast parlamenty państw, które nie sprzeciwiały się zarówno mechanizmowi relokacji i przesiedleń, jak i reformie WESA, chętniej wykorzystywały dialog polityczny, czyli bardziej elastyczne narzędzie niż kontrola przestrzegania zasady pomocniczości. Były to izby parlamentarne z Cypru, Włoch, Hiszpanii oraz Niemiec.

Mając na względzie powyższe obserwacje na temat aktywności parlamentów w UE w ogóle, a także ich zaangażowanie w reformę z lat 2015-2016, można sformułować następujące uogólniające przypuszczenia. Po pierwsze, jeżeli parlamenty narodowe mają wypracowane procedury aktywności na poziomie UE, to z biegiem lat będą wykorzystywały te instrumenty niezależnie od zmieniającego się kontekstu politycznego i rodzaju wyrażanych opinii (za lub przeciw). Dla parlamentów ważny będzie sam fakt pokazania swojego stanowiska, ponieważ wzmacnia to rolę tych instytucji w systemie politycznym UE. Po drugie, jeżeli uzasadnione opinie są mniej elastycznym narzędziem, gdyż pozwalają wyrazić tylko ocenę krytyczną, to parlamenty będą bardziej skłonne, aby korzystać z tych instrumentów – jak nieformalny dialog polityczny – które dają im większe możliwości prezentowania własnych opinii instytucjom UE.

W związku z powyższym w dalszej części artykułu testowaniu poddane zostaną następujące hipotezy:

**Hipoteza 1:** Instrument dialogu politycznego był częściej wykorzystywany przez parlamenty narodowe podczas reformy w 2020 r. niż podczas reformy z lat 2015-2016.

**Hipoteza 2:** Te parlamenty, które aktywnie wykorzystywały instrumenty traktatowe w latach 2015-2016, częściej zgłaszały opinie do dokumentów dotyczących reformy polityki azylowej i migracyjnej po 2020 r.

Do przetestowania powyższych hipotez wykorzystana zostanie analiza porównawcza aktywności parlamentów narodowych podczas reformy polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic z lat 2015-2016 i w 2020 r. W pierwszym z okresów analizowano stanowiska parlamentów wobec łącznie 14 projektów aktów prawnych<sup>33</sup>. Natomiast w drugim pod uwagę wzięto sześć projektów aktów prawnych<sup>34</sup>. Mimo różnicy w liczbie dokumentów porównanie tych dwóch okresów jest uzasadnione merytorycznie, gdyż reforma z 2020 r. w istotnej części kontynuuje proces rozpoczęty pięć lat wcześniej. Do zbierania i analizy danych wykorzystane zostaną zarówno metody/techniki ilościowe (statystyka opisowa), jak i jakościowe (analiza treści). Źródłem pozyskania danych były baza unijnych aktów prawnych EurLex, baza wymiany informacji międzyparlamentarnej IPEX, raporty COSAC, a także bazy danych i sprawozdania dotyczące dialogu politycznego prowadzonego między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi.

## WYNIKI

Porównując aktywność parlamentów pod względem wykorzystania dostępnych im instrumentów traktatowych i pozatraktatowych, widzimy, że między okresem lat 2015-2016 i rokiem 2020 legislatury krajowe wykazywały się mniejszym zaangażowaniem (tabela 2).

**Tabela 2.** Zakres stosowania przez parlamenty krajowe instrumentów traktatowych i pozatraktatowych w ramach polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic

Instrument	2015-2016	2020
Otrzymywanie informacji od instytucji UE oraz projektów aktów ustawodawczych, co określa <i>Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej</i>	(+)	(+)
Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości zgodnie z procedurami z <i>Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności</i>	(+)	(+)
Uczestnictwo w mechanizmach oceny polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 70, art. 85 ust. 1 oraz art. 88 ust. 2 TFUE)	(-)	(-)
Współpraca międzyparlamentarna	(+)	(-)
Nieformalny dialog polityczny z KE i PE	(+)	(+)

Źródło: opracowanie własne.

Ważnym przejawem współpracy międzyparlamentarnej dotyczącym tylko polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest udział

<sup>33</sup> M. Dulak, *Zaangażowanie parlamentów narodowych w latach 2015-2017...*, s. 183-184.

<sup>34</sup> Opisano je w części drugiej tego artykułu.



w mechanizmach oceny tych polityk. Chodzi tu szczególnie o ocenę działalności Eurojustu (art. 85 ust. 1 TFUE) i polityczną kontrolę Europolu (art. 88 ust. 2 TFUE). W latach 2015-2016 nie było jeszcze odpowiednich regulacji wykonawczych pozwalających parlamentom krajowym wspólnie z Parlamentem Europejskim uczestniczyć w ocenie polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic. Odpowiednie regulacje zostały przyjęte w odniesieniu do Eurojustu w listopadzie 2018 r.<sup>35</sup>, a dokument statutowy wyspecjalizowanej Grupy ds. Wspólnej Kontroli Parlamentarnej Europolu przyjęto w marcu 2018 r.<sup>36</sup> W okresie bezpośrednio poprzedzającym przedstawienie przez Komisję Europejską pakietu legislacyjnego reformującego politykę migracyjną, azylową i kontroli granic wymienione wyżej gremia międzyparlamentarne spotkały się trzykrotnie. Pierwsze Międzyparlamentarne Spotkanie Komisji w sprawie oceny działalności Eurojustu odbyło się 1 grudnia 2020 r. Z kolei posiedzenia Grupy ds. Wspólnej Kontroli Parlamentarnej Europolu odbyły się we wrześniu 2020 r. i w lutym 2021 r. Spośród tych trzech spotkań jedynie podczas ostatniego izby parlamentów z Hiszpanii, Węgier, Portugalii, Francji, Polski, Belgii, Słowenii, Niemiec oraz Grecji poruszyły wątki związane z problemem migracji. Nie były one jednak związane bezpośrednio z propozycjami legislacyjnymi Komisji Europejskiej, ale odnosiły się ogólnie do aktywności Europolu w walce z handlem ludźmi jako konsekwencją zwiększonego napływu migrantów<sup>37</sup>.

W 2020 r. parlamenty krajowe, podobnie jak podczas reformy z lat 2015-2016, chętnie wykorzystywały przysługujące im uprawnienia na podstawie *Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej* oraz *Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* dołączonych do TUE i TFUE. Podobnie sytuacja wyglądała w odniesieniu do prowadzenia nieformalnego dialogu politycznego z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim wokół propozycji legislacyjnych dotyczących polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic (zob. tabela 2).

Ujmując w syntetyczny sposób aktywność parlamentów stosujących wyżej wymienione instrumenty, widzimy, że w poszczególnych fazach reformy polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic mniej niż jedna trzecia wszystkich izb parlamentarnych była aktywnych w przesyłaniu uzasadnionych opinii oraz opinii w ramach dialogu politycznego (wykres 3 uśrednia opinie przesłane do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego)<sup>38</sup>. Spośród tej grupy największe zainteresowanie izb parlamentarnych

<sup>35</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylecia decyzji Rady 2002/187/WSiSW*, Dz. Urz. UE 2018, L 295, s. 138-183.

<sup>36</sup> European Parliament, *Rules of Procedure of the Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol*, Sofia, 19 March 2018, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/international/INNE/rules\\_jpsg.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/international/INNE/rules_jpsg.pdf), 10 XI 2023.

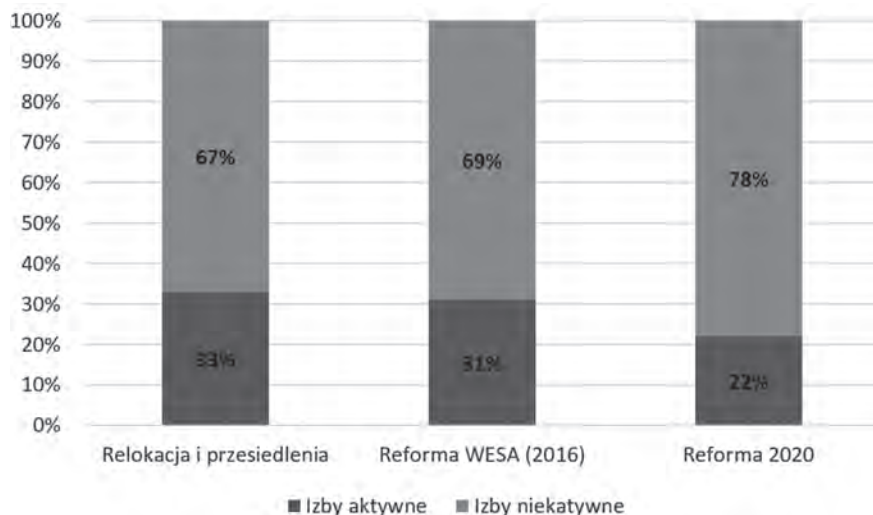
<sup>37</sup> *Summary Conclusions by the Co-Chairs of 8<sup>th</sup> Meeting of the Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol*, IPEX, [online] <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/jpsg/event/8a8629a8763c29920176424767760500>, 7 XI 2023, s. 7.

<sup>38</sup> Łącznie w UE jest 41 izb parlamentarnych. Obliczenia w tym artykule obejmują jednak 39 izb, które uczestniczą we współpracy międzyparlamentarnej i są uwzględniane w raportach na temat zasady



wzbudziły te propozycje rozwiązań, które dotyczyły funkcjonowania mechanizmów relokacji i przesiedleń (2015 r.). Odsłona reformy z 2020 r. nie wzbudzała już tak powszechnego zaangażowania, co pokazało także wykorzystanie innych instrumentów współpracy parlamentarnej opisanych dwa akapity wyżej.

Wykres 3. Odsetek aktywnych i nieaktywnych izb parlamentarnych w stosowaniu mechanizmów kontroli pomocniczości i dialogu politycznego ogółem w poszczególnych fazach reformy polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic<sup>39</sup>



Źródło: opracowanie własne.

pomocniczości i dialogu politycznego przygotowywanych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski. Wynika to z faktu, że obie instytucje unijne w swoich statystykach traktują dwuizbowe parlamenty Hiszpanii i Irlandii jako całość i nie rozdzielają przesłanych opinii na poszczególne izby tych parlamentów.

<sup>39</sup> Na potrzeby analizy porównawczej w tym artykule za każdym razem w przypadku kategorii „Relokacja i przesiedlenia” analizowano następujące dokumenty: projekt decyzji Rady wprowadzający środki przejściowe na korzyść Włoch i Grecji z 27 maja 2015 r., COM(2015) 286; projekt rozporządzenia ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji z 9 września 2015 r., COM(2015) 450; projekt decyzji Rady wprowadzający środki tymczasowe na rzecz Włoch, Grecji i Węgier z 9 września 2015 r., COM(2015) 451; projekt rozporządzenia określający wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia z 9 września 2015 r., COM(2015) 452; komunikat KE dotyczący planu działania UE w zakresie powrotów z 9 września 2015 r., COM(2015) 453. W przypadku kategorii „Reforma WESA (2016)” za każdym razem analizowano następujące dokumenty: projekt rozporządzenia z 4 maja 2016 r. zmieniającego rozporządzenie Dublin III, COM(2016) 270; projekt rozporządzenia w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu z 4 maja 2016 r., COM(2016) 271; projekt rozporządzenia w sprawie systemu EURODAC z 4 maja 2016 r., COM(2016) 272; projekt dyrektywy z 13 lipca 2016 r. zmieniający tzw. dyrektywę recepcyjną, COM(2016) 465; projekt rozporządzenia z 13 lipca 2016 r. zmieniający dyrektywę kwalifikacyjną, COM(2016) 466; projekt rozporządzenia z 13 lipca 2016 r. zmieniający dyrektywę azylową, COM(2016) 467; projekt rozporządzenia w sprawie unijnych ram przesiedleń z 13 lipca 2016 r., COM(2016) 468. Zob. M. Dulak, *Zaangażowanie parlamentów narodowych...*, s. 183-184.

Ogólne informacje na temat aktywności parlamentów przedstawione na wykresie 3 należy doprecyzować, odwołując się do bardziej szczegółowych danych. Takich może dostarczyć analiza liczby uzasadnionych opinii i opinii w ramach dialogu politycznego przesyłanych przez parlamenty do poszczególnych instytucji unijnych (tabela 3). Mierząc jednak aktywność na podstawie łącznej liczby opinii, należy pamiętać, że najczęściej parlamenty przysyłają te same uzasadnione opinie i opinie w dialogu politycznym zarówno do Komisji Europejskiej, jak i Parlamentu Europejskiego. Mimo to z punktu widzenia celu badania liczy się tutaj przede wszystkim wykonana czynność, a więc wysłanie danego rodzaju opinii do danej instytucji, co do pewnego stopnia pozwala oddzielić postawę proaktywną od pasywnej. W tym wypadku parlamenty były najbardziej aktywne wobec reformy WESA z 2016 r., kiedy to Komisja Europejska zaproponowała takie rozwiązania, jak przymusowy korekcyjny mechanizm przydziału oraz wkład solidarnościowy. Co ciekawe, parlamenty narodowe częściej zgłaszały uwagi do propozycji legislacyjnych dotyczących polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic z 2020 r. niż wobec kryzysowego mechanizmu relokacji i przesiedleń z 2015 r. Widać to zarówno w liczbie uzasadnionych opinii (11), jak i opinii w ramach dialogu politycznego (41 opinii przesłanych do Komisji Europejskiej i 23 opinie przesłane do Parlamentu Europejskiego). W tabeli 3 widać także większą popularność nieformalnego dialogu politycznego i większe znaczenie Komisji Europejskiej niż Parlamentu Europejskiego, jeżeli chodzi o współpracę z parlamentami. Dane te mogą świadczyć o tym, że parlamenty widzą potencjalną większą skuteczność wpłynięcia na unijne prawodawstwo na wczesnym etapie jego przygotowania, czyli w Komisji Europejskiej. Potwierdza się także ogólnounijna tendencja, że to elastyczny mechanizm opinii w ramach dialogu politycznego ma większe znaczenie dla parlamentów, jako narzędzie wpływu na instytucje unijne, niż uzasadnione opinie, których treść jest ograniczona materialnie tylko do stwierdzenia o niezgodności z zasadą pomocniczości.

**Tabela 3.** Liczba uzasadnionych opinii oraz opinii w ramach dialogu politycznego przesłana do Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego w poszczególnych fazach reformy polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic (procentowanie wierszowe)

	Relokacja i przesiedlenia	Reforma WESA (2016)	Reforma 2020	Suma
KE – uzasadnione opinie	5 (20,0%)	9 (36,0%)	11 (44,0%)	25 (100,0%)
KE – dialog polityczny	30 (24,4%)	52 (42,3%)	41 (33,3%)	123 (100,0%)
PE – uzasadnione opinie	5 (20,0%)	9 (36,0%)	11 (44,0%)	25 (100,0%)
PE – dialog polityczny	14 (18,4%)	39 (51,3%)	23 (30,3%)	76 (100,0%)
Suma	54 (21,7%)	109 (43,8%)	86 (34,5%)	249 (100,0%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Relations with National...; Annual Report 2022...*

Schodząc w analizie na poziom konkretnych parlamentów, widzimy, że parlamenty aktywne w latach 2015-2016 pod względem przesyłania opinii w ramach dialogu politycznego ograniczyły swoje zaangażowanie w tym zakresie w 2020 r. (tabela 4). Dialog polityczny z Komisją Europejską w 2020 r. prowadziło jedynie 50% spośród tych parlamentów, które w latach 2015-2016 przysyłały opinie polityczne do tej instytucji. W przypadku dialogu z Parlamentem Europejskim odsetek tych parlamentów, które w obu fazach reformy wymieniały opinie z tą instytucją, wyniósł 33,3%. W 2020 r. całkowicie zrezygnowały z wykorzystywania dialogu politycznego parlament cypryjski, obie izby parlamentu czeskiego i polskiego, a także izby niższe parlamentów włoskiego i rumuńskiego. Należy przy tym zauważyć, że w tym samym czasie uaktywniły się parlamenty Grecji i Malty, co może być związane z nazbyt elastycznymi rozwiązaniami zaproponowanymi przez Komisję Europejską powodującymi nieproporcjonalną odpowiedzialność państw w polityce migracyjnej, azylowej i kontroli granic.

**Tabela 4.** Parlamenty narodowe uczestniczące w dialogu politycznym z instytucjami unijnymi w poszczególnych fazach reformy polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic (liczba przesłanych opinii)

Izba*	KE	2020	PE	
	2015-2016		2015-2016	2020
PT	8	6	6	5
RO2	7	6	5	5
EL	0	5	0	5
ES	2	5	2	5
HU	1	5	0	0
IT2	10	5	7	0
MT	0	5	0	0
DE2	6	3	5	3
SK	3	1	0	0
CY	1	0	1	0
CZ1	10	0	7	0
CZ2	11	0	6	0
IT1	7	0	5	0
PL1	1	0	1	0
PL2	3	0	2	0
RO1	12	0	6	0

\* Cyfra 1 oznacza izbę niższą parlamentu, cyfra 2 izbę wyższą. Brak cyfry przy symbolu kraju oznacza parlament jednoizbowy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Relations with National...; Annual Report 2022...*

W przypadku uzasadnionych opinii przesyłanych przez parlamenty do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego widać ich wzrost między fazami reformy z lat 2015-2016 i obecną z 2020 r. (tabela 3). Jednak liczba samych parlamentów wykorzystujących ten mechanizm spadła. W latach 2015-2016 uzasadnione opinie przysyłały parlament węgierski, słowacki, obie izby parlamentu czeskiego i polskiego, a także izba wyższa parlamentu włoskiego i izba niższa parlamentu rumuńskiego. W 2020 r. aktywne pozostały jedynie parlament węgierski (pięć uzasadnionych opinii), słowacki (jedna uzasadniona opinia) i izba wyższa parlamentu włoskiego (pięć uzasadnionych opinii)<sup>40</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza aktywności parlamentów krajowych dotycząca dyskusji wokół propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej z 2020 r. w sprawie reformy polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic pozwoliła odrzucić zarówno hipotezę 1, jak i hipotezę 2. Do łącznie 12 projektów aktów prawnych przedstawionych w latach 2015-2016, które dotyczyły wspomnianych polityk, parlamenty w ramach dialogu politycznego przesyłały 82 opinie do Komisji Europejskiej i 53 opinie do Parlamentu Europejskiego. W 2020 r. do łącznie 5 projektów rozporządzeń parlamenty wysłały 41 opinii do Komisji Europejskiej i 23 opinie do Parlamentu Europejskiego. Było to więc znacznie mniej, jeżeli nie uwzględnimy liczby aktów prawnych i średniej opinii przypadającej na nie. Co ciekawe jednak, parlamenty narodowe częściej zgłaszały uwagi do propozycji legislacyjnych dotyczących polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic z 2020 r. niż wobec kryzysowego mechanizmu relokacji i przesiedleń z 2015 r. To, na co jeszcze warto zwrócić uwagę, to liczba uzasadnionych opinii przesyłanych w 2020 r. (11), która jest niewiele mniejsza niż liczba takich opinii przesyłanych w latach 2015-2016. Zjawisko to wymagałoby pogłębionych badań jakościowych, tym bardziej jeżeli uwzględnimy się mniejszą liczbą aktów prawnych oraz mniejszą liczbę aktywnych na tym polu parlamentów (osiem izb w latach 2015-2016; trzy izby w 2020 r.).

Nie udało się potwierdzić także hipotezy 2. Zakładała ona, że te parlamenty, które aktywnie wykorzystywały instrumenty traktatowe w latach 2015-2016, częściej zgłaszały opinie do dokumentów dotyczących reformy polityki azylowej i migracyjnej po 2020 r. O ile trzy izby uczestniczące w kontroli zasady pomocniczości w 2020 r. przysyłały także uzasadnione opinie w latach 2015-2016, o tyle aktywność mierzona opracowanymi opiniami w ramach dialogu politycznego oraz dyskusjami w gremiach współpracy międzyparlamentarnej pokazuje duży spadek zaangażowania parlamentów. Szczególnie zastanawiający jest brak debat między parlamentami. Można było przypuszczać, że zmiana kontekstu politycznego oraz zaproponowane przez Komisję Europejską zmiany materialne w polityce azylowej migracyjnej i kontroli granic w 2020 r. powinny spowodować, że podnoszone przez parlamenty narodowe argumenty pozwolą zarysować inne linie podziału między państwami niż te z okresu reformy 2015-2016.

<sup>40</sup> European Commission, *Relations with National...*

To samo w sobie powinno stanowić ważny pretekst do dyskusji – czy to w gronie Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, czy też COSAC.

Warto także zauważyć na koniec, że uaktywnienie się nowych parlamentów, które w latach 2015-2016 nie angażowały się w opiniowanie rozwiązań dotyczących polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic – mowa tutaj o parlamencie greckim i maltańskim – stawia nowe ciekawe pytania badawcze. Jednym z nich, które wymagałoby przeprowadzenia analiz jakościowych, jest to, czy wprowadzenie bardziej elastycznych rozwiązań w zarządzaniu polityką azylową, migracyjną i kontroli granic wpłynęło na argumenty podnoszone przez parlamenty narodowe w dialogu z instytucjami unijnymi. To z kolei prowadzi do kolejnego pytania – o to, jak zarysowują się obecnie linie podziału między parlamentami państw opowiadającymi się za „elastyczną solidarnością” i zwolennikami „solidarnej odpowiedzialności” wszystkich członków w sytuacji wzmożonej migracji do UE.

## BIBLIOGRAFIA

- Annual Report 2022 on the Relations Between the European Parliament and EU National Parliaments*, [online] <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports>.
- Auel K., Neuhold Ch., *Multi-Arena Players in the Making? Conceptualizing the Role of National Parliaments Since the Lisbon Treaty*, „Journal of European Public Policy” 2017, vol. 24, nr 10, <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1228694>.
- Borońska-Hryniewiecka K., *Parlamenty narodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej. Role, ambicje i ograniczenia*, Warszawa 2021.
- Börzel T.A., *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00351>.
- Börzel T.A., Risse T., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, Florence 2000, RSC Working Paper, 56, [online] <https://hdl.handle.net/1814/1696>.
- Central Mediterranean Top Migratory Route into the EU in First Half of 2023*, Frontex, 14 VII 2023, [online] <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/central-mediterranean-top-migratory-route-into-the-eu-in-first-half-of-2023-XtMpdL#:~:text=The%20Central%20Mediterranean%20remains%20the,more%20than%20a%20year%20ago>.
- Cianciara A.K., *Wzory europeizacji zewnętrznej. Mechanizmy, uwarunkowania, rezultaty*, „Studia Europejskie” 2013, nr 3.
- Cooper I., *A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 3, <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665735>.
- Cooper I., *A Yellow Card for the Striker: National Parliaments and the Defeat of EU Legislation on the Right to Strike*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, nr 10, <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1022569>.
- Cooper I., *National Parliaments in the Democratic Politics of the EU: The Subsidiarity Early Warning Mechanism, 2009-2017*, „Comparative European Politics” 2019, vol. 7, <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0137-y>.

- Crum B., Fossum J., *The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU*, „European Political Science Review” 2009, vol. 1, nr 2, <https://doi.org/10.1017/S1755773909000186>.
- Dulak M., *Zaangażowanie parlamentów narodowych w latach 2015-2017 w działania na rzecz przewyciężenia kryzysu migracyjnego w UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, nr 12, <https://doi.org/10.14746/rie.2018.12.12>.
- Dulak M., *Politologiczna analiza stosowania unijnego mechanizmu wczesnego ostrzegania przez Sejm i Senat RP w latach 2010-2016*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 2, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.5824>.
- EU External Borders in 2021: Arrivals Above Pre-Pandemic Levels, Frontex, 11 I 2022, [online] <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels-CxVMNN>.
- EU's External Borders in 2022: Number of Irregular Border Crossings Highest Since 2016, Frontex, 13 I 2023, [online] <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29>.
- European Commission, *Relations with National Parliaments*, [online] [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_en).
- European Parliament, *Rules of Procedure of the Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol*, Sofia, 19 March 2018, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/international/INNE/rules\\_jpsg.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/international/INNE/rules_jpsg.pdf).
- Eurostat, *Asylum and First Time Asylum Applicants – Annual Aggregated Data*, <https://doi.org/10.2908/TPS00191>.
- Finke D., Dannwolf T., *Domestic Scrutiny of European Union Politics: Between Whistle Blowing and Opposition Control*, „European Journal of Political Research” 2013, vol. 52, nr 6, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12014>.
- Gattermann K., Heffter C., *Beyond Institutional Capacity: Political Motivations and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System*, „West European Politics” 2015, vol. 38, nr 2, <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990696>.
- Högenauer A.L., Neuhold C., *National Parliaments in the Post-Lisbon European Union: Bureaucratization Rather than Democratization?*, „Comparative European Politics” 2014, vol. 12, nr 2, <https://doi.org/10.1057/cep.2012.38>.
- Huysmans M., *Euroscepticism and the Early Warning System*, „Journal of Common Market Studies” 2019, vol. 57, nr 3, <https://doi.org/10.1111/jcms.12809>.
- Jancic D., *The Game of the Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue*, „Common Market Law Review” 2015, vol. 52, nr 4, <https://doi.org/10.54648/COLA2015075>.
- Karlas J., *National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 5, <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.706412>.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach*, Bruksela, 10 maja 2006 r., COM(2006) 211 final.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego*



- i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, Bruksela, 9 września 2015 r., COM(2015) 450 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 609 final.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 613 final.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji]*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 610 final.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 612 final.
- Komisja Europejska, *Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 611 final.
- Komisja Europejska, *Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją] i rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie przesiedleń] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818*, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 614 final.
- Ladrech R., *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, nr 1, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>.
- Migratory Map*, Frontex, [online] <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>.
- Monitoring and Risk Analysis*, Frontex, [online] <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/monitoring-and-risk-analysis/>.
- Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202.
- Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności*, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202.

- Pudło A., *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014.
- Pudło A., *Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1(126).
- Raunio T., *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, „Journal of European Integration” 2011, vol. 33, nr 3, <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546848>.
- Radaelli C.M., *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford 2003.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchYLENIA decyzji Rady 2002/187/WSiSW, Dz. Urz. UE, 2018, L 295.
- Serowaniec M., *Parlamentarne Komisje do spraw Europejskich*, Warszawa 2016.
- Summary Conclusions by the Co-Chairs of 8<sup>th</sup> Meeting of the Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol*, IPEX, [online] <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/jpsg/event/8a8629a8763c29920176424767760500>.
- Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202/1.
- Winzen T., *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform – Explaining National Parliaments’ Adaptation to European Integration*, Oxford 2017, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198793397.001.0001>.
- Witkowska M., *Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, [w:] Witkowska i in., *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

---

**Michał DULAK** – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kierownik jednostki międzywydziałowej w Uniwersytecie Jagiellońskim – Polski Ośrodek Naukowy UJ. Zainteresowania badawcze: polityki UE, rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej, a także polityki publiczne, w tym aktywność międzynarodowa samorządu terytorialnego.